

ALICIA BÁRCENA
NARCÍS SERRA
(Editores)

LC/L.3103
C. 2

**REFORMAS PARA
LA COHESIÓN
SOCIAL EN
AMÉRICA
LATINA**

**PANORAMA
ANTES
DE LA
CRISIS**



CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

FUNDECIO
CIDOB

REFORMAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL *en* AMÉRICA LATINA *Panorama antes de la crisis*

ALICIA BÁRCENA
NARCÍS SERRA
Editores



NACIONES UNIDAS



900037126 - BIBLIOTECA CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a edición formal de las Naciones Unidas, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

LC/L.3103

ISBN: 978-84-92511-13-6

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Santiago de Chile, 2009

© Fundación CIDOB, Barcelona, España, 2009

Todos los derechos reservados.

Diseño de portada: Txomin Arrieta
Diagramación de interior: Vesna Sekulovic
Impreso en Chile

Índice

PRÓLOGO

<i>Alicia Bárcena y Narcís Serra</i>	7
--	---

CAPÍTULO I

América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo

<i>José Luis Machinea, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller</i>	11
1. Introducción.....	11
2. Una coyuntura con pocos antecedentes históricos.....	15
3. La contribución y los dilemas de la política macroeconómica.....	28
4. Una mirada a medio plazo sobre la evolución de los mercados de trabajo de la región.....	38
5. Perspectivas, amenazas y desafíos a los que se enfrenta la región.....	50

CAPÍTULO II

Cohesión social, políticas sociales y derechos sociales

Ideas para una construcción garantista

<i>Christian Courtis</i>	59
1. Introducción.....	59
2. Cohesión social, estado social y derechos humanos.....	60
3. Garantismo y derechos sociales.....	69

CAPÍTULO III

Bienestar y estar bien:

un enfoque renovado de la cohesión social en América Latina

<i>Ernesto Ottone</i>	97
1. Introducción	97
2. El concepto de cohesión social	100
3. La identidad cultural en América Latina	102
4. La desigualdad en América Latina	105
5. El estado de la cohesión social	108
6. Cohesión social y ciudadanía	115
7. Cohesión social y democracia	116
8. Políticas públicas para la cohesión	118

CAPÍTULO IV

Legitimidad fiscal y consolidación democrática en América Latina

<i>Javier Santiso y Pablo Zoido</i>	125
1. La nueva transición fiscal en América Latina	125
2. Política fiscal y legitimidad democrática: una estrecha relación	127
3. Claves en la mejora de la calidad de la política fiscal latinoamericana: recaudar y gastar más, mejor y de manera más justa	130
4. Hacia una mayor legitimidad fiscal y democrática: algunas propuestas	134

CAPÍTULO V

El panorama tributario de América Latina y la equidad distributiva:
¿mito o realidad?

<i>Juan C. Gómez-Sabaini</i>	137
1. Introducción	137
2. Una visión comparativa de los sistemas tributarios de la región	140
3. Tributación y equidad en América Latina	157
4. Algunas reflexiones en materia de reformas tributarias para la región	164
5. Consideraciones finales	171

CAPÍTULO VI

Políticas para la acumulación de capital humano
en América Latina y el Caribe

<i>Omar Arias</i>	177
1. Introducción	177
2. Formación del capital humano, pobreza y política pública	179
3. Formación de capital humano en América Latina y el Caribe (ALyC): un progreso insuficiente e irregular	185

4.	Determinantes de las inversiones en educación	193
5.	Implicaciones estratégicas para las políticas de formación de capital humano.....	204
6.	Invertir ahora: la ventana de oportunidad demográfica versus los horizontes políticos	211

CAPÍTULO VII

Mercado de trabajo y reforma laboral en América Latina

<i>Sebastian Galiani</i>	219
1. Introducción.....	219
2. La reforma laboral en América Latina	220
3. Las instituciones del mercado de trabajo en América Latina	233
4. El alcance de la reforma laboral en América Latina.....	245
5. El mercado de trabajo en América Latina.....	247
6. Asignaturas pendientes y desafíos en América Latina.....	252
7. Conclusiones.....	257

CAPÍTULO VIII

De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido

<i>Víctor E. Tokman</i>	261
1. Una breve historia para ubicar las reformas laborales en América Latina	261
2. Las reformas laborales del Consenso	264
3. Hacia un nuevo consenso: reformas laborales para el empleo estable y protegido.....	282

CAPÍTULO IX

La nueva encrucijada de los sistemas de pensiones de América Latina

<i>Juan Yermo</i>	301
1. Los logros de las reformas de pensiones estructurales en América Latina	303
2. Los retos sociales de los sistemas de pensiones vigentes.....	325
3. Mejorando la eficiencia de los sistemas de capitalización individual.....	330
4. Conclusiones.....	334

CAPÍTULO X

Protección social y sistemas de pensiones en América Latina

Nuevos desafíos, nuevas respuestas

<i>Mario Marcel</i>	339
1. Introducción.....	339
2. El contrato social de la previsión	341
3. La protección social y los requerimientos a los sistemas de pensiones.....	345

- 4. Protección social y sistemas de pensiones en América Latina 355
- 5. Nuevos desafíos para los sistemas de pensiones en América Latina 361
- 6. Hacia un cambio de paradigma 370

CAPÍTULO XI

Protección social en salud: una agenda pendiente

- Daniel Titelman* 375
 - 1. Introducción..... 375
 - 2. Situación actual en salud: algunos hechos estilizados..... 377
 - 3. Tendencias de los procesos de reforma y lineamientos de política 386
 - 4. Síntesis y conclusiones 397

Prólogo

Alicia Bárcena,
Secretaria Ejecutiva de la CEPAL

Narcís Serra,
Presidente de la Fundación CIDOB

Este libro sale a la luz en medio de la crisis económica más generalizada y profunda de los últimos 70 años. Los efectos económicos en América Latina ya han sido ampliamente analizados (caída de las exportaciones, de los términos de intercambio y de las remesas, contracción del crédito, entre otros), pero los efectos sociales sobre la pobreza, la desigualdad, la inclusión y la cohesión social —aunque todavía no hay suficiente información para hacer un buen diagnóstico— serán sin duda de inquietantes proporciones.

En crisis pasadas, como las ocurridas en los años ochenta, la recuperación de los niveles de pobreza anteriores a las crisis ha demorado el doble de años que la recuperación de los niveles del producto. Más aún, en este caso, cuando el origen y la responsabilidad de la crisis proviene de fuera de la región, el sentimiento de que la globalización no es buena para nuestras naciones, de que los costos lo pagan siempre los de abajo y que las instituciones no sirven a la hora de proteger a los más débiles pueden convertirse en factores altamente corrosivos para la cohesión social en América Latina.

En los primeros años del siglo XXI y antes de esta crisis, América Latina ha logrado considerables progresos en materia de cohesión social gracias a la aplicación de nuevas políticas laborales, fiscales y sanitarias en el sistema de pensiones y en el campo de la igualdad de oportunidades. Aunque queda mucho camino por recorrer, la región está hoy en mejores condiciones para afrontar coyunturas económicas menos favorables.

La Agenda de Desarrollo Iberoamericana es una iniciativa conjunta de la Fundación CIDOB, la Secretaría General Iberoamericana y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que recibe el apoyo de diversas empresas patrocinadoras. Tiene por objeto analizar, reflexionar y debatir sobre las reformas políticas, económicas y sociales que se están desarrollando en la región para ofrecer recomendaciones políticas que hagan más compatible el crecimiento económico sostenido con la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como mejorar el bienestar de la ciudadanía latinoamericana.

En este libro se reúnen las ponencias presentadas en el seminario "Cohesión social y reformas en América Latina", celebrado en Barcelona los días 26 y 27 de octubre de 2007. Sin duda, la cohesión social está intrínsecamente ligada al debate sobre el desarrollo económico y la atracción de inversiones, la reducción de la pobreza y la precariedad, así como la consolidación de la democracia en América Latina. Hablar de cohesión social equivale a hablar de la inclusión de los ciudadanos en la sociedad a la que pertenecen. En otras palabras, la participación en los asuntos públicos, el acceso a niveles dignos de bienestar social y el compromiso y la protección de la democracia y el estado de derecho son algunos de los elementos que constituyen la base de la cohesión social. En suma, una sociedad más cohesionada es un factor esencial en la evolución de los países latinoamericanos hacia una reducción progresiva de las desigualdades sociales, un crecimiento sostenido, seguro y firme y una consolidación de las instituciones democráticas del Estado. Y es que de hecho la interacción entre la cohesión social y el crecimiento económico sostenible es innegable.

Los análisis y reflexiones realizados durante el seminario giraron en torno a cuatro ideas clave. En primer lugar, la cohesión social depende, inversamente, de la desigualdad de oportunidades. Por ello, las medidas que favorecen la igualdad de oportunidades contribuyen decisivamente a la cohesión social. En segundo lugar, el buen funcionamiento del mercado laboral es esencial para la convivencia ciudadana pero, sin embargo, aproximadamente la mitad de los empleados asalariados latinoamericanos trabajan en el sector informal. Se requiere, por tanto, una estrategia para la

inclusión de los trabajadores que se encuentran en la informalidad. En tercer lugar, la legitimidad de los sistemas fiscales favorece decisivamente la cohesión social. A medida que el gasto público contribuye a reducir la desigualdad de la renta, también refuerza la legitimidad de las instituciones fiscales. Conseguirlo no es una cuestión técnica, sino sobre todo política. En último lugar, pero no por ello menos importante, el sistema de pensiones y la sanidad son dos pilares fundamentales para la cohesión. Por un lado, un aumento de la cobertura de pensiones puede hacerse realidad gracias a la introducción de una única fórmula de aportación definida y el desarrollo de sistemas contributivos que tengan en cuenta la naturaleza esporádica de los trabajos e ingresos de gran parte de la población. Por otro, el sistema de salud mejoraría notablemente su eficacia con la adopción de dos medidas concretas como la integración de los sistemas contributivos y no contributivos, tanto en el ámbito del financiamiento como en el de la prestación, y la disociación, en agendas distintas, de la gestión de la financiación y la prestación de los servicios de salud.

La publicación de este libro de forma conjunta por parte de la CEPAL y del CIDOB responde al interés de ambas instituciones de divulgar entre un público más amplio este sustancial material de reflexión sobre la necesidad de hacer más compatible el crecimiento económico con la cohesión social. La elaboración de una agenda de desarrollo iberoamericana continúa siendo una respuesta útil y necesaria para afrontar con éxito los desafíos actuales de la región.

América Latina necesita más cohesión social para salir de la crisis a la vez que requiere más oportunidades, más inclusión y más desarrollo para lograr niveles superiores de cohesión. Una vez más, en el juego entre crecimiento y cohesión están las claves para el desarrollo futuro de América Latina.

Capítulo I

América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo

José Luis Machinea, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller

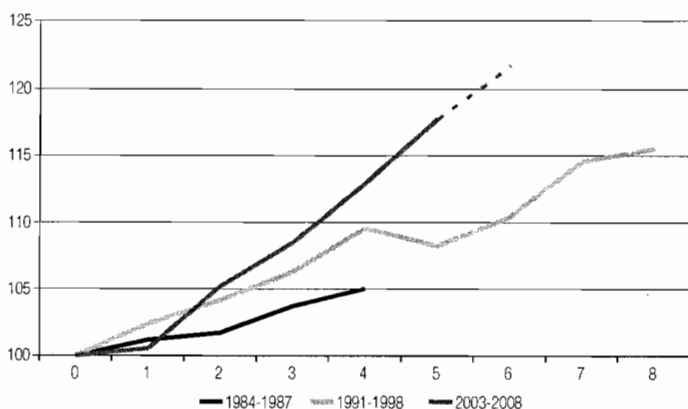
1. Introducción

La situación económica de América Latina y el Caribe pasa por un período muy favorable, cuya principal característica es el sostenido crecimiento que, casi sin excepciones, han mostrado todos los países de la región desde el año 2003. En 2007 la región creció a una tasa del orden del 5,7% y se estima en alrededor del 4,7% la tasa de crecimiento para 2008. Si estos pronósticos se confirman, al final del sexto año de crecimiento consecutivo, el producto por habitante de la región habrá acumulado un aumento del 21,7%, equivalente a algo más del 3% anual, en lo que ya es el período de mayor crecimiento (y el más prolongado) desde 1980.

Como se puede ver en el gráfico I.2, para encontrar un período en el que el PIB por habitante crezca de manera sostenida por encima del 3% anual tendríamos que remontarnos 40 años atrás, cuando la región creció, entre fines de los años sesenta y hasta el primer *shock* de precios

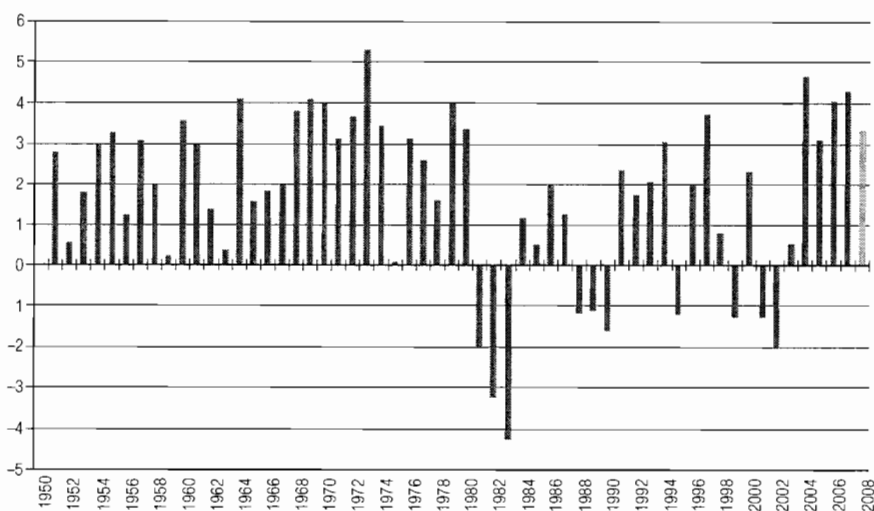
del petróleo a comienzos de los setenta, durante siete años consecutivos a tasas comparables. Sin embargo, como hemos señalado en diversas oportunidades desde la CEPAL, lo extraordinario de este período de

Gráfico I.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PIB POR HABITANTE
(año anterior al primer año de crecimiento=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

crecimiento no se restringe a aspectos cuantitativos, relacionados con la magnitud y la duración de la fase de expansión económica, sino que incluye la persistencia de situaciones caracterizadas por la estabilidad de las variables macroeconómicas clave.

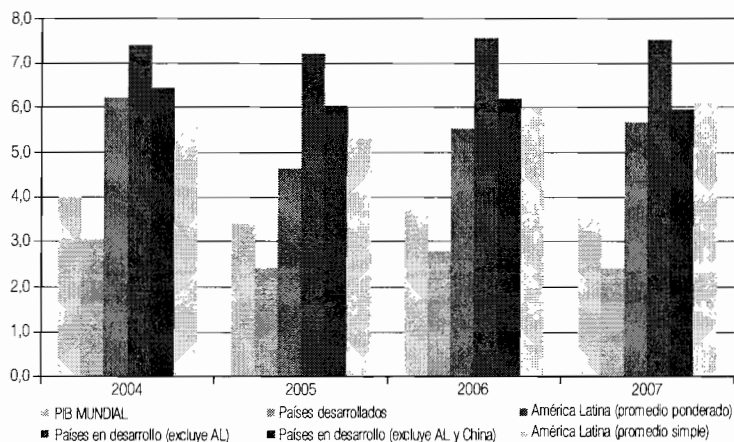
En conjunto, el crecimiento que viene registrando la región es acompañado por un superávit en la cuenta corriente del balance de pagos que responde, en gran medida, a la recuperación de los términos de intercambio (en América del Sur) y al crecimiento de las remesas de los trabajadores emigrados (en México y sobre todo en Centroamérica). Por otra parte, la evolución de las cuentas públicas en los últimos años ha redundado en un aumento del superávit primario y la casi desaparición del déficit global, lo que ha permitido una significativa reducción de la deuda pública.

La evolución de las economías de América Latina no es un hecho aislado, sino que, por el contrario, tiene lugar en un contexto de generalizado crecimiento de la economía mundial. En este sentido, cabe señalar que, aunque las tasas de crecimiento de la región son elevadas en términos históricos, son inferiores a las observadas en otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, no se puede ignorar que esta comparación está influida por el bajo crecimiento observado en los últimos años en las dos mayores economías de la región, Brasil y México, que representan en conjunto el 60% del producto regional. Como puede verse en el gráfico I.3, el desempeño de los países de América Latina medido por el promedio simple de las tasas de crecimiento no es muy diferente del desempeño del mundo en desarrollo sin China.

Por otro lado, en los últimos años ha tenido lugar un fortalecimiento de la posición externa de los países de la región, que obedece no solo a la mencionada evolución de la cuenta corriente, sino también a la liquidez que ha caracterizado a los mercados internacionales de capitales, que se tradujo en una disminución del riesgo país y se reflejó en el aumento de las reservas internacionales y en la reducción del endeudamiento neto externo, hecho al que contribuyó también la evolución de las cuentas públicas. Además, las mejores condiciones financieras han permitido a los países mejorar el perfil de la deuda, tanto en términos de plazos como de tasas de interés, e incrementar al mismo tiempo la proporción de la deuda denominada en moneda nacional.

La continuidad del incremento del nivel de actividad, por otra parte, ha permitido una mejora de los indicadores del mercado de trabajo, como lo demuestra la disminución de la tasa de desempleo del 9,1% en 2005 al 8,6% en 2006 y al 8,3% proyectado para 2007. Adicionalmente, los nuevos

Gráfico 1.3
TASAS DE CRECIMIENTO MUNDIAL (2004-2007)
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

puestos de trabajo se caracterizan por ser de mejor calidad, como queda de manifiesto cuando se observa la creciente participación del empleo formal asalariado en el aumento del empleo.

Cabe destacar que, a diferencia de lo que había ocurrido hasta el año 2006, en 2007 se observó un generalizado incremento de los índices inflacionarios que obedeció, en gran medida, al aumento de los precios de los productos energéticos y de algunos alimentos. Este problema está comenzando a generar alguna preocupación, especialmente teniendo en cuenta que en la actual coyuntura la posibilidad de controlar una mayor inflación por la vía de mayores tasas de interés puede tener costes elevados en relación con otras variables clave como es el caso del tipo de cambio real.

Aunque en 2007 se han confirmado nuestras previsiones en materia de crecimiento económico y la evolución de las principales variable macro, no puede soslayarse la mención a la volatilidad de los mercados financieros internacionales y a las perspectivas de desaceleración de la economía estadounidense. Aunque América Latina está mejor preparada que en el pasado para afrontar un empeoramiento del contexto externo, es altamente probable que esto se traduzca en una menor tasa de crecimiento regional en 2008, si bien cabe esperar que la evolución de las economías de nuestra región se vean afectadas de manera heterogénea.

La organización de este capítulo es la siguiente. En la próxima sección analizaremos con detalle algunas de las características más sobresalientes

de la macroeconomía de este período tan particular por el que están atravesando las economías de nuestra región. En la sección 3 se presentan los que, a nuestro juicio, son los principales aportes y los principales dilemas de la política macroeconómica de los países de América Latina. En la sección 4 se analiza exhaustivamente el mercado de trabajo regional. El capítulo finaliza con un debate sobre las perspectivas económicas de la región.

2. Una coyuntura con pocos antecedentes históricos

2.1. El contexto externo y la cuenta corriente

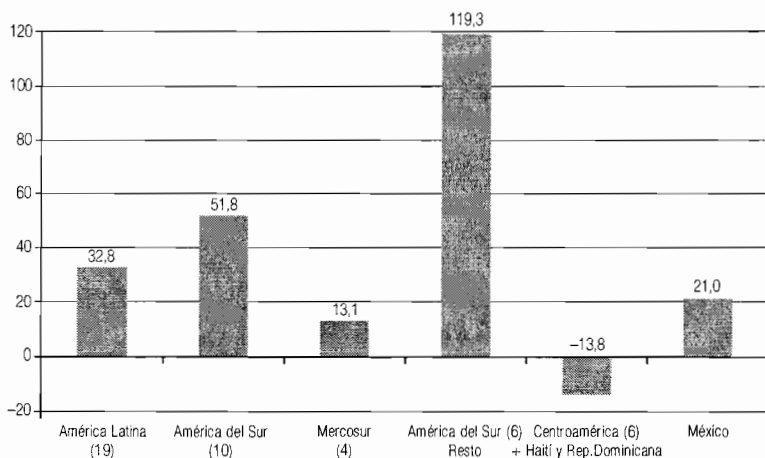
La coyuntura por la que atraviesa América Latina y el Caribe en los últimos años está en el marco de una extraordinaria evolución de la economía mundial, caracterizada por un crecimiento sostenido y difundido. En efecto, de acuerdo con un informe de las Naciones Unidas, en el año 2006 el crecimiento mundial fue del 4% en un contexto en el que 96 de un total de 159 países analizados mostraron tasas de crecimiento del producto por habitante superiores al 3%¹. De esos países, 63 son economías en desarrollo, 13 de las cuales corresponden a América Latina y el Caribe.

Otros elementos destacados, más allá de la prolongada expansión de la economía mundial, que han influido significativamente en la evolución de la economía regional son la creciente incidencia de China e India en la demanda global y la abundante liquidez que ha caracterizado, al menos hasta comienzos de 2007, los mercados internacionales de capitales. Las favorables condiciones externas permitieron que, de manera sorprendente en la historia económica de la región, el crecimiento fuera acompañado por un superávit en la cuenta corriente.

Los elementos principales en la explicación de la evolución de la cuenta corriente regional han sido dos: los términos de intercambio y las remesas de los trabajadores emigrados. Ambos elementos, por otra parte, han afectado a los países de la región de manera muy dispar. No sorprende,

¹ Véase *World Economic Situation and Prospects 2007. Update as of mid-2007*, Nueva York, Naciones Unidas, mayo de 2007. En esta publicación se considera dentro del grupo de países desarrollados a la totalidad de la Unión Europea (incluidos Bulgaria y Rumania), además de Islandia, Noruega y Suiza.

Gráfico I.4
VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO
(2007)
(año 2007 versus el promedio de los noventa)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

por lo tanto, que, aunque vista en conjunto la región presenta un superávit creciente en la cuenta corriente, este excedente se concentra en una minoría de países. En efecto, en 2004 solo 8 de 19 países de América Latina mostraban un saldo superavitario, mientras que en 2005 y en 2006, el excedente regional correspondía apenas a siete países, en ambos casos se trataba de economías suramericanas².

Para el promedio de la región, se estima que los términos de intercambio se incrementaron alrededor del 2% en 2007, con lo que pasarían a ser un 33% más altos que el valor promedio de los años noventa. Sin embargo, la mejora de los términos de intercambio benefició principalmente a los países de América del Sur, y sobre todo a los países especializados en la exportación de petróleo y otros productos relacionados con la energía y los metales. México, en menor medida, también tuvo una mejora en sus términos de intercambio, mientras que en los países del Mercosur, los cambios observados en los mercados internacionales de bienes no se reflejaron tanto en los términos del intercambio, sino más bien en el aumento de los volúmenes exportados. En cambio, los países de Centroamérica, importadores

² De hecho, cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Venezuela) son la fuente de prácticamente todo el superávit en cuenta corriente de la región.

netos de petróleo y competidores de China en el mercado estadounidense no solo han sufrido un deterioro de los términos del intercambio, sino también una reducción de sus ventas externas en términos reales, respecto de la década de los noventa.

Por otro lado, como es sabido, muchos de los países de Centroamérica integran, junto a México, el conjunto de receptores de cuantiosos recursos por concepto de remesas de trabajadores emigrados. En la región en su conjunto, las remesas representaron en 2007 un 2% del PIB, pero en Centroamérica equivalieron a un 11,3% del PIB y en México a un 2,8%, es decir más de lo que este país recibe por concepto de inversión extranjera. En los tres países del Caribe que son grandes receptores de remesas estas representan, en promedio, cerca del 6% del PIB.

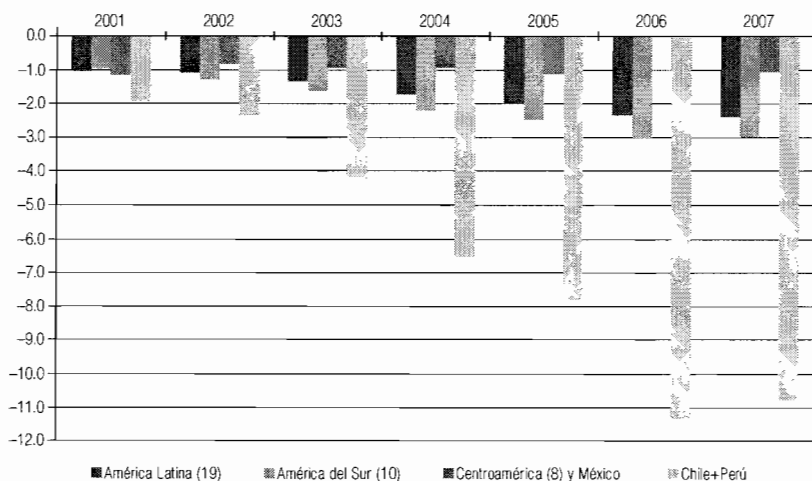
Otro rasgo característico de la evolución de la cuenta corriente del balance de pagos en los últimos años es el significativo aumento que han registrado las remesas de utilidades realizadas por las empresas extranjeras a sus casas matrices, en especial en América del Sur, como se puede ver en el gráfico I.5. Esta circunstancia está asociada a la mejora de los precios de algunos productos básicos y al hecho de que, en muchos casos, la explotación de recursos naturales está en manos de empresas extranjeras. En este sentido, vale la pena destacar que Chile y Perú concentran un 36% de los egresos de divisas correspondientes a este concepto, a pesar de que solo representan el 8% del PIB regional medido en dólares corrientes³.

En el gráfico I.6 se ilustran los efectos mencionados en términos del PIB de los países, a partir de la desagregación de las variaciones registradas en las cuentas corrientes entre el año 2000 y el promedio 2006-2007. En América del Sur se produjo una mejora del saldo en la mayoría de los países (salvo Colombia), debido al efecto combinado de un avance de los términos de intercambio y del saldo comercial en términos reales.

Como se ve en el gráfico I.6A los países más beneficiados por la mejora de los términos de intercambio son Venezuela y Chile, parcialmente compensada en este último país y en Perú por los mayores pagos a factores productivos en manos de no residentes. Estos pagos, como se señaló anteriormente, corresponden a las remesas de utilidades de empresas extranjeras radicadas en estos países y dedicadas, sobre todo, a la actividad minera. Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay son los que registran mayores aumentos del volumen exportado. Es interesante

³ La importancia de las remesas de utilidades como proporción del PIB de los países se presenta en el gráfico I.6.

Gráfico I.5
REMESAS DE UTILIDADES
(en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

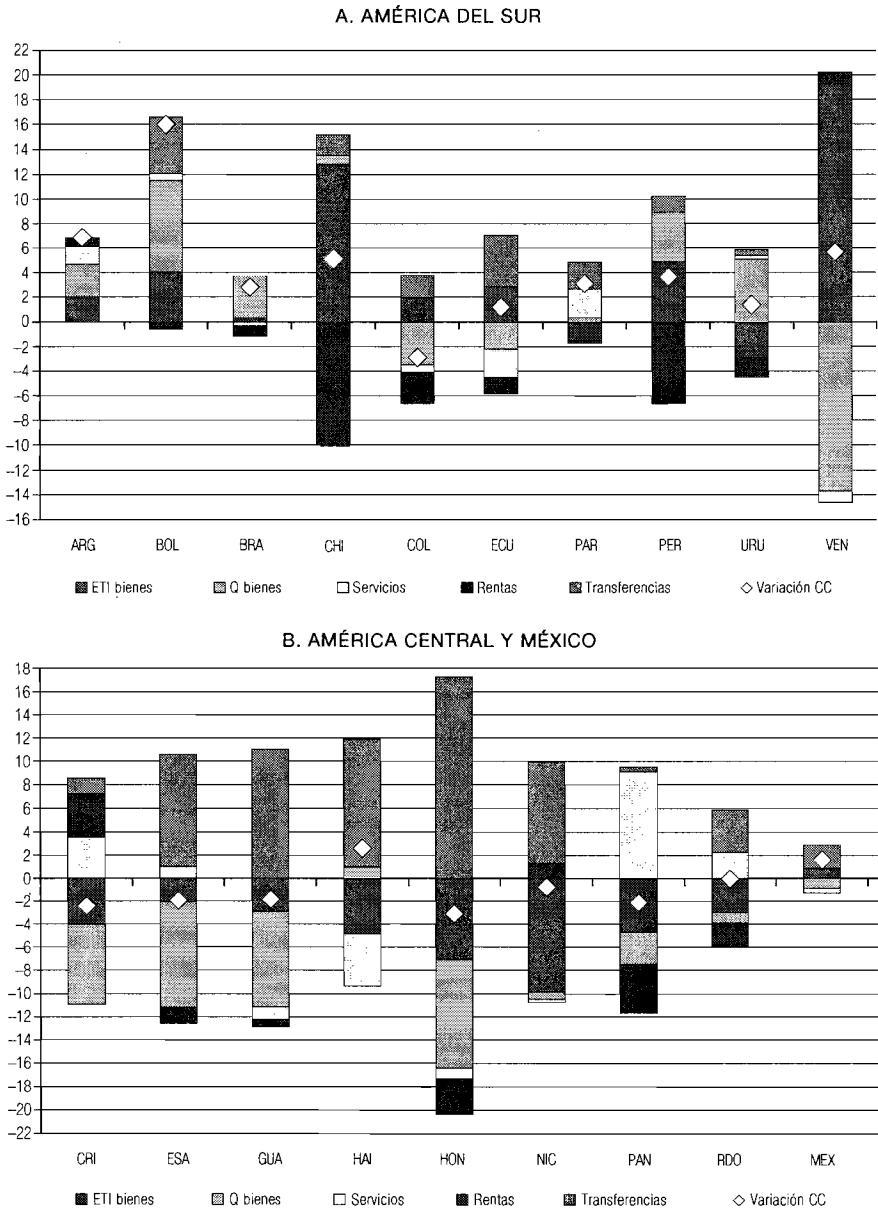
señalar que en varios países de América del Sur (Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay) las remesas de trabajadores emigrados comienzan a tener una destacada importancia.

En el gráfico I.6B se muestra la descomposición de la variación de las cuentas corrientes para México y Centroamérica. Un elemento común a estos países es el deterioro de la balanza comercial a precios constantes y, con la excepción de México, el impacto negativo de la evolución de los términos de intercambio. Con la excepción de Costa Rica y Panamá, es muy significativo el ingreso de divisas por concepto de remesas de los trabajadores emigrados. Estos dos países, junto con República Dominicana, presentan un efecto positivo significativo derivado del balance de servicios.

Es interesante destacar que, si se considera el resultado de la balanza básica, es decir, la cuenta corriente más el saldo de la entrada neta de divisas por concepto de inversión extranjera directa (IED), el resultado es positivo aun en el caso de América Central. En los países, con muy pocas excepciones, se observa que incluso aquellos que presentan un déficit considerable en el resultado de la cuenta corriente, son superavitarios al computar los ingresos en concepto de IED.

Como puede verse en el gráfico I.7, el buen comportamiento de los indicadores del sector externo subsiste aun si realizamos el cálculo

Gráfico I.6
DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DEL SALDO DE LA CUENTA
CORRIENTE ENTRE EL PROMEDIO 2006-2007 Y EL 2000
(en porcentajes del PIB)



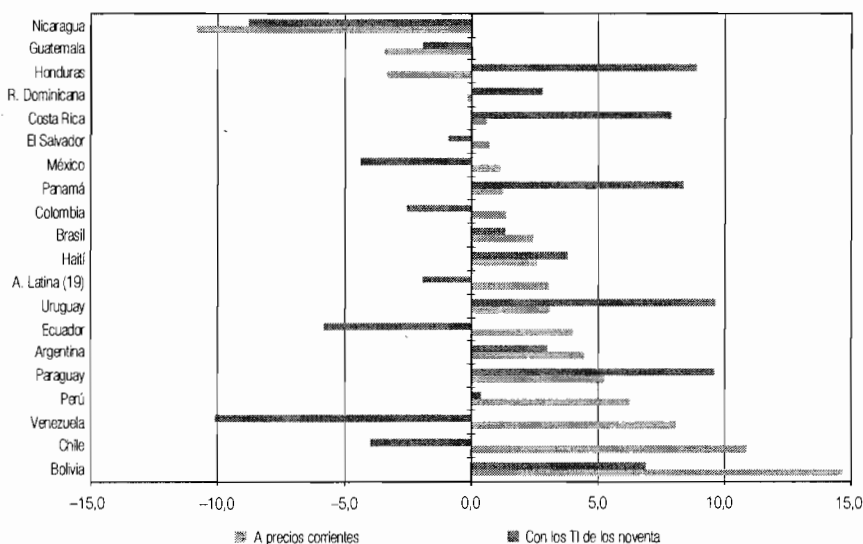
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

computando los términos de intercambio correspondientes a la década de los noventa. Aunque el conjunto de la región pasa de un superávit del 2,7% a un déficit del 1,5%, este cambio de signo se explica, en gran medida, por Venezuela y México y al hecho excepcional de que Brasil registra en 2006 un saldo negativo por concepto de IED, debido a la compra de una empresa extranjera por parte de una empresa brasileña. De esta forma, se puede concluir que, con pocas excepciones, los equilibrios macroeconómicos de los países de la región asociados al sector externo no son tan sensibles al nivel de los términos del intercambio.

2.2. Producto, ingreso y componentes de la demanda

Un hecho característico de los últimos años es que el ingreso nacional bruto disponible (YNBD) de los países de la región se ha venido expandiendo a una tasa superior a la del PIB. En 2007 el incremento ha sido del 6,6%, impulsado en gran medida por el efecto de la ganancia del intercambio, cuyo aumento fue equivalente al 3,6% del PIB. En el conjunto de la región,

Gráfico I.7
BALANZA BÁSICA A PRECIOS CORRIENTES Y CON LOS
TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE LOS AÑOS NOVENTA (2007)
(en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

el efecto de los distintos componentes que explican la diferencia entre el PIB y el YNBD ha sido bastante heterogéneo.

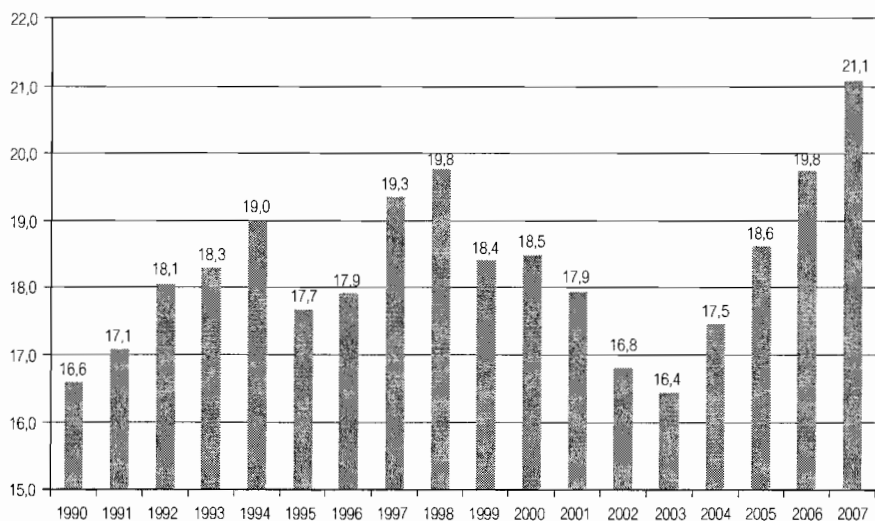
En los países exportadores de metales y minerales e hidrocarburos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) se registró un significativo incremento del YNBD, que obedeció fundamentalmente a la mejora de los términos de intercambio, pese a que en algunos casos se observó también un aumento considerable del pago neto de utilidades y dividendos al del resto del mundo (Chile y Perú). En los demás países de América del Sur, el YNBD también mostró un alza superior a la del PIB, aunque más moderada. En Centroamérica, pese a la disminución del poder adquisitivo de las exportaciones, la ampliación de las remesas de los emigrantes permitió que, en algunos países, el YNBD creciera a una tasa mayor que la del PIB (Guatemala, El Salvador y, especialmente, Honduras). En el caso de México, la expansión del ingreso nacional es atribuible tanto a la mejora de los términos de intercambio como al aumento de las transferencias corrientes netas recibidas.

Dado el aumento del YNBD en la región, y pese al significativo dinamismo del consumo, el ahorro nacional volvió a aumentar considerablemente en varios países y, a precios corrientes, representó un 21,9% y 21,2% del PIB en 2006 y 2007, respectivamente, los registros más altos desde 1990. En tanto, tal como viene sucediendo desde 2003, en 2006 y 2007 el ahorro externo fue disminuyendo progresivamente hasta alcanzar el -1,7% y -0,6% del PIB, respectivamente. Por consiguiente, al igual que en los años anteriores, la inversión regional se financió enteramente con ahorro nacional.

La demanda interna de los países de la región se elevó un 7,2% en 2006 y un 7,9% en 2007, lo que representa una mejora con respecto a las cifras registradas en 2005 y 2004 (5,7% y 6,6%, respectivamente). El aumento se derivó de la aceleración de la formación bruta de capital fijo (12,4% en 2006 y 12,6% en 2007) y, en menor medida, por el alza del consumo (6,2% y 7%, respectivamente), que respondió a la mejora observada en los indicadores de desempeño del mercado de trabajo, así como a la significativa expansión del crédito bancario al sector privado.

La formación bruta de capital ha sido el componente más dinámico de la demanda y creció, entre 2004 y 2007, a una tasa anual equivalente al 11,4%. Este crecimiento refleja no solo el dinamismo de la construcción, sino, sobre todo, de la inversión en maquinaria y equipos, cuya contribución alcanzó casi dos tercios del alza de la formación bruta de capital de los últimos cuatro años. Como porcentaje del PIB, la formación bruta de capital fijo superó en 2007 el 21%, nivel máximo del período 1990-2007 (véase el gráfico I.8).

Gráfico 1.8
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO
(como porcentaje del PIB a precios constantes de 2000)

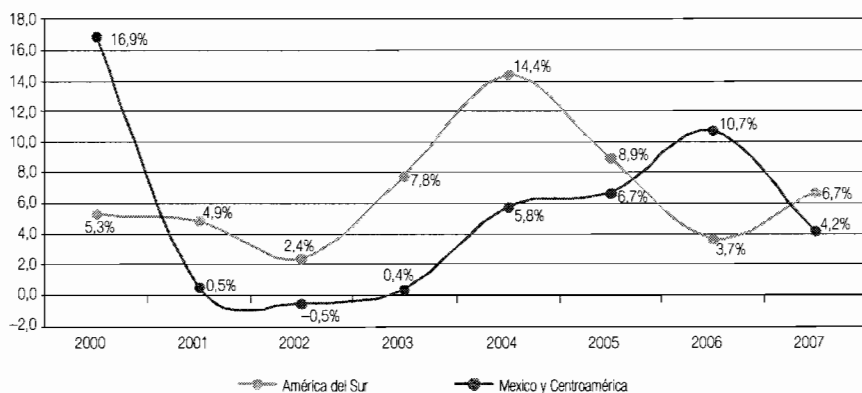


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Las diferencias que se observan en la evolución de las economías de la región se reflejan también en el comportamiento de los elementos más dinámicos de la demanda en los últimos años: la inversión y las exportaciones. Así, por ejemplo, el aumento de la formación de capital es evidentemente mayor en los países de América del Sur, favorecidos por la mejora de los términos de intercambio. Algo similar ocurre con el volumen exportado de bienes y servicios, que ha venido creciendo desde el año 2005 a tasas superiores a la registrada por el PIB, aunque decrecientes. En 2007 las cantidades exportadas (bienes) crecieron un 5,1%, después de haber aumentado un 6,9% en el año 2006, los países de América del Sur fueron los que registran los mayores aumentos.

Por último, es interesante observar el alza actual de las exportaciones de servicios reales en algunos países de la región. En primer lugar, cabe destacar que la tasa promedio de incremento de estas exportaciones es similar o incluso levemente superior a la de los bienes. Además, entre los países cuyo crecimiento supera el promedio regional sobresale, en Centroamérica, El Salvador, que se agrega a los más conocidos de Panamá y Costa Rica. Llama también la atención el notable crecimiento que muestran varios países de América del Sur, entre los que destacan Argentina, Colombia,

Gráfico 1.9
TASA DE VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES
(en porcentaje a precios de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Uruguay y Venezuela, todos con tasas de expansión de las exportaciones de servicios reales superiores al 10% anual en promedio⁴.

Mientras tanto, impulsado por el aumento del nivel de actividad y por una significativa apreciación cambiaria, el volumen importado de bienes registró una aceleración del crecimiento en 2006 y aumentó un 13,8% en 2007, debido a lo cual las exportaciones netas contribuyeron negativamente al crecimiento, tal como viene ocurriendo desde el año 2004. Cabe señalar que, como se ha determinado en varios estudios, una característica común a la mayoría de los países latinoamericanos es que la elasticidad ingreso a largo plazo de las importaciones es sustancialmente mayor a uno⁵.

⁴ Para un análisis desagregado del comportamiento de los servicios reales, véase CEPAL (2007b).

⁵ Véanse entre otros, A. Senhadji, "Time-Series Estimation of Structural Import Demand Equations: A Cross-Country Analysis", *IMF Working Paper*, N° 132, Washington, D.C., 1998; y O. Bello y J. Pineda, "Las elasticidades de largo plazo de las importaciones agregadas de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, inédito. En este último trabajo, usando como medida de ingreso el PIB real y como medida de precios el tipo de cambio real, el rango de la elasticidad ingreso de las importaciones va del 0,67, para Perú, al 2,54, para Uruguay, con una media de 2. Cuando se utiliza el PIB real -exportaciones como medida de ingreso, y de nuevo controlando por el tipo de cambio real-, el rango de esa elasticidad va del 0,65, para Perú, al 3,09, para Uruguay, con una media de 1,4. En el primer caso solamente un país registró una elasticidad menor a la unidad mientras que en el otro caso, dos países, Perú y Honduras, presentaron una elasticidad ingreso menor a uno.

2.3. Activos y pasivos externos y vulnerabilidad macroeconómica

En 2007 siguió fortaleciéndose la posición pasiva neta con el exterior de América Latina y el Caribe, reduciendo de esta forma su vulnerabilidad, tanto mediante la reducción de sus pasivos externos como del incremento de los activos de reserva. El saldo de la balanza básica se estima en cerca del 3% del PIB, gracias a la disminución del saldo positivo en cuenta corriente, que se estima en un 0,6% del PIB y de la IED neta, que es alrededor de los 80.000 millones de dólares.

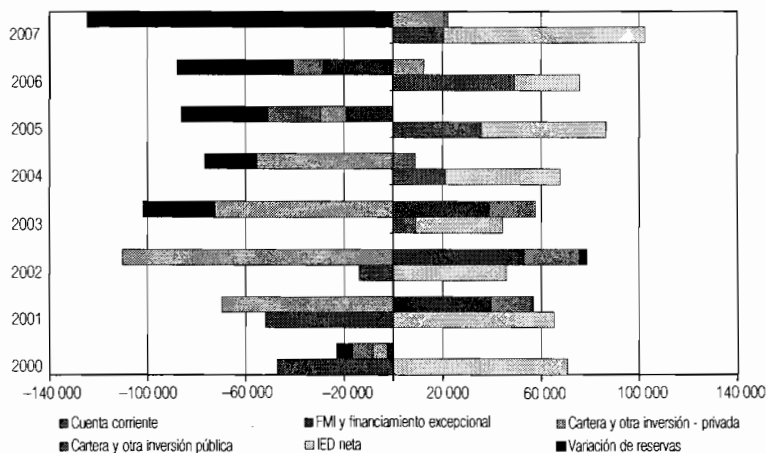
En 2006 las entradas de IED en la región ascendieron a unos 69.000 millones de dólares, cifra similar a la del año anterior. Sin embargo, la cuantiosa corriente de inversiones directas de la región en el exterior, unos 42.000 millones de dólares, se tradujo en un descenso del 47% de la IED neta. Aunque este hecho obedece principalmente a lo acontecido en Brasil, varios países registraron un aumento de las inversiones directas en el exterior (Argentina, Chile y Venezuela)⁶. Por su parte, en 2007 la entrada de IED superó los 100.000 millones de dólares (3% del PIB), lo que representa un aumento del 49% respecto de 2006. Al mismo tiempo, las salidas de IED se moderaron, cayendo a la mitad respecto de 2006, con lo cual la IED neta se triplicó en 2007, alcanzando unos 82.000 millones de dólares (2,4% del PIB).

Además de los excedentes positivos resultantes en la balanza básica, la mayoría de los países de la región experimentó en 2006 una importante entrada de capitales, comportamiento que siguió en 2007⁷. Este influjo de divisas, añadido a los buenos resultados de la balanza básica, aumentó las presiones sobre el tipo de cambio y motivó una fuerte acumulación de reservas internacionales. Estos movimientos han aminorado como consecuencia de las turbulencias verificadas en los mercados internacionales a partir de agosto de 2007, pero podrían volver a observarse en la medida en que los mercados internacionales de capitales recuperen la calma, favorecidos por la agresiva estrategia de reducción de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos.

⁶ Al igual que en los restantes países en desarrollo, la relevancia de la inversión directa de empresas de América Latina y el Caribe en el exterior es un fenómeno reciente que se basa en las operaciones de un grupo relativamente limitado de empresas, conocidas como "translatinas". Véase "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006", CEPAL.

⁷ En Venezuela se registra una significativa salida neta de capitales, tanto del sector privado como del público, asociada a los excedentes provenientes de las exportaciones petroleras. También Chile registra una salida neta de capitales, que se explica por la constitución en el exterior de un fondo de estabilización asociado al precio del cobre.

Gráfico I.10
FUENTES Y USOS DE LA BALANZA DE PAGOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(en millones de dólares)



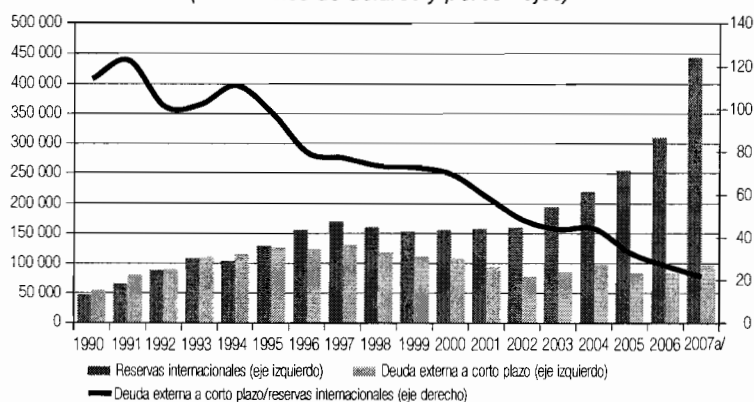
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

El superávit de la balanza básica, sumado a los incentivos provenientes de la reducción de las tasas de interés internas y de la mayor flexibilidad de los tipos de cambio, ha impulsado en los últimos años una notoria reducción de la carga de la deuda externa, tanto en relación con el PIB como con las exportaciones⁸. Aunque en algunos países la deuda externa sigue siendo elevada, el coeficiente deuda externa/exportaciones de bienes y servicios ha disminuido a menos de la mitad del nivel registrado hace diez años si se calcula sobre la base de la deuda total y, a alrededor de la tercera parte si se la calcula como deuda neta de reservas internacionales.

Tal como ocurre en otras regiones, los países de la región han aumentado sus reservas internacionales a tasas crecientes. Como puede verse en el gráfico I.11, los países de la región han acelerado en 2006 y 2007 el ritmo de aumento de sus reservas, como consecuencia de la intervención en los mercados de cambios motivada por la preocupación de algunos bancos centrales (especialmente en Brasil, Colombia y la Argentina) respecto del nivel del tipo de cambio real. Las reservas internacionales de la región pasaron de crecer alrededor del equivalente al 1% del PIB en 2004 al 1,6% en 2006, en tanto que, para 2007, el crecimiento se estima por encima del 2% del PIB regional.

⁸ Sin embargo, en ambos casos también es digno de mención el comportamiento de las variables del denominador de esos coeficientes.

Gráfico I.11
DEUDA EXTERNA A CORTO PLAZO Y RESERVAS INTERNACIONALES
(en millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

a Cifras preliminares.

La importancia de este aumento de la liquidez, junto con un mejor perfil de la deuda, se pone en evidencia cuando se compara la relación entre la deuda externa a corto plazo y las reservas internacionales, relación que ha venido reduciéndose aceleradamente (gráfico I.11). Además de los menores coeficientes de endeudamiento externo, la vulnerabilidad ante los *shocks* externos ha disminuido gracias al descenso del grado de dolarización de varias de las economías de la región, en especial de América del Sur (entre otras, las de Bolivia y Perú).

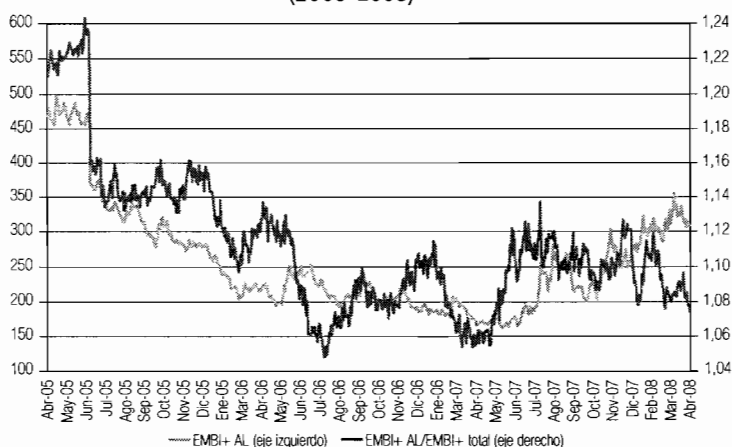
La mejora de la situación de América Latina queda de manifiesto en los mercados financieros internacionales no solo en la evolución de los indicadores de riesgo soberano, sino también en la calificación más favorable de la deuda de varios países de la región⁹, al menos cuando se mira desde una perspectiva a medio plazo. En efecto, la prima de riesgo observada a comienzos de octubre de 2007 es alrededor del 40% de la que se registraba a fines del año 2003.

⁹ Standard and Poor's mejoró la calificación de riesgo de la deuda a largo plazo en moneda extranjera de varios países de la región en 2006 y principios de 2007: Argentina (B en marzo y B+ en octubre de 2006), Belice (B en febrero de 2007, después de la reestructuración de su deuda externa), Brasil (BB en marzo de 2006 y BB+ en mayo de 2007), Chile (A en marzo de 2006), Colombia (BB+ en abril de 2007), Guatemala (BB en julio de 2006), Paraguay (B en junio de 2007), Perú (BB+ en noviembre de 2006), Surinam (B en diciembre de 2006) y Uruguay (B+ en septiembre de 2006). Por otra parte, Ecuador sufrió una baja de su calificación en enero de 2007 (CCC) y lo mismo ocurrió con Granada en abril (CCC+).

Recientemente, como consecuencia de algunos episodios perturbadores de la estabilidad de los mercados financieros internacionales¹⁰ y del creciente deterioro de la situación en el mercado de crédito hipotecario de alto riesgo (*subprime*) de Estados Unidos, se interrumpió la tendencia marcadamente descendente del riesgo país de los países de la región. El EMBI+, había alcanzado sus mínimos históricos (168 puntos base) a final de mayo de 2007, momento a partir del cual inició una escalada que lo llevó por encima de 300 puntos básicos a mediados de marzo de 2008.

Como muestra el gráfico I.12, en este ascenso aumentó el EMBI+ relativo de Latinoamérica (con respecto al de los mercados emergentes en general). Este incremento del riesgo relativo de la región, sin embargo, se explica por la evolución de los precios de los bonos de Argentina y Venezuela, incluso antes de que se desatara el último episodio de volatilidad financiera global. En los demás países de la región tendió a moverse como el promedio de las economías emergentes.

Gráfico I.12
EMBI+ DE AMÉRICA LATINA Y SU RELACIÓN CON EL EMBI+ TOTAL
(2005-2008)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

¹⁰ El aumento de la volatilidad de los mercados financieros internacionales comenzó bastante antes de la crisis del mercado de hipotecas *subprime*. En mayo de 2006, varias economías emergentes realizaron liquidaciones de la posición de deuda debido a la acentuación de la aversión al riesgo provocadas por las expectativas de mayor inflación en Estados Unidos y de un consecuente endurecimiento de la política monetaria. A fines de febrero y principios de marzo de 2007, se produjo otro hecho perturbador, esta vez inducido por el anuncio de ajustes de política económica en China con vista a contener el alza de los precios de los activos en ese país, que provocó una caída en la bolsa de Shangai de casi un 9%.

3. La contribución y los dilemas de la política macroeconómica

3.1. La política fiscal

Tal como ha venido ocurriendo en los últimos años, en 2007 las cuentas fiscales de la región registraron un balance global cercano al equilibrio, mientras que el balance primario de los países de la región, calculado como promedio simple, volvió a ser superavitario. Esta positiva evolución de las cuentas fiscales permitió que continuara la disminución de la deuda pública como porcentaje del PIB, del 44% en 2005 al 37% en 2006 y al 32% en 2007. Además, los países de la región han aprovechado las favorables condiciones macroeconómicas de los últimos años para aplicar activas políticas de gestión de pasivos que han contribuido a reducir su vulnerabilidad financiera.

A fines de 2007, el desempeño fiscal de los gobiernos centrales de los países de la región les permitió registrar en promedio simple un superávit primario del 2,2% del PIB, ligeramente inferior al registrado en 2006 (2,4% del PIB). Si se toma en cuenta el déficit global, computando el pago de los intereses de la deuda pública, el déficit se reduce del 1,2% al 0,2% del PIB.

Este superávit primario promedio es reflejo de un desempeño generalizado en lo que respecta a las cuentas fiscales de los países de la región. De los 19 países analizados en 2007 hay 16 que registran un superávit primario (solo Guatemala, Haití y Honduras mantienen déficit primario), lo que contrasta significativamente con lo observado en el año 2002, cuando solo ocho países presentaban un superávit.

En el último año ha aumentado la cantidad de países que han registrado un deterioro del saldo fiscal. En 2007, de los 19 países analizados, en 12 se produjo un aumento del déficit o una reducción del superávit. Esto contrasta con lo ocurrido en 2006 y 2005, años en que solamente cuatro países mostraron un deterioro.

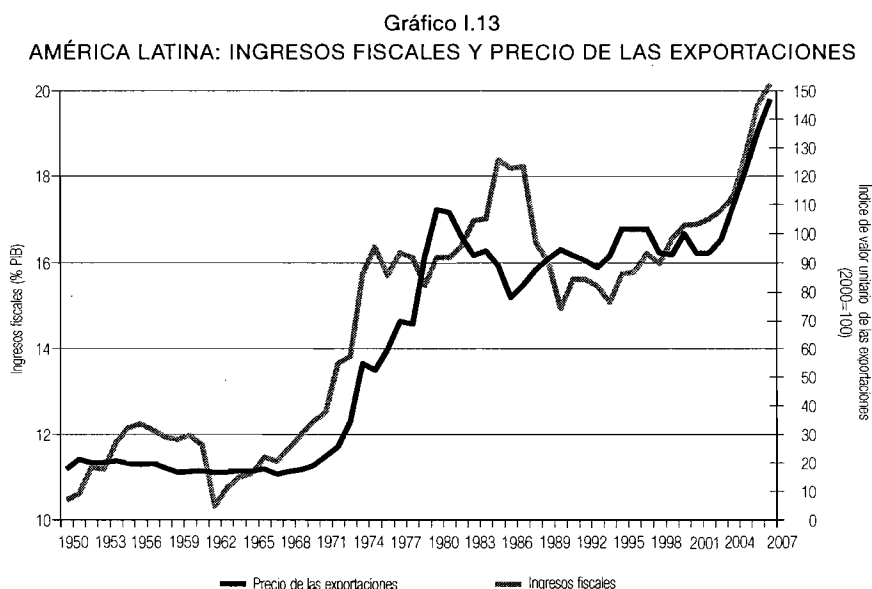
El desempeño fiscal observado en el año 2007 presenta diferencias con respecto al período 2002-2006. Mientras la mejora de la situación en los años 2002-2004 respondía a un aumento de los ingresos fiscales y al hecho de que los gastos crecían en promedio menos que el producto de la región, en 2004-2006 el alza del superávit primario responde al notable incremento de los recursos, que compensa con creces el incremento de los gastos públicos de los últimos dos años. Esta situación varía en 2007, año en que el superávit primario disminuye, debido a que los gastos aumentan más que los ingresos.

3.2. Evolución de los ingresos

Los países en los que más se han acrecentado los ingresos fiscales son los que registran un mayor aumento de los precios de sus productos de exportación. Como se observa en el gráfico I.13, debido a la alta especialización de la región y la elevada proporción de exportaciones correspondiente a productos básicos, los ingresos fiscales son muy sensibles a la evolución de los precios de las exportaciones¹¹.

Dentro de los ingresos fiscales, los ingresos tributarios que, sumados a las contribuciones sociales, representan en promedio más del 80% de los ingresos fiscales (aunque con una elevada disparidad entre países), vienen creciendo sostenidamente en términos del PIB y ya alcanzan los niveles más altos de la serie histórica. El rubro que más ha aumentado es el de impuestos generales sobre bienes y servicios, por lo que la estructura tributaria se ha concentrado en mayor medida en este tipo de impuestos.

Desde una perspectiva a medio plazo, puede decirse que los efectos de la bonanza relativa por la que atraviesa la región sobre la política fiscal dependen del origen de los recursos extraordinarios que reciben



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

¹¹ Para un análisis del impacto de la evolución de los precios de las exportaciones sobre la recaudación tributaria, véase Jiménez y Tromben (2006).

actualmente los países. En Centroamérica y algunos países del Caribe el aumento del ingreso nacional obedece fundamentalmente a las remesas de los trabajadores emigrados y es percibida por el sector privado. En cambio, en casi todos los países de Suramérica y en México, la mayor parte de la variación obedece al efecto de los términos del intercambio, aunque este último país es el mayor receptor de remesas en valor absoluto.

En los países cuyas exportaciones son realizadas en gran medida por empresas estatales, una alta proporción de los recursos que provienen de la mejora de los términos del intercambio es percibida por el sector público. Tal es el caso, en general, de las exportaciones de petróleo y de algunos metales, entre otros el cobre. Cuando las exportaciones no son realizadas por empresas públicas, los recursos se canalizan a las empresas privadas y el Estado solo percibe parte de ellos a través de impuestos.

En síntesis, respecto al impacto fiscal del aumento de las remesas y de los precios de exportación, pueden distinguirse, de manera sucinta, tres situaciones con distinto impacto fiscal. Las remesas y los mejores precios de exportación, cuando la producción es privada, tienen efectos positivos sobre las cuentas públicas a través del aumento de los ingresos impositivos, de forma directa en el caso del aumento de los precios de las exportaciones (a través de impuestos sobre beneficios o sobre las exportaciones) y de manera indirecta, a través del impacto del aumento de las remesas y de los precios de exportación sobre la demanda interna. Una diferencia importante es que las remesas tienden a aumentar el consumo, mientras que las empresas privadas pueden invertir parte de los beneficios o aumentar las utilidades enviadas al exterior, cuando se trata de empresas extranjeras¹².

Cuando se trata de empresas estatales productoras y exportadoras, el impacto sobre los ingresos fiscales es mayor, mientras que el impacto sobre la demanda dependerá de las elecciones de política pública sobre ahorrar el excedente o aumentar el gasto. Esta alternativa le otorga a la política fiscal una mayor capacidad estabilizadora y la posibilidad de canalizar los recursos a un mayor gasto en inversión, ya sea en infraestructura, o en capital humano.

¹² Esto, de hecho, se observa cuando se compara la evolución de la inversión en América del Sur y en Centroamérica, afectadas de manera desigual por la evolución de los términos de intercambio. Lo mismo sucede con la remesa de utilidades de las empresas extranjeras.

3.3. Evolución del gasto

Como ya se ha dicho, el gasto público volvió a elevarse en 2007 y, de acuerdo con la información presupuestaria, el aumento podría acelerarse en 2008. El incremento del gasto es atribuible en forma casi exclusiva a los gastos primarios corrientes, mientras las erogaciones de capital se mantuvieron casi constantes. Aunque varios países de la región están aumentando el gasto en capital, tal como puede verse en el cuadro I.1, la evolución de los gastos corrientes deja poco espacio para la recuperación del gasto en inversión pública, que se encuentra en niveles muy bajos¹³. A esto se suma el hecho de que algunos países están teniendo problemas para incrementar el gasto en capital debido a su escasa capacidad de ejecución, especialmente en los niveles subnacionales.

Cuadro I.1
AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): SITUACIÓN FISCAL 2004-2007

PAÍS	COBERTURA a/ AN	INGRESOS	GASTOS	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO PRIMARIO	PIB NOMINAL
ARGENTINA	2004/2003	20,5	7,7	1,8	115,3	11,1	19,1
	2005/2004	21,6	35,1	31,9	63,5	30,8	18,8
	2006/2005	26,7	21,9	16,6	59,3	23,5	23,0
	2007/2006	32,8	36,2	42,5	3,8	34,3	24,1
BOLIVIA	2004/2003	23,5	12,0	10,5	21,0	10,9	12,5
	2005/2004	27,8	16,9	18,1	11,1	17,6	10,6
	2006/2005	31,3	13,9	19,1	-17,2	15,1	19,1
	2007/2006	14,0	12,1	9,5	27,8	13,5	12,3
BRASIL e/	2004/2003	17,6	-0,4	...	...	5,9	12,5
	2005/2004	16,4	28,5	...	...	24,1	10,6
	2006/2005	11,3	4,8	...	...	8,2	19,1
	2007/2006	14,0	6,6	...	...	9,3	12,3
CHILE	2004/2003	21,3	7,2	6,9	9,2	7,9	14,0
	2005/2004	22,7	9,8	9,1	13,8	10,4	13,5
	2006/2005	27,3	10,5	10,0	13,5	11,2	17,3
	2007/2006	17,0	13,1	12,1	18,1	13,8	10,3

(Continúa)

¹³ Un análisis de la evolución reciente de la inversión pública en América Latina puede encontrarse en Lucioni (2004) y en el Estudio Económico 2004-2005.

Cuadro I.1 (conclusión)

COLOMBIA	GC						
	2004/2003	16,0	17,3	19,6	8,5	20,2	13,3
	2005/2004	14,8	10,6	8,8	39,9	13,9	12,2
	2006/2005	22,7	16,4	14,9	35,3	11,5	12,6
	2007/2006	14,9	9,8	7,8	33,7	8,7	11,6
ECUADOR	GC						
	2004/2003	8,6	12,7	15,2	5,9	15,6	14,0
	2005/2004	16,9	13,4	15,0	8,4	14,8	13,9
	2006/2005	13,9	12,0	12,6	10,4	12,4	11,3
	2007/2006	23,1	22,5	11,5	57,4	26,4	3,9
MÉXICO	GF						
	2004/2003	12,1	11,4	7,4	41,7	12,7	11,9
	2005/2004	11,2	10,2	8,3	21,0	10,0	8,5
	2006/2005	10,4	15,0	14,0	20,2	15,9	9,5
	2007/2006	9,8	11,0	10,4	13,5	11,6	6,6
URUGUAY	GC						
	2004/2003	21,1	11,2	9,8	37,1	13,0	20,2
	2005/2004	8,2	4,4	4,9	-2,3	6,5	7,2
	2006/2005	14,9	11,7	11,2	20,0	12,0	14,3
	2007/2006	13,0	16,6	15,8	28,5	19,4	16,6
VENEZUELA	GC						
	2004/2003	62,7	47,8	46,4	45,7	52,8	58,4
	2005/2004	63,9	43,0	37,7	63,9	47,6	43,0
	2006/2005	40,1	48,8	49,1	49,7	56,2	30,3
	2007/2006	20,5	7,9	9,3	8,6	9,1	23,6
PROMEDIO SIMPLE (2007/2006)		17,7	15,1	...	...	16,2	12,8

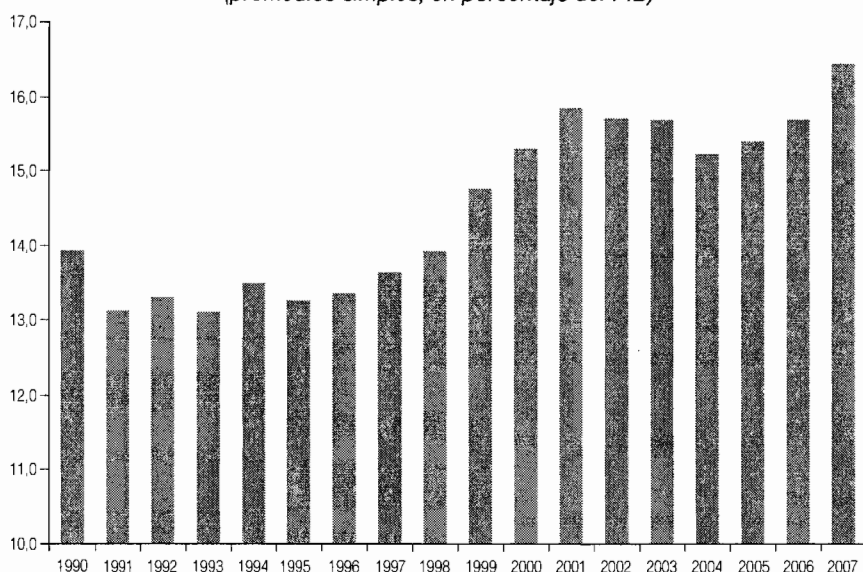
^a Las siglas de la cobertura se definen como AN: Administración Nacional, GC: Gobierno Central, GF: Gobierno Federal.

Por otra parte, la evolución de los últimos años muestra una marcada aceleración de la tasa de crecimiento del gasto. En términos reales, el gasto primario se elevó en promedio un 5,9% en 2003, un 10,9% en 2004, un 10% en 2005, un 12,1% en 2006 y 10,7% en 2007.

El incremento del gasto de los últimos años puede ser analizado como la consecuencia de la considerable caída del gasto derivada de los programas de estabilización de comienzos de la década, además del incremento del gasto social, que sigue una tendencia ya evidenciada en parte de la década de los noventa¹⁴; desde esta óptica, puede considerarse

¹⁴ El gasto social, después de la fuerte caída de los años ochenta, se incrementó un 40% en términos reales entre 1991-1992 y 2002-2003.

Gráfico I.14
GASTO CORRIENTE DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE AMÉRICA LATINA
(promedios simples; en porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

apropiado y aun necesario, dados los altos niveles de pobreza e inequidad. Por otra parte, a diferencia del pasado, este aumento del gasto se da en un contexto de consolidación fiscal que, con distinto grado según el país, ha sido generalizado en la región. Esta consolidación, como se señaló, se explica en gran medida por el fuerte aumento de los ingresos fiscales y se refleja en la baja del déficit fiscal global y en la generación de un superávit primario.

La expansión creciente de las erogaciones, sin embargo, plantea distintos problemas. En primer término, la prociclicidad del gasto tiende a ampliar las fluctuaciones propias del ciclo económico, en lugar de atenuarlas. Por otro lado, en muchos casos la expansión del gasto es sostenida por un aumento de los recursos fiscales basado en un aumento de los precios de las exportaciones que, en la medida en que puede ser transitorio, puede poner de manifiesto un problema de financiamiento. Adicionalmente, directa o indirectamente, un mayor gasto público puede transformarse en una presión adicional a la apreciación del tipo de cambio real, especialmente cuando el aumento de los ingresos públicos proviene del incremento de los precios de exportación y no de una mayor presión tributaria.

Cómo manejar el delicado equilibrio, que implica atender legítimos

requerimientos de aumento del gasto, sin echar por la borda el esfuerzo realizado en la búsqueda de un equilibrio sostenible de las cuentas públicas es uno de los principales desafíos de la política fiscal. En este camino, la evaluación de la permanencia o transitoriedad de los aumentos de ingresos y la institucionalización de instrumentos que permitan independizar la política fiscal del ciclo económico serían de gran ayuda.

3.4. La política monetaria y cambiaria

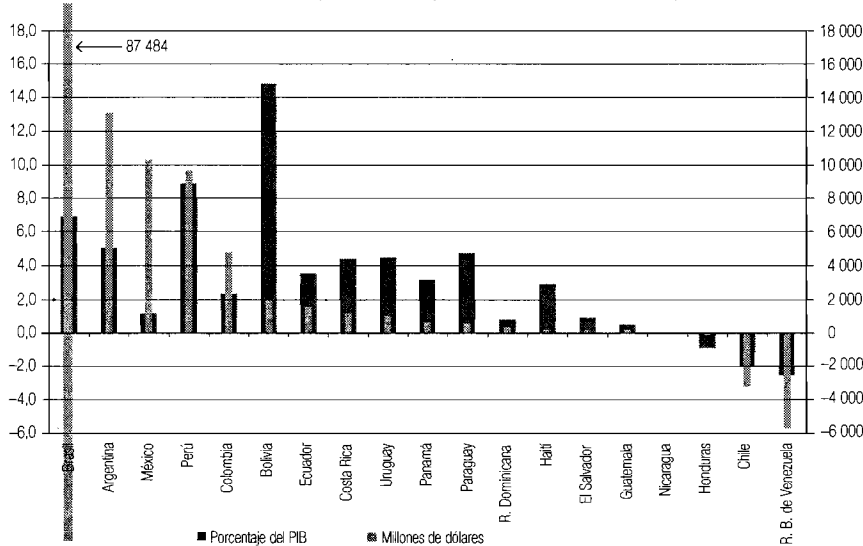
En líneas generales, podría decirse que el elemento común de las estrategias aplicadas por la mayor parte de los bancos centrales durante 2006 y la primera mitad de 2007 fue la gradual disminución del impulso monetario, dada la sostenida expansión del nivel de actividad en la mayoría de los países y las mayores expectativas inflacionarias. Las expectativas de mayor inflación se derivan de la evolución de los precios de los productos básicos, en especial los energéticos y algunos alimentos, y en algunos casos, de la inquietud generada por aumentos de la demanda poco consistentes con los niveles de inversión. Cabe destacar que Brasil, con tasas de interés muy elevadas, y, en menor medida, México fueron excepciones notables dentro de este panorama general. En ambos países se siguió reduciendo la tasa de política monetaria a lo largo de 2006, con el objeto de apuntalar la tasa de crecimiento que se encontraba por debajo del promedio regional.

Sin perjuicio de llevar adelante políticas basadas en metas de inflación, en Brasil, Colombia y Perú las autoridades monetarias mostraron preocupación por el nivel del tipo de cambio real, lo que las llevó a intervenir en los mercados. Como puede verse en el gráfico I.15, también destacan las amplias intervenciones en el mercado de cambios observadas en Argentina, Bolivia, Costa Rica y Paraguay¹⁵.

A pesar de estas intervenciones, durante el año 2006 el tipo de cambio real efectivo de los países de América Latina y el Caribe se redujo (apreciación) un 3%, en promedio, respecto del resto del mundo. Al igual que en 2005, América del Sur registró una apreciación mayor que el promedio

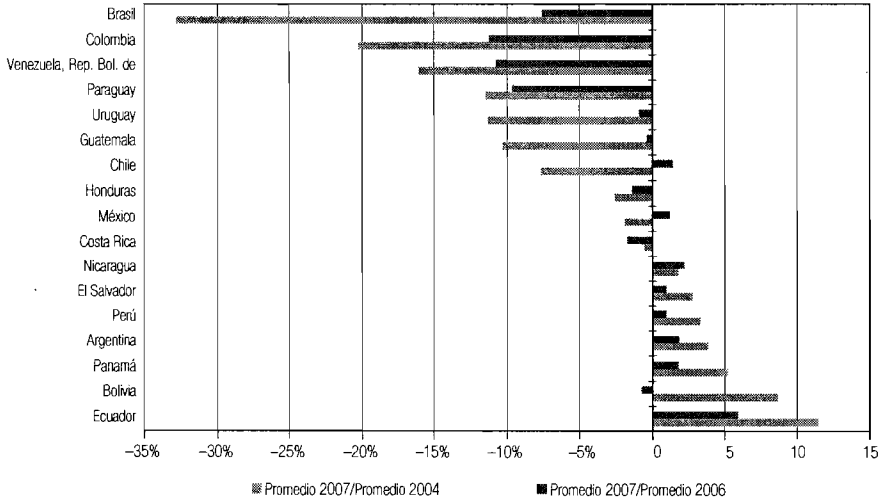
¹⁵ En abril de 2008, el Banco Central de Chile decidió intervenir en el mercado cambiario con el objetivo de fortalecer la posición de liquidez de la economía chilena, y así enfrentar de mejor forma la eventualidad de un deterioro adicional, severo y abrupto del entorno externo. Esta medida se consideró consistente con la evaluación de que el tipo de cambio real se ubica por debajo del nivel que prevalecería una vez que se normalicen las condiciones reales y financieras en la economía mundial.

Gráfico I.15
VARIACIÓN DE RESERVAS INTERNACIONALES NETAS (AGOSTO 2006-AGOSTO 2007)
(en porcentajes del PIB y en millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico I.16
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO (PROMEDIO DE 2007 VERSUS PROMEDIO DE 2004 Y 2006)
(en porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

regional (un 4,6% en promedio durante 2006), mientras Centroamérica, el Caribe y México, en promedio, registraron una apreciación muy limitada (1%). En 2007 se ha observado una prolongación del proceso de apreciación cambiaria en la región. En especial, llama la atención la acentuación de la apreciación del tipo de cambio real en Brasil y en Colombia. La dificultad de los países de la región para mantener la paridad cambiaria en términos reales constituye un motivo de inquietud, habida cuenta de la desaceleración de las exportaciones y el creciente aumento de las importaciones, sobre todo en América del Sur.

La mejora observada en los términos de intercambio, el incremento de la demanda de algunos de los productos que la región exporta y el aumento de los recursos provenientes de las remesas de los trabajadores emigrados constituyen un conjunto de factores que explican esta presión a la baja sobre los tipos de cambio reales de la región. En menor medida, a diferencia de los años noventa, cabría agregar el efecto de la mayor liquidez externa. Aunque esto puede tener una lectura positiva en una región que ha tenido serias dificultades para consolidar un proceso sostenido de crecimiento económico, en gran medida a causa de la escasez recurrente de divisas, se plantean al tiempo algunos dilemas de política económica que no solo influyen en la evolución de la economía a corto plazo, sino que también pueden condicionar la determinación del perfil productivo de los países.

Esta situación, similar a lo que en la literatura económica se define como "enfermedad holandesa", puede restringir el crecimiento cuando el sector perjudicado tiene características que lo hacen clave, tales como un mayor dinamismo, mayores encadenamientos productivos, economías de escala y externalidades. Se plantean así desafíos a la política económica, que pueden comprender tanto cuestiones relacionadas con la estabilidad macroeconómica a corto plazo como la formulación de una estrategia de desarrollo.

El exceso de oferta en el mercado cambiario ha presionado a la baja a los tipos de cambio reales de la región con una intensidad que varía de un país a otro, pero que no ha dependido de la magnitud del esfuerzo de las autoridades monetarias por intervenir en los mercados cambiarios para sostener la paridad.

De manera general, la decisión de contener la apreciación cambiaria pone a los bancos centrales frente a la posibilidad de resignar independencia en el manejo de la política monetaria o esterilizar, mediante operaciones de mercado abierto, la expansión monetaria resultante de la decisión de sostener la paridad real, transfiriendo al futuro, con déficit cuasifiscal, parte

del problema. Se trata, sin dudas, de un problema de muy difícil solución al que los países de la región se han enfrentado incurriendo en costes de variado tipo y con diferentes resultados.

Por citar solo algunos ejemplos, en Brasil el Banco Central ha comprado divisas para sostener la cotización, pagando un alto coste en términos de tasa de interés de los instrumentos de absorción, para no poner en riesgo el programa monetario, pero, como hemos visto, estos esfuerzos no impidieron la apreciación del real. Algo similar ha ocurrido en Colombia. Por el contrario, en Argentina el Banco Central también ha comprado divisas, con un mejor resultado en términos de estabilidad cambiaria, pero con un alto coste en términos de capacidad de manejo de la política monetaria.

En los dos países citados en primer término los bancos centrales mantenían al mismo tiempo elevadas tasas de interés, que incentivaban el ingreso de capitales, mientras que en el caso restante se estaba verificando un fuerte aumento de la demanda interna, en cierta forma impulsado por un crecimiento del gasto público. El elemento común a los tres casos es que los costes asociados a la estrategia de intervención en el mercado de cambios (y el resultado de la misma) estuvieron fuertemente condicionados por un contexto general de política económica que incluía características contradictorias con la decisión de sostener el tipo de cambio real.

Este debate adquiere especial relevancia en la actual coyuntura, ya que los dilemas planteados precedentemente se han agudizado cuando los bancos centrales de la región se enfrentaron, por un lado, con la necesidad de contrarrestar a través de la política monetaria las crecientes presiones inflacionarias que se observan en la región y, por otro, con las consecuencias de la política de reducción de tasas de interés que ha comenzado a implementar la Reserva Federal de Estados Unidos, que coloca una presión a la baja sobre las decisiones de las autoridades monetarias de la región, a riesgo de profundizar, en caso contrario, la ya señalada tendencia a la apreciación cambiaria que se observa en varios países.

La manera en que se resuelva este dilema dependerá de la situación de cada país, en especial de la evolución de la demanda y de la capacidad de respuesta de la oferta de bienes y del nivel de las tasas de interés reales. Ahora bien, si los bancos centrales deciden aumentar las tasas de interés para controlar la demanda, en un contexto de reducción de las tasas internacionales, la consecuencia será un mayor ingreso de capitales y una acentuación de las presiones a la apreciación del tipo de cambio. En este contexto no debiera descartarse la posibilidad de aplicar restricciones a la entrada de capitales, aunque la creciente importancia del mercado de

derivados introduce algunas dudas sobre la efectividad de esta política en la actualidad.

Sin embargo, no aumentar las tasas de interés dejaría sin respuesta al problema de la aceleración de la inflación. Por esta razón, en contraposición a lo que se ha observado en los últimos dos años, creemos que la instrumentación de una política fiscal contracíclica tiene un importante rol que cumplir, ya que demora la apreciación en forma directa, al disminuir la presión sobre el nivel de precios interno, e indirecta, al descomprimir el mercado de crédito, evitando así un aumento de las tasas de interés domésticas.

4. Una mirada a medio plazo sobre la evolución de los mercados de trabajo de la región

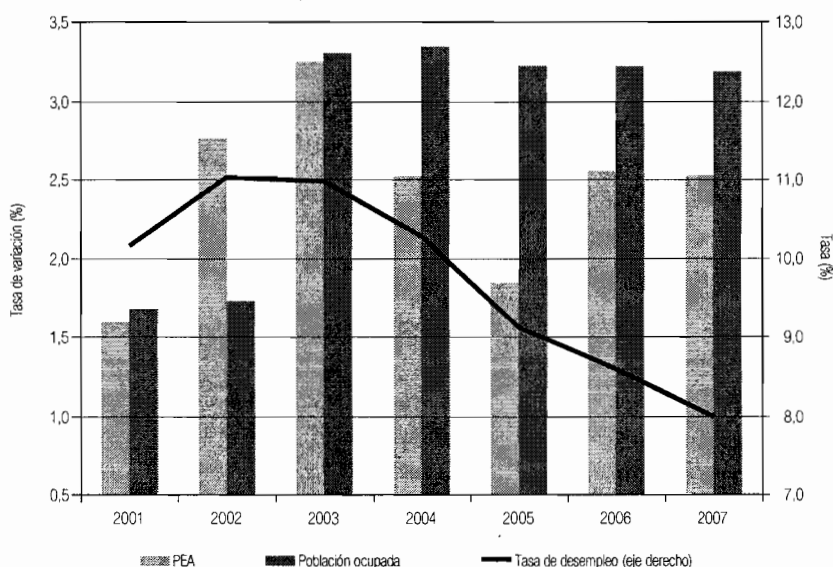
El crecimiento económico dio lugar a un aumento de la demanda laboral, que se reflejó en una significativa generación de empleo formal. De esta manera, a partir de 2003 la tasa de ocupación empezó a recuperarse, acumulando hasta 2007 un incremento de 2,5 puntos porcentuales, que permitió un crecimiento del empleo a una tasa promedio superior al 3% anual en los últimos cinco años, proceso que fue liderado por la generación de empleo asalariado. Al mismo tiempo la tasa de desempleo de la región en su conjunto empezó a caer de un máximo del 11,0% en 2002 y 2003 a un 8,0% en 2007.

De esta manera, en 2007, la tasa de desempleo regresó a los niveles de inicios de los años noventa, mientras que los salarios reales del sector formal, a causa de los todavía altos niveles de desempleo, registraron aumentos moderados y por debajo del crecimiento de la productividad laboral.

Sin embargo, aun después de cinco años de crecimiento, que han tenido efectos sumamente positivos sobre los mercados de trabajo de la región, se estima que en las zonas urbanas de la región todavía hay casi 17 millones de desempleados. Además, muchos empleos no cumplen con las condiciones de calidad mínima, de manera que –más allá de seguir reduciendo la tasa de desempleo abierto– persisten las tareas de incrementar la productividad laboral y mejorar la calidad de empleo.

Por estas razones, entendemos que el análisis de las tendencias recientes de los mercados laborales requiere, para su mejor comprensión, que

Gráfico I.17
EVOLUCIÓN DE LA PEA, LA OCUPACIÓN Y LA TASA DE DESEMPLEO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

se tomen en consideración elementos de carácter estructural que afectan el comportamiento de la oferta y la demanda de empleo en nuestra región. Esto ayuda a comprender por qué, a pesar de las altas tasas de crecimiento que han mostrado las economías de América Latina, aún persisten importantes problemas laborales.

4.1. Tendencias de la oferta laboral

El crecimiento demográfico ha ejercido una fuerte presión en los mercados de trabajo de la región, a los que cada año se incorporaron cohortes etarias cada vez más grandes en búsqueda de empleo. Sin embargo, la transición demográfica de las últimas décadas ha contribuido a mitigar esta presión. La población de la región crece a una tasa anual del 1,3% pero, como consecuencia del cambio demográfico, la población en edad de trabajar se expande a una tasa mayor (a un 1,8% en el quinquenio actual). Por su parte, como consecuencia del aumento proyectado de la tasa de participación, la población económicamente activa (PEA) crece anualmente a un ritmo del 2,1%, que representa el requisito mínimo para la generación de empleo productivo, y excluye una mayor reducción del desempleo y

del subempleo. La diferencia entre la tasa de crecimiento de la población y la de las personas en edad de trabajar genera un bono demográfico, cuya magnitud es aun mayor cuando se considera la comparación entre la primera y la tasa a la que crece la PEA, es decir, la cantidad de personas que efectivamente se incorpora al mercado de trabajo. El bono demográfico representa una oportunidad para los próximos años, dada la disminución de la cantidad de dependientes por trabajador, pero implica una fuerte demanda sobre el sistema de pensiones en las próximas décadas.

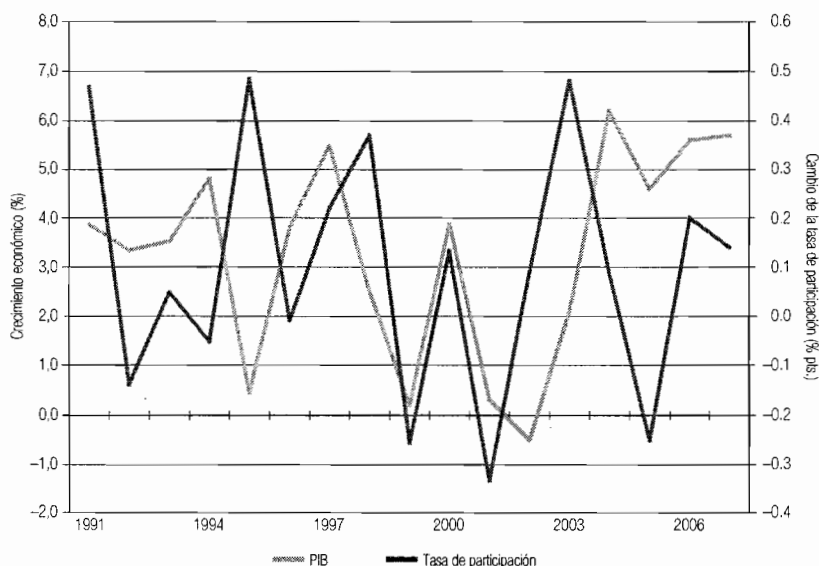
Durante el primer lustro de la presente década, en el ámbito urbano la población económicamente activa se expandió un 2,4% p. a., mientras el número de ocupados aumentó anualmente un 2,6%, lo que se expresó en la caída mencionada de la tasa de desempleo que continuó en 2006 y 2007. La oferta laboral ha venido creciendo en las últimas décadas a partir del marcado incremento de la tasa de participación de las mujeres, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, en las que era tradicionalmente baja. Otros elementos tienden a compensar este efecto, como la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y el incremento del número de personas mayores de 65 años, sobre todo si existen sistemas de protección social con cobertura significativa.

Dado que la primera de las tendencias ha sido la más acentuada, en la mayoría de los países prevaleció el aumento de la tasa global de participación. Por otro lado, la tasa de participación suele mostrar variaciones como reacción a la coyuntura económica. En el ámbito regional, se ha observado, en general, un comportamiento procíclico, que tendió a moderar el aumento del desempleo abierto durante los años de bajo crecimiento económico de fines de la década de 1990 y comienzos de la actual década. Debe tenerse presente, sin embargo, que esta observación de carácter general es el resultado de un comportamiento de la oferta laboral a corto plazo, que está lejos de ser homogéneo. Así, para los últimos diez años se pueden distinguir países con un comportamiento predominantemente procíclico (entre ellos, Argentina, Brasil y México) y otros donde la oferta se ha movido predominantemente en forma contracíclica (entre ellos, Colombia, Perú y Venezuela)¹⁶.

Una hipótesis para explicar esta conducta se basa en el comportamiento variado de los hogares de diferentes niveles de ingresos, frente a

¹⁶ Véase (CEPAL, 2006, pp. 84-85). Un análisis econométrico de panel, por el método de mínimos cuadrados generalizados, con efectos fijos y controlando por heterocedasticidad, arrojó un coeficiente significativo y positivo, indicando un comportamiento procíclico. Sin embargo, al controlar por heterocedasticidad y autocorrelación, el coeficiente no resulta significativamente distinto de cero.

Gráfico I.18
 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PARTICIPACIÓN LABORAL (1991-2007)
 (en porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

shocks económicos que afectan o amenazan afectar sus ingresos laborales. A grandes rasgos se puede argumentar que hogares pobres tienen un comportamiento contracíclico de la oferta laboral, dado que en una crisis económica que afecta su poder de compra (por medio del desempleo o una caída de los ingresos laborales reales) tienden a aumentar la oferta laboral, activando su fuerza laboral secundaria, por ejemplo retirando a jóvenes del sistema educativo para que ayuden a generar ingresos para el hogar. Este comportamiento no se observa de la misma manera en hogares de mayores ingresos, donde los salarios de reserva son más altos, y los aumentos de la oferta laboral de parte de la fuerza de trabajo secundaria ocurren, más bien, en el contexto de mayores oportunidades laborales, o sea en la fase ascendente del ciclo económico.

En el cuadro I.2 se detallan los resultados de las regresiones realizadas por el método de mínimos cuadrados ordinarios sobre los logaritmos de la tasa de participación y del PIB, ambos filtrados por Hodrick-Prescott para obtener el componente cíclico de ambas series para el período de 1985 a 2006. Como puede verse, los resultados alcanzados avalan el análisis anterior y muestran un comportamiento procíclico de la tasa de

participación en Argentina, Brasil y Uruguay, un comportamiento acíclico en Chile, Costa Rica, México y Perú y un comportamiento anticíclico en Colombia y Venezuela¹⁷.

Cuadro I.2
TASA DE PARTICIPACIÓN Y CICLO (1985-2006)

	Coefficiente	Estadístico t
Argentina	0,061	(3,62)***
Brasil	0,205	(2,58)**
Chile	0,112	(1,44)
Colombia	-0,464	(-8,92)***
Costa Rica	0,198	(1,14)
Ecuador	0,208	(0,95)
México	0,06	(1,15)
Perú	-0,014	(-0,14)
Uruguay	0,105	(2,93)***
Venezuela	-0,181	(-3,76)***

Nota: ***significativo al 1%, ** significativo al 5% y * significativo al 10%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Una posible explicación de estas diferencias podría estar en la distinta incidencia de la pobreza en los países. Partiendo de este comportamiento en los hogares se puede suponer que el comportamiento a corto plazo de la población en edad de trabajar en el agregado se determina, por lo menos en parte, por el peso relativo de hogares pobres y no pobres. Si comparamos el nivel de la pobreza urbana de los seis países citados previamente, se observan de hecho niveles menores de pobreza en los países con una modalidad de inserción al mercado laboral predominantemente procíclica (Argentina, 28,2%; Brasil, 35,2%; Uruguay, 14,5%) que en los países con una inserción predominantemente contracíclica (Colombia, 48,5%; Venezuela, 45,3%).

¹⁷ Cabe señalar que si bien en el caso de México no se puede rechazar la hipótesis de un coeficiente igual a cero, que indica un comportamiento independiente del ciclo, la observación de la evolución de ambas variables en los últimos años muestra un cambio muy marcado entre un comportamiento anticíclico entre 1988 y 1995 y un comportamiento marcadamente procíclico a partir de 1996. Esto explicaría la compatibilidad entre el coeficiente de la regresión y la percepción acerca de la relación entre la tasa de participación y el PIB, basada en lo observado en los últimos diez años.

4.2. Evolución del empleo y del desempleo

A pesar de la menor presión de la oferta laboral derivada de las tendencias demográficas, el desempleo se incrementó durante los años noventa y a inicios de la presente década, dado que hasta 2003 la generación de empleo fue insuficiente para compensar la expansión de la oferta. Esto ocurrió sobre todo a partir de mediados de la década de 1990, cuando una sucesión de crisis económicas repercutió notablemente en el desempleo, cuyo aumento acabó de atenuarse en el cuatrienio 2004-2007, gracias al repunte en la generación de empleo derivada del crecimiento de la economía regional y, en alguna medida, del menor dinamismo de la tasa de participación. Sin embargo, cabe señalar que con la recuperación de los últimos años la tasa de ocupación en 2005 volvió a alcanzar el nivel de 1997 y que la tasa de desempleo en 2007 volvió a la observada a inicios de los años noventa.

A partir de 1990, y en cierta forma impulsado por la persistencia de un elevado desempleo, el empleo mostró una mayor expansión en los sectores de baja productividad. En la región en su conjunto aumentó la participación del sector informal en el empleo no agrícola, de un 42,8% en 1990 a un 47,4% en 2003. En ese período se incrementó la participación en la composición del empleo no agrícola de todas las categorías de empleo informal, es decir, del trabajo por cuenta propia no profesional, administrativo o técnico, incluido el trabajo familiar no remunerado, el empleo en microempresas y el servicio doméstico. En cambio, se redujo la participación del empleo en las pequeñas, medianas y grandes empresas privadas así como en el sector público.

Durante los últimos años (2005-2007) se ha acabado de frenar la expansión del trabajo por cuenta propia, en el contexto de tasas de crecimiento económico y de generación de empleo asalariado nuevas para la región en su conjunto, al menos tomando en cuenta los últimos 25 años¹⁸. Esto pone de manifiesto que una gran parte del aumento previo de la informalidad no se debe a una preferencia por este tipo de empleo, sino a una opción obligada frente a la débil demanda laboral de las empresas formales.

El cambio en la composición del empleo registrado hasta inicios de la década de 2000 se expresó en una marcada pérdida de calidad del empleo, que se refleja, por ejemplo, en la reducción de la cobertura de la seguridad

¹⁸ Véase (CEPAL 2007: EE y BP).

social¹⁹, a causa de un aumento de las ocupaciones no asalariadas, pero también de la elevada proporción del empleo asalariado sin contrato y con contrato de corto plazo. Otro hecho destacable de los últimos años ha sido la fuerte corriente migratoria desde la región que, por encima de los flujos de larga data de emigración de mexicanos, centroamericanos y caribeños a Estados Unidos, se ha ampliado en forma muy marcada en el contexto de serias crisis económicas²⁰.

Los problemas que caracterizan la evolución de los mercados laborales de América Latina se retroalimentan en una relación de bicausalidad con las dificultades crónicas de la región para incrementar su productividad. La incapacidad de la región para elevar la productividad, y de esta manera su competitividad y el crecimiento económico, es un factor clave para explicar la imposibilidad de mejorar las condiciones laborales en la región y se expresa en la alta incidencia de la pobreza entre los ocupados. Si bien la incidencia es menor entre los ocupados que entre la población en su conjunto, un 30% de los ocupados urbanos y un 51% de los rurales tienen ingresos insuficientes para superar la línea de pobreza.

Cabe destacar que no todos los grupos se ven afectados de la misma manera por la evolución de los mercados de trabajo, dado que esto depende de factores externos tales como diferencias en el acceso a una buena educación, problemas relativos a la institucionalidad del mercado laboral, mecanismos de discriminación o en una inclinación de la demanda laboral a favor de cierto tipo de mano de obra. Estas diferencias, que se ven reflejadas en indicadores como una tasa de desempleo más alta, un tiempo de búsqueda de trabajo más prolongado, una mayor dificultad para acceder a ciertos trabajos, diferencias de pago por el mismo tipo de trabajo, así como la alta y creciente brecha salarial entre ciertos componentes de la fuerza laboral, demuestran la necesidad de medidas específicas destinadas a fomentar la inserción laboral de los grupos afectados, entre los que destacan las mujeres y los jóvenes, sobre todo de bajo nivel educativo, así como las minorías étnicas.

Por otra parte, esta desigualdad está vinculada con la marcada heterogeneidad estructural de la región, que se expresa en grandes diferencias

¹⁹ Entre 1990 y 2002, la proporción de asalariados urbanos que aportan a sistemas de seguridad social bajó del 72,4% al 67,8%, para aumentar en 2005 al 68,2% (CEPAL, Panorama Social 2006). En vista de la expansión del empleo no asalariado durante los años noventa, para el conjunto de los ocupados la reducción de la cobertura debe haber sido más marcada.

²⁰ Véase (CEPAL, 2002a).

de productividad y en la concentración de los ocupados pobres en sectores de baja productividad. En los últimos años, esta heterogeneidad ha tendido incluso a acentuarse en el contexto de cierta modernización tecnológica y organizacional concentrada en los segmentos productivos más avanzados, mientras en el conjunto de las micro y pequeñas empresas se ha mantenido estancada²¹. En el mercado de trabajo, esta heterogeneización ha reforzado la orientación de la demanda laboral a favor de las personas con más educación.

4.3. ¿Crecimiento sin empleo?

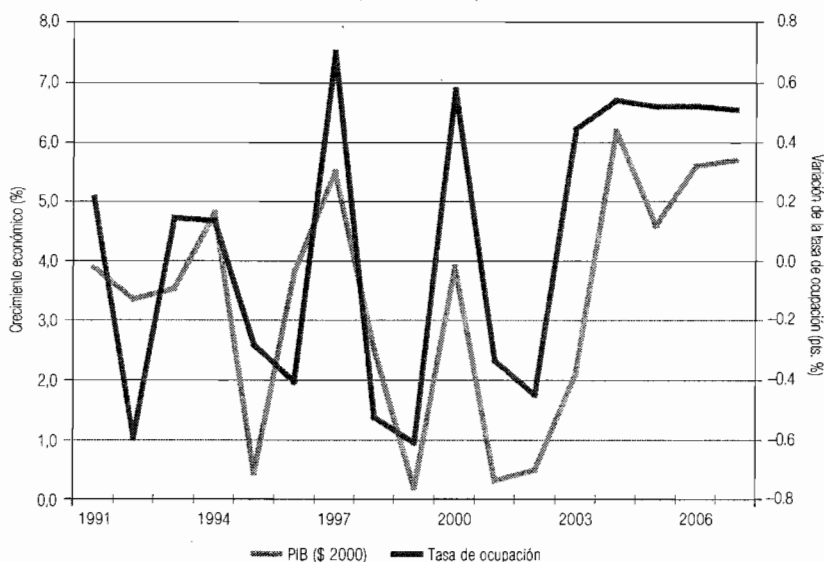
En los últimos treinta años, y en muchas regiones del mundo, se ha planteado recurrentemente el debate acerca de la incapacidad del crecimiento para generar empleo (*jobless growth*). América Latina no ha sido ajena a este hecho, sino que, por el contrario, se ha utilizado esta hipótesis para interpretar el crecimiento del desempleo durante los años noventa e inicios de la presente década.

La explicación más frecuente de este fenómeno es que el crecimiento económico es menos intensivo en mano de obra a causa de cambios estructurales (el crecimiento se basaría en mayor grado en actividades que demandan poca fuerza de trabajo) y/o de cambios tecnológicos ahorradores de mano de obra, reforzados, según algunas interpretaciones, por las reformas económicas orientadas a aumentar el papel del mercado. Desde otra perspectiva teórica, se atribuye la debilidad en la generación de empleo a las regulaciones del mercado de trabajo y al encarecimiento correspondiente de la fuerza laboral, que favorecería su sustitución por maquinaria y equipo. Una explicación más reciente vincula el fenómeno con la masiva ampliación del mercado laboral global, por medio de la incorporación de enormes contingentes de fuerza de trabajo provenientes, sobre todo, de China, India y otros países asiáticos. En esta visión, el crecimiento sin empleo no sería global, sino que estaría concentrado en aquellas regiones que sufren la competencia de las economías asiáticas, sobre todo en bienes intensivos en el uso de mano de obra.

En América Latina, sin embargo, no hay evidencia de que la generación de empleo se haya desvinculado de la evolución entre el crecimiento económico. Por el contrario, como sugiere el gráfico I.19, las fases de reactivación

²¹ Véase (CEPAL, 2004b).

Gráfico I.19
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y TASA DE OCUPACIÓN REGIONAL
(1991-2007)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

económica de la región siempre se han traducido en una mayor generación de empleo y esta correlación se vuelve más estrecha a partir de 1997.

En el gráfico I.20 se analiza con distintos indicadores la dinámica de la generación de empleo en el período reciente, tomando en consideración aspectos mencionados previamente, que a veces son omitidos en el análisis, como la presión de la oferta (demografía, participación laboral) y la diferencia entre el número de ocupados y el número de los asalariados, que constituye un mejor indicador de la evolución de la demanda laboral.

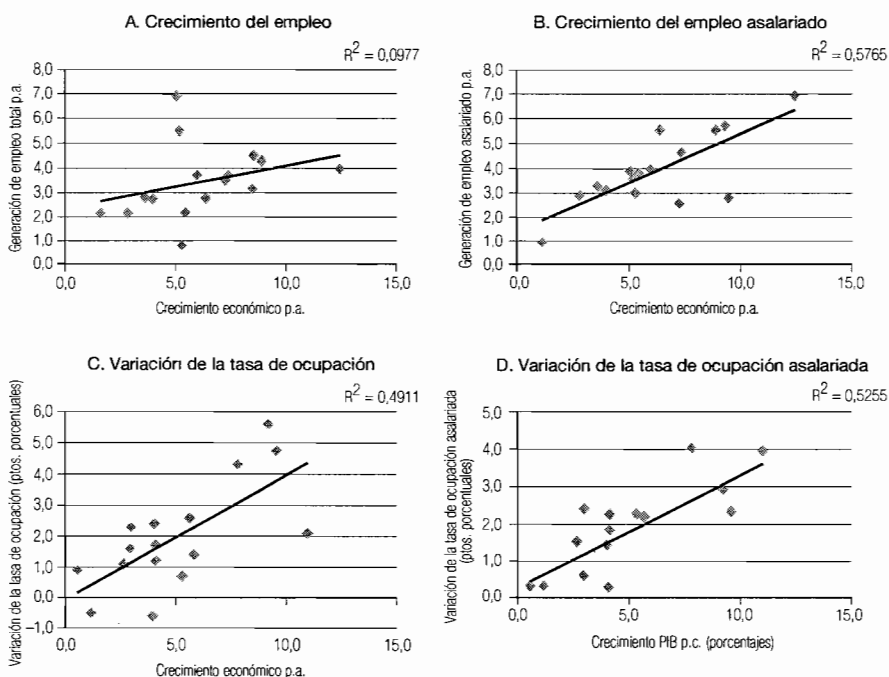
Como se muestra en el gráfico I.20A para el trienio 2004-2006, comparando la experiencia de los países de la región con información disponible, la correlación entre el crecimiento económico y la generación de empleo ha sido positiva, pero no muy estrecha. La situación cambia claramente si analizamos el crecimiento del empleo asalariado, en cuyo caso se registra una menor dispersión alrededor de la tendencia (gráfico I.20B).

Si eliminamos el componente demográfico, tanto de la generación de empleo como del crecimiento económico, encontramos una alta correlación entre la tasa de ocupación y la variación del PIB per cápita (gráfico I.20C), que aumenta cuando las variables consideradas son la tasa de ocupación asalariada y el crecimiento económico (gráfico I.20D).

Los resultados de un análisis de panel²² permiten arribar a conclusiones similares. Como puede verse en el cuadro I.2, para el conjunto de los países se estimó una elasticidad de entre el 0,69 y el 0,4, de acuerdo con el método elegido²³.

En conclusión, observamos una correlación estadísticamente significativa y relativamente elevada entre el crecimiento económico y la generación de empleo, que es más alta cuando el análisis se centra en el empleo asalariado, más estrechamente relacionado con la demanda laboral. Las diferencias entre los países se reflejan en la variedad de correlaciones entre el crecimiento económico, por un lado, y el crecimiento del empleo y del empleo asalariado, por el otro (véase el cuadro I.3).

Gráfico I.20
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO (2004-2006)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

²² El panel está integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Para el período 1989-2006.

²³ Se realizó una estimación por dos modalidades de mínimos cuadrados generalizados (MCG). En el caso de MCG I se considera la presencia de heterocedasticidad entre los paneles y en el de MCG II se considera adicionalmente la presencia de autocorrelación de primer orden dentro de cada panel.

Cuadro I.3
CORRELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y DEL EMPLEO ASALARIADO

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador
Empleo	0,78	0,54	0,37	0,17	0,25	-0,10
E. asalariado	0,83	0,50	0,59	0,61	0,42	-0,07
	México	Panamá	Rep. Dominicana	El Salvador	Uruguay	Venezuela
Empleo	0,84	0,20	0,59	-0,06	0,69	0,50
E. asalariado	0,94	0,42	0,32	0,44	0,77	0,78

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

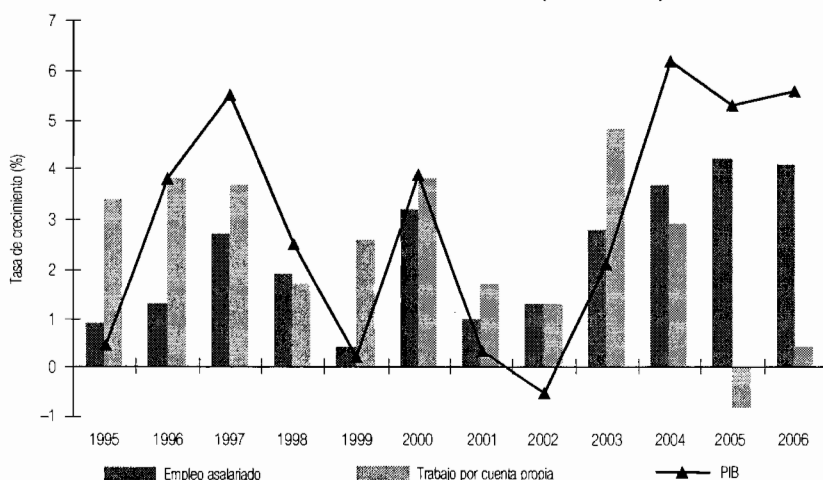
Se observa que en casi todos los casos las correlaciones son positivas, con las excepciones de Ecuador y El Salvador (para el empleo en su conjunto). Las correlaciones más altas se observan en Argentina, México y Uruguay. La correlación es mayor entre el crecimiento económico y el empleo asalariado que en el empleo en su conjunto, siendo las excepciones Brasil y República Dominicana. Diferencias muy marcadas entre las dos correlaciones se observan en Colombia, El Salvador y Venezuela.

Es importante señalar que las características de la generación de empleo han cambiado marcadamente en el transcurso de los años recientes. Como ya se señaló, la generación de empleo por categoría de ocupación cambió de una elevada concentración del nuevo empleo en el trabajo por cuenta propia²⁴ hasta 2003 a una aceleración de la creación de puestos de trabajo asalariados en 2004 y una concentración casi exclusiva de los nuevos puestos de trabajo en el empleo asalariado en 2005 y 2006, tal como puede verse en el gráfico I.21.

Como la CEPAL señaló en repetidas oportunidades, la informalidad, asociada a bajas productividades y bajos salarios, desempeña un papel de “amortiguador” del impacto del ciclo económico para los sectores de menores ingresos y, por lo mismo, esconde la existencia de una oferta excedente de mano de obra mucho mayor que lo que las estadísticas de desempleo hacen presumir. Sin embargo, largos períodos de trabajo en sectores de baja productividad en un contexto de falta de calificación de la mano de obra dificultan la reinserción de esos trabajadores en los sectores de mayor productividad, acentuando la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región.

²⁴ El trabajo por cuenta propia compone, junto con el empleo doméstico y la ocupación en microempresas, el segmento informal del mercado de trabajo. La informalidad no se asocia a la falta de cobertura provisional o de salud, sino al hecho de que se trata de empleos de baja productividad.

Gráfico I.21
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO
POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN (1995-2006)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Aunque la transformación del aparato productivo hacia un crecimiento económico más intensivo en mano de obra, prometida por las reformas económicas de los años ochenta y noventa no ocurrió, en el conjunto de América Latina tampoco se observa una desvinculación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, como se ha planteado desde diferentes perspectivas. Por el contrario, el crecimiento económico mantiene una alta correlación con la generación de empleo, sobre todo si se corrige por aspectos demográficos y si el enfoque se concentra en el empleo asalariado²⁵.

Finalmente, de acuerdo a la evaluación del mercado de trabajo que hemos presentado, no parece que el desempleo (y la informalidad) sea consecuencia de la falta de flexibilidad del mercado laboral, sino más bien de un crecimiento insuficiente. En ese contexto de bajo crecimiento y de ausencia de medidas por el lado de la oferta, no es de extrañar que las reformas que tendían a flexibilizar el mercado laboral durante los noventa no fueran efectivas para generar empleo de calidad, sino más bien modalidades de empleo con menos protección social. Lo anterior no significa que no sea

²⁵ Esto no implica que en algunos momentos (como al inicio del período de reformas económicas) y en algunos países de la región no se haya observado una desvinculación entre el crecimiento económico y la generación del empleo.

necesario aumentar la adaptabilidad del mercado laboral para hacer frente a los desafíos asociados al proceso de globalización. Difícilmente se alcanzarán los resultados pretendidos si, al mismo tiempo, no se toman otras medidas para fomentar la competitividad de las economías de la región, como la calificación de la mano de obra, pero también políticas meso y microeconómicas no directamente relacionadas con el mercado de trabajo. Por otra parte, la sostenibilidad social y política de esta estrategia requiere que se adopten medidas para mejorar la protección social de los trabajadores, lo que implica la ampliación de la negociación colectiva, la implementación de un seguro de desempleo y la generación de mecanismos de protección social cuya cobertura no esté asociada exclusivamente con la inserción en el mercado laboral.

5. Perspectivas, amenazas y desafíos a los que se enfrenta la región

5.1. El contexto externo y los desequilibrios globales

Conviene recordar que, aunque los sucesos recientes del mercado de crédito *subprime* los quitó del centro de la atención, los riesgos globales asociados con el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de Estados Unidos siguen latentes, y esto mantiene la necesidad de sostener la demanda global por activos en dólares para financiar este desequilibrio. A estos peligros se sumó en los últimos tiempos la amenaza proveniente de la crisis del mercado de hipotecas y del impacto negativo que ha tenido la caída de los precios de las propiedades en el mercado inmobiliario norteamericano sobre el consumo de las familias, motor fundamental de la demanda en Estados Unidos.

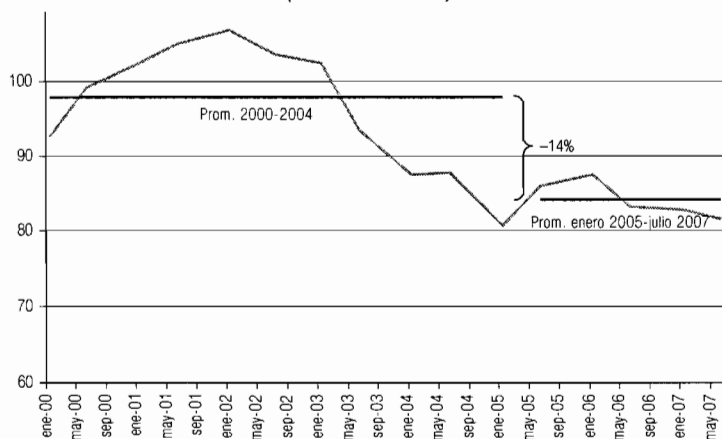
Estos riesgos crean dudas acerca de la posibilidad de que continúe la bonanza externa de la que América Latina y el Caribe se está aprovechando, y todavía hay más dudas que certezas acerca de los posibles escenarios para 2008. Por un lado, si bien los desequilibrios globales existen, los niveles están relativamente estables y no se han profundizado. Más aún, el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos disminuyó hasta alrededor del 5% del PIB en el cuarto trimestre de 2007, una caída de 1,5 puntos porcentuales respecto de su *peak* en 2006 (WEO, abril 2008). Adicionalmente, como se

muestra en el gráfico I.22, el ajuste de las paridades cambiarias, al menos en parte, ya se está realizando y, si se compara el valor promedio 2000/2004 con el promedio del último año y medio, se observa una depreciación real del dólar superior al 12%, sin que esto haya provocado ningún hecho traumático en los mercados financieros internacionales.

Por otro lado, la desaceleración de la economía norteamericana, caracterizada por un menor crecimiento del consumo de los hogares y un aumento del ahorro, no es necesariamente una mala noticia para la economía mundial. La cuestión es, en gran medida, un problema de modalidades y de *timing* del ajuste. Si este fuera lento y gradual hasta podría ser una buena noticia, ya que aumentaría las posibilidades de tener un “aterrizaje suave” antes de que la magnitud de los desequilibrios lo impidiera.

Conviene en este punto detenernos a analizar las posibles derivaciones de las dificultades por las que atraviesan el mercado inmobiliario norteamericano y el sector de crédito asociado a él. Como señala Feldstein (2007), las amenazas de desaceleración de la economía norteamericana provienen de tres fuentes: i) la caída del precio de las propiedades y, consiguientemente, de la actividad de la construcción de viviendas; ii) las implicancias del problema de las hipotecas *subprime* en términos de los márgenes crediticios, especialmente de la valoración del riesgo y del funcionamiento de los mercados de crédito en general; iii) una disminución de los créditos respaldados

Gráfico I.22
ESTADOS UNIDOS: TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO
(base 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

por el valor de las propiedades y de las refinanciaciones de hipotecas que podrían dar lugar a una ulterior caída del consumo²⁶.

La Reserva Federal actuó en varios frentes para evitar una generalizada crisis financiera, basando su estrategia en progresivas reducciones de las tasas de interés que controlaba. Una disminución de la tasa de interés puede compensar los efectos de la crisis inmobiliaria por diferentes canales. De forma directa puede incentivar la demanda de bienes durables, incluyendo las propias viviendas, puede aumentar la depreciación del dólar y de este modo estimular las exportaciones²⁷, puede aumentar los precios de los bonos y las acciones, lo que estimularía el consumo y la inversión, y puede también aliviar los flujos de caja de los deudores de todo tipo, que podrían llevar a esa mayor liquidez a incrementar su demanda de bienes.

En el escenario más probable, sin embargo, cabe esperar que, por más exitosa que sea la estrategia que sigan la Fed y los bancos centrales, la economía norteamericana se enfrentará con una disminución de la demanda derivada de la caída del sector de la construcción y de la disminución del consumo privado. De acuerdo con distintas valoraciones²⁸, podría estimarse que por cada 10% de caída en el precio de las propiedades, el consumo caería alrededor del 0,5% y, teniendo en cuenta que el consumo representa alrededor del 70% del PIB norteamericano, este caería un 0,35%, a lo que cabría añadir los efectos multiplicadores. Es probable, además, que dado que los efectos riqueza no son abruptos ni inmediatos, este ajuste se produzca de manera gradual. Por otro lado, el peso del sector de la construcción en el valor agregado a precios constantes de la economía norteamericana alcanza el 4%.

Ahora bien, aunque la magnitud de la desaceleración de la economía norteamericana es incierta, queda pendiente la pregunta acerca de si

²⁶ A estos riesgos se podría agregar una situación de pánico financiero asociada a una corrida sobre entidades financieras sospechosas de atravesar dificultades de solvencia y aun de liquidez. La reacción del Banco de Inglaterra ante los problemas de una entidad financiera hacen pensar que las autoridades monetarias no están dispuestas a asumir riesgos en este frente, a pesar del rechazo que generan estas medidas en ciertos sectores.

²⁷ Esto constituiría una presión inflacionaria adicional en un momento en que no están en absoluto despejadas las dudas acerca de la evolución de la tasa de inflación.

²⁸ Las estimaciones del posible impacto de la disminución del precio de las propiedades sobre el consumo de los hogares muestran que la riqueza inmobiliaria es una variable significativa para explicar el comportamiento del consumo. Distintos trabajos permiten ubicar la elasticidad del consumo respecto de la riqueza inmobiliaria entre 0,04 y 0,06, es decir que, por cada dólar que cae la riqueza inmobiliaria, el consumo cae entre 4 y 6 centavos. Véanse, por ejemplo, Case, Quigley y Shiller (2005) y Zhou (2006).

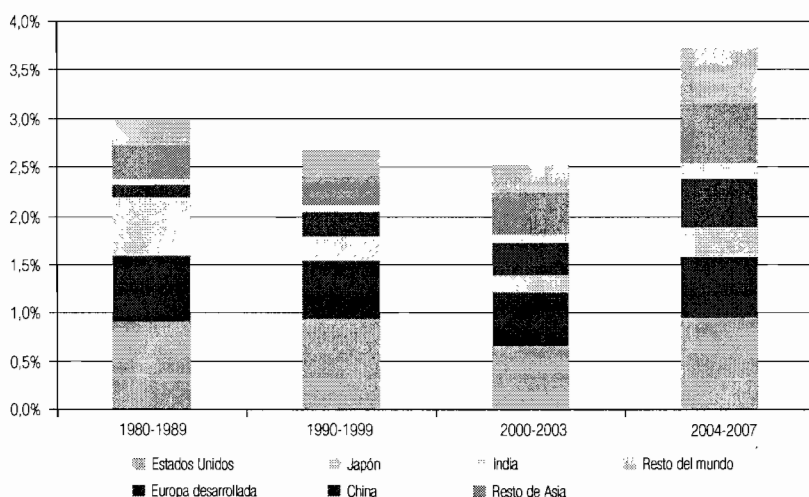
el resto del mundo puede seguir creciendo en el caso de que aquella deje de hacerlo. En principio, parecería que la respuesta podría depender de la magnitud de la desaceleración del crecimiento. Si esta es moderada, tal como la que se viene observando desde la segunda mitad de 2006, se demostraría que es posible seguir creciendo “despegados” de la suerte de la economía norteamericana. La mayor diversificación de los vínculos comerciales, en especial por la creciente importancia de China, India y otras economías asiáticas, contribuye a que esto suceda.

Desde el punto de vista de nuestra región, el menor ritmo de crecimiento de Estados Unidos debería afectar más a México y Centroamérica porque sus exportaciones están más concentradas en el mercado norteamericano y están compuestas en una elevada proporción por manufacturas –muchas de ellas con reglas de origen muy definidas– que son más difíciles de reubicar a corto plazo.

Sin embargo, si la desaceleración es muy profunda, se podría poner en duda la sostenibilidad del crecimiento mundial, especialmente en un escenario de mayor volatilidad de los mercados financieros. En este contexto podría tener lugar una escalada de los premios por riesgo y un endurecimiento de las condiciones financieras para las economías emergentes.

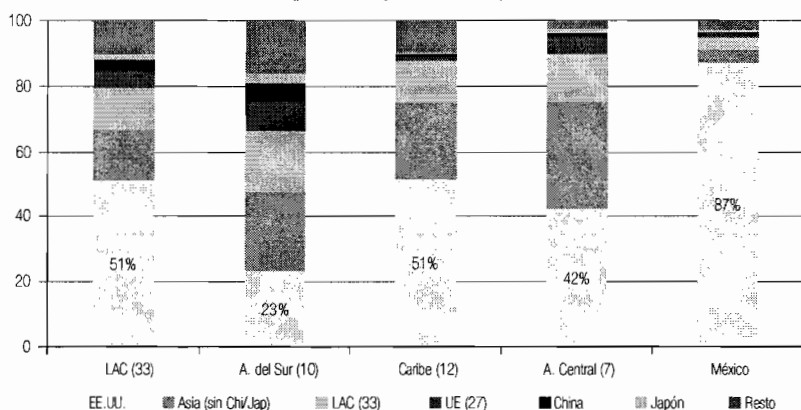
Si bien hasta ahora los efectos de los distintos episodios de volatilidad observados desde 2006 fueron acotados y prácticamente no afectaron a

Gráfico 1.23
CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO MUNDIAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico I.24
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE ALC (33) (2003-2005)
(porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

los sectores reales de las economías de América Latina, constituyen una señal de alerta acerca de que hechos de este tipo pueden seguir ocurriendo y es necesario que los países fortalezcan sus fundamentos macroeconómicos y sus posiciones financieras para poder afrontarlos con menos padecimientos que en el pasado.

5.2. ¿Qué esperamos para el futuro cercano?

A pesar de las recientes turbulencias de los mercados financieros –la importante desaceleración de la economía norteamericana–, la relativa fortaleza que muestran las economías de la región permite mantener un cauto optimismo. Como señalamos al comienzo, en 2007 la región en su conjunto creció un 5,7% y 2008, para el que se proyecta un crecimiento de un 4,7%, podría ser el quinto año consecutivo de crecimiento del producto por habitante por encima del 3% anual.

Cabe esperar que se mantenga la fortaleza del sector externo, asentada en la evolución favorable de los precios de las exportaciones, característica que surge de la consideración de la región en conjunto, pero que, como vimos, corresponde a los países de América del Sur. Tal como ha venido ocurriendo desde el inicio de la presente fase de crecimiento, cabe esperar que México y Centroamérica crezcan menos que los países de Sudamérica, sobre todo si se confirman los pronósticos de desaceleración de la economía norteamericana.

Entre los componentes de la demanda, aunque se espera que la inversión continúe siendo el principal impulsor, sobre todo porque los niveles actuales aún son insuficientes para sostener una tasa de crecimiento del orden del 5% al 6%, el aumento de la incertidumbre arroja algunas dudas acerca de la evolución de este agregado. Por otra parte, las exportaciones netas volverán a ser negativas como consecuencia de la pérdida de dinamismo de las exportaciones respecto de los inicios de esta fase expansiva y del aumento de las importaciones, impulsadas por el mayor nivel de actividad y el menor tipo de cambio real.

Otro hecho propicio de la coyuntura lo constituye la disminución de la tasa de desempleo, que se proyecta en 8,2% para 2007 y por debajo del 8% para 2008, lo que permitiría alcanzar niveles similares a los de los años noventa, antes de la sucesión de las crisis financieras que comenzó en el sureste de Asia y que impactó de manera muy negativa los mercados de trabajo de la región. Por otra parte, es interesante destacar que esta disminución de la tasa de desempleo se da en el contexto de una mejora de la calidad del empleo, características ambas que, junto con el crecimiento de las economías, están teniendo un efecto positivo sobre los indicadores de pobreza.

Por supuesto que este escenario no está exento de riesgos. En relación con el contexto internacional, los desequilibrios globales que estaban presentes en el análisis que realizáramos hace un año no han perdido vigencia²⁹. La desaceleración prevista para la economía norteamericana, cuyos alcances son aún difíciles de precisar, se suma al conjunto de factores exógenos que pueden condicionar la evolución de las economías de la región.

Las principales señales de alerta, más allá del escenario internacional, tienen que ver con algunas dificultades observadas en la política económica. La primera de ellas es la persistente caída del tipo de cambio real, que está afectando principalmente a algunas economías de América el Sur, más allá de los esfuerzos de las autoridades monetarias de algunos países por tratar de contener la depreciación de sus monedas.

Por otro lado, aunque continúa mejorando el resultado de las cuentas públicas, esto se debe básicamente al extraordinario aumento de los ingresos fiscales, al tiempo que los gastos se están incrementando de manera generalizada por encima del crecimiento del producto nominal. Este comportamiento procíclico del gasto público no genera problemas fiscales

²⁹ Véase Machinea y Kacef (2006).

a corto plazo, debido al señalado aumento de los recursos, pero no es lo más conveniente, al menos en los países que atraviesan una fase expansiva del ciclo económico. Asimismo, al ser financiado con recursos provenientes en gran medida del aumento del precio de los recursos naturales, este aumento del gasto tiende a apreciar el tipo de cambio real y genera dudas acerca de la sustentabilidad de la mejora de la situación fiscal.

Algo similar está ocurriendo con la evolución de la tasa de inflación, que se está acelerando en varios países, al tiempo que aparecen presiones, tanto desde la demanda (como la señalada precedentemente) como desde la oferta (por el aumento de los precios de los alimentos y de los productos energéticos), que podrían implicar una generalización de este problema.

La conjunción de estos elementos plantea un dilema de política económica que podría enfrentar a los bancos centrales a la necesidad de aumentar la tasa de interés, para frenar la aceleración inflacionaria, en un momento en el que globalmente se observa una tendencia en sentido inverso o, al menos, es poco probable que haya aumentos de las tasas de interés internacionales en el futuro cercano. Si esto ocurriera es probable que se incrementase la magnitud de los flujos de capitales hacia la región, tal como se ha observado en algunos países ya en 2006 y 2007, agudizando las presiones a la apreciación del tipo de cambio real. En ese caso la reducción de la demanda vendría por la disminución de las exportaciones, la alternativa menos recomendable.

En este contexto, la alternativa de una política fiscal contracíclica aparece como la mejor estrategia, ya que alivia las presiones inflacionarias al mismo tiempo que descomprime el mercado de crédito y permite reducir la tasa de interés. Más allá de la necesidad de implementar una política fiscal contracíclica para disminuir la volatilidad de nuestras economías, a la que nos referimos anteriormente, se trata en este caso de una recomendación puntual y enfocada a afrontar esta particular coyuntura amenazada, por un lado, por el peligro de una aceleración de la inflación y, por otro, por la agudización de la apreciación del tipo de cambio real.

Asimismo, en la medida en que, a diferencia de lo que ocurría hasta hace un año atrás, los ingresos de capitales se conviertan en una de las causas de la apreciación de los tipos de cambio, no se debe descartar la conveniencia de imponer restricciones a la entrada de capitales, tal como fue usual en Chile y Colombia durante los noventa.

Sin embargo, a largo plazo, no está claro que los países de la región estén aprovechando esta favorable coyuntura para sentar las bases de un crecimiento sostenido cimentado en una estructura productiva

más diversificada y un espectro más amplio de mercados de destino de las exportaciones. Esto requeriría el diseño de una estrategia de desarrollo caracterizada por una creciente asignación de recursos hacia actividades relacionadas con la innovación y la formación de recursos humanos, que aumente el conocimiento de la producción regional y permita así una mejor inserción en el mundo.

Bibliografía

- Case, Karl E., J.M. Quigley R.J. Shiller, (2005) "Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market," *Advances in Macroeconomics*: Vol. 5 : Iss. 1, Art. 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2007), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007, (LC/G. 2355-P), diciembre.
- (2007b), Panorama social de América Latina 2007, (LC/G.2351-P), noviembre.
- 2006a), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006, (LC/G.2314-P/E), julio.
- (2006b) Panorama social de América Latina 2006, (LC/G.2326-P), diciembre.
- (2005), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005, (LC/G.2279-P/E), agosto.
- (2004b), Desarrollo productivo en economías abiertas, (LC/G.2234 (SES.30/3)), junio.
- (2002a), Globalización y desarrollo, (LC/G.2157(SES.29/3)), abril.
- Feldstein, M.S. 2007. "Housing, Credit Markets, and the Business Cycle." NBER Working Paper 13471.
- IMF (International Monetary Fund), (2008), World Economic Outlook, Housing and the business cycle, abril.
- Jiménez, J. P. y V. Tromben, (2006), Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina, serie Macroeconomía del desarrollo, No 46 (LC/L.2521-P), abril.
- Lucioni, L., (2004), La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 31 (LC/L.2213-P/E), noviembre.
- Machinea, J. L. y Kacef, O., (2006), La coyuntura Económica de América Latina: ¿se justifica el optimismo?, Hacia un nuevo pacto social: políticas Económicas para un desarrollo integral en América Latina, J.L. Machinea y N. Serra

(eds.), Barcelona, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fundación CIDOB.

Zhou, Xia (2006), "Measuring Wealth Effects Using U.S. State Data", Johns Hopkins University, noviembre, <http://www.econ.jhu.edu/jobmarket/2006/zhoux/JobMarketPaperZhouX.pdf>

Capítulo II

Cohesión social, políticas sociales y derechos sociales

Ideas para una construcción garantista

Christian Courtis

1. Introducción

Se me ha pedido que reflexione sobre los desafíos de la cohesión social en América Latina y lo haré a partir de mi especialidad, que es la de los derechos humanos y, en especial, la de los derechos económicos, sociales y culturales. Intentaré, entonces, establecer algunos puentes entre dos tipos de lenguaje relacionados directamente con la acción estatal dirigida a asegurar el objetivo de la cohesión social: el lenguaje de las políticas sociales y el de los derechos humanos. Durante mucho tiempo estos lenguajes han estado divorciados, y lo que pretendo aquí es señalar algunos canales para reestablecer la necesaria comunicación e interacción entre estos dos discursos. La sugerencia que guía este trabajo es la siguiente: el fortalecimiento de la cohesión social requiere políticas sociales fundadas en la garantía de derechos sociales a sus destinatarios, y no simplemente en el reflejo del resultado contingente de esas políticas. En la primera parte

del trabajo intentaré justificar esta idea. En la segunda parte, presentaré un panorama de garantías necesarias para hacerla efectiva, contrastando un modelo de garantía de derechos con un modelo de autotutela de los poderes políticos y, en especial, de la administración.

2. Cohesión social, estado social y derechos humanos

2.1. Nociones introductorias

Las presentes reflexiones están encaminadas a establecer puentes entre dos tipos de discursos que, como ya he dicho, aparecen frecuentemente divorciados: el de los derechos humanos y el de las políticas sociales. El tema de la “cohesión social” constituye un buen “pañó de fondo” para ensayar algunas líneas postulando su (necesaria) convergencia. En esta sección intentaré introducir algunos ejes conceptuales para abordar la cuestión.

La noción de “cohesión social” no es una noción jurídica, sino una noción sociológico-política (CEPAL, 2006 y 2007). Sin embargo, si la cohesión social es un objetivo político deseable, la pregunta pertinente para el derecho es cuáles son los medios jurídicos que deben emplearse para alcanzar ese objetivo. En términos más clásicamente jurídicos, cuáles son las normas fundamentales que disciplinan las políticas sociales dirigidas a lograr ese objetivo. Una primera aproximación a la cuestión señalaría que, si bien la noción de cohesión social no es una noción común al lenguaje jurídico, existen posibilidades de “traducirla” en términos normativos, de modo que quede captada –con el riesgo de pérdida parcial de algunos significados que supone toda traducción– en esos términos.

Pues bien, existen al menos dos modos –complementarios– de llevar a cabo esa “traducción” de la cohesión social como objetivo político al lenguaje del derecho. El primero consiste en interpretar el objetivo de la cohesión social entre aquellas metas políticas que las constituciones fijan a los estados. En constituciones del siglo XIX, esta noción podría relacionarse con el mandato de “promoción de bienestar general” o de la “paz interior”, o con objetivos similares¹. Con el constitucionalismo social desarrollado

¹ El preámbulo de la Constitución de Cádiz de 1812 se refería al “grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación”. El preámbulo de la

durante el siglo XX, la noción de cohesión social como objetivo de las políticas estatales –y, podría decirse aún, del propio establecimiento del Estado– se relaciona más claramente con la denominada fórmula del Estado social –o del Estado social y democrático de derecho– y con objetivos más específicos incluidos expresamente en algunos textos constitucionales². De acuerdo con esta primera variante, entonces, se encomienda al Estado lograr ciertos objetivos o metas emparentadas con la noción de cohesión social, librándose la elección de los medios para lograrla según la discrecionalidad de los poderes políticos. En este sentido, las constituciones habilitan cierto margen de maniobra para que los estados desarrollen políticas sociales como medio para lograr aquellos objetivos.

Un segundo modo de llevar a cabo esa “traducción” del objetivo político de la cohesión social en términos jurídicos consiste en desagregar algunos de los elementos que –se estima– son condiciones mínimas para el logro de la cohesión social, y convertirlos en objeto de derechos fundamentales de las personas. Esta segunda estrategia plantea, claro está, la necesidad de identificar aquellas condiciones mínimas requeridas para poder hacer efectivo el ideal de la cohesión social. Nos situamos aquí en el terreno en el que converge una noción formal –la de “derecho” y especialmente la de “derecho fundamental” o, en el lenguaje de las normas internacionales, “derecho humano”– con ciertos contenidos sustantivos –el acceso a bienes considerados esenciales o, puesto de otro modo, la satisfacción de ciertas necesidades materiales básicas³. Se trata, como puede

Constitución de las Provincias Unidas del Centro de América de 1824 señalaba como objeto de esa constitución “promover su felicidad [la del pueblo centroamericano], sostenerle en el mayor goce posible de sus facultades, afianzar los derechos del hombre y del ciudadano sobre los principios inalterables de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; establecer el orden público y formar una perfecta federación”. El preámbulo de la Constitución argentina de 1853 se refiere al objeto de –entre otros– “consolidar la paz interior”, “promover el bienestar general” y “asegurar los beneficios de la libertad”. El preámbulo de la Constitución colombiana de 1886 identifica, entre sus fines, afianzar “la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz”.

² Como los de “remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País” (art. 3 de la Constitución de la República Italiana), o el de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, (art. 9.2 de la Constitución española).

³ Entre estas necesidades se encuentran la alimentación y el agua, la vivienda, el acceso a servicios de salud y educación, y el acceso a alguna forma de ingreso, incluyendo el que surge del trabajo, pero no necesariamente limitada a este. Para un análisis sobre la posibilidad y el alcance de establecer exigencias relativas a la cohesión social en el

advertirse, del terreno de los denominados derechos sociales. En este sentido, si un medio para asegurar la cohesión social es garantizar a toda persona un nivel de vida digno, esto puede traducirse, en términos jurídicos, en el reconocimiento de derechos sociales acordes con la noción de nivel de vida digno o adecuado, entendido como acceso a un umbral de protección social y a determinadas prestaciones sociales.

Como vimos, en la "traducción" del objetivo político de la cohesión social en términos normativos, es posible que algunos contenidos queden en el camino. La satisfacción de derechos sociales no coincide exactamente con el logro del objetivo político de la cohesión social: es posible que una sociedad logre un grado apreciable de satisfacción de derechos sociales y, sin embargo, persistan problemas de cohesión social; probablemente el factor más importante al respecto es el factor cultural, en especial, la construcción social de la imagen del "otro" en cada sociedad, trátase de minorías nacionales, étnicas, lingüísticas o religiosas, de migrantes o de otros grupos sociales⁴. En todo caso, parece que existe al menos una fuerte correlación negativa entre cohesión social y altos niveles de pobreza y de insatisfacción de aquellas necesidades básicas que constituyen el objeto de protección de los derechos sociales; de modo que puede postularse, de manera genérica, que la satisfacción de niveles mínimos de derechos sociales constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro del objetivo de la cohesión social.

La cuestión crucial que motiva estas páginas es la relación existente entre ambas maneras de traducir normativamente la exigencia de realizar la cohesión social. Durante largo tiempo, la tesis dominante ha consistido en bloquear o disolver –como veremos– las posibles exigencias planteadas por el lenguaje de los derechos sociales, y hacer prevalecer el margen de discrecionalidad de los poderes políticos en el diseño y ejecución de políticas sociales. Lo que postularé aquí es la necesidad de asignar un papel más relevante a la noción de derechos sociales, y el modo de derivar de ellos algunos parámetros que las políticas sociales deberían cumplir necesariamente. Intentaré mostrar que, además de ser lo que requieren las constituciones y otros documentos de jerarquía jurídica privilegiada, como los tratados internacionales de derechos humanos, existen motivos de conveniencia para postular esa necesidad.

"contrato social", véase Courtis y Espejo (2007). Remito a ese trabajo para el debate de los modos de determinación de esas exigencias de la cohesión social.

⁴ Sobre la necesidad de diferenciar las denominadas "demandas de redistribución", relacionadas con la satisfacción de necesidades materiales básicas, de las "demandas de reconocimiento", relacionadas con la satisfacción de necesidades de índole cultural, véanse Añón (1999); Fraser (1997); Fraser y Honneth (2006); Young (1996 y 2000).

2.2. Los derechos sociales como contracara garantista de las políticas sociales

Para contrastar ambas visiones, comenzaré por señalar brevemente qué consecuencias se desprenden de asignar, en el campo de las políticas destinadas a asegurar la cohesión social, un papel más relevante a la noción de derechos sociales, o, como se dice a veces, de asumir en el campo de las políticas sociales una perspectiva de derechos humanos (Abramovich, 2006a y 2006b).

Para empezar, es útil ofrecer una definición sumaria de qué significa un derecho. Aunque en cualquier otro campo –el de las relaciones contractuales privadas, por ejemplo– la noción no plantea mayores dificultades, aún existen resistencias cuando se pretende subrayar su importancia en el terreno de las políticas sociales. Un derecho es la expectativa legalmente respaldada respecto de una conducta positiva o negativa; dicho en otros términos, la expectativa de poder hacer o no hacer algo y, correlativamente, de que alguien haga algo o deje de hacer algo. Este simple esquema permite señalar ya algunos componentes necesarios para definir adecuadamente el alcance de cualquier derecho: la existencia de un titular del derecho, la existencia de uno o más obligados por el derecho, el contenido del derecho y las correlativas obligaciones que este crea. Un elemento suplementario de esta noción nuclear es la existencia de algún poder de reclamo del titular del derecho, en aquellos casos en los que el o los obligados incumplan con su obligación (Cruz Parceró, 1999; Ferrajoli, 1999; Guastini, 1999).

Aplicada al campo de las políticas sociales, esta noción supone la definición clara de los titulares de los derechos, de los obligados y de las expectativas de los titulares en cuanto a la satisfacción de necesidades materiales básicas. Aunque generalmente se vincula a los derechos sociales con el acceso a servicios y prestaciones de carácter social, el espectro de los contenidos posibles de derechos sociales es bastante más amplio, y puede incluir expectativas de seguridad o no interferencia (como las libertades sindicales, la protección contra la desconexión de servicios mínimos o contra el desalojo forzoso, o el establecimiento de mínimos no imponibles), de trato igualitario o equitativo (como el derecho a igual remuneración por igual tarea o el derecho a acceder en condiciones de igualdad a planes públicos de vivienda), de trato diferencial (como el derecho al ajuste razonable para personas con discapacidad) o de participación (como el derecho a ser consultado antes de la toma de una decisión en materia de salud, en materia ambiental o en materia educativa), entre muchas otras.

El establecimiento de derechos en materia social constituye una forma de limitación de la discrecionalidad de las autoridades políticas –del órgano legislativo y de la administración–, ya que les impone obligaciones y restringe así su libertad de actuación según la conveniencia política. Para sus titulares, el establecimiento de derechos sociales importa una garantía de seguridad jurídica frente a la discrecionalidad de la actuación de los poderes políticos. Desde el punto de vista material, el establecimiento de derechos destinados a la satisfacción de necesidades básicas constituye una garantía de cierto grado de redistribución, especialmente a favor de quienes están en una posición social más precaria.

De modo que la formulación e implementación de políticas sociales tiene, esquemáticamente, dos alternativas. La primera reivindica la discrecionalidad de las autoridades políticas, de acuerdo con su conveniencia; esto implica el poder de otorgar y anular beneficios, y deshacer lo hecho anteriormente por autoridades políticas de otra orientación. La segunda requiere consolidar el modo de distribuir los beneficios de una política social en términos de derechos y, por ende, implica mayores restricciones y controles para desandar el camino andado.

2.3. Algunas dificultades conceptuales

Dicho esto, cabe reconocer que la cuestión de las garantías de los derechos sociales es un tema complejo, y que aún existen pocas certezas sobre el tipo de herramientas conceptuales necesarias para abordarlo. En general, en América Latina, los derechos sociales, reconocidos tanto en instrumentos constitucionales como internacionales, han tenido un valor más bien declarativo: existen grandes carencias en el modo en que se han traducido en mecanismos concretos de garantía⁵.

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

Para afirmar que se trata de un paradigma incompleto la cuestión es, claro, con qué paradigma se lo compara (Abramovich y Courtis, 2002, pp.

⁵ Para un debate más extenso sobre este problema véase el capítulo 1 de Abramovich y Courtis (2002).

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

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

Estas herramientas conceptuales han sido generadas en otros campos por la dogmática o doctrina, es decir, por las teorías y categorías que producen los juristas, y que funcionan, esencialmente, como instrumentos pedagógicos de socialización en el mundo del derecho. Pues bien, buena parte de nuestra dogmática, de nuestra academia, se ha dedicado a aquellas áreas del derecho que son las tradicionales: el derecho privado, el derecho de los negocios. Para verificarlo, es bueno preguntarse qué producción local hay con respecto al contenido de algunos derechos sociales, como los derechos a la salud, vivienda, educación o alimentación. La respuesta, en general, es que muy poca si se la compara con los libros que se publican sobre responsabilidad civil, contratos mercantiles o juicios ejecutivos. La disparidad y la asimetría de la producción es enorme, dado que gran parte de los recursos simbólicos y materiales del derecho ha girado en torno del aseguramiento del derecho de propiedad y de la protección de los intereses de los propietarios, y apenas han atendido a los derechos sociales; de modo que, pese a estar establecidos en una constitución o en tratados de derechos humanos, estos casi no han

tenido desarrollo. En las categorías que se enseñan en las facultades de derecho, la noción de que los derechos sociales son derechos, y de que los abogados pueden colaborar en la defensa de derechos sociales, es aún una noción débil, fragmentaria, incompleta. Esto no significa que esté completamente ausente de la enseñanza del derecho, pero hasta el momento ha sido insuficientemente articulada.

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

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

Ciertamente, este modelo jamás se correspondió demasiado con las condiciones del mercado de trabajo de América Latina. Gran parte del mercado de trabajo de nuestros países ha sido y sigue siendo informal⁶, de modo que este modelo de redistribución deja fuera paradójicamente a los más pobres –a quienes, en teoría, deberían estar destinados primordialmente los derechos sociales.

Sucede que hoy, desde hace más de dos décadas, la idea de un mercado de trabajo asalariado que integre a la gran mayoría de la población, a partir del esquema de un contrato de trabajo por tiempo indeterminado, también está en crisis en los países desarrollados (Alonso, 1999; Bilbao,

⁶ Véase, al respecto, Tokman (2007).

1993, Gorz, 1995). Dada la historia anterior, casi todo el esfuerzo que se había hecho hasta entonces para dar un sustento conceptual a los derechos sociales, partió de la idea de su vínculo con el trabajo asalariado. Esto nos coloca a tanto a los latinoamericanos como a los europeos frente a un problema común, ya que durante gran parte del siglo XX, muchas políticas sociales también estuvieron destinadas a asignar derechos ajenos a la relación laboral –como los vinculados con la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, la protección familiar– por la vía de asignarle derechos al trabajador y, por cascada, a sus familiares y dependientes (Lipietz, 1999: 40-75; Lo Vuolo, 1995; Miravet, 2003).

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

En gran parte de las sociedades de América Latina, ingentes sectores de la población sufren condiciones de pobreza y de precariedad frente al trabajo. De modo que seguir asignando derechos sociales por vía de la situación de trabajador asalariado, cubre apenas las necesidades de la “aristocracia” de los trabajadores, es decir, de aquellos que ya están integrados socialmente, pero no las de aquellas personas que están excluidas, y que merecerían un mayor porcentaje de la redistribución de riqueza. Este es un problema sobre el que todavía no existen categorías conceptuales demasiado sólidas: el pensamiento y la capacidad de reacción de los juristas y de los reformadores sociales han sido en general lentos, y han quedado muy rezagados con respecto a una realidad que parece alejarse irreversiblemente del ideal del empleo pleno y estable. Es bueno recordar que esta lentitud no es una dificultad que solo sea achacable al derecho social: la maduración del paradigma del derecho privado, del derecho patrimonial, ha sido un proceso de cuatro o cinco siglos. El hecho de que la idea de derecho social tenga apenas un siglo, y que aun dentro de esa historia se haya producido una ruptura, un quiebre, relativo a la pérdida de la centralidad del mundo

del trabajo, genera la urgente necesidad de crear categorías para pensar los derechos sociales que se adecuen a la realidad en la que nos toca vivir.

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

Otra cuestión vinculada es la de la distribución de recursos, que siempre son escasos. Mientras que en el caso de los derechos patrimoniales tradicionales, se pensaba sobre la base del interés individual y egoísta del propietario, lo que afrontamos en el caso de los derechos sociales es la situación de un Estado con recursos escasos, y la necesidad de establecer criterios para fijar prioridades en la asignación de esos recursos. Las necesidades son infinitas, los recursos pocos. ¿Cómo generar, entonces, categorías que permitan establecer prioridades en la asignación de esos recursos? Este es un tema completamente ausente en la tradición del derecho privado y del derecho patrimonial tradicional.

Otro indicio del carácter incompleto del paradigma de los derechos sociales se relaciona con la forma en que está organizado el Estado en estas materias. En América Latina, hemos dejado librada a la discrecionalidad administrativa del Estado la gestión de aquellos servicios que satisfacen la mayoría de los derechos sociales, tales como el acceso a educación, atención médica, vivienda, alimentación o asistencia social. En muchos de estos casos, en lugar de normas que establezcan propiamente derechos, tenemos normas que establecen la organización de la administración y le otorgan

competencias, en general a partir de fórmulas excesivamente genéricas (Cruz Parceró, 2001). Mientras los derechos relacionados con el mundo del trabajo han generado mecanismos de participación y de control de otros actores –piénsese, por ejemplo, en la estructura de la OIT: patronal, sindicatos y Estado–, en áreas relativas a derechos sociales no relacionados con el trabajo –en especial, en la denominada “asistencia social” o “seguridad social no contributiva”–, el margen de discrecionalidad del Estado ha sido prácticamente total. Esa discrecionalidad del Estado ha generado prácticas de carácter selectivo, orientadas a clientelas políticas, que caracterizan la forma en que se ha asignado el acceso a esos derechos sociales en la mayoría de nuestros países.

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

3. Garantismo y derechos sociales

3.1. Algunas premisas

He postulado antes que la acción estatal destinada a asegurar la cohesión social debe conjugar la formulación e implementación de políticas sociales con la garantía de derechos sociales. En esta parte del capítulo exploraré algunas implicaciones de esta idea. En ese sentido, debatiré críticamente algunas garantías destinadas a asegurar la satisfacción de derechos sociales consagrados por las constituciones y por los pactos de derechos humanos ratificados por la gran mayoría de los países de América Latina. La idea que defenderé es la necesidad de asegurar a los titulares de estos derechos algún poder de reclamo cuando, por razones diversas como

la desidia o negligencia, la falta de planificación, la mala planificación o ejecución o la corrupción en el empleo de recursos públicos redunden en el incumplimiento de los compromisos en materia social asumidos constitucionalmente e internacionalmente por el Estado. Para que ello sea posible, es necesario disciplinar normativamente el otorgamiento de beneficios sociales, cumpliendo al menos algunas exigencias formales y sustantivas mínimas –a ellas me referiré en esta parte–. Dada la relativa falta de desarrollo teórico y práctico de algunas de estas garantías y exigencias locales, haré referencia a algunos parámetros internacionales, elaborados por organismos internacionales de derechos humanos, que pueden servir como modelo al respecto. Como argumentaré, esta estrategia no es incompatible, sino más bien complementaria, en relación con otras estrategias y mecanismos que pretenden maximizar el uso de los recursos públicos y castigar su uso indebido.

Comienzo por señalar algunas premisas que doy por supuestas: el reconocimiento de derechos sociales en la Constitución y en otros instrumentos legales de jerarquía legal privilegiada, como los tratados internacionales de derechos humanos⁷; la adopción de un régimen de gobierno democrático y republicano, con separación de funciones ejecutivas/administrativas, legislativas y judiciales; la adhesión a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación y buen gobierno como guías de la actuación de los poderes públicos.

Aún cuando este sea el cuadro normativo desde donde se parte, lo cierto es que, por algunas de las razones ya apuntadas, la tradición latinoamericana en la materia ha concebido en gran medida la elaboración e implementación de políticas sociales –en tanto medio de realización de derechos sociales– a partir de nociones poco compatibles con la elaboración de garantías destinadas a definir claramente los titulares de esos derechos, el contenido de las prestaciones o servicios que constituyen su contenido, la seguridad de su continuidad o mantenimiento y los remedios existentes en

⁷ Gran parte de los países de la región son, por ejemplo, del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de la Convención sobre los derechos del niño, y del Protocolo de San Salvador –tratados universales, los dos primeros, y regional, el segundo, que consagran derechos sociales. Además, son parte de numerosos convenios de la OIT, y de otros tratados antidiscriminatorios –como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial– que prohíben discriminar en el reconocimiento de derechos, incluso de los sociales. Recientemente, los países de América Latina han sido activos protagonistas de la adopción de una nueva convención internacional –la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad–, que también reconoce derechos sociales en su texto.

caso de incumplimiento o de cancelación intempestiva o arbitraria. La concepción predominante en materia de derechos sociales puede ser descrita, por el contrario, a partir de los siguientes rasgos:

- Pese a su consagración constitucional, se ha considerado a los derechos sociales como "derechos programáticos", es decir, más que como derechos, como normas que habilitan la actividad del legislador y, ulteriormente, de la Administración, con exclusión de su tutela por vía judicial (Cossío Díaz, 2000, pp. 43-52 y 75-97; Cruz Parceró, 2001, pp. 89-112). Un ejemplo de ello es la exclusión de la tutela de derechos sociales consagrados constitucionalmente –con algunas excepciones– del juicio de amparo en varios países de la región.
- La falta de reconocimiento de un contenido constitucional propio de los derechos sociales ha llevado a dejarlos librados a la discrecionalidad de los poderes políticos. Pocas garantías se han generado respecto de los límites y las exigencias positivas aplicables al poder legislativo en materia de derechos sociales (Ferrajoli, 2003, pp. 11-21, Pisarello, 2007, pp. 80-87).
- Un aspecto ulterior atañe a la "repartición de funciones" entre los poderes políticos en materia de derechos sociales. Aunque existen diferencias importantes entre temáticas distintas –abordaré este punto más adelante– puede decirse en forma general que la tendencia ha sido la de la delegación por parte del Poder Legislativo de gran parte de la facultad final de configuración del contenido de derechos, beneficios y prestaciones en manos del Poder Ejecutivo y de la Administración. Una tendencia verificada en gran parte de los países de la región es, como he señalado antes, la limitación de las leyes destinadas a reglamentar cláusulas constitucionales que consagran derechos sociales no a la definición del contenido de los derechos, sino a la designación de los órganos administrativos competentes en la materia, y a la estipulación –muchas veces en términos de gran amplitud– del alcance de sus competencias. Es decir, el papel de la ley queda "vaciado" de contenido sustantivo, y opera una delegación en favor de la Administración, con el consiguiente reconocimiento de una esfera de actuación discrecional en la materia (Abramovich y Courtis, 2006, pp. 20-21; Ferrajoli, 2003). El panorama se completa con la autorización otorgada a las autoridades administrativas en orden a ejecutar el gasto social –autorización efectuada por vía de las leyes de presupuesto.

- Ciertamente, este fenómeno se puede percibir en áreas que requieren la organización de una estructura administrativa relativamente coordinada para la prestación de un servicio público destinado a satisfacer derechos sociales –es el caso típico de los sistemas de salud, de educación y de seguridad social contributiva. Pero su expresión más notoria se da en materia de asistencia social, cuya forma de prestación asume habitualmente la forma de programas centralizados, de otorgamiento y cancelación discrecional, escasamente sujetos a controles por parte de otros poderes y menos aún de facultades de reclamo por parte de sus beneficiarios (Lo Vuolo y otros, 2004, cap. VI; Mkandawire, 2005).
- Los riesgos de abuso de la discrecionalidad, de empleo arbitrario o interesado de este tipo de programas y –en el peor de los casos– de corrupción y desviación de los recursos destinados a beneficios sociales de su empleo lícito no han pasado desapercibidos ni a las propias autoridades estatales, ni a la opinión pública –los casos de asignación de recursos públicos bajo criterios partidarios o clientelares y los casos lisos y llanos de corrupción no son infrecuentes en la región–. Los intentos de establecer mecanismos de control han sido variados, pero al menos pueden citarse aquí dos: la confianza en el control interno de la legalidad de sus actos por la propia Administración y la criminalización de actos de corrupción.

De acuerdo con la tesis que sostendré, el reconocimiento de verdaderos derechos sociales y el establecimiento de mecanismos de garantía de los derechos en cabeza de sus propios titulares constituye una alternativa preferible al modelo descrito, por razones tanto de principio como prácticas. En el apartado siguiente describiré el sentido de las garantías a las que me refiero. En el apartado posterior efectuaré una comparación entre ambos modelos y aportaré razones por las cuales considero que el que propongo es preferible al modelo vigente.

3.2. Un modelo de garantías en materia de derechos sociales⁸

La noción de garantía se refiere a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos, que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en

⁸ Este apartado adapta un texto contenido en Curtis (2006, pp. 23-58).

un derecho operable, ejecutable, exigible. La experiencia histórica demuestra claramente que la efectividad de un derecho no puede estar librada solo a la voluntad de un único órgano estatal; de modo que es necesario pensar las garantías en un sentido múltiple (Pisarello, 2007, pp. 111-138). La tarea de construir garantías adecuadas para los derechos sociales supone, claro está, asumir –al menos por vía de hipótesis– la posibilidad conceptual de tratar los derechos sociales como derechos plenos y no solo como declaraciones de buena voluntad o meros objetivos políticos (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 19-64; Cruz Parceró, 2007).

Las garantías admiten una clasificación básica, según quién sea el encargado de hacerlas efectivas (Ferrajoli, 1999 y 2000; Pisarello, 2003a, 2003b, pp. 137-262, 2004 y 2007, pp. 111-138; Aragón, 1995, pp. 67-89; Abramovich y Courtis, 2006). En este sentido, se puede pensar en dos tipos de garantías. Por un lado, las garantías de carácter social, en las cuales el instrumento o mecanismo de aseguramiento del derecho se confía al titular del derecho, sea este individual o colectivo. Las garantías de carácter social están vinculadas centralmente con la propia tutela que hacen los titulares de su derecho. Por otro lado, pueden distinguirse garantías de carácter institucional, que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho. En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter político, es decir, aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, es decir, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial, o de cuerpos cuasijudiciales autorizados a dirimir quejas, demandas o denuncias.

Garantías sociales o extrainstitucionales

Comencemos con las *garantías sociales*. En este campo se hace visible la cuestión de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Las garantías sociales consisten en gran medida en el ejercicio de derechos que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar en la esfera política. Es decir que un grupo importante de los llamados derechos civiles y políticos tiene una conexión especial con los derechos sociales, en tanto aquellos derechos, como la libertad de expresión, la libre manifestación, la libertad de prensa, la libertad de asociación –y su manifestación particular en el campo sindical, es decir, la libertad de agremiación–, el derecho a formar partidos políticos y sindicatos, el derecho al voto y el derecho de petición, son derechos que funcionan como instrumentos de incidencia en el ámbito de la determinación y control ciudadano de las políticas sociales, es decir, de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales.

Esto hace especialmente relevante la protección para los militantes sociales y sindicales, para las personas que llevan a cabo crítica de las políticas públicas en materia social, porque funcionan como instrumento de crítica al poder y al gobierno. Trágicamente, América Latina es una de las regiones del mundo con mayor cantidad de muertos entre sus dirigentes sindicales o dirigentes indígenas. Esto marca una conexión clara entre el carácter instrumental de ciertos derechos civiles y políticos tradicionales y la posibilidad de garantizar el ejercicio de derechos sociales.

Hay una dimensión desarrollada más recientemente que está vinculada con lo que a veces se denomina “*derecho a la participación*”. Se trata de una serie de mecanismos que acrecientan las posibilidades de los miembros de una comunidad de incidir más directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, por vías distintas. En materia de derechos sociales, estos mecanismos son de fundamental importancia, ya que permiten a los destinatarios de los derechos sociales participar en la identificación y priorización de sus necesidades, y en la elección de medios de realización de esos derechos, compatibles con su dignidad y visión del mundo⁹. Entre ellos se encuentran los llamados mecanismos semidirectos de participación, como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito. En un plano similar se encuentran el derecho a ser consultado antes de la toma de ciertas decisiones (como las que afectan, por ejemplo, a pueblos indígenas), el derecho a participar en audiencias públicas previas a la toma de decisiones políticas y el derecho a participar en la formulación del presupuesto (es el caso de las experiencias del denominado “presupuesto participativo”). También hay que destacar el ejercicio de un derecho desarrollado en los últimos años, relacionado con la publicidad de los actos de gobierno, que es el *derecho de acceso de información pública*: el derecho de todo ciudadano de obtener información acerca de la actuación pública en materias determinadas, en especial cuando emplea recursos públicos (Abramovich y Courtis, 2003 y 2000). Se trata de una herramienta de gran utilidad como instrumento o garantía de control de las políticas públicas del Estado en materia social.

Frente a todas estas garantías, el papel de los estándares internacionales en materia de derechos humanos es fundamental. El fortalecimiento de la interpretación de estos derechos tiene el efecto de robustecer los mecanismos

⁹ Sustituyendo así la formulación de políticas sociales paternalistas o tecnocráticas, formuladas “desde arriba”, por políticas sociales concertadas o consensuadas “desde abajo”, es decir, con consideración de la voz de quienes deberían ser sus destinatarios privilegiados. Sobre las exigencias inclusivas de participación en la formulación del objeto de un “contrato de cohesión social”, véase Courtis y Espejo (2007, pp. 15-27).

de participación y control ciudadano de las políticas sociales del gobierno, que son uno de los instrumentos privilegiados de satisfacción de derechos sociales. Entre los avances regionales que es importante mencionar se encuentra la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derecho a la asociación y libertad de expresión, y el trabajo de la Relatoría especial de libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre acceso a la información pública¹⁰.

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

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

El molde del derecho de huelga puede reconocerse en otra serie de formas de autotutela que no están vinculadas a la situación de trabajo: por ejemplo, los boicots de consumidores, las tomas de espacios públicos, las tomas de tierra o la ocupación de viviendas vacías. El ejercicio de formas de autotutela solo se justifica en la medida en que constituya la respuesta a situación grave, como, por ejemplo, la falta de acceso a un bien que constituye el objeto de un derecho social, como vivienda, alimentación o trabajo. En la situación de insatisfacción social de amplios sectores de la población que vive América Latina, estas son casi las únicas formas de expresión con las que cuentan aquellos que están en peor situación en nuestras sociedades. El respeto del legítimo ejercicio de estos derechos, dentro de límites razonables –que incluyen, por ejemplo, la proporcionalidad en las molestias que este pueda causar sobre derechos de terceros– implica al menos inhibir la reacción de tipo penal del Estado como primera o –aún peor– única respuesta por parte de las autoridades públicas (Gargarella, 2000; Gargarella, 2006a; Gargarella, 2006b).

¹⁰ Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Herrera Ulloa c. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, N.º 107, caso *Claude Reyes y otros c. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, N.º 151; “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención americana sobre derechos humanos)”, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, N.º 5, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en respaldo de la Relatoría especial sobre libertad de expresión), Declaración de principios sobre libertad de expresión, especialmente el Principio 4.

Garantías institucionales

Además de las garantías sociales, existen garantías de tipo institucional. Básicamente, quienes llevan a cabo la articulación de estas garantías son instituciones públicas –aunque exista alguna instancia de iniciativa por parte de los actores sociales–. Entre ellas, comenzaré por las llamadas garantías políticas, que son las que están en cabeza de aquellos poderes que, en la tradición constitucional occidental, se denominan poderes políticos: el Legislativo y el Ejecutivo.

Garantías políticas

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

Dada la ya mencionada escasez de desarrollo doctrinario local en materia de contenido mínimo esencial de los derechos sociales, la apelación a los estándares internacionales elaborados, por ejemplo, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹ o por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, constituye un elemento imprescindible para dotar de sentido a los derechos sociales establecidos en nuestras constituciones.

Una segunda garantía vinculada con la constitucionalización de los derechos sociales tiene que ver con las condiciones para su reglamentación: concretamente, con la denominada “*reserva de ley*” (Rubio Llorente, 1993a y 1993b; Jiménez Campo, 1999, pp. 46-48, 61-66), es decir, con la obligación de desarrollar el contenido de cualquier derecho fundamental que se ha establecido en la Constitución o en un pacto de derechos humanos mediante una ley entendida en sentido formal, es decir, de una ley emanada del

¹¹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de supervisión del cumplimiento del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, el principal instrumento internacional en materia de derechos sociales.

órgano legislativo. Este momento, que es el legislativo, requiere la incidencia de la comunidad, de los actores civiles, por la vía del empleo activo de las garantías sociales. Si no se hace transparente y se fiscaliza el momento de conversión de ese derecho –que aparece de forma más o menos genérica en la Constitución o en un pacto de derechos humanos– en una ley y, especialmente, en su reglamentación, se pierde un espacio de incidencia fundamental. La utilización de las garantías sociales tradicionales, que están vinculadas con la participación política, debería estar dirigida a la reflexión sobre cuáles y cómo son las leyes que garantizan y reglamentan el contenido de esos derechos.

En muchos de nuestros países, este momento se ha abandonado porque hay cierta renuencia por parte del movimiento social a participar activamente en el proceso de fijar a los poderes políticos el marco de debate sobre cómo van a garantizar estos derechos. La “reserva de ley” se refiere centralmente a un requisito procedimental –designa el “quién” y en parte al “cómo” de la reglamentación de derechos fundamentales. Pero el hecho de que sea el Parlamento, el Congreso o la Legislatura los que reglamenten los derechos, y el hecho de hacerlo por medio de la ley en sentido formal, debe ser complementado con exigencias mínimas de contenido –más allá del ya mencionado contenido mínimo esencial–. Dos nociones históricamente vinculadas con la noción de “ley” en sentido formal son las de su *generalidad* y *universalidad* (De Cabo Martín, 2002, pp. 47-60). Se trata de una concepción que surge de la concepción liberal burguesa del siglo XIX, estrechamente vinculada con la noción de seguridad jurídica, pero que debe ser aprovechada también para los derechos sociales, para evitar, en la mayor medida posible, que las técnicas para satisfacer derechos sociales se limiten a la generación administrativa de programas centralizados, asignados a clientelas políticas, que no otorgan derechos, sino más bien prestaciones discrecionales, reversibles o revocables (Mkandawire, 2005).

De modo que, si se desprecia el valor de la garantía de la reserva de ley y, en general, el valor de la ley, lo que encontramos –en lugar de la disciplina de un derecho en sentido general y universal– es un mar de pequeños programas que no están vinculados entre sí y que le conceden a una Administración gestionada de acuerdo a criterios partidistas o clientelares la discrecionalidad de otorgar o quitar beneficios según su arbitrio. En el estricto sentido del término, estos programas no generan derechos, sino el otorgamiento de beneficios precarios, sin mecanismo de fiscalización alguno, destinados a cubrir ciertas necesidades de manera discrecional.

Subrayar la utilidad de las nociones de generalidad y universalidad de la ley es esencial para debatir también el contenido de nuestros derechos sociales. Parte de la legislación que constituye la base de los sistemas legales de nuestros países, la codificación civil del siglo XIX –que sigue siendo el pilar de la formación de los abogados en nuestras facultades de derecho– puede ser interpretada como el intento de establecer, por medio de una ley general y abstracta, el contenido de un derecho: el derecho de propiedad. Deberíamos tener la capacidad de hacer lo mismo para analizar el contenido de derechos sociales esenciales para el respeto de la dignidad humana, tales como el derecho a la salud, a la alimentación, a la vivienda o a la educación. Esto no significa, claro, que la ley deba reglamentar hasta el último detalle la concesión de prestaciones y beneficios en materia social¹². Pero al menos debe establecer bases claras y generales –incluyendo la objetividad, la claridad en la definición de los destinatarios y en el establecimiento de los beneficios, y los mecanismos de reclamo correspondientes– que debe cumplir todo plan o programa social destinado a redistribuir fondos de carácter público.

¿Qué aportes de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos pueden ser útiles para robustecer esta garantía? De la insistencia de los pactos internacionales de derechos humanos –tanto los del sistema universal como los regionales– en la importancia de las medidas de carácter legislativo para asegurar la plena efectividad de los derechos, incluidos los derechos sociales, pueden desprenderse algunas herramientas concretas que hay que tener en cuenta. Para ello, es útil revisar la exigencia, contenida en casi todas las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ referida a derechos sociales en particular, de plasmar esos derechos en normas legislativas que aseguren su contenido. En sentido similar pueden destacarse la Opinión Consultiva OC-6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que subraya la importancia de la ley en sentido formal como instrumento de garantía de los derechos humanos establecidos por la Convención Americana¹⁴.

¹² En algunos casos, la necesidad de constante actualización debido al avance científico y tecnológico exige mayor flexibilidad. Piénsese, por ejemplo, en las necesidades de actualización del cuadro básico de medicaciones cubiertas por un plan nacional de salud. En estos casos, parece útil que la ley delegue en alguna medida la fijación del detalle a las autoridades administrativas.

¹³ Las observaciones generales son instrumentos adoptados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que interpretan el sentido de las cláusulas contenidas en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁴ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva

Junto con estas garantías –la garantía del contenido mínimo esencial de los derechos sociales y la de reserva, universalidad y generalidad de ley en la reglamentación de derechos sociales– es necesario desarrollar herramientas de análisis capaces de evaluar la concreción o el incumplimiento de principios fundamentales en materia de derechos sociales: la prohibición de discriminación, el principio de preferencia por los grupos que se encuentran en peor situación y la prohibición de regresividad o de retroceso social. En todos estos casos, es imprescindible el empleo de los estándares desarrollados por el Sistema Universal y –al menos en materia de prohibición de discriminación–¹⁵ por el Interamericano de protección de los derechos humanos.

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

Y esto requiere instrumentos de seguimiento y de control distintos a los que el derecho tradicional nos tiene acostumbrados. La forma tradicional

OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, Serie A, N°. 6; caso Baena Ricardo y otros c. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C, N°. 72, par. 159.

¹⁵ En este sentido, los argumentos más relevantes del Sistema Interamericano provienen de la ya citada Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

de control jurídico de las obligaciones del Estado o de los particulares es el litigio judicial, que abordaré a continuación. Sin embargo, el litigio judicial resulta poco adecuado para controlar el funcionamiento a medio y largo plazo de estos sistemas –el sistema de salud, la seguridad social, el sistema educativo– en cuya evaluación es necesario tener en consideración muchas variables y resultados. Para este tipo de control, el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos proporciona fuentes de inspiración bastante útiles, ya que el tipo de técnicas o destrezas que está vinculado con el sistema de informes¹⁶, y más precisamente con la elaboración de contrainformes, informes alternativos o “informes sombra”¹⁷ por parte de organizaciones de la sociedad civil, implica también desarrollar capacidades de control de acciones y resultados periódicos; es decir, capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de la eficacia de las políticas estatales destinadas a satisfacer derechos sociales dentro de plazos temporales determinados.

Algunos conceptos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, como el principio de progresividad –y la correlativa prohibición de regresividad– (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 92-116), son una herramienta útil para los actores sociales que pretenden fiscalizar una política pública. Para que ese concepto sea operativo, es necesario un seguimiento temporal que va bastante más allá de la denuncia de un caso concreto. Para llevar a cabo ese seguimiento hay que desarrollar algunas técnicas de control, como el empleo de indicadores de acciones y de resultado, el establecimiento de patrones de medida o la fijación de *benchmarks* (marcadores o hitos), capaces de medir el sentido y la eficacia de una política pública (Kirby, 2003; Tomasevski, 1995). Para ello se requiere cierta capacidad técnica y una tarea constante de recopilación y actualización de datos. El principio de progresividad en materia de derechos sociales requiere la evaluación de las acciones estatales y de sus resultados a lo largo del tiempo –de lo contrario, es imposible afirmar si la situación de un derecho tal como el derecho a la salud o el derecho a la vivienda ha avanzado, se ha estancado

¹⁶ Los pactos internacionales de derechos humanos adoptados en el sistema de Naciones Unidas, y algunos pactos regionales, requieren de los estados partes la presentación de informes periódicos ante los respectivos comités de supervisión del cumplimiento de cada pacto. En esos informes, los estados partes deben dar cuenta de las medidas que han adoptado para dar cumplimiento al pacto, los resultados obtenidos y las dificultades con las que se han enfrentado.

¹⁷ Los contrainformes, informes alternativos o “informes sombra” consisten en informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil, en los que se señalan problemas, errores, omisiones o inexactitudes presentadas por los informes propuestos por el Estado parte al respectivo comité, a efectos de que este evalúe el informe estatal a la luz de información suplementaria.

o ha retrocedido—. Por ejemplo, para saber si el Estado cumple con la obligación de progresividad en materia de derecho a la salud, son necesarios al menos datos relativos al nivel de cobertura del sistema sanitario —y su comparación con niveles anteriores y con niveles posteriores, y con algunos resultados tales como los índices de mortinatalidad infantil, de incidencia de enfermedades endémico-epidémicas, entre otros.

Para ello, como he dicho, no basta con la formación tradicional de los abogados, que están sobre todo entrenados para llevar a los tribunales casos individuales, sino que es necesario un trabajo interdisciplinario para evaluar el desarrollo de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales, que permita medir cuáles son los recursos que se usan para lograrlo, cuáles son las metas derivadas de las obligaciones internacionales, cuáles son las metas concretas que se ha fijado el Estado y cómo ha cumplido el Estado con ellas en un lapso determinado. Para llevar a cabo esta tarea en materia de derechos sociales, resultan de suma utilidad las directrices desarrolladas por los distintos comités establecidos por los pactos del Sistema Universal —en especial, las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las del Comité de los Derechos del Niño— para la elaboración de informes estatales: estas directrices detallan la información necesaria para evaluar la situación de un derecho. Aunque el Sistema Interamericano no ha avanzado demasiado en esta dirección, una tarea concertada en este campo por parte de las organizaciones de la sociedad civil de nuestra región podría mejorar la efectividad de algunos mecanismos de seguimiento de derechos humanos del Sistema¹⁸. Así, por ejemplo, queda pendiente la tarea de puesta en funcionamiento de los mecanismos de informes del Protocolo de San Salvador y de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la personas con discapacidad —una vez puestos en marcha, su efectividad dependerá en gran medida de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de producir contrainformes sólidos. En el mismo sentido, sería una estrategia importante para mejorar la calidad y la efectividad de algunas de las facultades de promoción de los derechos humanos de la Comisión Interamericana, de la elaboración de informes nacionales y temáticos y de la realización de audiencias temáticas.

¹⁸ La elaboración de indicadores de seguimiento de las obligaciones que emanan del Protocolo de San Salvador están aún pendientes. Véase la Resolución de la Asamblea general de la OEA, AG/RES. 2178 (XXXVI-O/06), “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el protocolo de San Salvador”, aprobada en la cuarta sesión plenaria, 6 de junio de 2006.

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

Esto nos lleva nuevamente a un principio estrechamente relacionado con las posibilidades de llevar adelante ese control: se trata del principio de *publicidad de la actividad gubernamental*, cuya contracara es el ya mencionado derecho de acceso a la información pública. Desde luego, no podremos fiscalizar las políticas sociales si no sabemos qué hace el Estado para satisfacer derechos, cómo destina partidas presupuestarias, qué resultados obtiene, qué indicadores usa para evaluar sus políticas públicas. Sin la existencia de instrumentos legales que aseguren el derecho de la población a acceder a la información pública, hay pocas posibilidades de controlar las políticas públicas. Se trata de un gran desafío para las organizaciones de la sociedad civil, ya que para controlar las políticas públicas, especialmente en materias complejas como vivienda, educación, alimentación o seguridad social, se requiere cierta capacitación técnica y fundamentalmente contar con los datos relevantes.

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

En algunos países de la región se han desarrollado instrumentos concretos que permiten la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto, como es el caso del presupuesto participativo en muchas ciudades de Brasil (para Porto Alegre, Genro y de Souza, 1998; más en general,

Villasante y Garrido, 2002). Pero en otros casos, es necesaria la activación de las ya mencionadas garantías sociales para hacer transparente el proceso presupuestario, es decir, para impedir que ese proceso se opaque y quede sujeto únicamente a la dinámica endógena del sistema político. La incidencia de estas garantías sociales es imprescindible para instalar un debate claro acerca de cuáles son las decisiones que se toman en materia presupuestaria para hacer efectivos aquellos derechos establecidos en la Constitución, en los pactos de derechos humanos y en la ley. Se trata de un momento fundamental para hacer visible y debatir qué prioridades asume el Estado y qué medios económicos va a destinar para asegurar la satisfacción de estos derechos. El movimiento por una fiscalización ciudadana del proceso presupuestario puede articular, además, la agenda de las organizaciones de derechos humanos con otras agendas, centradas en la demanda por una mayor transparencia de las decisiones políticas, por el acceso a la información pública y por el control de la corrupción.

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

internacional si no tiene capacidad de mejorar progresivamente la efectividad de los derechos sociales previstos en los pactos internacionales.

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

Garantías jurisdiccionales

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

También en torno a este tema hay que enfrentarse a una serie de obstáculos históricos vinculados con la posibilidad de articular garantías jurisdiccionales en defensa de derechos sociales. Sumariamente, trataremos dos de ellos (para un análisis más completo, véanse Abramovich y Courtis, 2002, pp. 37-46, 121-132; Cruz Parceró, 2007; Pisarello, 2007). Primero, un obstáculo de carácter ideológico, ya que tradicionalmente se ha dicho que los derechos sociales no son justiciables: típicamente, como ya he

adelantado, se los ha considerado derechos “programáticos”, dirigidos a motivar la acción de los poderes políticos y no a ser aplicados por los jueces. El derecho internacional de los derechos humanos –especialmente el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– ofrece buenos argumentos para refutar ese prejuicio, dando la pauta de que un componente necesario de los derechos sociales es la previsión por parte del Estado de recursos suficientes, dentro de los que se destacan los recursos de carácter judicial o equivalente¹⁹ en los casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte del deudor –que habitualmente es el Estado, aunque los deudores de derechos sociales también pueden ser sujetos de carácter privado, como en los casos de privatización de ciertos servicios públicos, como los de salud, educación o seguridad social–.

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

De todas maneras, más que confiar únicamente en el desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad en el plano internacional –cuyo desarrollo es generalmente más lento– las organizaciones de la sociedad civil deberían poner énfasis en las posibilidades de desarrollo de la justiciabilidad de los derechos sociales en el ámbito local, mediante la articulación de estándares constitucionales, de aquellos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos y de los contenidos de las leyes que reglamentan derechos sociales. Si el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ayuda en la materia, ello constituirá un valor agregado, aunque el espacio central

¹⁹ Véase, al respecto, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General, N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)” ,1990, pár. 5.

de desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad de los derechos sociales sigue siendo el de la jurisdicción doméstica.

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

En materia de derechos sociales, es evidente la necesidad de revisar este modelo y pensar en acciones procesales de carácter colectivo o de carácter supraindividual. Cuando la protección de derechos sociales exige el análisis de violaciones de alcance colectivo, la representación de un grupo o colectivo en juicio o la necesidad de tomar una medida como solución o remedio al caso que tenga impacto colectivo, las acciones individuales tradicionales presentan evidentes limitaciones. Corresponde en gran medida a la doctrina sugerir modelos de acciones colectivas capaces de enfrentar estos desafíos –la doctrina procesal de la región ofrece indicios promisorios en ese sentido: entre ellos, la propuesta de una ley latinoamericana modelo de acciones colectivas, que recoge las ricas experiencias de varios países de la región, como Argentina, Brasil y Colombia (Gidi y Ferrer Mac-Gregor, 2003a y 2003b). La cuestión es particularmente importante cuando se trata de cuestionar o impugnar la actividad administrativa relacionada con el diseño e implementación de programas sociales: si no existen recursos que otorguen derecho a los beneficiarios, o potenciales beneficiarios, o a otros actores que posean un interés legítimo, a cuestionar en sede administrativa o judicial la actuación de la administración en este campo, el control ejercido en esta materia se limitará al propio autocontrol, y a los pocos casos en los que la cuestión importe la apertura de una investigación de carácter penal.

Mientras el legislador de nuestros países no dé pasos en este sentido y no renueve el arsenal de acciones a disposición de los justiciables, la tarea de “adecuación” de las acciones procesales tradicionales recaerá en la imaginación de los litigantes y en la creatividad de los jueces. Aunque sobre el punto la experiencia del Sistema Interamericano es aún reciente, varios

casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido sensibles a la dimensión colectiva de ciertas violaciones a los derechos humanos, y a la necesidad de adoptar remedios de alcance colectivo, que trasciendan el interés de las víctimas particulares que han iniciado los procedimientos ante la Comisión²⁰. Parte de estos desarrollos se puede justificar doctrinariamente a partir de una interpretación renovada de la noción de “recurso judicial efectivo”, prevista por el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque se trata de una obligación de los estados parte consistente en proveer y desarrollar recursos rápidos y sencillos u otros recursos efectivos ante la violación de derechos fundamentales, se puede suponer que la exigencia de efectividad de los recursos jurisdiccionales también debe guiar a los procedimientos contenciosos de protección de los derechos humanos en sede internacional. Los desarrollos en este sentido de la Corte Interamericana permiten imaginar algunas adaptaciones de esa tendencia a las jurisdicciones domésticas.

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

Estas preocupaciones, sin duda legítimas, requieren una atención específica al menos en dos frentes. El primero, que ya he abordado, es la preferencia por la especificación del contenido de los derechos sociales por medio de la ley, entendida esta en sentido formal, como norma general emanada del órgano representativo. Desde el punto de vista procedimental, además de la legitimidad electoral, se trata del instrumento jurídico que requiere mayor consenso político y el que supone mayor publicidad y transparencia. Desde el punto de vista del contenido, la generalidad y universalidad de la ley, la definición de los titulares y del alcance de los derechos sociales en términos universales, permite identificar más claramente en qué consisten el derecho y sus correlativas obligaciones, y qué previsión presupuestaria debe hacer el Estado para satisfacerlo. De este modo, hay menos espacio para la asignación discrecional del gasto en materia social, a partir de criterios meramente partidarios u orientados a clientelas políticas.

²⁰ Véase Corte Internacional de Derechos Humanos, caso *Masacre Plan de Sánchez*. c. Guatemala. Reparaciones (art. 63.1 *Convención Americana sobre Derechos Humanos*), sentencia de 19 de noviembre 2004, Serie C, N°. 116, pars. 48 y 110.

Queda más claro así quién puede reclamar un derecho ante los tribunales, qué puede reclamar y de qué recursos se dispone para satisfacer los derechos previstos legalmente.

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

3.3. Garantizar derechos vs. alentar el autocontrol de la Administración o criminalizar la corrupción

En el apartado anterior he presentado algunos de los alcances de un modelo plural de garantías en materia de derechos sociales. Creo que, por razones de principio, este es un modelo preferible al de dejar librada la distribución de beneficios sociales a la mera discrecionalidad de los poderes políticos: si los derechos sociales son derechos humanos reconocidos en los instrumentos normativos de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico, merecen ser tratados como tales y no como concesiones coyunturales y

contingentes. He defendido extensamente esta posición en otros trabajos, así que me limitaré aquí a remitirme a lo ya escrito (Abramovich y Courtis, 2002; Abramovich y Courtis, 2006).

Pero quisiera terminar este trabajo efectuando una breve comparación de ventajas y desventajas de este modelo, en relación con la confianza en los mecanismos de autocontrol de la Administración y la vía de la criminalización de conductas delictivas, como instrumentos o vehículos para maximizar el empleo del gasto social y evitar el mal uso o el aprovechamiento delictivo de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de los más pobres. Con ello quiero decir que un modelo de garantía de derechos sociales puede ser defendido no solo por razones de principio, sino también por razones prácticas.

Parto por aclarar que no se trata de dos opciones contradictorias, sino que pueden ser perfectamente complementarias. Lo cierto es que en muchos de nuestros países, en especial en materia de asistencia social, sí se las ha visto como opciones disyuntivas, optándose decididamente por la segunda.

La primera ventaja es la multiplicación de los “guardianes”. Mientras en el primer caso, la garantía del buen uso de los fondos públicos reside en la propia Administración —o en la justicia penal, que actúa a instancias de otro órgano estatal, el Ministerio Público—, en el caso del establecimiento de bases legales claras para un programa social, de poder de reclamo a los beneficiarios o potenciales beneficiarios ante presuntos incumplimientos o irregularidades, se amplía la cantidad de “ojos” puestos sobre el empleo lícito y adecuado del gasto social.

Una segunda ventaja está dada por el carácter externo del tipo de control ejercido. Dado que la iniciativa y el poder de reclamo se ponen en cabeza de los beneficiarios, la lógica de la garantía de derechos permite debatir situaciones de conflicto o de presunta irregularidad ante una instancia independiente e imparcial, que puede evaluar la razonabilidad de los reclamos y de las justificaciones a partir de un parámetro legal fijado previamente. Esto comporta ventajas claras frente a los otros dos mecanismos, cuyos inconvenientes paso a revisar.

En lo que hace al autocontrol administrativo, las presiones institucionales hacia la autoconfirmación de la actuación de la Administración constituyen un grave obstáculo para confiar únicamente en ese mecanismo. Yo señalaría además dos factores que crean serios desincentivos para el autocontrol administrativo, y que son típicos de nuestra región. El primero es el hecho de que el manejo discrecional de los recursos destinados a asistencia social ha sido la práctica generalizada en nuestros países, de

modo que la “cultura” administrativa en esta materia no percibe mayor irregularidad o inadecuación en el manejo habitual que se hace de estos recursos. El segundo es la subordinación de los cuadros “técnicos” o “de carrera” –cuando estos existen...– de la Administración a la “línea política”. Este cuadro crea paradojas sumamente insatisfactorias: mientras los funcionarios o empleados técnicos o de carrera son más proclives a detectar decisiones de asignación de recursos motivadas clientelar o políticamente, su subordinación jerárquica a funcionarios políticos –cuya conducta es más proclive a guiarse por criterios de lealtad o rédito político– genera fuertes desincentivos para ejercer cualquier tipo de control. Frente a ello, las ventajas de que quien tenga poder para presentar un reclamo o una queja, y poder para decidir el reclamo, sea ajeno a la administración son evidentes.

En cuanto a la persecución penal, bastaría con estudiar los resultados empíricos de haber generado figuras penales nuevas en áreas relacionadas con el empleo de recursos públicos para advertir que no se trata de una solución particularmente ágil ni eficaz. La escasa o nula cantidad de condenas en la materia es reveladora de algunos de los rasgos típicos del sistema penal en general, en especial en países en desarrollo: la selectividad del sistema penal, que generalmente juega a favor de los sectores de ingresos medios y altos, y en contra de los más necesitados; la mejor predisposición de la justicia penal para funcionar en caso de delitos de sangre o delitos simples, que en delitos de cuello blanco, de mayor complejidad a efectos de la investigación y la prueba; el mayor acceso de los sectores tradicionalmente envueltos en estos delitos (sectores de ingresos medios y altos, con frecuencia profesionales pertenecientes o vinculados a la clase política) a una defensa técnica de calidad en materia penal; la lentitud de los procedimientos penales, etcétera. La creación de nuevos tipos penales en materia de empleo indebido de recursos públicos solo tiene efecto sobre los casos más escandalosos –que no son necesariamente los más graves desde el punto de vista de su impacto financiero–, y corre el riesgo de ser más una expresión de derecho penal simbólico (sobre esta noción, véase García Villegas, 1993, pp. 101-108); Díez Ripollés (2002) que un medio efectivo de disuasión y de castigo.

Ciertamente, también pueden señalarse desventajas en la estrategia de garantizar derechos como instrumento de garantía de transparencia y buen manejo de recursos públicos, en especial en materia social. Entre ellas podrían anotarse un potencial aumento de la conflictividad administrativa y judicial, como consecuencia de la habilitación del poder de reclamo de mayor cantidad de actores. La segunda sería una mayor interferencia

de decisiones exteriores a la Administración en el manejo de programas y planes sociales, y en el funcionamiento de servicios públicos destinados a satisfacer derechos sociales –interferencia que podría redundar en una menor eficiencia en la gestión, mayores costes administrativos, o en el empleo de acciones administrativas o judiciales a efectos de “saltarse la cola” por parte de actores interesados, o que hacen un uso estratégico de su poder de reclamo–. La pregunta relevante es si estas posibles desventajas tienen suficiente peso como para determinar la limitación de los mecanismos de control a los tradicionales. Por mi parte, creo que el reforzamiento de los mecanismos de control tradicionales con la concesión de poder de reclamo a beneficiarios o potenciales beneficiarios mejora las posibilidades de disuasión, de modo que –de ser efectivo– sus costes pueden ser compensados por el “ahorro” que genere la corrección del uso indebido de recursos públicos a partir de la decisión de un decisor imparcial e independiente. Con respecto al segundo inconveniente, en rigor de verdad no se trata necesariamente de un inconveniente en aquellos casos en los que pueda demostrarse que la Administración actuó ilícitamente o abusó de su poder discrecional o actuó motivada por criterios partidistas o clientelares.

En todo caso, para prevenir abusos o un empleo frívolo de los mecanismos de reclamo, vuelvo a reiterar la conveniencia de tomarse en serio el juego de las distintas garantías a las que he hecho mención antes. Si los destinatarios de planes o programas sociales han sido escuchados y han tenido oportunidad de participar en el momento de su elaboración e implementación; si las bases de esos programas están establecidas legalmente, de modo objetivo y general; si los criterios de actuación de la Administración han sido fijados claramente, las posibilidades de distinguir entre reclamos legítimos y reclamos frívolos son mucho mayores.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006a), “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, *Anuario de Derechos Humanos*, N° 2, Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, junio, pp. 13-51.
- (2006b), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile, abril, pp. 35-50.
- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2000), “El acceso a la información como

- derecho", *Anuario de derecho de la Comunicación*, N° 1, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 223-255.
- (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.
- (2003), "Acceso a la información y derechos sociales", *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), México, Fontamara, pp. 321-340.
- (2006), *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Alonso, Luis Enrique (1999), *Trabajo y ciudadanía: estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta.
- Añón, María José (1999), "Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías", *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Javier de Lucas (ed.), Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pp. 43-118.
- Aragón, Manuel (1995), *Constitución y control del poder: introducción a la teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- Bilbao, Andrés (1993), *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*, Madrid, Trotta.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-Agencia Española de Cooperación-Secretaría General Iberoamericana.
- Cossío Díaz, José Ramón (2000), *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara.
- Courtis, Christian (2006), "Los derechos sociales en perspectiva. La cara jurídica de la política social", *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), México, CEPAL-FLACSO-Fontamara, pp. 23-58.
- Courtis, Christian y Nicolás Espejo Yacsic (2007), "Por un "contrato de cohesión social": apuntes introductorias", *serie Políticas sociales*, N° 129, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Cruz Parceró, Juan Antonio (1999), *El concepto de derecho subjetivo*, México, Fontamara.
- (2001), "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica", *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez, (comps.), México, Porrúa-UNAM, 2ª. ed., pp. 89-112.
- (2007), "Derechos sociales: clasificaciones, normas, acciones y fines", *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Juan Antonio Cruz Parceró (ed.), Madrid, Trotta, pp. 71-99.
- De Cabo Martín, Carlos (2002), *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta.

- Díez Ripollés, José Luis (2002), "El derecho penal simbólico y los efectos de la pena", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 103, México, enero-abril, pp. 63-97.
- Ewald, François (1985), "Le droit du travail: une légalité sans droit ?", *Droit Social*, N° 11, pp. 723-728.
- (1986), "A concept of social law", *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Guenther Teubner (ed.), Berlín, Walter de Gruyter, pp. 44-75.
- Ferrajoli, Luigi (1999), "Derechos fundamentales", *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, pp. 37-72.
- (2000), "Garantías", *Revista Jueces para la Democracia*, N° 38, Madrid, julio, pp. 39-46.
- (2003), "Estado social y estado de derecho", *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Víctor Abramovich, María José Anón y Christian Courtis (comps.), México, Fontamara, pp. 11-21.
- Fraser, Nancy (1997), *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Bogotá, Siglo del Hombre, caps. 1 y 8.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth (2006), *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate filosófico-político*, Madrid, Educación Crítica-Fundamentación Paideia.
- FUNDAR (2002), *Promesas que cumplir. El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*, México, Fundación Ford-FUNDAR.
- García Villegas, Mauricio (1993), *La eficacia simbólica del derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Gargarella, Roberto (2000), "Expresión cívica y 'cortes de ruta'", *Igualdad, libertad de expresión e interés público*, Felipe González y Felipe Viveros (eds.), Serie Publicaciones Especiales, N° 10, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 285-293.
- (2006a), *El derecho de resistir al derecho*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (2006b), *Carta abierta sobre la intolerancia: apuntes sobre derecho y protesta*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (1994), *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Genro, Tarso y Ubiratán de Souza, (1998), *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, EUDEBA- IEF CTA.
- Gidi, Antonio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.) (2003a), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.
- (2003b), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa.
- Gorz, André (1995), *La metamorfosis del trabajo*, Madrid, Sistema.

- Guastini, Ricardo (1999), *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa.
- Hepple, Bob, ed. (1994), *La formación del derecho del trabajo en Europa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Jiménez Campo, Javier (1999), *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta.
- Kirby, Michael (2003), "Indicators for the implementation of human rights", *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, Janusz Symonides (ed.), Aldershot, Ashgate-UNESCO, pp. 325-346.
- Lipietz, Alain (1999), *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*, Madrid, Trotta.
- Lo Vuolo, Rubén (1995), "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano", *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Rubén Lo Vuolo (comp.), Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila, pp. 1-46.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (2004), *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP, 2ª ed.
- Martínez-Pujalte, Antonio Luis (1997), *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Miravet, Pablo (2003), "El ingreso ciudadano", *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), México, Fontamara, pp. 385-411.
- Mkandawire, Thandika (2005), "Targeting and Universalism in Poverty Reduction", *Social Policy and Development Paper*, N° 23, Ginebra, United Nations research Institute for Social Development.
- Pisarello, Gerardo (2003a), "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), México, Fontamara, pp. 23-53.
- (2003b), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria/Observatorio DESC.
- (2004), "Los derechos sociales como derechos exigibles: virtualidades y límites de una consigna", *Estudios sobre Derechos Humanos*, San Salvador, FESPAD ediciones, pp. 363-386.
- (2007), *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta.
- Prieto Sanchís, Luis (2003), "La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades", *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, pp. 217-260.
- Rubio Llorente, Francisco (1993a), "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)", *La forma*

del poder (Estudios sobre la Constitución), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 319-332.

——— (1993b), "Principio de legalidad", *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 333-367.

Tokman, Víctor E. (2007), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, N° 1-2, pp. 93-120.

Tomasevski, Katarina (1995), "Indicators", *Economic Social and Cultural Rights. A textbook*, Eide Asbjørn, Catarina Krause y Allan Rosas (eds.), Dordrecht-Boston-Londres, Martinus Nijhoff, pp. 389-401.

Villasante, Tomás y Francisco Javier Garrido (orgs.) (2002), *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía*, Madrid, Cimas-IEPALA.

Young, Iris Marion (1996), "Vida política y diferencia de grupo: una crítica al ideal de ciudadanía universal", *Perspectivas feministas en teoría política*, Carme Castells (comp.), Barcelona, Paidós, pp. 99-126.

——— (2000), *La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Cátedra.

Capítulo III

Bienestar y estar bien: un enfoque renovado de la cohesión social en América Latina

*Ernesto Ottone*¹

1. Introducción

¿Por qué la noción de cohesión social emerge con tanta fuerza en estos días? ¿Por qué la cohesión social fue la preocupación central de clásicos como Durkheim, Toennies o Simmel?

La cohesión social emerge como preocupación central cuando la humanidad experimenta un cambio de época, cuando las bases mismas de la vida en común empiezan a ser cuestionadas y erosionadas.

Los clásicos estudiaron el proceso de cambios de la humanidad producto de la revolución industrial. A nosotros nos toca observar los cambios sociales que trastocan a la humanidad producto de la revolución tecnológica, de las comunicaciones, de la globalización. Observamos

¹ El autor agradece los valiosos aportes de Martín Hopenhayn, Ana Sojo y Carlos Vergara.

cotidianamente cómo los modos de vida, las formas de trabajar, de hacer negocios, de comunicarse, de configurar familias y comunidades, en fin, todos los ámbitos de la vida de las personas —y en todas partes del mundo—, cambian de una manera y a una velocidad tales que muchas veces es difícil de asimilar y de procesar adecuadamente.

Se ha dicho con alguna razón que el siglo XX no terminó el año 2000, sino que concluyó en 1989 con la caída del Muro de Berlín. Algo hay de cierto en esa afirmación, al menos considerando la profundidad de los cambios que alteraron radicalmente la arquitectura económica y política del planeta. Este enorme cambio tuvo como base la aceleración del conocimiento científico y tecnológico, una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, asimismo como una exacerbación de la competitividad.

Además es un proceso irreversible. No volverá atrás el cambio en la percepción de la realidad que ha transgredido la relación tradicional del tiempo y del espacio por medio de la microelectrónica que hace circular una cantidad inconmensurable de “bits” a la vez en un espacio reducido a la nada y todo a la velocidad de la luz con que operan estas unidades comunicativas.

Las transformaciones que antes llevaban siglos o decenios hoy ocurren en meses. En el transcurso de una vida, se producen enormes cambios que cuestionan los modos de vida, la actividad laboral y la relación de las personas con el conjunto del entorno económico, social y político en que viven. Estos cambios han llegado a constituir “un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en los que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes en todos los ámbitos de la actividad humana” en palabras de M. Castells (1998-1999). Para subrayar el carácter de “funciones estratégicamente dominantes” Manuel Castells señala que “las grandes empresas transnacionales no son más de cincuenta y tres mil y no emplean a más de 170 millones de trabajadores, lo cual es una gota en el mundo, pero cuentan con el 40% del producto bruto y 2/3 del comercio internacional”.

De manera sucinta podemos señalar que el proceso de globalización enmarca la generación de una economía caracterizada por la extensión sin precedentes de los mercados financieros, la importancia creciente del mercado internacional, la creciente producción de bienes y servicios a través de las empresas transnacionales y la globalización de las actividades científicas y tecnológicas.

Los factores de productividad y competitividad pasan a depender fundamentalmente de la capacidad de generación de conocimiento y el procesamiento eficaz de la información y la capacidad cultural de las

personas, empresas y territorios. El proceso de globalización resulta, entonces, un proceso ambivalente: de una parte, lleno de promesas y oportunidades; y, de otra, cubierto de interrogantes, problemas inéditos y efectos negativos en la vida social, política y cultural de millones de seres humanos, como también de amenazas y de desigualdades en el interior de los países y entre las naciones. En el marco de dicho proceso las sociedades contemporáneas experimentan nuevos desequilibrios demográficos y una inversión de la pirámide demográfica en los países desarrollados, tendencias a una pérdida de cohesión social, con una acentuación de las brechas salariales entre el trabajo calificado y el trabajo sin calificación, entre los “analistas-simbólicos” y los demás, como señala Robert Reich (1991), y una mayor concentración de la riqueza.

Los mecanismos tradicionales de integración de las sociedades industriales pierden eficacia y capacidad de romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

Según Michael Walter (1997) se producen al menos cuatro movilizaciones que socavan las solidaridades básicas: la nueva modalidad ocupacional que socava la solidaridad de clase, la movilidad geográfica que mina la solidaridad de barrio, la movilidad familiar que fragiliza los núcleos fundamentales de protección y la movilidad política producida por el debilitamiento de los partidos políticos que destruye la solidaridad ideológica.

Todo ello lleva a nuevos tipos de diferenciación social que suman a las diferencias verticales entre los de arriba y los de abajo la horizontal entre quienes están dentro y quienes son excluidos de la sociedad, desde el ámbito productivo hasta el ejercicio real de la ciudadanía (Touraine, 1997). Sin embargo, la exclusión no se presenta tan solo por quienes quedan al margen del sistema de oportunidades, existe también una exclusión en la cúspide, la de las élites que ya no necesitan el espacio público para resolver sus problemas generando su propio hábitat, seguridad, sistemas de salud y seguridad privados y autosuficientes (Giddens, 1999). El conjunto de estos elementos atenta contra el desarrollo de sociedades más unidas, equitativas y capaces de compartir una moral común ciudadana.

En América Latina, al antiguo anhelo de derrotar la pobreza y disminuir la desigualdad, hoy en día se le impone como desafío el ser competitivos en la economía mundial y consolidar la democracia. Se enfrenta la tensión entre una vinculación inorgánica y fragmentada a la globalización y el sentido de pertenencia con identidades múltiples. En otras palabras, América Latina afronta severos problemas de cohesión social.

2. El concepto de cohesión social

Cuando nos remontamos a la sociología clásica, el concepto de cohesión social se refiere mucho más al sentido de pertenencia que a los mecanismos de integración social. En este sentido, también, la cohesión tiene una relación directa con la intensidad de la interacción social dentro de un grupo determinado, y con una orientación común respecto del futuro de la sociedad a la que se pertenece. Así, en la cohesión se afina el sentido mismo de la ciudadanía, como disposición para participar en los asuntos públicos (dimensión republicana de la ciudadanía) y como acceso a niveles de bienestar propios de un orden justo (dimensión social de la ciudadanía), como compromiso con la democracia y el Estado de derecho y como protección y respeto efectivos desde la democracia y el Estado hacia todos.

La erosión, el debilitamiento y la vertiginosa transformación de los vínculos entre el individuo y la sociedad siguen siendo, a todas luces, preocupaciones contemporáneas. Por otra parte, el actual espectro fundamentalista relacionado con identidades sociales “miniaturizadas” (Sen, 2006) —que evoca las similitudes segmentadas de carácter tradicional como vínculo social, en este caso, negativo— interroga acerca de las causas de su vigoroso resurgimiento y de sus transformaciones. No es casual, por ejemplo, preguntarse sobre cómo la “sociedad-mundo” de la era de la globalización puede mantener un orden propio frente al surgimiento de fundamentalismos religiosos, étnicos o de otra naturaleza, respecto de los cuales parecerían nimiedades los conflictos de interés característicos de los estados constitucionales y de los estados de bienestar (Marramao, 2006).

A partir de lo señalado, es imperativo en la región consolidar lazos sociales que refuercen la confianza y la reciprocidad y lograr una inclusión social asentada en el goce de niveles dignos de bienestar social por parte de los ciudadanos, en el respeto y recíproco reconocimiento de la diversidad social, y en una comunidad de valores y de normas.

Resulta interesante considerar una preocupación que formula Marramao. Según él, siendo tres los grandes principios de la democracia —libertad, igualdad y fraternidad—, los ejes constitutivos de la política, sin embargo, se han concentrado casi exclusivamente en la igualdad y la libertad. Por su parte, la fraternidad —que plantea precisamente la cuestión “del lazo, del vínculo solidario-comunitario que ninguna lógica de la pura libertad o de la mera igualdad está en condiciones de interpretar y resolver”— ha sido una dimensión relativamente olvidada, lo que evidencia un conflicto

latente entre la lógica general de la ciudadanía, que remite a su fundamento en el individuo, y la lógica específica de la pertenencia, que engarza con la diferencia. En ese sentido, “la pregunta de todas las preguntas” sería ¿cómo ser portador de derechos, sin contrariar la lógica de la pertenencia?, ¿cómo conjugar universalismo y diferencias? (Marramao, 2006, p. 188).

La noción de *cohesión social* retorna hoy a la agenda política caracterizada por diversas connotaciones. Por un lado, el Consejo de Europa remite la cohesión social a “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos.” De este modo el Estado de bienestar aparece como el referente que los miembros de la sociedad valoran lo suficientemente como para aceptar un contrato social, y un pacto fiscal, en virtud del cual se realizan significativas transferencias de los activos a los pasivos, de los que tienen más a los que tienen menos, de los adultos a los menores y a los ancianos.

En la actual inflexión latinoamericana la cohesión adquiere otros sentidos asociados a urgencias propias de un desarrollo excluyente: urgencia de gobernabilidad democrática ante la agudización de brechas salariales y sociales, ante la dispersión de intereses y demandas, la volatilidad del crecimiento económico, la crisis del mundo laboral, y las consecuencias de la mayor individualización cultural de la nueva fase de modernización. En este escenario, la invocación puede ser tanto nostálgica (la “comunidad perdida”) como propositiva (“¿qué hacer?”).

Dada esta carga semántica, la CEPAL ha definido la cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007). Los mecanismos de integración e inclusión sociales incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas proequidad, probienestar y de protección social. Suponen en mayor o menor grado el impacto distributivo de la política social y un sistema de transferencias que reduce las disparidades en oportunidades, capacidades y vulnerabilidad. En el otro lado, los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Tal concepto permite vincular dimensiones heterogéneas en las dinámicas del desarrollo: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el “empoderamiento” de la ciudadanía; la relación entre confianza de la gente y gobernabilidad; el impacto de las transformaciones socioeconómicas en los cambios en la interacción social (y viceversa); la armonización entre mayor igualdad económica y mayor reconocimiento de la diversidad cultural; y cómo se afectan mutuamente las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia.

Así definida, la cohesión social puede ser fin y medio. Como fin, provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto estas apuntan, en sus resultados y en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos como la mayor adhesión de estos a la política pública. Y en una inflexión histórica de cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y el nuevo paradigma de la sociedad de la información (Castells, 1998-1999), recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión es, en sí mismo, un fin.

Pero la cohesión social también es, en varios sentidos, un medio. Por un lado, sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2005). Por otro lado, la cohesión social permite avanzar en pactos entre agentes diversos para sustentar políticas a largo plazo que aspiran a igualar oportunidades y darle mayor proyección estratégica al desarrollo. Para eso, los actores deben sentirse parte del todo, y con la disposición a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto.

3. La identidad cultural en América Latina

Por fortuna, mientras que en otras latitudes los conflictos religiosos tienden a atravesar las identidades étnicas o culturales, con impactos de carácter local y crecientemente globales en los últimos años, en nuestra región la libertad de credo y el carácter laico de la mayoría de los estados ha evitado que surjan conflictos importantes en torno a lo religioso, en la medida que la laicidad como principio regulativo es un vínculo social que determina la participación en la vida pública de las personas

en cuanto ciudadanos, de manera que este elemento puede ser apreciado como un importante activo que contribuye a la cohesión social. Por ello, el conflicto se traslada primordialmente a las restricciones al goce efectivo de ciudadanía impuestas por las profundas exclusiones y desigualdades sociales.

Es inquietante que las diferencias se magnifique, o se postulen como irreductibles, ahondando un foso ante otras; que se conciban como un atrincheramiento, como una visión defensiva y ahistórica de la identidad que entiende la identidad de un país o grupo como una realidad inmodificable, que puede solo proyectarse como eterna repetición de un pasado válido para siempre. En estos casos, generalmente establecer una identidad implica que aquello "que se excluye" para establecer lo que no se es, se rechaza y se condena, mientras que se ensalza y recomienda "lo que se incluye" (Appiah, 2007).

Salvo ideológicamente, concebir las identidades como "mundos cerrados" es particularmente difícil de sostener en una región en la que en los últimos quinientos años se ha ido creando un tejido intercultural extremadamente complejo y mestizo. Este tejido se nutrió de las poblaciones indígenas originarias, de las poblaciones inmigrantes que se establecieron en la época de la Conquista y la Colonia, y se alimentó con sucesivas olas de inmigración de millones de personas de origen europeo, africano y asiático, en las que destacan las llegadas en la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Este hecho atraviesa toda la cultura latinoamericana y, como señalaba Arciniegas a ciertas élites: "Por más que nos creamos españoles o franceses, somos americanos, el continente nos imprime un aire, un acento, una luz, un color..." (Castedo, 1999).

A tal fin es aleccionador hacerse eco de las palabras de Simón Bolívar en el Congreso de Angostura de 1819: "No somos europeos, no somos indios, sino una especie media entre los aborígenes y los españoles. Americanos por nacimiento y europeos por derechos, nos hallamos en el conflicto de disputar a los naturales los títulos de posesión y de mantenernos en el país que nos vio nacer contra la oposición de los invasores, así nuestro caso es el más extraordinario y complicado" (Castedo, 1999).

Es pertinente considerar algunas ideas actuales contra los esencialismos, como las vertidas por Sen y otros autores. Sen afirma que la libertad individual y ciudadana es intrínseca a las múltiples elecciones en que precisamente se sustenta la diversidad de las identidades sociales, de que cada cual puede y debe gozar. Por el contrario, la creencia en identidades sociales con pretensiones totalizadoras niega la pluralidad de las

identidades sociales, es reduccionista y, en último término, puede ser un sustento para la violencia (Sen, 2006).

De ahí que el reconocimiento de las diferencias y singularidades que existen a lo largo y ancho de la sociedad no deba ser malinterpretado. Tal sería el caso de la “ilusión de la singularidad”, que pretende adscribir las personas al poder de una clasificación única en razón de determinadas identidades o categorías unívocas. Sean del carácter que sean –religiosa, de género, comunitaria–, la miniaturización de la identidad social niega y eclipsa la relevancia de la diversidad propia de la inserción social de los individuos, sus diversas asociaciones y afiliaciones sociales. No es democrática, ya que niega la diversidad como esencia de la complejidad social de los individuos en la cual precisamente se funda la libertad de pertenencia y de elección de las personas, según las prioridades y rangos que cada cual otorgue a sus diversas pertenencias sociales respetando las de los demás, conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática (Sen, 2006).

La diversidad social, por sí sola, no representa un valor democrático absoluto, sino en tanto potencie la autonomía, los derechos de libertad y el igual respeto a todas las diferencias. En ese sentido, formas comunitarias o tradiciones culturales que –por ejemplo– nieguen los derechos políticos de libertad no son consistentes con una cohesión social democrática. Los párrafos que siguen reflejan lo planteado en Calderón, Hopenhayn y Ottone (1997).

Para evitar lo anterior es necesario superar la dialéctica de la negación del otro. Dicha dialéctica se halla largamente enraizada en la historia de América Latina. Comienza en el momento del descubrimiento, se prolonga con la conquista, y la colonización, y no cede con la transición hacia los estados republicanos ni tampoco en las dinámicas discontinuas de modernización experimentadas por nuestras sociedades. Esta dialéctica de la negación del otro tiene su fundamento en la negación cultural (de la mujer, del indio, del negro, del mestizo, del campesino, del marginal-urbano, etc.), y constituye el cimiento en que a su vez se construye una larga tradición de exclusión socioeconómica y política.

Estos problemas, bien lo sabemos, afectan de manera dramática a muchos países de América Latina, no solo al funcionamiento de sus sistemas políticos, sino a su cohesión social e incluso a la sostenibilidad del Estado-nación ante procesos de globalización intensivos, que pueden llevar a contraponer élites globalizadoras de identidades atrincheradas.

Sin embargo, también en la historia de América Latina está la fuerza para revertir esta situación. Lo moderno de la región reside, precisamente,

en que desde el momento que fue nombrada, se abrió al mundo. De allí en adelante, su modernidad se define por este sincretismo, o continua resignificación de identidades culturales.

El desafío latinoamericano frente a la globalización desde el punto de vista cultural consiste en dar respuesta a dos preguntas: ¿Cómo capitalizar la experiencia que tiene la región en la historia de cruce intercultural, para convertirla en una "ventaja competitiva" en el nuevo concierto de un mundo interconectado y globalizado?, y ¿cómo hacer uso de nuestra larga historia conflictivamente sincrética para asumir con mayor riqueza este desafío que hoy atraviesan también las sociedades industrializadas, y que consiste en repensar el contenido de la ciudadanía a partir de la coexistencia progresiva de identidades étnico-culturales distintas?

Asumir el tejido intercultural propio es, quizás, hoy en día el modo más auténtico de asumirse en medio de una modernidad signada por una diversidad de creciente complejidad "identitaria".

4. La desigualdad en América Latina

Hoy en día la idea de igualdad se liga a la noción de ciudadanía que nace con la revolución francesa, el Estado moderno y la revolución industrial. La humanidad ha dado grandes pasos –tanto en lo conceptual como en los hechos– en materia de igualdad social. Pero estos avances no han sido ni serán lineales. Tampoco previenen eventuales retrocesos o procesos de barbarie. América Latina no escapa a este recorrido lleno de vicisitudes. Debido a nuestra historia tan esquiva en solidez democrática, vigencia de la libertad y niveles deseables de igualdad, los latinoamericanos estamos obligados a pensar el tema de la desigualdad sin separarlo jamás del tema de la democracia y de la libertad.

De ahí que sigamos a Norberto Bobbio en su aspiración de una democracia "exigente", "a demandar a la democracia un compromiso, a la vez con la libertad, con una mayor igualdad en las condiciones materiales de vida... Una voluntad igualitaria en el sentido de usar el poder del Estado para contribuir a morigerar las desigualdades materiales más manifiestas e injustas así no más sea porque la presencia en una sociedad cualquiera de tal tipo de desigualdades puede tornar ilusorio y vacío para quienes lo padecen el disfrute y el ejercicio de las propias libertades" (Bobbio, 1999).

América Latina es un continente de ingresos medios, cuya imagen, desde siempre, parece haber estado definida por la idea del “atraso”². No somos distintos a Europa, solo que venimos desde atrás, estamos atrás, y nuestro destino pareciera estar atrás. Somos parecidos, pero atrasados. No somos los primeros, pero tampoco los últimos de la clase. Ocupamos ese espacio difuso que se ubica entre las naciones más pobres del planeta y la realidad de los países de la OCDE. No es una región calificable de “pobre”, como buena parte de África, pero tampoco es una región desarrollada. El PIB per cápita de América Latina es similar al de Europa del este y de Asia central, pero es del orden de un quinto de aquel que muestran los países de la OCDE, y más de dos veces el de África subsahariana.

Es cierto que el más igualitario de los países de América Latina tiene una distribución del ingreso más desigual que el más desigual de los países desarrollados de la OCDE. Pero también es verdad que una persona pobre de América Latina, con sus ingresos, tiene mucho más acceso a bienes y servicios que una persona pobre del sur de Asia.

Como se señala en muchos trabajos sobre este tema, la desigualdad de los ingresos en América Latina tiene su base y su origen en una etapa muy lejana de su historia y se relaciona con las características propias que asumió el proceso de colonización (básicamente español y portugués) en el continente.

La propiedad de los principales activos siempre estuvo extremadamente concentrada: la propiedad de la tierra, desde siempre (cabe recordar la institución de la encomienda, mediante la cual la Corona entregaba enormes extensiones de tierra con trabajo semiesclavo incluido); la propiedad de las riquezas mineras, oro y plata en la época colonial, hasta las riquezas de estaño y cobre en la segunda mitad del siglo XX, y la concentración de los activos educacionales que se arrastra hasta el día de hoy en la mayoría de los países de la región.

Esta concentración histórica de los activos productivos ha ido acompañada desde siempre por la concentración de la influencia social y el poder político en las mismas élites que detentan el poder económico. El contrato social que hizo posible la construcción del Estado de bienestar en Europa no tuvo lugar en América Latina. Solo en algunos países, básicamente en aquellos de urbanización temprana, se produjeron procesos parciales de protección social que lograban incluir a sectores medios

² Conferencia del historiador Tulio Halperin Dongui en CEPAL con ocasión de la Séptima Cátedra Raúl Prebisch, agosto de 2007.

y populares urbanos con alta capacidad de presión. La discriminación de clases sociales, la discriminación étnica y discriminación de género mantenían la exclusión de amplios sectores de la población.

En consecuencia, la desigualdad de ingresos que caracteriza a América Latina no es producto del desarrollo reciente de la región. La globalización viene a reforzar la desigualdad en sus aspectos más relacionados con la modernidad, como la educación. Como se señala en un documento reciente "...las causas estructurales que explican los altos niveles de inequidad, vale decir, que constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales, radican sobre todo en (las diferencias en) el acceso a activos, entendiendo por tales el acceso a educación, conocimiento y empleos de calidad y, en medida diversa, el acceso a otros activos como tierra, capital y financiamiento, y también ciertos rasgos demográficos y adscriptivos. Tales son los eslabones que reproducen la inequidad, dado que son altamente transmisibles de una generación a la siguiente y, por ello, perpetúan la mala distribución del ingreso pese a los esfuerzos del Estado en invertir para apoyar a los grupos más pobres. En las últimas dos décadas se agrega el efecto de los ciclos de expansión y contracción de la macroeconomía, que ha resultado en mayor concentración de los ingresos" (Machinea y Hopenhayn, 2005)

Pero cuando hablamos de desigualdad, ¿de qué queremos hablar en realidad? Esping-Andersen señala que la cuestión central tiene que ver con las oportunidades. Lo que hay que desentrañar, según este autor, es si acaso que las crecientes desigualdades de ingreso que se presentan hoy en día van de la mano con una creciente desigualdad de las oportunidades entre las generaciones. Agrega, además, que la evidencia sugiere que no hay un empeoramiento de las oportunidades de movilidad y que, en algunos pocos países, las oportunidades incluso han mejorado (Machinea y Hopenhayn, 2005, p. 8).

Otros autores (Esping-Andersen, Atkinson y otros) sostienen que hay que poner la mirada más en cómo mejoran (o empeoran) las oportunidades y las condiciones de vida del segmento más pobre y vulnerable de la población, y menos en analizar las distancias entre ricos y pobres.

Otros, siguiendo a Rawls, sostienen que lo justo es que –cuando aumente la riqueza total– todos los segmentos de la sociedad ganen algo, aunque no todos lo mismo. Lo injusto, en este caso, no es que unos ganen más que otros, sino que haya quienes no ganen nada. Se trata, como sostiene Agustín Squella, de llegar a un punto "donde no todos sean iguales en todo, pero todos sean iguales en algo".

La idea de Luhman y haberlas, según la cual las sociedades se componen cada vez más de subsistemas relativamente autónomos, permite pensar en la noción de la "igualdad compleja", según la cual las desigualdades no se darían de forma homogénea en todos los terrenos. En otras palabras, no somos "igualmente desiguales" en todo. Así, por ejemplo, la desigualdad en el acceso a ciertos bienes de consumo material, y particularmente simbólicos, no se reproduce en el mismo grado que la desigualdad en los ingresos (Ottone y Pizarro, 2003).

Por cierto hay una desigualdad proveniente de la distribución primaria del ingreso que tiene que ver con la cuantía de recursos con que las familias cuentan para proveerse de aquellos bienes y servicios que se transan en el mercado. Es cierto, no todos ganan lo mismo y, por tanto, no todos tienen acceso a la misma cantidad y calidad de bienes. Y, también es cierto, hay ciertas diferencias que son irritantes. Pero también es verdad que existen servicios que no están en el mercado y cuyo acceso y disfrute están asociados al bienestar. La experiencia de los estados europeos así lo demuestra.

En otras palabras, no hay que confundir la desigualdad de los ingresos con la desigualdad social. Se trata, a fin de cuentas, de que todas las personas puedan acceder a un nivel de bienes y servicios y de que los avances igualitarios se desarrollen hacia arriba, hacia una sociedad igualmente más próspera.

El fenómeno de la desigualdad es más complejo que la sola distribución del ingreso. Por ello proponemos la noción de "distribución del bienestar y de las oportunidades", que permite recoger mejor la compleja realidad de América Latina. Por cierto que hay que procurar una mejor distribución del ingreso, pero también hay que reforzar los esfuerzos de políticas públicas para lograr una mejor distribución del bienestar y las oportunidades en un sentido más amplio.

5. El estado de la cohesión social

La cohesión social se puede analizar según tres tipos de indicadores, a saber: de inclusión social, de fortaleza institucional y de pertenencia efectiva. En el primero, a menores brechas sociales en oportunidades, activos y capacidades, mayor cohesión. En el segundo, a mejor funcionamiento de las instituciones del Estado, de la sociedad civil y del mercado, mayor cohesión. En el tercero, a mayor confianza en los demás y en el futuro,

mayor tolerancia y respeto por las diferencias culturales (de acuerdo con una ética común de reciprocidad en derechos y trato), más disposición a la participación y a la solidaridad, mayor cohesión.

5.1. Las tendencias en términos de las brechas fundamentales

1) *Con relación a la pobreza.* En los años noventa, aunque la proporción de personas en situación de pobreza se redujo en la mayoría de los países (en total, bajó del 48,3 al 43,8% de la población), por efecto del crecimiento demográfico aumentó el número de individuos en esa condición de 200 a 211 millones. Y si bien se da una correlación entre dinámica económica y dinámica de la pobreza, la volatilidad tiende a ser corrosiva por cuanto el aumento de pobres en tiempos de crisis es siempre mayor que su disminución en tiempos posteriores de recuperación.

Las más recientes estimaciones, para el año 2006, muestran una reducción del 38,5% de incidencia de pobreza y además, por segundo año consecutivo, una baja en el número absoluto de pobres (205 millones). Para el mismo año, la CEPAL estimó la extrema pobreza en 14,7% de la población, alrededor de 79 millones de personas. En otras palabras: estamos mejorando, estos últimos años son claramente de progreso social, pero estamos lejos de poder decir que estamos bien.

2) *Distribución del ingreso.* Pese a la conocida mala distribución del ingreso de América Latina, podemos observar que, en algunos países, tal como revela el *Panorama social de América Latina del 2005* de la CEPAL, se ha logrado revertir la endémica tendencia a la concentración del ingreso. La distribución del ingreso tendió a mejorar al comparar la situación entre 1998-1999 y 2003-2005: se observa una reducción de la distancia entre los grupos más pobres y los más ricos, medida en el porcentaje del PIB que cada uno capta. Así, la relación del ingresos entre el 10% más rico y el 50% más pobre, en dicho lapso, disminuyó entre un 8% y un 23% en Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Para el mismo período, países como Brasil, El Salvador, Paraguay y Perú registraron un descenso en el Gini de entre un 4% y un 7%. Sin embargo, el balance para el período 1990-2005 no es tan positivo, justamente porque el momento más crítico en la distribución del ingreso se dio en la segunda mitad de los noventa.

¿Qué fenómenos contribuyen a la reducción de la pobreza y a la reducción de las disparidades? Sin duda, se trata de un cuadro multicausal.

El crecimiento económico contribuye más a lo primero que a lo segundo. La expansión del empleo formal, la mayor equidad en logros educativos y el impacto progresivo de parte del gasto social, donde destacan los nuevos programas “estrella” de transferencias condicionadas hacia los más pobres, probablemente son los elementos que mejor efecto tienen sobre la estructura distributiva.

3) *El tema del empleo* resulta especialmente sensible. En primer lugar, porque a lo largo del decenio 1990-2000, al menos dos de cada tres nuevos puestos de trabajo se crearon en el sector informal, donde en general los ingresos son más bajos, la protección es menor y la inestabilidad más alta. En segundo lugar, porque aun en años de crecimiento económico, la expansión del empleo fue muy magra y sin proporción con la dinámica económica; para el total de la década, la economía regional creció a una tasa del 3,2% mientras el empleo lo hizo a una del 2,2%. Así la tasa promedio de desempleo aumentó del 6,2% al 10,7% a lo largo de la década pasada.

Afortunadamente, cuando se observa la relación entre crecimiento y empleo a partir de 2004, esta vuelve a ser más favorable para el empleo. Sin embargo, subsiste una altísima incidencia de empleo informal y condiciones de precariedad laboral y escaso aporte a la seguridad social, que hacen que hoy en día se estén repensando los sistemas de protección social en la región.

En general se puede afirmar que el último cuatrienio (2002-2006) es el de mejor desempeño regional del último cuarto de siglo si se mide en tasas de crecimiento del PIB per cápita, disminución de la pobreza y la indigencia, aumento en la generación de empleo y una moderada reducción de las desigualdades de ingreso. En el empleo el cambio es notorio: mientras en el período 1991-2002 el número de ocupados urbanos aumentó un promedio de 3,3 millones al año, en América Latina, entre 2003 y 2005, esta cifra se elevó a 5,3 millones por año. Esto explica la reducción del desempleo abierto, cercana a un punto porcentual entre 2002 y 2005, y se espera la baja de otro punto adicional para situarse en un promedio regional del 8,5% a fines de 2006 (proyecciones de 2005).

4) *En materia de estratificación ocupacional*, la población ocupada desempeña actividades que se diferencian notoriamente en jerarquía, prestigio y sobre todo en ingresos. El acceso depende sobre todo del capital educacional, del control de activos productivos y de las calificaciones profesionales, a lo que se agrega el tamaño de la empresa y su rama productiva. Bajo un sistema de agrupación en tres niveles, en la región el 75% de los ocupados se ubica en el nivel inferior, y muchos obtienen ingresos

insuficientes para mantener fuera de la pobreza a una familia típica latinoamericana de cuatro miembros.

Además, el grado de desigualdad en cuanto a distribución de ingresos ocupacionales es, en América Latina, mucho mayor que en los países desarrollados. Esto es grave si se considera que para 2002 la CEPAL estimó que los ingresos laborales representaron, como promedio simple entre países latinoamericanos, el 81% del ingreso total de las personas.

5) *En lo relativo a la educación*, la masificación del acceso no ha logrado romper con la reproducción intergeneracional de las desigualdades. La tendencia sigue siendo que los niños y jóvenes de familias de altos ingresos tienden claramente a mayores logros educativos (en años de escolaridad y titulación por ciclos) y a mayores aprendizajes por año adicional de educación. Todo lo cual reproduce la estratificación ocupacional, y de ingresos, en la generación siguiente. El sistema está más segmentado cuando se consideran los habitantes rurales o de minorías étnicas, cuyos logros son claramente inferiores a los urbanos, a los que no pertenecen a etnias indígenas o a la población afrodescendiente.

Esto es todo un desafío si consideramos que en términos de relación entre educación y bienestar, la CEPAL señaló hace casi una década que se requería entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza, o no caer en ella, mediante el acceso a empleos con remuneraciones o ingresos suficientes. Así, hacia finales de la década pasada, entre los trabajadores con solo ocho años de estudio, o menos, cerca del 80% suelen trabajar como obreros, vigilantes, mozos o empleados domésticos, con un ingreso promedio mensual insuficiente para garantizar el bienestar familiar.

El problema es que en la región el 40% de los niños no terminan la escuela primaria, entre el 72% y el 96% de las familias pobres tiene jefes de hogar con menos de nueve años de educación formal, y el 80% de jóvenes urbanos tiene padres con menos de 10 años de educación formal, lo que los hace proclives a no alcanzar el nivel educativo requerido para superar la condena de la pobreza.

Tenemos, pues, en educación el vaso medio vacío de la segmentación social de logros, y el vaso medio lleno de la gran ampliación de cobertura en primaria y la creciente ampliación en secundaria, si bien con fuertes diferencias entre grupos de países. Las reformas educativas que emprenden casi todos los gobiernos de la región apuntan a hacer más eficiente el uso de los recursos, a surtir mayor impacto en aprendizajes efectivos, a mejorar la calidad de la oferta y la equidad en los logros; pero se trata de procesos

lentos, con resultados dispares y donde el talón de Aquiles sigue siendo la falta de equidad en logros y las deficiencias en aprendizajes oportunos para la sociedad del conocimiento.

6) *Gasto social*. Hay que destacar que la fracción del PIB destinada a lo social aumentó de un 10,4% a un 13,1% a lo largo de la década pasada (y a un 15,1% en el período 2002-2003), y los recursos de gasto social por habitante se incrementaron un 39% entre 1990 y 2002-2003 (CEPAL, 2005). Sin embargo el gasto social per cápita termina siendo muy dispar entre países, con casos como Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay, en los lugares más altos con relación al PIB, y Bolivia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana, en los lugares más rezagados. Así, se produce un círculo vicioso en que países más pobres destinan un porcentaje más bajo de su producto al gasto social.

El gasto social fue, a lo largo de la década pasada, redistributivo en todos los países, si se excluye la seguridad social. Descontada esta, en promedio regional el 20% más pobre recibió una fracción del gasto social que sextuplicó su participación en la distribución del ingreso primario (el 28,2% del gasto social frente al 4,8% del total de ingreso primario), mientras el 20% más rico recibió del gasto social solo la cuarta parte de su participación en la distribución del ingreso (el 12,4% *vs.* Al 50,7%). Y mientras a fines de la década el gasto social representó el 43% del ingreso total en el primer quintil, solo fue un 7% del ingreso del quinto quintil.

No es fácil orientar el gasto social hacia los más pobres dado que el componente de seguridad social, que es el que más aumenta, tiene en casi todos los países un carácter contributivo que hace que los beneficios sean proporcionales a los aportes. Pero desde la década de 1990 los gobiernos de América Latina se esfuerzan en avanzar en mayor progresividad de dicho gasto, mejorando la cobertura y progresión en educación pública, el acceso a la salud por parte de los más pobres, y mediante programas cada vez más significativos de transferencias monetarias condicionadas a sectores de menores ingresos.

5.2. Las tendencias en términos de percepciones subjetivas

En referencia al pilar de las percepciones y el sentido de pertenencia, es necesario señalar que, a diferencia de la Unión Europea, en América Latina la medición de percepciones es relativamente nueva, dispersa y con fuentes todavía incipientes. La información que provee el Latinobarómetro

(LB), si bien tiene limitaciones de orden metodológico, resulta al menos ilustrativa y permite algunas conjeturas sobre la dimensión subjetiva de la cohesión social. En distintos trabajos del PNUD sobre el desarrollo humano en diversos países de América Latina, como asimismo en el estudio sobre la democracia, encontramos también información que nos ilustra sobre algunos aspectos de la cohesión social. En este mes de septiembre se han hecho públicos los datos de un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN) y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú), orientado específicamente a recabar información sobre aspectos relacionados con la cohesión social.

1) *La percepción respecto de la justicia.* Se refiere tanto al carácter distributivo de la justicia (igual para todos) como a su eficiencia (funcionamiento efectivo). Al respecto las encuestas del Latinobarómetro (LB) muestran una percepción negativa muy generalizada³ respecto del sistema judicial, tanto porque discrimina como porque carece de eficiencia. En efecto, solo poco más de un tercio de los entrevistados en 17 países (el 36% en 2001 y el 35% en 2003) señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son”, aunque con grandes diferencias entre los países.

2) *El temor a perder el empleo* es un segundo tópico que marca sentido de pertenencia, y lo cierto es que los latinoamericanos tienen temores muy fuertes respecto de la posibilidad de quedar cesantes. La preocupación por la eventual pérdida del trabajo alcanzó en la región un máximo del 80% en 2002, y en 2005 tres de cada cuatro personas ocupadas manifestaban tal temor. El problema de pertenencia resulta especialmente grave porque, ante la ausencia de mecanismos de protección social, la pérdida del empleo es sentida como una amenaza de quedar al margen de todos los mecanismos de inclusión.

3) *La confianza en las personas y legitimidad de las instituciones*, es decir, la creencia en que distintos estamentos del Estado y la sociedad actuarán de manera previsible y apropiada. Respecto de instituciones propias del Estado cuya misión es la de generar más inclusión existe una percepción más o menos extensa cuando no de corrupción, al menos de ausencia de *accountability*.

³ LB entrevista a la población de 16 y más años de edad. Las muestras correspondientes a 18 países de la región buscan ser representativas. Comprenden alrededor de 1.200 entrevistados y se basan en diseños de muestras que permiten la comparación internacional.

Con encuestas LB de 2004-2005 tenemos que la confianza es especialmente baja respecto de las instituciones más directamente ligadas al poder político: el Poder Judicial (el 33%, oscilando entre el 52% y el 15% entre países), el Congreso (el 28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (el 19%, en este caso con una evaluación más homogénea entre países). Llama la atención que un 13% de los sujetos encuestados expresó desconfianza en todas las personas e instituciones, patrón que se acentúa entre las personas de origen indígena –más en las mujeres que en los hombres– y las más pobres.

De acuerdo con la información de CIEPLAN-IFHC de 2007, solo un 26% tiene alguna confianza en el Congreso, un 20% en los partidos políticos y un 28% en los tribunales de Justicia.

4) *La solidaridad social.* Para el año 2003, si bien en promedio más de la mitad de la población de los países considera que sus compatriotas tienden a ser solidarios, es notorio el mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y con presencia de pueblos originarios. Por otro lado, también los países donde la población percibe mayor solidaridad social son los más fortalecidos en la institucionalidad de la política social, con una lucha más activa contra la pobreza y donde se expresa, en general, más confianza. 5) *La valoración de la democracia.* Basándonos en una batería de indicadores incorporados en la ronda 2002 y datos para 1996 de la encuesta de LB, se observa una disminución del 61% al 57% en el total de entrevistados que manifestaron preferir la democracia a cualquier otro régimen. Tanto Latinobarómetro como Eurobarómetro proveen evidencia de que en América Latina, así como en los países europeos, no mucho más de la mitad de los ciudadanos manifiesta estar satisfechos con la democracia de su país. Pero en América Latina ese porcentaje (el de los satisfechos con la democracia) disminuyó en 10 puntos porcentuales entre 1996-1997 y 2004-2005 (del 62% al 52%) mientras que en la UE (15 países) aumentó en ocho puntos porcentuales (del 48% al 56%).

De acuerdo con los datos de CIEPLAN-IFHC para 2007, un 59% dice preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno, preferencia que disminuye a lo largo de la escala social alcanzando solo un 54% en los estratos socioeconómicos bajos.

6) *Percepción de oportunidades.* En el estudio CIEPLAN-IFHC a partir de preguntar por un conjunto de dimensiones asociadas a oportunidades (terminar la enseñanza secundaria, ingresar en la universidad, salir de la pobreza, etc.), se construyó un índice de percepción de oportunidades total, y solo un 22% califica con un índice de percepción alto de oportunidades.

En suma, nos encontramos ante una situación donde la gente percibe que las oportunidades son más bien pocas y restringidas, donde hay un extendido temor a perder el empleo, donde la gente no cree en la justicia, donde hay bajos niveles de solidaridad, bajos niveles de legitimidad y confianza en las instituciones –particularmente en las instituciones políticas– y donde la valoración de la democracia tiende a decrecer.

6. Cohesión social y ciudadanía

Las reflexiones precedentes muestran problemas fuertes de cohesión social en un doble sentido. Por una parte, la estructura distributiva de la riqueza social en América Latina es extremadamente desigual y, sumado a la volatilidad del crecimiento y las rigideces en el empleo, dificulta la plena titularidad de los derechos sociales básicos que hacen a la ciudadanía moderna. Por otra parte, y probablemente como correlato de la anterior, la sociedad muestra poca adhesión y confianza en las instituciones de la política, la solidaridad es relativa y la sensación de malestar está muy difundida. De este modo, las dos caras de la cohesión marcan deudas pendientes.

No debe extrañar, pues, que la brecha en ingresos y en nivel de vida, como la brecha entre consumo simbólico y consumo material, entre más educación y menos empleo, entre más expectativas de consumo y menos opciones en la generación de ingresos, concurre en minar ciertos elementos subjetivos de la cohesión social: confianza en instituciones, adhesión a normas básicas y sentimiento de pertenencia a la sociedad.

La pérdida de cohesión social tiene que ver con la sensación de ciudadanía vulnerada. Desde la perspectiva de la teoría democrática y del Estado de bienestar, se puede plantear que la cohesión social tiene una alta correlación con la plena titularidad de derechos civiles, políticos y sociales. No es, pues, solo cuestión de prestaciones que las personas reciben del Estado en su calidad de vulnerables o pobres, sino de derechos que se ejercen en calidad de ciudadanos. Esta diferencia marca toda una diferencia. Porque el sentido de pertenencia a la sociedad se juega sobre todo en esta condición de ser “un igual” en cuanto a derechos, por el hecho de formar parte de la misma sociedad.

Según Norberto Bobbio, “la razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria” puesto que “tienden a hacer menos grande la desigualdad

entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social.” Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, pues, la decisión de una sociedad de *vivir entre iguales*, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos las oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientar esa vida colectiva.

Desde esta noción de pertenencia se entiende como derecho ciudadano el poder disfrutar de mínimos acordes con niveles de progreso y bienestar medios de una sociedad. La ciudadanía social, vista como pertenencia a una comunidad, requiere un freno a las desigualdades económicas a través de la acción deliberada de políticas públicas orientadas a generar mayor equidad. del Estado.

De este modo, el cruce entre ciudadanía y pertenencia remite al cruce entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama, pues, a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. No solo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida que los individuos consideran que se benefician más cuánto más se adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos porque les garantiza mayor seguridad y protección a futuro.

7. Cohesión social y democracia

El crecimiento bajo y volátil, las crisis profundas como las que América Latina ha vivido en el último tercio del siglo XX y comienzos del XXI, antes de la relativa bonanza actual, han estado acompañadas de una fuerte fragilidad política, y hasta cierta desafección al sistema democrático.

La aguda percepción de injusticia social, de que quienes pagan las crisis son “los de abajo”, la visión en varios países de las élites políticas como élites corruptas y de la globalización como una conspiración de los países ricos para explotar a los países pobres es una realidad que se refleja en el incremento de posiciones nacionalistas y extremas, como asimismo en el descrédito de muchos de los gobernantes en la opinión pública, en el desprestigio de los partidos políticos y en la extrema volatilidad del voto.

América Latina tiene una historia muy lábil en materia democrática, basta señalar que hacia finales de los años setenta la región contaba con solo tres gobiernos democráticos (PNUD, 2004). Los profundos avances en este terreno en las últimas décadas en la que prácticamente en América Latina el conjunto de los países con mayor o menor solidez han adoptado el sistema democrático, constituyen un patrimonio a la vez precioso y precario.

En el ámbito universal la democracia se encuentra presionada por el proceso de globalización y de revolución de la información que genera la centralidad de la imagen, la tendencia a una "doxocracia" sin límites y los peligros de una relación perversa entre política y espectáculo que pone cuestionamientos no menores al rol de los partidos políticos, del Parlamento, a la relación entre electores y elegidos y a la producción de sentido de la política.

Estos problemas se presentan en América Latina agravados por la desigualdad y la exclusión social, a lo que se suman fenómenos de creciente extensión como la economía criminal generada por el narcotráfico y prácticas extendidas de corrupción que tienen un efecto cancerígeno sobre el funcionamiento del sistema político.

Si revisamos con objetividad el panorama político latinoamericano vemos que el nudo gordiano del momento actual se encuentra en la escasa legitimidad de los sistemas políticos y en la falta de solidez de su construcción institucional. Existe una demanda ciudadana que pide más Estado, más institucionalidad, más sistemas de justicia y de seguridad ciudadana, más gestión pública. La extrema debilidad de la oferta pública en muchos países frente a esta demanda genera un vacío que puede impedir el desarrollo y dar inicio a un nuevo ciclo de populismos, ya sea de izquierda o derecha, integrista identitario o modernista autoritario, en donde una sociedad civil que busca articularse con el Estado sea reemplazada por una sociedad incivil que lleve a la paralización del esfuerzo de desarrollo o a sociedades con un nivel de conflicto insostenible.

La crisis de legitimidad política pone un obstáculo mayor a un camino democrático hacia el desarrollo, es decir, aquel que supone, para resumir y ser claros, los conceptos de Bobbio de la democracia. De la "democracia mínima" o procedimental que arranca su valor en ese principio incontrastable de que resulta mejor "contar cabezas que cortar cabezas" y supone que la existencia de procedimientos acordados y de reglas es la base de una convivencia civilizada. Gobierno de las leyes, Estado de derecho, trama de libertades, disminución del arbitrio de los hombres, canalización pacífica de los conflictos y limitación de la fuerza, y de la democracia exigente a la cual ya nos hemos referido.

8. Políticas públicas para la cohesión

Las políticas públicas para fomentar la cohesión social se relacionan básicamente con el incremento en oportunidades productivas (empleo), el fomento al desarrollo de capacidades de las personas (educación), la conformación de redes más inclusivas de protección ante vulnerabilidades y riesgos (protección social), y un esfuerzo serio y perseverante por dotar de plena legitimidad a las instituciones de la democracia.

8.1. Oportunidades productivas y cohesión social: qué hacer frente a la informalidad y la precariedad laborales

Para avanzar en la cohesión social, es preciso, por un lado, introducir cambios en el empleo precario y de baja productividad mediante la incorporación de los informales, y el rediseño de los sistemas de protección social asociados a las condiciones de empleo, al menos respecto de ciertos umbrales de prestaciones, en consonancia con la perspectiva de derechos y de solidaridad⁴. Son fundamentales políticas destinadas a conciliar el trabajo productivo y reproductivo que favorezcan una inserción laboral más promisorio de las mujeres pobres, tales como una adecuada cobertura preescolar y de salas cuna.

Por otro lado, es preciso identificar y definir mecanismos para compensar la pérdida de ingresos por efecto de aumentos del desempleo, y evitar, así, incrementos de la pobreza en períodos recesivos. Si bien estos mecanismos han consistido sobre todo en sistemas de subsidios, también cabe considerar la creación de sistemas basados en seguros y ahorro forzoso, que aunque no compensan íntegramente la pérdida de ingresos, mantienen la continuidad en el acceso a servicios de salud y cotizaciones previsionales y facilitan la permanencia de los hijos en el sistema escolar así como el pago de la vivienda (Machinea y Hopenhayn, 2005).

En este contexto, se propone una estrategia que consiste en avanzar en la flexibilidad del mercado de trabajo, lo que constituye una necesidad en economías más abiertas y competitivas, con seguridad para compensar

⁴ Se trataría, usando los términos de Esping-Andersen, de formas de desmercantilización, cara del derecho social de la ciudadanía que traduce el grado en que el Estado de bienestar debilita el vínculo monetario, garantizando el derecho independientemente de la participación en el mercado, mecanismo que limita el carácter mercantil de los bienes y servicios sociales (Esping Andersen, 1999).

los costes humanos que el ajuste económico entraña, esto es, seguros de desempleo y políticas de recalificación e intermediación laboral que eviten la pérdida de ingreso durante la transición y que acorten su duración.

8.2. Desarrollo de capacidades: educación y cohesión social

Es conocido el papel central de la educación para reducir la pobreza, preparar para el ejercicio ciudadano, proteger a los grupos de mayor vulnerabilidad social y promover mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar. Estos tipos de impactos son los que se pretende que incidan sobre la cohesión social. Esta descansa, en importante medida, en personas capaces de adaptarse a los cambios productivos a lo largo de su vida, de dialogar activamente en espacios decisorios, de ejercer sus derechos de participación en lo público, de contar con capacidad de gestión y de uso de información estratégica, y disposición a usar los nuevos medios de comunicación a fin de participar activamente del intercambio simbólico en la sociedad (Hopenhayn y Ottone, 2000).

En términos de políticas públicas supone al menos tres ámbitos de intervención. El primero, impulsar mayor equidad en oportunidades y calidad educativas, evitando la reproducción de desigualdades en oportunidades de empleo, en acceso a activos, en participación cultural y ciudadana y, así, asegurar que la sociedad perciba un orden más justo y meritocrático, con claro sentido de pertenencia. El segundo, mejorar la relación entre el mundo de la educación y el del trabajo y, así, mitigar las brechas de los educandos cuando se estrellan contra un mercado laboral refractario. El tercero, revertir formas de discriminación que emergen en las dinámicas de socialización y transmisión por vía educativa, para permitir que la educación sea una experiencia de aprendizaje en el respeto a la diversidad y en la reciprocidad en derechos.

8.3. Un nuevo sistema de protección social

Un modelo de protección social basado en derechos y orientado hacia la cohesión exige intervenir en cuatro dimensiones fundamentales de la política social: la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones; y la identificación

de los derechos explícitos, garantizables y exigibles en términos de acceso a prestaciones sociales.

8.4. Inversión en instituciones

Para que un nuevo contrato de cohesión social pueda ser viable se requiere que las instituciones del Estado, a quienes la ciudadanía les ha encomendado desarrollar las tareas de inclusión social, de perfeccionamiento de la democracia y de afianzamiento de las libertades, funcionen con eficiencia y también con transparencia.

En materia de derechos sociales, el acceso a la información pública supone poder informarse y poder evaluar las políticas sociales a partir de indicadores relativos al contenido de esas políticas y a sus resultados. El Estado debe producir y poner a disposición de los ciudadanos, como mínimo, información sobre el estado de la situación de las diferentes áreas concernidas, especialmente cuando su descripción requiera mediciones expresadas mediante indicadores. También sobre el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas, con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados. La información a disposición del público debe incluir datos que permitan ilustrar la situación de los derechos cuya satisfacción necesita el desarrollo de políticas públicas, por ejemplo, en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social, alimentación y acceso a agua.

El contrato de cohesión social se cristaliza en un pacto fiscal, combinado con recursos de los sistemas contributivos. Es prioritario establecer reglas fiscales claras, que se contemplen niveles y fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo de carácter solidario, y reconocer umbrales de satisfacción de derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles.

Se necesita voluntad política para decidir sobre aspectos esenciales, como la estructura de financiamiento y la provisión de prestaciones y el monto y la naturaleza de la solidaridad. La relación entre el financiamiento con impuestos generales y el contributivo puede resultar conflictiva, pues en casi todos los países existe habitualmente un sistema de protección social contributivo, respecto del cual cabe establecer niveles de financiamiento solidario, que pueden ser distintos a los vigentes.

Para resolver estos dilemas, se necesitan mecanismos que impriman solidaridad al financiamiento y contribuyan a la provisión eficiente de prestaciones. Para incrementar la solidaridad de los sistemas de protección

social, por ejemplo, pueden crearse fondos de solidaridad, que contemplen la capacidad contributiva y la diversificación de riesgos. También son fundamentales regulaciones en materia de aseguramiento y en cualquier circunstancia de combinación público-privada para evitar dinámicas de *descreme*.

El pacto fiscal, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad (CEPAL, 2000), debe velar no solo por la transparencia y la eficacia en el uso de recursos, sino que también debe construir consensos que permitan garantizar umbrales de protección social a todo miembro de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadano, que sean realistas en función del nivel de desarrollo de la sociedad y del margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores, y actuar en aras de su viabilidad política, como asimismo expandir los umbrales de protección, de previsión y de inversión social. Tanto el ritmo de expansión como su secuencia y progresividad deben considerar un margen para redistribuir recursos, pero también su ampliación mediante el crecimiento económico. Las medidas redistributivas deben resguardar la competitividad y hacer que el crecimiento económico sea sostenible.

A lo anterior se agrega desarrollar formas concretas de solidaridad, cuyos mecanismos pueden variar de un país a otro, por razones de edad, género o condiciones de empleo, ingreso y vulnerabilidades específicas; forjar una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad; y velar por la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo, también mediante la regulación.

En el caso de los sistemas contributivos, la solidaridad debe buscarse en el marco de la optimización social de los aportes. Asimismo, se debe aspirar a determinadas retribuciones a partir de los aportes que eviten abusos en nombre del principio de solidaridad. Se debe vincular el esfuerzo contributivo individual tanto con la cantidad y calidad de las prestaciones efectivas como con el principio de solidaridad.

En consecuencia, y a modo de conclusión, la cohesión en su doble rol de fin de las políticas sociales y medio para darles mayor relieve será indisociable de un pacto social y un pacto fiscal. Ello se relaciona de manera muy importante con el reforzamiento de los sistemas políticos y de la democracia, que como sabemos tiene una historia frágil en América Latina. Como nunca antes la enorme mayoría de los gobiernos latinoamericanos son fruto de procesos electorales. Es evidente que la aspiración de justicia social y reivindicaciones centenarias de sectores excluidos hasta ayer del poder político han generado un panorama mucho más diverso y heterogéneo que

el de años anteriores. Todo ello puede ser un gran paso adelante si no se pierde el binomio básico de la democracia, aquel que conforman la libertad y la igualdad; si terminar “con la negación del otro” no se transforma en “la negación del otro otro”, es decir, la negación del que anteriormente negaba; y si la exigencia de justicia que le pedimos a la democracia no termina cercenándola o disminuyéndola en sus aspectos fundamentales.

Debemos, pues, trabajar obstinadamente por lograr democracias sólidas y metas realistas más cercanas, como señala Levi Strauss, a un humanismo modesto que a un humanismo exasperado.

Bibliografía

- Appiah, Kwame Anthony (2007), *La identidad de los diferentes*, Buenos Aires, Katz editores.
- Bobbio, Norberto (1999), *Autobiografía*, Buenos Aires, Taurus.
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1997), *Esa esquivo modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, UNESCO/Ed. Nueva Sociedad.
- Castedo, Leopoldo (1999), *Fundamentos culturales de la integración latinoamericana*, Caracas-Montevideo-Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Castells, Manuel (1998-1999), *L'ère de l'information*, París, Fayard, vols. I, II y III (traducción española: *La era de la información*, 3 vols., Buenos Aires, México, Siglo XXI Editores, 1999).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, LC/G.2071 (SES.28/3).
- (2005), *Panorama social de América Latina del 2005*, Santiago de Chile.
- (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero.
- Esping Andersen (1999), *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Giddens, Anthony (1999), *La Tercera Vía. La renovación de la social democracia*, Madrid, Taurus.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquivo equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética, serie *Informes y estudios especiales*, N° 14, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

- Marramao, Giacomo (2006), *Pasaje a Occidente. Filosofía y globalización*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Ocampo, José Antonio (2005), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Grupo editorial Norma.
- Ottone, E. y C. Pizarro (2003), *Osadía de la prudencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.
- Reich, Robert (1991), *The Work of Nations*, Nueva York, Alfred Knop.
- Sen, Amartya (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Nueva York, Norton & Company.
- Touraine, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, París, Fayard (traducción española: *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; 2ª ed., 2000).
- Walzer, Michael (1997), *Pluralisme et Démocratie*, París, Esprit.

Capítulo IV

Legitimidad fiscal y consolidación democrática en América Latina

Javier Santiso y Pablo Zoido

1. La nueva transición fiscal en América Latina

Mediada la década de 2000, América Latina presenta, en términos generales, un balance macroeconómico positivo. El control de la inflación es quizás uno de los logros más importantes en este sentido. Destaca también la vuelta al crecimiento sostenido desde 2003. La región, desde entonces, ha crecido cerca del 5% por año como promedio. Todavía lejos del crecimiento de otras economías emergentes, como China e India, pero el mejor registro para la región durante décadas.

En parte este logro responde a la exitosa integración con la economía global que América Latina está progresivamente alcanzando. La globalización ha sido sin lugar a dudas un importante motor para el reciente desarrollo y crecimiento económico de América Latina. La gran mayoría de los países latinoamericanos ha apostado decididamente por la economía de

mercado y la apertura comercial y financiera. Esta apuesta empieza a dar sus frutos. Las exportaciones han ido creciendo hasta alcanzar los 600 millones de dólares en 2006. La región sigue siendo un mercado importante para Estados Unidos y Europa. La inversión extranjera directa ha vuelto a la región, superando los 72.000 millones de dólares en 2006. Además de ser una importante receptora de capital extranjero, la región se ha convertido en un actor global importante. Por ejemplo, la inversión directa extranjera de Brasil supera a la inversión extranjera en Brasil. Algunas empresas latinoamericanas, como América Móvil, CEMEX, Embraer o CVRD, están conquistando mercados dentro y fuera de América Latina. En el ámbito regional y global, estas empresas compiten con éxito frente a multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La otra gran apuesta de la región es política e institucional: el sistema democrático como base fundamental. Nunca antes la región en su conjunto contó con tantas democracias. La salud de estas democracias de mercado, como demostró el ciclo electoral de 2006-2007 es buena. La mayoría de los comicios se celebraron en un ambiente abierto y justo. Las elecciones fueron competitivas, hubo alternancia de poder y los grupos perdedores lograron importantes cuotas de poder y respaldo electoral.

De todas las regiones emergentes, América Latina es la que más decididamente ha apostado por la democracia y la economía de mercado como valores fundamentales en los que cimentar su desarrollo. La OCDE se basa precisamente en estos dos principios que comparten todos los países miembros de esta organización. Por esta razón el éxito de las democracias de mercado latinoamericanas tiene una gran importancia para la OCDE y sus países miembros.

Esta apuesta por la democracia de mercado está llevando a un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la globalización. El creciente pragmatismo en los procesos de reformas institucionales y de políticas públicas se presenta cada vez con más fuerza en la región frente a las tradicionales soluciones mesiánicas de uno y otro signo que tanto han lastrado su reciente historia (Santiso, 2006).

No obstante, todavía queda mucho por hacer: el margen de mejora macroeconómica es aún amplio, por no hablar del importante reto que sigue planteando reducir los niveles de pobreza y desigualdad. Al mismo tiempo, pese al exitoso ciclo electoral de 2006-2007, con cambios de gobierno y transiciones de poder sin sobresaltos, la consolidación democrática tiene todavía mucho camino que recorrer. El *imposibilismo* (Santiso, 2007) no está ni mucho menos desterrado del panorama político latinoamericano, y

los recientes ejemplos de Perú y México, donde las opciones rupturistas de signo radical tuvieron fuerza durante los últimos procesos electorales, ofrecen una buena llamada de atención al respecto. Existe desconfianza hacia las instituciones, lo que en la mayoría de los casos se debe no solo a episodios de corrupción o mal gobierno, sino a la necesidad de traducción de ese optimismo macroeconómico en mejoras económicas y sociales concretas para el grueso de los ciudadanos y los grupos más vulnerables.

2. Política fiscal y legitimidad democrática: una estrecha relación

Tal y como argumentamos en mayor profundidad en uno de los capítulos del informe *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, una nueva publicación del Centro de Desarrollo de la OCDE que tendrá periodicidad anual (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007), la reforma y mejora fiscal puede ser un instrumento clave a la hora de reforzar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Es en democracia donde la política fiscal puede desempeñar más plenamente su papel estabilizador y redistributivo. La región es fiel reflejo de tendencias globales que acentúan la importancia de la política fiscal. En primer lugar, el papel de la política monetaria es cada vez más reducido porque la globalización limita la flexibilidad de los gobiernos en el manejo de la política fiscal. De ahí que los bancos centrales tengan cada vez un papel más importante en la determinación de la política monetaria y que su principal objetivo sea el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Pero una política fiscal sólida requiere legitimidad fiscal, es decir, confianza de los ciudadanos en las autoridades para recaudar impuestos y gastar los ingresos públicos de manera adecuada. Esta confianza solo puede conseguirse recaudando más y mejor y, sobre todo, haciendo que el gasto público sea más eficaz y justo.

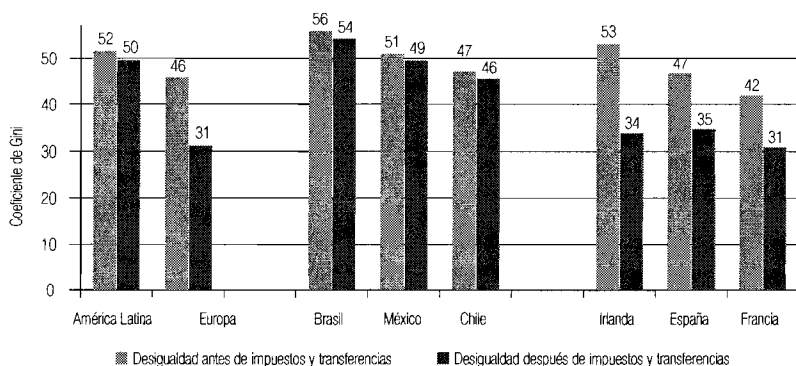
Los países de América Latina presentan algunos de los niveles de desigualdad más altos del planeta. Además, un porcentaje cercano al 40% de la población de la región vive en condiciones de pobreza. Esta masa de cerca de 200 millones de personas no puede ser ignorada. Una de las principales carencias de los sistemas fiscales latinoamericanos hasta el momento es precisamente su incapacidad de reducir significativamente la brecha entre ricos y pobres. Como puede apreciarse en el gráfico IV.1, la política fiscal en América Latina es ineficaz en términos redistributivos, particularmente

en comparación con Europa (Goñi y otros, 2006). Pese a ligeras diferencias entre algunos países, la conclusión es contundente: la desigualdad medida con coeficientes de Gini es similar en Europa y América Latina antes de impuestos y transferencias, sin embargo, mientras que en Europa la política fiscal contribuye a reducir la desigualdad en 15 puntos porcentuales, la reducción es de tan solo 2 puntos porcentuales en América Latina.

Aunque parte de la explicación es cuantitativa, ya que las transferencias totales en América Latina representan una media del 7,3% del PIB frente al 14,7% en Europa, la dimensión cualitativa es igualmente importante: Europa cuenta con impuestos y transferencias mejor orientados y más progresivos.

Los ciudadanos latinoamericanos no son ajenos a estas debilidades. Un reflejo de problemas estructurales en la calidad de la política fiscal en la región es la manifiesta desconfianza de los latinoamericanos hacia sus sistemas fiscales e impositivos. Según datos de latinobarómetro, menos del 25% de la población considera que sus impuestos se gastan adecuadamente (Latinobarómetro, 2003 y 2005). Cuando la política fiscal no logra paliar las diferencias entre ricos y pobres, la credibilidad del sistema se ve afectada negativamente. La baja legitimidad fiscal latinoamericana ayuda a entender por qué muchos países de esta región no tienen sistemas de bienestar funcionales: la escasa calidad de las políticas fiscales dificulta la generación de ingresos, lo que daña el gasto público y acaba minando la propia confianza en el sistema tributario.

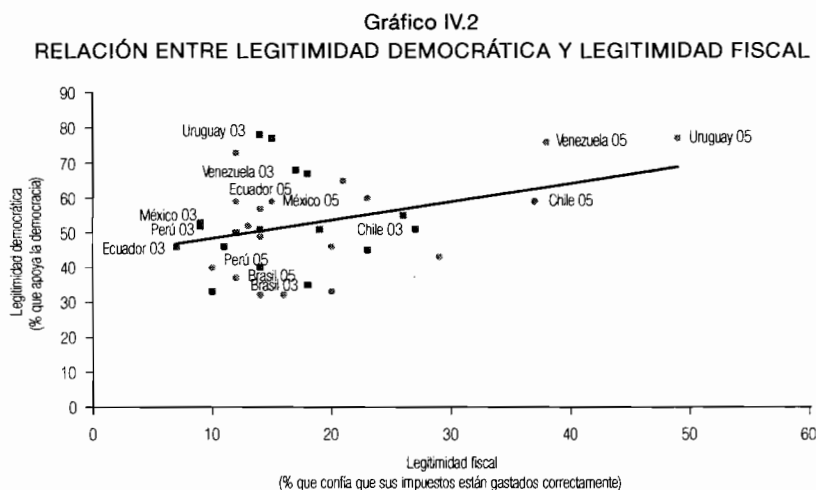
Gráfico IV.1
REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA POR MEDIO DE IMPUESTOS Y
TRANSFERENCIAS EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA
(en países seleccionados)



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); y datos de Goñi y otros (2006).

La baja legitimidad fiscal también afecta negativamente a la propia legitimidad del sistema democrático, ya que la poca confianza en la forma en la que los gobiernos gastan lo recaudado a través de impuestos se identifica con un descrédito de las instituciones. En el gráfico IV.2 se muestra esta correlación entre la proporción de la población que confía que sus impuestos están adecuadamente gastados en su país y la proporción que apoya la democracia frente a todas las demás formas de gobierno. El hecho de que esta correlación sea positiva confirma la relación entre legitimidad fiscal y legitimidad democrática. Algunos autores también han apuntado que la intensificación de las tensiones sociales está íntimamente relacionada con las deficiencias de la política fiscal (Pinto, 1962), de tal suerte que no son pocas las voces que sostienen que las reformas fiscales más recientes están ayudando a contener el avance de tendencias mesiánicas en la región (Braun, 2007).

Pese a todo lo anteriormente expuesto, el carácter débil de la correlación entre ambas variables sugiere que también existen otros factores importantes que afectan a la legitimidad democrática, más allá del plano meramente fiscal. Del mismo modo, evidencia que la legitimidad fiscal no solo está ligada a la democrática –confianza en las instituciones–, sino a factores como la “moral tributaria” –principios o valores morales que las personas sostienen acerca del pago de impuestos–. En cualquier caso, también existen estudios empíricos que señalan que las actitudes de las personas hacia la democracia son clave en la moral tributaria de estas (Torgler y otros, 2007).



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); Latinobarómetro (2003 y 2005).

3. Claves en la mejora de la calidad de la política fiscal latinoamericana: recaudar y gastar más, mejor y de manera más justa

La clave para fomentar la legitimidad fiscal en América Latina estriba en mejorar el impacto social del gasto. La regresividad de las políticas fiscales tiene un efecto negativo sobre la legitimidad del sistema tributario. Cuanto más regresivas son estas políticas, menor es el porcentaje de la población que confía en que sus impuestos estén siendo bien utilizados. Si bien es cierto que estos datos se basan en percepciones, estas constituyen una parte importante de la realidad “objetiva” para los gobiernos cuando contemplan la posibilidad de desarrollar sistemas de bienestar sostenibles.

Los países latinoamericanos han venido introduciendo importantes reformas en sus sistemas fiscales desde los años ochenta, muchas de las cuales han producido resultados positivos. En particular, durante los últimos 25 años hemos asistido a avances significativos en el fortalecimiento de las instituciones fiscales, así como a la introducción de nuevas reglas de control del déficit público y medidas para incentivar la responsabilidad fiscal y mejorar la transparencia. Uno de los resultados positivos de estas reformas ha sido la creciente disciplina fiscal que la región presenta, si bien es cierto que un entorno internacional favorable también ayuda.

Aun así, son muchas las mejoras que todavía se deben introducir para crear sistemas fiscales más sólidos y progresivos que permitan mejorar la efectividad tanto recaudatoria como del gasto público, contribuyendo a reducir la excesiva desigualdad. Si el lema *citius, altius, fortius* (más rápido, más alto, más fuerte) ha servido de inspiración a los atletas que compiten en los Juegos Olímpicos desde hace tiempo, los actuales gobiernos latinoamericanos deberían inspirarse en el lema “más, mejor y más justo” para llevar a cabo sus reformas fiscales. El debate sobre política fiscal en la región necesita –y poco a poco lo está consiguiendo– trascender la tradicional dicotomía entre eficiencia y equidad, en favor de un mejor entendimiento de la necesidad de amplias mejoras en ambos frentes.

Por un lado, los países latinoamericanos precisan mayor recaudación para poder invertir más en servicios públicos. Los arquitectos de las reformas fiscales de los años noventa fortalecieron las reglas presupuestarias en la vertiente del ingreso, por ejemplo aprobando leyes de responsabilidad fiscal y estableciendo la elaboración de presupuestos plurianuales al

tiempo que fijaban límites legales al gasto público para controlar el déficit y la deuda. No obstante, un 92% de los latinoamericanos considera que su gobierno debería gastar más en salud, un 57% estima que se debería incrementar el gasto en educación básica, y un 75% sostiene que se debería gastar más en seguridad social (Latinobarómetro, 2006). Las peores calificaciones se asignan a la calidad de la escuela pública y a la eficiencia de los gobiernos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Lora, 2006). Estas opiniones son corroboradas por datos que muestran que el gasto público es más procíclico, la inversión pública es menor –en especial en infraestructuras– y la calidad de la burocracia pública es más pobre que en otros países emergentes con cargas salariales similares (Clements y otros., 2007).

México ofrece un claro ejemplo de la necesidad de gastar, observable también en numerosos países latinoamericanos. Con una recaudación fiscal inferior al 12% del PIB en concepto de impuestos y próxima a tan solo el 2% en materia de contribuciones a la seguridad social, la capacidad recaudatoria mexicana se sitúa entre las más bajas de América Latina. La introducción de importantes reformas fiscales desde 1996 ha permitido un avance importante en términos del proceso de elaboración presupuestaria, un aumento de la transparencia y una contención de la volatilidad del ingreso petrolero, pero no ha logrado aumentar el ingreso público de manera significativa (OCDE, 2007). Resta por ver si las recientes reformas fiscales introducidas por el gobierno del presidente Felipe Calderón en septiembre de 2007 –encaminadas precisamente a incrementar la recaudación en más de un 2% del PIB a partir de nuevas cargas impositivas sobre los depósitos bancarios e hidrocarburos al tiempo que se introduce un impuesto empresarial de tasa única y se recorta la presión fiscal sobre la petrolera estatal Pemex– lograrán no solo elevar los ingresos públicos, sino mejorar la calidad de los servicios. En cualquier caso, es un importante paso previo en el objetivo de gastar más y mejor.

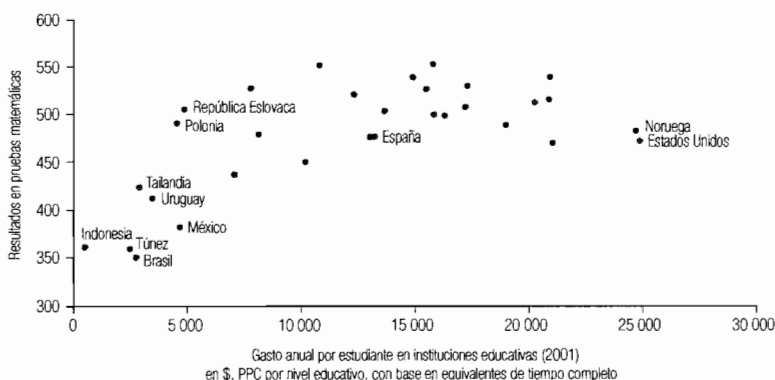
Pese a la necesidad de generar ingresos que permitan financiar el gasto público, la calidad del sistema fiscal se define en mayor medida por su capacidad de producir resultados. En este sentido, gastar mejor es, si cabe, más importante que gastar más. La deficiente calidad del gasto, a menudo combinada con unos niveles insuficientes de inversión, explica en buena medida la razón por la que el acceso de los ciudadanos latinoamericanos a los servicios básicos sigue siendo inadecuado, especialmente para los segmentos más pobres de la población. Por ejemplo, los estudiantes mexicanos presentan unos niveles y resultados sensiblemente inferiores a los de los estudiantes eslovacos o tailandeses, pese a que los gobiernos de estos países tienen unos

niveles de gasto educativo similares a los mexicanos (véase el gráfico IV.3). La calidad del gasto público en México puede explicar buena parte de estos resultados relativamente inferiores, como revelaba un cuidadoso estudio de la OCDE del sector educativo en México en el año 2005. El estudio destacaba que el 90% del gasto en educación se canalizó en salarios (80% para profesores, 10% para otro personal), que un 60% de los maestros de educación primaria no contaban con un título universitario y que un 70% de los profesores de educación secundaria carecía de preparación docente (OCDE, 2005a).

Brasil es otro caso paradigmático de la importancia de la calidad del gasto. Con niveles de recaudación cercanos al 35% del PIB, el volumen de recaudación fiscal del país está próximo al promedio de los países de la OCDE y muy por encima del promedio de América Latina en general (17%). Sin embargo, los indicadores sociales que reflejan la calidad y eficacia del gasto público brasileño se sitúan muy por debajo de la media de los países de la OCDE. Pese a la imposición de una saludable disciplina fiscal, las reformas brasileñas han aumentado la complejidad del sistema fiscal y la rigidez del gasto, lo que ha conducido a un aumento de la ineficiencia y ha hecho más difícil la introducción de reformas adicionales (OCDE, 2006).

Las palabras de la presidenta Bachelet de Chile durante la apertura del foro sobre cohesión social entre la Unión Europea y América Latina son significativas “nuestras democracias no han sido eficientes... no han logrado mejorar rápidamente las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables, y las consecuencias políticas son visibles hoy en día”.

Gráfico IV.3
EDUCACIÓN: GASTO Y RESULTADOS EN PAÍSES DE LA OCDE Y
PAÍSES EMERGENTES SELECCIONADOS

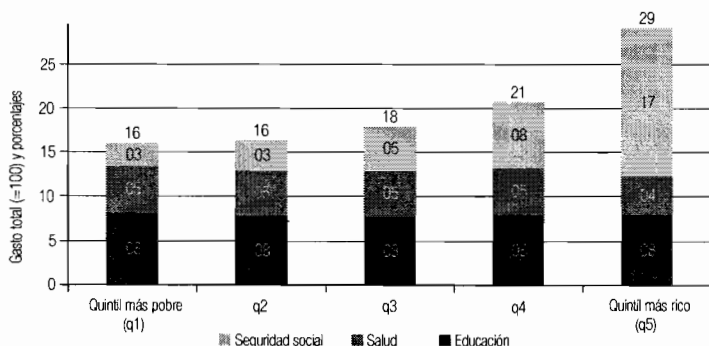


Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); y datos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes 2004 (PISA, en sus siglas en inglés) y OCDE (2005b).

De hecho, el gasto social en América Latina ha aumentado. Gran parte del problema es, pues, su deficiente calidad, reflejada en el débil impacto de una gran parte del gasto social que se ejecuta. En muchos casos el aumento del gasto social en la región no ha llevado a mejoras significativas en las prestaciones sociales. La principal razón es que esos aumentos han beneficiado a grupos de interés particulares y no al grueso de la población o a sus elementos más vulnerables. Igualmente importante es la orientación del gasto hacia políticas que permitan verdaderamente reducir la pobreza y la inequidad. La región necesita contar con un gasto público no solo mayor y mejor, sino más justo. Llama la atención que en muchos países latinoamericanos la política fiscal sea regresiva, con la mayor parte de los beneficios y transferencias orientadas hacia los hogares más ricos. Salvo programas de transferencias condicionadas de efectivo como Bolsa familia en Brasil u Oportunidades en México, muchos programas de seguridad social de la región tienden a ser regresivos (Goñi y otros, 2006).

Por ejemplo, la proporción de hogares pobres con acceso a servicios públicos de alcantarillado, baños higiénicos y educación secundaria suele ser la mitad de la de los hogares ricos, con diferencias aun mayores en el acceso a servicios de telefonía, otro tema ampliamente abordado en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2008* (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007). En el gráfico IV.4 observamos que mientras que el quintil más pobre de la población recibe un 16% del gasto social, en su mayor parte a través del gasto en educación, el quintil más rico recibe casi el doble de

Gráfico IV.4
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL ENTRE NIVELES DE INGRESO
(promedio de países seleccionados de América Latina)



Nota: los datos son promedios simples de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay.

Fuente: CEPAL (2005)

este volumen, generalmente a través del gasto público en seguridad social. Mientras en muchos países de la OCDE las transferencias representan más de dos terceras partes de la aportación del sistema fiscal a la reducción de la desigualdad, su impacto positivo es mucho menor en América Latina debido a su reducido volumen y a deficiencias en la canalización. Los fondos de pensiones y los seguros de desempleo son dos de los principales ejemplos de regresividad en las transferencias públicas latinoamericanas. También existe amplia evidencia de que el gasto público en salud y en educación es, en el mejor de los casos, ligeramente progresivo, pudiendo llegar a ser seriamente regresivo en sectores como la educación superior.

4. Hacia una mayor legitimidad fiscal y democrática: algunas propuestas

Las mejoras fiscales pueden y deben ayudar a consolidar la legitimidad democrática en el continente latinoamericano. Un debate abierto y constructivo sobre las políticas fiscales en América Latina contribuirá no solo a ampliar el proceso de aprobación de las necesarias reformas y nuevos mecanismos tributarios, sino también a facilitar su implementación. La introducción de medidas que contribuyan a fortalecer los mecanismos de recaudación y asignación del gasto en sectores como la salud, la educación, la infraestructura o la innovación permitirán acercar las políticas públicas a la población. Al mismo tiempo, la transparencia debería reforzar la percepción ciudadana de recibir un beneficio justo por el dinero pagado a través de los impuestos, ya que el escrutinio del gasto público y la política fiscal fortalecen el sentimiento de apropiación por parte de la ciudadanía de los procesos democráticos.

Tal y como hemos apuntado a lo largo de este artículo, el fomento de un gasto público mayor, mejor y más justo debería ser la piedra angular en esta mejora de la legitimidad fiscal que redundará positivamente en la legitimidad democrática. Existen igualmente otras medidas que contribuirían a reforzar la confianza de la ciudadanía en los sistemas fiscales. Por ejemplo, el impulso de la participación de terceros en el escrutinio y la evaluación de las políticas públicas permitirían fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos en materia tributaria, tanto en lo referente a la eficacia recaudatoria como en lo relativo a la pertinencia del gasto. En muchos países de América Latina, los centros de investigación

y *think tanks* económicos ya desempeñan un papel importante en este sentido, aunque su actividad se ve limitada por la débil financiación y los escasos recursos humanos. La creación de mayores recursos financieros sería importante para proporcionarles los medios necesarios para analizar y evaluar las políticas públicas, siempre desde el respeto y garantías a su independencia (Santiso y Whitehead, 2006).

No menos relevante resulta la necesidad de ampliar la base tributaria, para que los sistemas fiscales sean más justos e igualitarios. Uno de los principales retos pendientes en materia tributaria es conseguir que los sistemas de recaudación sean más equilibrados, mediante la eliminación de las exenciones especiales sobre los impuestos directos e indirectos que beneficien a determinados sectores de la población. Estas reformas operarán como un desincentivo para la evasión fiscal, incrementando la recaudación y ampliando la base tributaria. El caso español ilustra la importancia de construir amplios consensos que permitan llevar adelante estas medidas, ya que la implementación es, si cabe, más importante que el propio diseño de políticas. La estrecha relación entre las reformas democráticas y fiscales introducidas en España hace treinta años –los pactos de La Moncloa– demuestra que la democracia permite a un país no solo aprobar medidas, sino ajustar de forma pragmática el propio proceso de reformas de acuerdo a los cambios que se van produciendo en el contexto (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007).

En sus esfuerzos por mejorar la legitimidad fiscal y reforzar la gobernabilidad democrática, los países de América Latina deben devolver a la actividad tributaria y fiscal su dimensión política, de manera explícita y transparente. La democracia es el régimen político en el cual la política fiscal puede alcanzar su potencial como herramienta para asignar recursos, redistribuir el ingreso y asegurar la estabilidad macroeconómica. La reforma fiscal debería buscar la ampliación de los beneficios al conjunto de la ciudadanía y acercar a los ciudadanos al Estado. Un debate político abierto e informado, que solo puede darse si el sistema es más transparente y existe un mayor acceso público a la información, es un excelente procedimiento para lograr esta meta. Crear y consolidar las capacidades dentro de los organismos estatales y las diferentes administraciones para proporcionar esta información a través de informes periódicos y herramientas estadísticas debe convertirse en una prioridad. De esta manera, se podrán alcanzar mayores niveles de escrutinio público que redundarán no solo en una mejora de la política fiscal, sino en el propio reforzamiento de la confianza ciudadana en el sistema democrático, pilar fundamental del desarrollo latinoamericano.

Bibliografía

- Braun, M. (2007), "Fiscal Reform in Latin America: The Silent Revolution That Is Pinning Populism", *Americas Quarterly*, Nueva York, Council of the Americas.
- Centro de Desarrollo de la OCDE (2007), *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, OCDE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Clements, B., C. Faircloth y M. Verhoeven (2007), "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues", *Working Paper*, N° 07/21, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Góñi, E., H. López y L. Servén (2006), "Fiscal Reform for Social Equity in Latin America", mimeo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Latinobarómetro (2003), Summary Report, www.latinobarometro.org.
- (2005), Summary Report, www.latinobarometro.org.
- (2006), Summary Report, www.latinobarometro.org.
- Lora, E. (2006), "El futuro de los pactos fiscales en América Latina", mimeo, artículo presentado en el Foro Económico de la Cumbre Iberoamericana: Políticas Económicas para un Nuevo Pacto
- Social en América Latina, Washington, D.C., BID-Barcelona, Fundación CIDOB (Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo), 6-7 de octubre.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2005a), *Economic Survey of Mexico*, París, OCDE.
- (2005b), *Education at a Glance*, París, OCDE.
- (2006), *Economic Survey of Brazil*, París, OCDE.
- (2007), *Economic Survey of Mexico*, París, OCDE.
- Pinto, A. (1962), "Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la distribución", *El Trimestre Económico*, N° 115, México, D.F.
- Santiso, J. (2006), "Democracy in (Latin) America", *Policy Insight*, N° 27, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- (2007), *Latin America's Political Economy of the Possible*, Boston, MIT Press.
- Santiso, J. y L. Whitehead (2006), "Ulysses, the sirens and the art of navigation: political and technical rationality in Latin America", *Working Paper*, N° 256, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Torgler, B., F. Schneider y C. Schaltegger (2007), "With or against the People?", *Working Paper Series*, N° 2007-04, Basilea, CREMA.

Capítulo V

El panorama tributario de América Latina y la equidad distributiva: ¿mito o realidad?

Juan C. Gómez- Sabaini¹

1. Introducción

América Latina tiene el lamentable privilegio de poseer la peor desigualdad en la distribución del ingreso en el planeta, y este lamentable hecho ha ido aumentando año tras año. Para determinar el escenario presente hay muchos factores que han entrado en juego, entre ellos se encuentra el pobre desempeño que han tenido las finanzas públicas.

La política fiscal puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante

¹ Informe elaborado a solicitud de la Fundación CIDOB. Las opiniones vertidas en el mismo son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la posición de la entidad mencionada. El autor desea expresar su agradecimiento a Oscar Cetrángolo, experto de la Oficina de la CEPAL en Argentina con quien tuvo la oportunidad de debatir varios puntos de este informe, y a Maximiliano Geffner y Juan O'Farrell quienes en distintos momentos de avance del trabajo contribuyeron con la tarea de edición, corrección y procesamiento de la información estadística.

la obtención de recursos tributarios destinados a aumentar el gasto público orientado a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros, y mejorando así el ingreso de mercado y, por lo tanto, la “distribución primaria”. Esta mejora en la distribución primaria tiene un efecto a corto plazo al aumentar el bienestar de la población y también un efecto a medio y largo plazo reflejado en el incremento del capital humano, factor central en la distribución del ingreso. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos, procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir, después del efecto de esas políticas Gómez Sabaini (2006).

La región experimentó en las últimas décadas diferentes transformaciones tanto económicas como políticas y sociales. Entre estas transformaciones destacan el proceso de apertura comercial y financiera, el creciente grado de informalidad en el mercado laboral y el aumento en el nivel de concentración de la renta. Estos procesos acompañados de la influencia de los conflictos de intereses sectoriales han dejado su impronta sobre los sistemas tributarios, los cuales experimentaron cambios estructurales durante todo el período.

Si repasamos las principales tendencias en los sistemas tributarios de la región podemos encontrar algunos puntos en común. Entre ellos sobresale la sustitución de ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior por un aumento en la recaudación del IVA. Por otro lado, se registra un pasivo comportamiento de la imposición a la renta como también una mayor difusión de gravámenes poco ortodoxos, como los impuestos a los débitos y créditos bancarios.

Un rasgo característico de las políticas tributarias de la región es que las mismas estuvieron subordinadas a políticas de otra índole relegando en pos de esos propósitos el objetivo de lograr mejoras en la equidad. De esta manera el proceso de desarrollo e implementación de las políticas tributarias se enfrentan a diferentes obstáculos y puntos de conflicto que impiden que estas tengan un desarrollo ordenado y estable. Como ocurre en otros ámbitos, la inestabilidad y los desequilibrios caracterizan también a la tributación de la región. Por otro lado podemos mencionar las dificultades recaudatorias que afrontan la mayoría de los países, dificultades que se dan tanto por limitaciones administrativas como por diferentes cuestiones estructurales presentes en los países en desarrollo.

De la misma manera que se destaca la importancia de la política tributaria en la configuración de la distribución del ingreso en la economía, también

es materia de permanente controversia de qué forma debe actuar esta y en qué dirección debe ir. Son muchos los debates en torno a cuál debe ser el nivel de la presión tributaria y a cómo debe estar compuesta la estructura del sistema impositivo. Desde esta línea el presente trabajo se propone examinar la situación tributaria actual, su evolución y las perspectivas futuras.

En una primera sección se describen las diferentes características de los países de la región, para pasar a una descripción de la presión tributaria y de su estructura. Se realiza una comparación regional e internacional con el fin de dar una noción de cuál es la situación relativa a otras regiones del mundo, marcando siempre las precauciones que hay que tener con este tipo de comparaciones. Al revisar la estructura se analizan cuáles fueron las transformaciones más significativas y cómo evolucionaron los diferentes impuestos. Entre otras cosas se destaca la baja presión tributaria en un marco de marcada heterogeneidad entre los países, el predominio de la imposición indirecta, el mayor peso del impuesto a la renta societaria y la marcada presencia de los llamados gastos tributarios (toda aquella recaudación que se deja de percibir a causa de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales).

A continuación se adentra más en profundidad en la relación entre tributación y equidad. Para este análisis se toman diferentes trabajos centrados en esta relación analizando de qué manera inciden los diversos impuestos en la configuración socioeconómica. Se observa que, en la mayor parte de los casos, la distribución del ingreso se mantiene en el mismo nivel que antes de la aplicación de los impuestos y, en muchos otros, llega incluso a empeorar. Resalta así en esta sección el carácter regresivo del sistema tributario de la mayoría de los países de la región.

Una vez presentado esto, en la siguiente sección, se reflexiona en torno a las medidas que podrían darle un sesgo más equitativo a los sistemas tributarios de la región. En primer lugar, se trabaja en torno a si es posible o no aumentar la presión tributaria; se concluye que existe claramente la necesidad de lograr un incremento en la presión tributaria efectiva para disminuir de esta manera la brecha con la recaudación potencial. Para ello se hace hincapié en el papel clave que desempeña la reducción de los gastos tributarios, ya que son uno de los factores de la amplitud en la brecha tributaria. Se busca de esta manera ver si existe un margen para aumentar la presión tributaria y así obtener mayores recursos para financiar las crecientes demandas de políticas públicas. En este sentido se ve que, en líneas generales, la presión tributaria en América Latina es baja y presenta diferentes rasgos que hacen creer que se podría aumentar la carga y lograr una mejor redistribución del ingreso.

Por otro lado se presenta la cuestión de la calidad de los sistemas tributarios, esto es, las características que más allá de la carga fiscal determinan el desempeño de las finanzas públicas a medio y largo plazo. Entre ellas se destaca la importancia de fuentes de financiamiento tributario que tengan carácter permanente para que reemplazarlas por otras cuando, bajo determinada circunstancia, dichas fuentes se agoten. Se señala también que el grado de aceptación social del que gozan las diferentes políticas es un reflejo de la calidad del sistema. Se hace hincapié, así, en evitar medidas que deterioren la calidad del sistema por su elevado nivel de complejidad y por tender a entorpecer la administración tributaria.

En la última sección se presenta de forma más concreta diferentes medidas alternativas que siguen lo desarrollado en las secciones anteriores, a modo de orientar el debate en torno a las posibles soluciones a los problemas del sistema tributario de América Latina.

2. Una visión comparativa de los sistemas tributarios de la región

2.1. La diversidad de características en la comparación regional

Cuando se analizan los países de América Latina, surge con fuerza la diversidad que existe entre los indicadores económicos, sociales y políticos de cada uno de los países de la región, lo que es un fuerte condicionante a la hora de evaluar la situación tributaria de una manera general.

En una población total cercana a los 540 millones de habitantes en el año 2005, concurren 19 países², que van desde Brasil con más de 187 millones y México con 106 millones hasta Panamá y Uruguay con algo más de 3 millones de habitantes cada uno. Por otra parte, si bien América Latina cubre un territorio de más de 20 millones de km², Brasil ocupa el 42% del total, Argentina el 14% y México el 9%, mientras que, en el otro extremo, El Salvador o Haití ocupan solo el 0,1%.

Igualmente disímil resulta ser el ingreso per cápita de la región: 3.570 dólares de media para el año 2005. Observando los casos extremos encon-

² En todo este análisis no se incluye a Cuba, por no disponer de la información tributaria del país, ni a los países de habla inglesa, ya que los mismos tienen sistemas tributarios sustancialmente distintos de los del resto de los países de América Latina.

tramos países como México y Chile con un nivel de 6.800 y 5.200 dólares per cápita respectivamente, y en el extremo opuesto países como Bolivia con 960 dólares, Nicaragua con 830 dólares y Haití con 400 dólares per cápita.

La metodología seguida por el Banco Mundial para estratificar a los países según su nivel de ingreso per cápita, conocida como método Atlas, divide a los países en cuatro niveles de acuerdo con el INB per cápita para el año 2005: menos de 875 dólares anuales países de ingreso bajo; de 875 a 3.465 dólares ingreso medio bajo; de 3.465 a 10.725 dólares ingreso medio alto; y más de 10.726 dólares ingreso alto.

Con este criterio clasificatorio la situación de América Latina indica que tres países tienen ingreso per cápita bajo (Bolivia, Haití y Nicaragua), nueve países ingreso medio bajo (Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú) y los siete restantes (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) ingreso medio alto.

A todo ello no se puede dejar de mencionar el sustancial peso relativo que tienen los tres países de mayor dimensión –y el escaso aporte de los tres más pequeños– en la generación del ingreso nacional bruto de la región. Mientras que Argentina, Brasil y México contribuyen con más del 70% del total, Bolivia, Haití y Nicaragua aportan conjuntamente menos del 1% del total.

En otros aspectos cabe recordar que América Latina está conformada por distintas realidades subregionales, hay países que han desarrollado sus propios marcos de integración: algunos integran el Mercosur, otros forman parte de la Comunidad Andina (CAN) y los países centroamericanos se integran en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) que incorpora a República Dominicana en determinadas áreas. Por otra parte, algunos países se han mantenido al margen de los grupos de integración regional, como Chile, que ha optado por impulsar la firma de tratados de comercio bilaterales dentro y fuera de la región, y México que avanzó en la firma de un tratado con países desarrollados (TLC), incorporándose además como miembro activo de la OCDE.

Este conjunto de diversidades no se agota de ninguna manera con las indicadas, ya que como se verá a continuación algunos de los países de la región gozan de un monto sustancial de recursos no tributarios provenientes tanto de fuentes renovables (Panamá) como no renovables (Chile, México y Venezuela). Estas fuentes permiten a los gobiernos de esos países disponer de una masa de recursos para financiar necesidades públicas insatisfechas sin tener que recurrir al expediente de aplicar gravámenes obligatorios sobre su población.

Por todo ello, y algunos otros factores que presentaremos más adelante, es obvio reiterar que las disimilitudes existentes en la región son enormes. Frente a tan diferentes situaciones cabe preguntarse si un análisis global que incluya las distintas circunstancias tributarias por las que atraviesan los países de la región resulta ser una tarea válida de la que puedan extraerse conclusiones generales. Esa es una duda que se irá debatiendo a lo largo del presente informe.

2.2. El nivel de carga tributaria en América Latina

Una de las formas más usuales y claras de describir la situación tributaria de una región es la comparación internacional. Dado que no es fácil definir con qué comparar, optamos aquí por utilizar como referencia una comparación entre el nivel de carga tributaria de varias regiones del mundo, poniendo el acento sobre la brecha existente en la presión tributaria entre América Latina y otras áreas del mundo desarrollado. En este caso, en el cuadro V.1 se muestra la presión tributaria promedio de la región ubicada en niveles bastante inferiores a la correspondiente a los países de la OCDE³ y bastante más lejanos de la de los 15 países de la Unión Europea, mientras que las brechas son menores respecto a Estado Unidos y Japón.

Asimismo son conocidas las dificultades que tradicionalmente han tenido los países de la región para recaudar impuestos, en especial los directos. Este rasgo central de las finanzas públicas de la región tiene una doble vía de relación entre la presión tributaria y la distribución del ingreso. Por un lado, al ser América Latina la región del mundo con peores indicadores distributivos se pone al descubierto la existencia de una demanda insatisfecha de políticas redistributivas, lo que requeriría mayores recursos fiscales para su financiamiento. Por otro lado, es sabido que la fuerte concentración de la renta es una de las razones generalmente argumentadas en relación con las dificultades observadas para mejorar el nivel de la recaudación en razón de las fuertes presiones que ejercen los grupos de poder.

Para analizar esta situación en el gráfico V.1 se relacionan el nivel de la carga o presión tributaria con el coeficiente de Gini, para distintas regiones del mundo (2005); se presenta un conjunto dispar de situaciones en las que se encuentran tres regiones con un nivel de presión tributaria en torno al 17% del PIB y con elevados coeficientes de Gini que oscilan entre 0,43

³ México se encuentra entre los países miembros de esa organización y es el país con menor presión tributaria de ese grupo.

y 0,57 que corresponden a países en desarrollo o subdesarrollados, y por otra parte se observa a Asia del Sur ya los países de la OCDE con niveles bajos y similares de Gini en torno a 0,33, pero con muy distintos niveles de carga tributaria, ya que mientras que los primeros recaudan en torno a los 11 puntos del PIB los segundos se encuentran en niveles superiores a los 36 puntos. Ciertamente estas situaciones requerirían una mayor explicación en cuanto a la existencia de modelos de países y al papel del Estado en cada

Cuadro V.1
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA CON CONTRIBUCIONES
A LA SEGURIDAD SOCIAL
(en porcentajes del PIB)

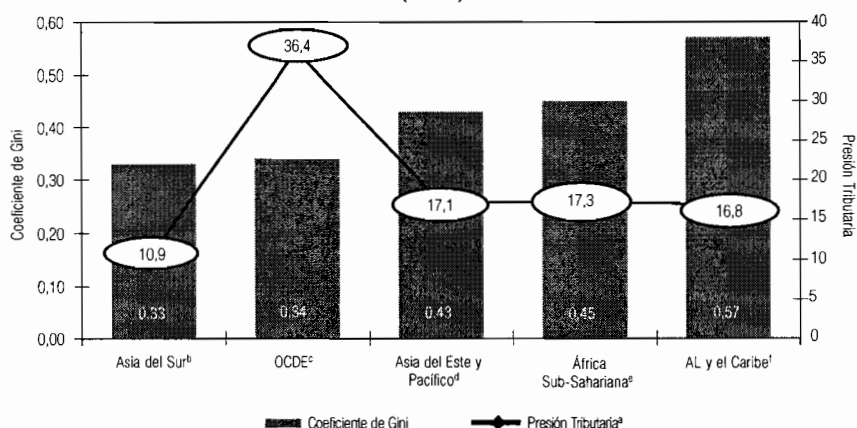
Región	1980	1985	1990	1995	2000	2005
América Latina	14,4	13,8	12,1	14,4	15,2	16,8
OCDE	31,5	32,9	34,2	35,1	36,6	36,4
EU 15	35,1	37,7	38,4	39,2	41,0	40,2
USA	26,4	25,6	27,3	27,9	29,9	26,8
Japón	25,4	27,4	29,1	26,9	27,1	26,4

Notas: 2005 es preliminar.

EU 15 comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial y OECD Revenue Statistics (2006).

Gráfico V.1
PRESIÓN TRIBUTARIA Y COEFICIENTE DE GINI POR REGIONES
(2005)



* Promedio simple regional. Se utilizó el dato de presión tributaria más reciente de cada país dentro del período 1999-2005. La prioridad en la cobertura fue gobierno general y en su defecto la información provino del gobierno central o del presupuesto del gobierno central. ^b 7 países; ^c 24 países; ^d 14 países; ^e 20 países; ^f 19 países.

Fuente: CEPAL (2006), FMI e ILPES.

una de esas regiones que va más allá de las posibilidades de este trabajo, aunque sobre ello se volverá más adelante.

Más allá de esa apreciación general sobre la carga tributaria promedio de la región, se debe resaltar la heterogeneidad de situaciones observada entre los países de América Latina (véase el cuadro V.2). Para ello se han agrupado los países de América Latina en tres grupos distintos según el nivel de la carga tributaria observada para el promedio de los años 1990/2005 y utilizando como criterio de agrupación que se supere o no el 20% del promedio simple de la carga tributaria total de la región, que fue el 14,7% del PIB.

Cuadro V.2
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
DE LOS GOBIERNOS CENTRALES*
(En porcentaje del PIB. Con contribuciones sociales)

	1990	1995	2000	2005	Promedio (1990-2005)	Tasa de Crecimiento (1990-2005)
Grupo A: A>17						
Brasil	26,4	27,3	30,4	33,4	29,4	26,5%
Uruguay	22,4	23,1	23,6	23,4	23,1	4,5%
Argentina	16,1	20,3	21,5	26,7	21,1	65,8%
Chile	16,3	18,4	17,8	18,8	17,8	15,3%
Promedio Simple GA	20,3	22,3	23,3	25,6	22,8	26,0%
Grupo B: B<17						
Nicaragua	9,0	14,2	17,5	20,1	15,2	123,3%
Honduras	15,3	16,9	17,0	18,3	16,9	19,6%
Panamá	14,7	17,4	16,0	14,2	15,6	-3,4%
Colombia	8,7	13,4	14,1	17,6	13,5	102,3%
Rep. Dominicana	10,5	13,9	15,0	16,7	14,0	59,0%
Perú	11,6	15,4	14,0	15,4	14,1	32,8%
Bolivia	8,4	10,9	14,0	17,9	12,8	113,1%
El Salvador	8,9	13,8	13,0	14,2	12,5	59,6%
Costa Rica	11,0	12,3	12,3	13,6	12,3	23,6%
Paraguay	9,9	13,6	12,0	13,0	12,1	31,3%
Promedio Simple GB	10,8	14,2	14,5	16,1	13,9	49,1%
Grupo C: C<12						
México	12,6	11,3	12,1	11,0	11,8	-12,7%
Ecuador	10,1	9,6	11,6	13,4	11,2	32,7%
Venezuela	4,4	8,9	9,4	12,6	8,8	186,4%
Guatemala	6,9	8,1	9,7	9,8	8,6	42,0%
Haití	7,3	5,5	7,9	9,7	7,6	32,9%
Promedio Simple GC	8,3	8,7	10,1	11,3	9,6	36,8%
Promedio Simple AL	12,1	14,4	15,2	16,8	14,7	38,8%

* Para Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a gobierno general. Los países están ordenados de manera decreciente en función del nivel del año 2000.

Fuente: elaboración propia según la base de datos del ILPES y el FMI.

El grupo A está integrado por Brasil, Uruguay, Argentina y Chile en orden decreciente de presión tributaria; Brasil es el único caso con un nivel similar al promedio OCDE, Argentina y Uruguay presentan una presión total (incluyendo seguridad social) cercana a Estados Unidos y Japón.

El grupo B agrupa el mayor número de casos (10), cabe destacar en particular la situación de Costa Rica con un bajo nivel de carga tributaria a pesar de tener un relativamente elevado nivel de producto per cápita.

Por último, en el grupo C están los países con recursos petroleros, como México, Venezuela y Ecuador, por un lado, y por el otro Guatemala, que refleja una situación política especial por su resistencia a incrementar el nivel de recursos, y por último Haití, que está acorde con su bajo nivel de ingreso per cápita.

Por otra parte es importante poner de manifiesto el cuidado que hay que tener al señalar las cifras de presión tributaria de un país. Una comparación entre regiones basada en los recursos tributarios (excluidos los recursos de la seguridad social) muestra una situación bastante distinta a la mencionada con anterioridad; mientras que la discrepancia en valores absolutos entre la presión tributaria de América Latina y la OCDE es de 19 puntos cuando se computan los ingresos excluidos de la seguridad social esta brecha se reduce a 12 puntos. De igual forma cuando la comparación se efectúa entre los niveles de América Latina y de Japón, que es 9 puntos incluyendo seguridad social, esta brecha se reduce a solo 1,7% del PIB al efectuar la comparación neta de estos recursos.

Todas estas circunstancias se deben tomar en consideración a la hora de decidir si los recursos de la seguridad social deben ser o no incluidos como parte de los recursos tributarios, entre estas circunstancias se encuentran las características de las prestaciones que se financian⁴. Existe una extensa literatura sobre el tema y en muchos casos se opta por no considerar esas cargas para la comparación de casos.

⁴ CEPAL en su informe sobre *La protección social de cara al futuro* (2006) plantea varias circunstancias que deben ser tomadas en consideración a los efectos de decidir si los recursos de la seguridad social deben ser o no incluidos como parte de los recursos tributarios. Al respecto señala el carácter de los aportes (obligatorios o voluntarios), la naturaleza de las instituciones a cargo de las prestaciones (públicas o privadas) y el efecto redistributivo de su financiamiento (principio del beneficio o capacidad de pago). El caso más preciso se da cuando los aportes son obligatorios, el sistema está a cargo de instituciones públicas y las prestaciones cumplen una función redistributiva. En el extremo opuesto cuando los aportes son obligatorios, captados por instituciones privadas y sin objetivos de redistribución no deberían formar parte de la presión tributaria. Obviamente en el caso de aportes voluntarios no lo serían en ningún caso.

Así, mientras que Chile posee un sistema privado y no presenta recaudación por este concepto, otros países como Argentina y Uruguay tienen sistemas mixtos por lo cual el Estado percibe ingresos inferiores a los años anteriores a la reforma provisional, pues parte de la recaudación actual se destina al sector privado, que no se ha hecho cargo de las pasividades existentes que quedaron como responsabilidad del gobierno. Por otro lado, hay países que siguen teniendo un sistema claramente público como Brasil (en 2005 un 8,3% del PIB fue asignado al financiamiento de la seguridad social), Costa Rica o Panamá, con lo cual la importancia de la recaudación de este sistema puede llegar a representar una porción importante de la recaudación tributaria.

Además de las contribuciones a la seguridad social hay otras características que hay que tener en cuenta en la comparación entre países. En primer lugar, está el tema de los niveles de gobierno. La mayoría de los países de la región son países unitarios donde el gobierno central recauda la mayor parte de los recursos y los municipios aportan menos del 10% de los mismos de acuerdo con facultades que han sido delegadas por el gobierno central. En otros casos existen gobiernos federales, como Argentina, Brasil, México y Venezuela, con gobiernos intermedios (estados, provincias) que en algunos casos tienen potestades tributarias propias y que aportan significativos ingresos⁵.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta los casos de ingresos cuasitributarios, entre los cuales debemos mencionar el más utilizado durante los años ochenta como mecanismo complementario de financiamiento: el impuesto inflacionario. La desaceleración en el crecimiento del nivel de precios de los noventa casi lo ha dejado de lado, pero no debe olvidarse que en muchos países es necesario considerarlo al comparar la evolución de los niveles de recaudación entre décadas y además porque existen países en la región que han tenido importantes procesos inflacionarios en los últimos años, como Argentina, Brasil, Uruguay o República Dominicana.

En tercer lugar, se observa que la obtención de ingresos provenientes de la aplicación de tipos de cambio diferenciales fueron y son otra fuente de recursos que complica la comparación entre países en el tiempo, tal como

⁵ El grado de federalismo existente entre los países tampoco es homogéneo. Mientras en Brasil la situación se puede definir como federalismo extendido (el 42,4% de lo recaudado va a los gobiernos estatales y municipales), en México y Venezuela la distribución de potestades a niveles inferiores de gobierno es reducida o nula. Argentina representa una situación intermedia de país federal (el 15% de lo recaudado en el año 2005 se distribuyó para los gobiernos provinciales), pero con una fuerte presencia del gobierno central en todas las decisiones económicas y especialmente fiscales, ya que las provincias guardan potestad en materia de imposición indirecta (excluyendo gravámenes al comercio exterior) y los municipios solo tienen facultades en la medida en que cada provincia opte por delegarlas.

ocurre en Argentina donde la aplicación de derechos de exportación produjo en el año 2005 el 2,3% del PIB, suma que representó cerca del 10% del total de la recaudación neta de impuestos nacionales.

La evolución de la carga tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1980 y 2005 señalada en el cuadro V.1 muestra que la presión promedio para la región creció de un 14,4% a un 16,8%, pasando por su pico más bajo en 1990 (12,1%). Esto representa un incremento del 16,7% para el período 1980-2005, variación que supera a la registrada en Estados Unidos (1,5%) y en los países de la OCDE (15,6%).

Argentina y Brasil elevaron su carga tributaria partiendo de tasas relativamente elevadas respecto del promedio regional, si bien Brasil ha alcanzado un nivel de carga tributaria que es aún superior a la observada en algunos países desarrollados y está alejada del promedio de la región.

Asimismo se puede observar en el cuadro V.2 que la tasa de crecimiento de la recaudación entre 1990 y 2005 es mayor en los grupos de menor presión tributaria (grupos B y C) que en el de mayor presión tributaria (grupo A), por lo que se estaría dando cierta convergencia en los niveles de recaudación de la región. Esto se da especialmente con el grupo intermedio que aumentó su nivel de presión tributaria en prácticamente un 50% en el período en cuestión, contra el 26% del grupo A, lo que se explica en parte porque a mayores niveles de presión tributaria, lograr nuevos incrementos tiene dificultades crecientes, mientras que a niveles más bajos la expansión tiene una aceleración mayor. Se observa entonces un grupo en franca expansión (B), otro con un nivel de presión mayor pero creciendo a una tasa menor y por último un tercer grupo de muy baja recaudación y con muestras de escasas intenciones de aumentarla.

Con una presión tributaria inicial muy pequeña, se destacan los significativos aumentos en Bolivia, Colombia, República Dominicana y Venezuela. La recaudación tributaria ha tenido mejoras sustanciales mostrando, como señalan Martner y Tromben (2004), una elasticidad-ingreso superior a uno, lo que refleja a la vez mejoras administrativas importantes y el pleno rendimiento de nuevos tributos. México y Guatemala son los únicos países que han mostrado dificultades para aumentar la carga tributaria a lo largo del período, en el caso de México debido a la existencia de otras fuentes de recursos petroleros y a pesar de los esfuerzos realizados para incrementar la misma, y en el caso de Guatemala debido a las fuertes presiones políticas para aprobar reformas tributarias o a las sucesivas declaraciones de inconstitucionalidad de reformas aprobadas que implican un descenso del nivel previamente alcanzado.

En los años noventa, las mayores tasas de crecimiento económico impulsaron una recuperación de la carga tributaria, que subió de un 12,1% en 1990 a un 16,8% en 2005. En las fases expansivas del ciclo, ocurre debido a que el crecimiento produce un aumento de la economía formal y genera un incremento más que proporcional de las importaciones y de los impuestos asociados. Por el contrario, en las fases recesivas la recaudación cae más proporcionalmente debido a la inversión de los mecanismos anteriores y también por el significativo aumento de la evasión. Si se toman las cifras para América Latina entre 1990 y 2005 se obtiene un coeficiente de elasticidad –sin ajustes por cambios en las tasas o bases– de 2,06, lo que sugiere que además del incremento en la recaudación explicado por la expansión económica, actuaron a favor de la recaudación otros factores como pueden ser el nivel de las tasas y las bases impositivas, y la mayor eficiencia recaudatoria.

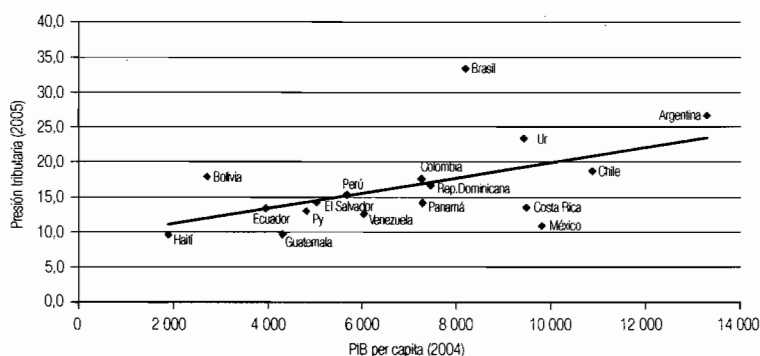
La relación entre inflación y recaudación tributaria también es contundente. Primero porque la inflación disminuye el valor real de la recaudación fiscal al existir rezagos entre la generación del impuesto y su recolección. Segundo, debido a que la inflación disminuye los ingresos reales, las familias y las empresas intentarán mantener su ingreso real disponible a través de un menor pago de impuestos. Así, la estabilidad macroeconómica, entendida como la combinación de alto crecimiento y baja inflación, es la principal condición para una mayor recaudación tributaria. Cuando el entorno es recesivo y la inflación ascendente, cualquier sistema tributario tiene dificultades para evitar la merma de los ingresos. Muchos de los países de la región sufrieron un proceso de estas características entre 1980 y 1990, lo que está reflejado por una caída del 16% en la recaudación.

Esta relación con los ciclos de la economía diferencia el comportamiento de los sistemas tributarios de América Latina del de los de países más desarrollados, y explica, en parte, las pronunciadas variaciones de los primeros y la estabilidad de los segundos.

En un trabajo reciente, Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) presentan un ejercicio econométrico en el que, entre otras cosas, señalan la correlación positiva entre el producto por habitante y el nivel de recaudación, mientras que la relación con los índices de Gini, en cambio, resultó ser no significativa. En el gráfico V.2 se insinúa la relación mencionada entre producto por habitante y presión tributaria, reflejada en la pendiente de la tendencia que sugiere que a mayor producto por habitante es factible encontrar una mayor recaudación.

Como se ha señalado más arriba se observa que las excepciones en la región son por un lado México y Costa Rica, con elevados niveles de

Gráfico V.2
PRESIÓN TRIBUTARIA Y PIB PER CÁPITA (PPP)
EN AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia según los datos de CEPAL.

producto por habitante y relativamente bajos niveles de presión tributaria, y, en sentido inverso, Brasil con un nivel de recaudación alto y un producto per cápita relativamente bajo.

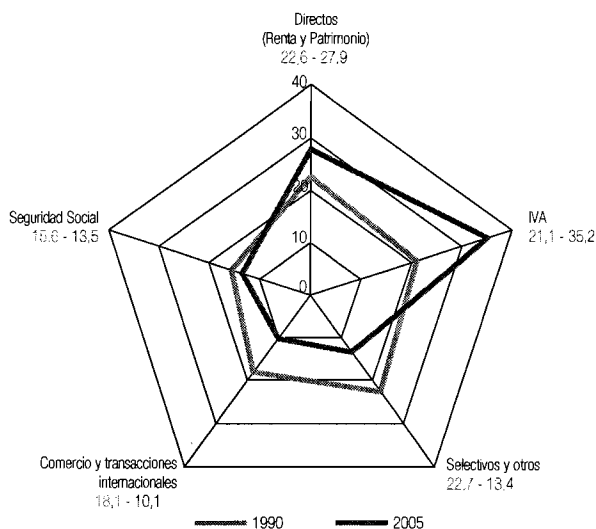
2.3. Diferencias y similitudes en las estructuras tributarias latinoamericanas

En lo que respecta a la composición de la carga tributaria en América Latina se observa un cambio bastante significativo en los últimos quince años. En líneas generales las estructuras tributarias de la región pasaron de una composición relativamente equilibrada en 1990 a una más concentrada en 2005. Esto en parte está explicado, como señalamos a continuación, por una reducción de ingresos provenientes del comercio exterior y un importante aumento en el IVA para compensar dicha reducción. Las características de los cambios en el conjunto de la estructura tributaria son las siguientes:

1) Se aprecia una menor participación de los ingresos al comercio exterior en el total de ingresos tributarios, en parte como consecuencia de la desaparición de los impuestos a las exportaciones en toda la región⁶ y, especialmente, por la sustancial reducción de los aranceles nominales y efectivos a las importaciones. Estos ingresos cayeron como porcentaje del total recaudado en un 43,9%. Esta tendencia se manifiesta con fuerza desde la década

⁶ El caso reciente de Argentina respecto a las retenciones a la exportación a partir del año 2002, y que aportan 2,3% del PIB, el año 2005 constituye una excepción a la regla general.

Gráfico V.3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
EN LATINOAMÉRICA
(en porcentajes del total)



Fuente: elaboración propia según los datos de CEPAL.

de los ochenta, si bien en varios países con un proceso de industrialización más avanzado, como Argentina, Brasil y México, ya se observaban signos claros de esta tendencia a partir de la década de 1960. Asimismo Chile inicio desde mediados de 1970 un fuerte proceso de apertura comercial que impactó sobre la estructura tributaria del país.

2) La adopción generalizada del IVA se fue expandiendo *pari passu* con la apertura comercial y la reducción arancelaria, ya que fue este el mecanismo utilizado para recuperar y aumentar los ingresos impositivos en todos los casos, con un crecimiento de un 66,8% del total recaudado entre 1990 y 2005. No obstante la aplicación general del tributo en todos los países, se observan importantes diferencias de un país a otro, tanto en lo que se refiere a la amplitud de la base gravada como a las alícuotas que en cada caso se aplican.

La expansión del IVA encuentra dos etapas a lo largo de los años. En un primer momento, es un tributo esencialmente limitado a gravar bienes y algunos servicios, amplias exenciones y tasas crecientes, y en una segunda etapa se extiende a la totalidad de los bienes y servicios, la reducción del número de exenciones y de tasas aplicadas y en algunos casos –aunque con menor intensidad– un aumento del nivel de la tasa general. Respecto del primer momento corresponde señalar que en algunos países se gravan

tanto bienes como servicios de manera general, mientras que en otros se toma como base imponible los bienes en forma general pero los servicios solo de manera selectiva, por lo que el gravamen pierde neutralidad, y además incrementa los efectos no deseados sobre la distribución del ingreso al dejar fuera del ámbito del mismo a una significativa porción de los consumos de los sectores de ingresos más elevados.

En cuanto a las alícuotas, una primera diferenciación se puede establecer entre aquellos países que han introducido tasas múltiples (para distinguir entre diferentes tipos de consumo) y los que han adoptado una tasa única de aplicación general. Así, por ejemplo, Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Panamá utilizan un sistema de tasas múltiples, mientras que el resto impone tasas únicas y uniformes.

A su vez, las tasas vigentes en los países de la región presentan marcadas diferencias en cuanto a la magnitud de la tasa aplicada, ya que mientras que Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay tienen niveles superiores o cercanos al 20%, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y Paraguay han adoptado tasas que no superan el 13%, situándose así por debajo del promedio del 14,8% del año 2007.

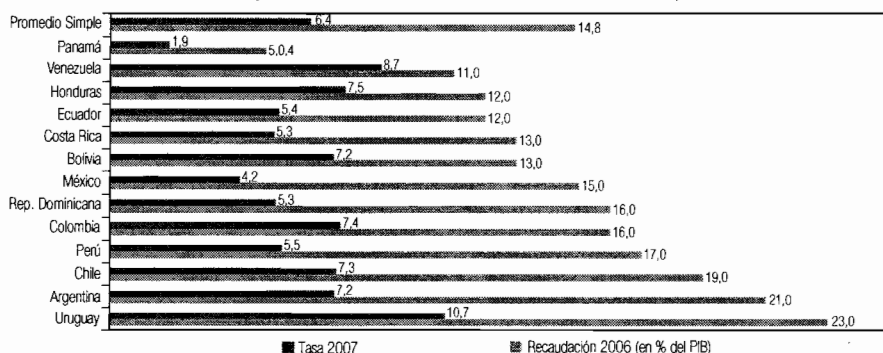
Cabe destacar que el IVA experimentó un incremento en sus niveles de imposición nominal superior al 30% desde el momento inicial de aplicación de este gravamen hasta el presente. De todas maneras se observa que en 2004 el promedio simple de las tasas del IVA que se aplicaron en América Latina y el Caribe (14,8%) se ubicó 2,9 puntos porcentuales por debajo de los países de la OCDE (17,7%) y casi cinco puntos porcentuales por debajo del promedio simple de los países de la Unión Europea (19,6%)⁷.

En lo que respecta a la productividad del IVA⁸ se observa que esta es razonable en la región ya que alcanzó un 40,0% en 2005 (a título ilustrativo, el promedio de la productividad en los países desarrollados es mayor a 60%), si bien existen importantes diferencias entre países, según se aprecia en el gráfico V.4, al relacionar la recaudación obtenida por punto de tasa. Cuatro países (México, Perú, Panamá y República Dominicana) muestran eficacias recaudatorias muy por debajo del promedio regional debido, en

⁷ Asimismo, vale destacar que en el caso de la UE la dispersión de tasas entre países fue menor que en América Latina y el Caribe (con una desviación estándar de 3,0 en el primer caso y 4,5 en el segundo).

⁸ Si bien en este informe la productividad del IVA está definida como la recaudación obtenida respecto del PIB dividida por la tasa general del tributo, resultaría más adecuado establecer la relación entre la recaudación obtenida respecto al consumo privado dividido por tasa general del gravamen, ya que el consumo privado es una proxy más adecuada para medir la base potencial del tributo.

Gráfico V.4
IVA (CARGA TRIBUTARIA Y TASA GENERAL)*



* Los datos de la recaudación pertenecen a 2006 mientras que las tasas del IVA a 2007.

Fuente: Elaboración propia según los datos de CEPAL y KPMG (2007)

algunos casos, a problemas existentes en la estructura del gravamen y, en otros, a debilidades de la administración tributaria.

Al respecto cabe señalar dos razones que conducen a este resultado poco satisfactorio. En primer lugar, una extensa lista de bienes y servicios exentos del gravamen, que va mucho más allá de la canasta básica de consumo y de bienes indicados como meritorios. México y Honduras aplican asimismo un tratamiento de “tasa cero” a las ventas domésticas por la cual no solo el bien final tributa, sino que además el productor del mismo tiene la posibilidad de solicitar la devolución de los créditos correspondientes a los insumos y bienes de capital aplicados a los mismos. En segundo lugar, en muchos países existe un alto grado de incumplimiento, ya sea por la morosidad en el ingreso del impuesto o por la evasión del mismo debida a la omisión de declarar ventas, o por imputar créditos correspondientes a compras inexistentes, entre otros tantos mecanismos utilizados por los contribuyentes.

3) La participación de los impuestos a la renta, si bien se ha incrementado entre los años 1990 y 2005 en 23,6%, viene remontando una cuesta pesada en razón del reducido peso en el año inicial (2,1% del PIB en 1990).

Una mirada a la estructura de la recaudación del tributo señala dos características distintivas respecto a las observadas en los países desarrollados. Por un lado mientras que el promedio de los países de América Latina ingresa cerca del 3% del PIB por impuestos a la renta, este porcentaje se eleva al 13,2% para el promedio de la OCDE, al 13,6% para Estados Unidos y Canadá, al 12% en Australia, al 15% en Nueva Zelanda y al 26% en Dinamarca.

Por otra parte, en el promedio de los países de la OCDE por cada peso ingresado de renta personal se recauda aproximadamente 0,40 pesos pro-

venientes de las sociedades, mientras que el promedio de América Latina indica que por cada peso de renta personal se ingresan aproximadamente 1,7 pesos de renta societaria. Una vez más Brasil resulta ser la excepción a la norma general, ya que es uno de los pocos países en que la imposición a la renta personal es superior a la que generan las personas jurídicas. Esto es el resultado de un amplio sistema de retención en la fuente pagadora y de una generalizada aplicación del impuesto a las rentas del trabajo.

Dos son las razones que determinan que la estructura de la imposición a la renta en los países desarrollados tenga una alta participación de las familias o personas naturales y un menor peso en lo ingresado por las sociedades. Por una parte está el factor de que las administraciones tributarias de esos países tienen una gran capacidad de control sobre una base amplia de contribuyentes, y por otra, el nivel de ingreso per cápita –o familiar– en dichos países permite que un porcentaje mayor de la población quede alcanzado

Cuadro V.3
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
A LA RENTA EN PAÍSES SELECCIONADOS Y COMPARACIÓN
CON LA IMPOSICIÓN AL CONSUMO

País o Región	Sociedades (% del PIB)	Personas Físicas (% del PIB)	Total (% del PIB)	Soc. / PF (%)	Renta / Cons (%)
América Latina	2,6	1,6	4,2	1,7	0,5
Argentina (2005)	3,9	1,5	5,5	2,6	0,6
Bolivia (2005)	2,7	0,3	3,0	9,0	0,2
Brasil (2005)	2,6	4,3	6,8	0,6	0,6
Chile (2005)	2,9	1,1	4,0	2,6	0,4
Colombia (2005)	4,0	0,2	4,2	20,0	0,7
El Salvador (2005)	2,0	1,2	3,2	1,7	0,4
Honduras (2005)	2,3	1,2	3,5	1,9	0,3
México (2002)	2,7	2,4	5,1	1,1	0,8
Panamá (2005)	1,7	1,9	3,6	0,9	0,8
Perú (2002)	1,6	1,4	3,0	1,1	0,3
OCOE (2003)	3,4	9,0	12,4	0,4	1,1
UE	3,3	10,1	13,4	0,3	1,1
Alemania	1,2	8,5	9,7	0,1	0,9
Australia	5,3	12,2	17,4	0,4	1,9
Canadá	3,5	11,7	15,2	0,3	1,7
Dinamarca	2,8	25,6	28,5	0,1	1,8
Estados Unidos	2,1	9,0	11,1	0,2	2,4
España	3,1	6,5	9,6	0,5	1,0
Japón	3,3	4,4	7,7	0,7	1,5

Fuente: elaboración propia según la base de datos de CEPAL y OCOE.

por el impuesto. En ese sentido ninguno de los dos factores parece estar presente en América Latina, y lo que es aun peor es que los sectores de ingresos medios y altos tampoco quedan alcanzados por la totalidad de los ingresos que obtienen, sino solamente por una parte reducida de los mismos, ya sea porque existen amplias exenciones o por la baja capacidad o voluntad de control por parte de las administraciones tributarias.

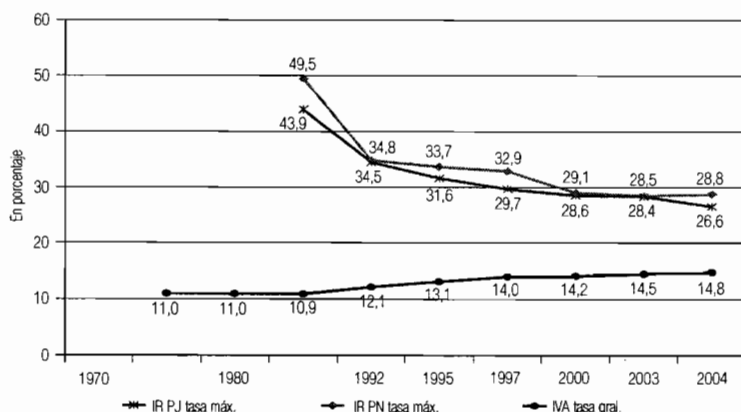
En este análisis es importante analizar el peso de la imposición a la renta personal conjuntamente con los aportes y contribuciones que se efectúan para el financiamiento de la seguridad social. Si bien los aspectos de incidencia de las contribuciones patronales pueden ser materia de debate a corto plazo, es un hecho aceptado que en un análisis a largo plazo el peso de los mismos cae con más fuerza sobre el asalariado que sobre el empleador. Esto hace que la incidencia de las contribuciones a la seguridad social sea en un sentido equivalente a la incidencia de la imposición personal a la renta.

La evolución en el impuesto a la renta en América Latina muestra una tendencia a la disminución de las tasas máximas tanto para las personas físicas (del 40%-60% a mediados de la década de 1980 al 25%-35% para el momento actual) como para las personas jurídicas (del 44% de media para 1986 al 26% para 2004). A su vez las tasas mínimas (que en general son las que determinan la recaudación del gravamen) han sufrido un aumento a lo largo del período.

En síntesis, la combinación entre un bajo nivel de carga tributaria en concepto de impuestos a la renta y una fuerte participación de la renta societaria genera un escenario en el que el conjunto de las personas físicas que soporta la carga efectiva del gravamen oscila en torno al 1% del PIB (dato que representa solo el 8% del total de los ingresos tributarios). Esto último nos habla de un instrumento demasiado débil para lograr sus objetivos y de que las organizaciones encargadas de llevar a cabo el proceso de inversión y producción son las que más contribuyen a la recaudación del tributo⁹.

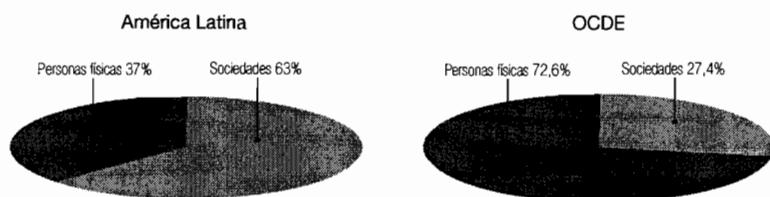
⁹ Existen algunas dificultades para realizar ese análisis dadas, en primer lugar, por el hecho de que no todos los países presentan de manera desagregada esta información, sino que en muchos casos cuando se están refiriendo a personas físicas solo hacen referencia al impuesto determinado en las declaraciones juradas, mientras que no consideran los ingresos obtenidos en concepto de retenciones en la fuente, razón por la que resulta complejo poder determinar si dichas retenciones corresponden a imposición sobre las personas físicas o sobre las sociedades. De igual manera debido a que las legislaciones de muchos países permiten que aquellos contribuyentes que obtienen sus rentas exclusivamente del trabajo en relación de dependencia no presenten declaración jurada anual, el impuesto es directamente percibido en la entidad pagadora, por lo que se oscurece y confunde la participación entre el monto del gravamen correspondiente a la sociedad y a las personas físicas.

Gráfico V.5
EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE LAS TASAS NOMINALES DEL IVA, IRPJ
E IRPN EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Tanzi (2000) para cifras de 1992 a 2000, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para cifras de 2002 y 2003, Diálogo fiscal internacional VAT y datos oficiales de los países para 2004 y tasas especiales.

Gráfico V.6
ESTRUCTURA IMPUESTO SOBRE LA RENTA



Fuente: elaboración propia según datos de CEPAL y OCDE.

4) El creciente grado de informalidad de los mercados, especialmente en el campo laboral y en los microemprendimientos, ha llevado a la mayoría de los países de la región a implementar diversas medidas tributarias para adecuarse a esas circunstancias. Algunos han optado por sistemas sustitutos de tratamiento integral de esos grupos de contribuyentes, otros por excluir del ámbito de imposición a los contribuyentes considerados poco rentables por la administración tributaria, mientras que en otros lugares se observa un incumplimiento elevado de las normas, es decir que se optó por convivir con el problema.

De diecisiete países analizados de América Latina, catorce han implementado un régimen especial de tributación para los pequeños contribuyentes, y solo tres no lo han hecho (El Salvador, Panamá y Venezuela).

No obstante estos tres países aplican una exención al IVA considerando los montos de ventas. Los países que aplican regímenes especiales son de carácter voluntario en casi su totalidad. Destacan siete países que aplican más de un régimen, de ellos Chile es el país que aplica más regímenes (González, 2006)¹⁰. Por su parte, Argentina aplica un régimen denominado “monotributo impositivo” que es un régimen sustitutivo del impuesto sobre la renta, de las contribuciones previsionales y del impuesto al valor agregado (Gómez Sabaini, 2006), y Brasil ha implementado un régimen denominado “simple” que también es una forma de tratar de capturar a la economía informal a través de un sistema simplificado.

5) El uso del término “gasto tributario” (exenciones, exoneraciones, créditos, deducciones, aplazamientos y algunas devoluciones de impuestos) está cobrando cada vez más importancia en la región debido a la extensión y amplitud que estos beneficios han adquirido. Por ello es cada vez

Cuadro V.4
GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS
DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE
(en porcentaje del PIB)

País	Año	Presión Tributaria Total (% del PIB)	Gastos Tributarios			GT total/ PT total (%)
			Totales	Impuestos directos	Impuestos indirectos	
			(% del PIB)	(% del PIB)	(% del PIB)	
América Latina						
Argentina	2007	22,6	2,2	35,1	64,9	9,5
Brasil	2004	23,1	1,4	68,6	31,4	6,1
Chile	2006	18,1	4,3			23,6
Colombia	1998	14,4	7,4	35,0	65,0	51,4
Ecuador	2000	11,6	4,9	47,0	53,0	42,1
Guatemala	2006	11,9	8,0	69,6	30,4	67,2
México	2007	12,6	5,9			47,0
Perú	2003	14,7	2,5	34,0	66,0	17,0
Uruguay	2000	23,6	5,3	11,0	89,0	22,3
OCDE						
Australia	1999-2002	24,2	4,3			17,8
Canadá	1999-2002	17,6	7,9			44,9
Estados Unidos	2001-2004	18,5	7,5			40,5

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006).

¹⁰ Chile, además de tener cuatro regímenes con carácter general, algunos de ellos a su vez admiten subregímenes con características específicas según la actividad económica de los contribuyentes

mayor el número de países que provee información sobre el gasto tributario. Los montos son muy significativos en todos los casos, con un mínimo del 1,4% del PIB para Brasil y un máximo del 7,4% del PIB para Colombia. En relación con los impuestos de origen del gasto tributario, cabe señalar que en Argentina, Ecuador, Perú y Uruguay predominaron incentivos otorgados en los impuestos indirectos, especialmente el IVA, mientras que en Chile los incentivos se concentraron más en el impuesto sobre la renta. En cuanto a su destino, en el caso de Argentina el 80% del gasto tributario (el 2,2% del PIB) correspondió a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y el resto a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial. En el caso de Chile, el gasto tributario (el 4,3% del PIB) se dirigió principalmente al sector financiero (61,3%), al sector inmobiliario (12,6%) y a la educación (7,4%).

6) Finalmente, resulta conveniente destacar dos hechos adicionales. Por una parte, se ha realizado una significativa reducción en el número de impuestos aplicados, especialmente en materia de imposición selectiva (que disminuyó en porcentaje del total recaudado aproximadamente en un 40%), limitándose esta a gravar actualmente a los bienes y servicios que podríamos denominar inelásticos, como tabacos, bebidas alcohólicas y gaseificadas, combustibles y telecomunicaciones. Por otra parte se observa el surgimiento de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias, como débitos y créditos bancarios, impuestos a las operaciones financieras y otros gravámenes “heterodoxos” destinados a establecer un mínimo de participación de la imposición directa, y sobre los cuales se efectuaran comentarios en las secciones siguientes.

3. Tributación y equidad en América Latina

3.1. Consideraciones generales

La conjunción de las características mencionadas de los sistemas tributarios en América Latina: una baja presión tributaria (Brasil es la excepción a la norma general), la predominancia de la imposición indirecta, el mayor peso del impuesto sobre la renta societaria, la escasa relevancia de la imposición a la renta personal –excepto asalariados– así como de la imposición patrimonial y la limitada amplitud de las bases imponibles de los principales gravámenes, que se manifiesta por el peso que tienen los gastos

tributarios en la región, ha dejado su impronta sobre los efectos en materia de cohesión social y equidad distributiva. Todo ello sin mencionar los altos niveles de evasión que se observan especialmente en la imposición sobre la renta que atenúan aún más la escasa relevancia que tienen los mismos.

Como se señala habitualmente la política tributaria puede influir en mejorar la inequitativa distribución de ingresos existente en los países de América Latina mediante dos acciones distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para los grandes gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros que se supone que tendrán un fuerte efecto redistributivo. De esta forma la política tributaria contribuye a la formación de capital humano, mejorando el ingreso de mercado y, por lo tanto, la “distribución primaria”, es decir, antes del proceso de impuestos y transferencias públicas.

En segundo lugar, la política tributaria puede influir indirectamente en la estructura de la distribución de rentas mediante un conjunto de impuestos que tengan efectos progresivos, procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir, después del efecto de la aplicación de los impuestos. En ese plano la imposición sobre la renta personal adquiere un papel especial, como también –aunque menor– la imposición general y selectiva al consumo.

Si bien se reconoce que las transferencias públicas constituyen instrumentos más poderosos para mejorar la distribución del ingreso, resulta evidente que ambos efectos de la política fiscal –gastos e ingresos– no deben considerarse instrumentos alternativos o sustitutos uno del otro, sino más bien debe lograrse un accionar conjunto y complementario de los mismos, ya que en la medida en que se logren mayores niveles de presión tributaria y esta provenga de impuestos que afecten progresivamente la distribución del ingreso del país, sus efectos serán acumulativos y el impacto distributivo conjunto de la política fiscal será más progresivo.

El peso relativo que hay que dar a uno u otro enfoque es materia de permanente controversia y dependerá de las circunstancias políticas imperantes en cada país, ya que en los países en que predominan políticas más ortodoxas o de derecha se argumenta con mayor énfasis en la acción del gasto público, mientras que en los que predominan políticas más heterodoxas o progresistas el énfasis se pone en la política tributaria.

Al respecto se considera, tal como se ha señalado, la necesidad de una acción conjunta, coordinada y complementaria de la acción pública a través de políticas de gastos sociales y tributarias con efectos progresivos, y para ello deben brindarse los elementos técnicos necesarios referidos tanto

a la posibilidad de incrementar el nivel de la carga impositiva como para lograr que el sistema tributario al menos respete las condiciones mínimas de equidad horizontal, con el propósito de que los ciudadanos puedan percibir que los impuestos son pagados por todos y no solo por el grupo que no está en condiciones de evadirlo, o porque este no ha logrado los beneficios de las exenciones y dispensas legales.

En este aspecto una conclusión que surge con mucha fuerza en todos los análisis realizados es el limitado papel que las políticas pasadas han otorgado al impuesto personal sobre la renta en toda la región, en las que se daba un claro contraste entre los esfuerzos realizados para fortalecer al IVA –técnica y administrativamente hablando– y el debilitamiento del impuesto sobre la renta personal en particular.

Asimismo, se observa que la gran proliferación de exenciones y tratamientos diferenciales existentes en casi todos los impuestos no solo ha tenido el efecto de “hipotecar” la recaudación futura, ya que gran parte de los sectores más dinámicos de la economías han quedado al margen del sistema tributario, sino que además estos beneficios se concentran en los sectores de rentas más altas, por lo que se está afectando la equidad horizontal (trato igual entre iguales) y además morigerando los tenues efectos en la equidad vertical (trato distintos entre distintos).

3.2. ¿Qué dicen los estudios de incidencia en la región?

Desde los años sesenta se han desarrollado numerosos estudios sobre los efectos de los sistemas tributarios de la región en la distribución del ingreso. Entre ellos destacan los realizados por Bird y De Wulf (1973) para América Latina, y Shah y Whalley (1991) para los países en desarrollo en general (estos últimos presentan un patrón ligeramente progresivo).

Más recientemente, el trabajo de Chu, Davoodi y Gupta (2000) aporta una revisión integral de los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva en los países en desarrollo. Señalan que de los 36 países analizados solamente en 13 de ellos –casi un tercio de los mismos– el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto los efectos han sido proporcionales o regresivos. Asimismo indican que a lo largo del tiempo la progresividad ha declinado, mostrando una tendencia contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos. En ese sentido la estructura tributaria es el factor más importante para determinar este resultado, ya que los impuestos sobre la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es.

Por su parte, Gómez Sabaini (2006) señala, a partir de una serie de estudios realizados para algunos países de América Latina, que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados. Además, un análisis más detallado muestra que ello es válido incluso para impuestos que se esperaría que fuesen progresivos. Como se observa en el cuadro V.5, los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos (Gpost) que indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos (Gpre) en casi todos los casos.

En ese sentido, la regresividad se presenta con claridad en Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Otros países, como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos. En el caso de Brasil, ninguno de los trabajos afirma que el sistema sea progresivo (para Vianna y otros, 2000, es claramente regresivo y para SEPE, 2003, es prácticamente nulo).

Cuadro V.5
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Año	Indicador Bienestar	Cobertura	Gpre	Gpost	Var. % del Gini
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0,548	0,567	3,5
Brasil	1996	IFPC	IN, IP, IM y SS	0,596	R	+
	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0,581	0,579	-0,3
Chile	1996		IN	0,488	0,496	1,6
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0,482	0,483	0,1
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0,663	0,670	1,1
El Salvador	2000	ITF	IN	0,502	0,517	2,9
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0,543	0,571	5,3
México	1989			0,506	0,550	8,7
Nicaragua	2000	ITF	IN	0,510	0,692	35,7
Panamá	2003	IFE	IN, IM, y SS	0,564	0,583	3,5
Perú	2002	IFPC	IN	0,498	R	+

(1): El Gpre utilizado es el coeficiente de Gini antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642.

(2): El análisis se realizó basándose en información desagregada por deciles de hogares, excepto en el caso de Nicaragua que se hizo según quintiles. En la mayoría de los casos no se realizó ajuste por subdeclaración de ingresos.

(3): El estudio no calcula el Gini ni antes ni después de impuestos, por eso se da el último dato disponible para el país que corresponde al 2000.

ITF: ingreso total familiar; IFPC: ingreso familiar per cápita; IFE: ingreso familiar equivalente.

IN: Impuestos nacionales; IP: Impuestos provinciales o estatales; IM: Impuestos municipales; SS: Seguridad Social. R: si bien no se dispone del coeficiente de Gini correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) sobre la base de documentos incluidos en Recaudar para crecer, BID (2005), Gómez Sabaini y Gnazzo (2004), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Vianna y otros (2000), SEPE (2003), Mostajo (2004) y Chu, Davoodi y Gupta (2000).

Varios estudios sobre los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso en países de la región han sido publicados por el BID, DFID y CAN en el libro *La equidad fiscal en los países andinos* (2006). En el primer capítulo del mismo Barreix, Roca y Villela (2006) comparan los cinco países andinos, mientras que en los siguientes capítulos se encuentran los estudios detallados para cada uno de esos países: Bolivia (Fernando Cossío Muñoz), Colombia (Zapata y Ariza), Ecuador (Arteta), Perú (Haughton) y Venezuela (García y Salvato).

Los impuestos considerados en los estudios de Barreix, Roca y Villela (2006) son los siguientes: el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos selectivos al consumo (combustibles, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco y automotores) y el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF)¹¹.

En cuanto al análisis de los efectos del IVA en la distribución del ingreso, los estudios concluyen que en los casos de Perú, Bolivia y Colombia son levemente regresivos, mientras que en el caso de Ecuador y Venezuela el gravamen tiene efectos levemente progresivos. Al respecto, los autores destacan que el efecto redistributivo del IVA (ya sea regresivo o progresivo) es modesto¹², sobre todo si se lo compara con la capacidad redistributiva del gasto público social. Observan también que los impuestos selectivos al consumo tendrían una capacidad redistributiva muy limitada.

Por otra parte, estas investigaciones concuerdan con que el impuesto a la renta personal en los países de la CAN presenta dos características sobresalientes: una progresividad muy alta (el más progresivo de los impuestos en la región) y, a la vez, un impacto redistributivo muy moderado. La elevada progresividad se observa en el hecho de que el único grupo cuya participación en la distribución del ingreso antes del impuesto es superior a su participación después del mismo es el grupo formado por el 10% más rico de la población. En cuanto al moderado impacto redistributivo, señalan como una de las razones el bajo nivel de recaudación del impuesto, que oscila entre un mínimo del 0,2% del PIB para Venezuela y un máximo del 1,1% del PIB para Perú.

¹¹ Lamentablemente, los impuestos sobre la renta empresarial, el comercio exterior y los recursos naturales no renovables, no han sido incluidos en los estudios argumentando, ya que no existe un consenso amplio respecto de quién soporta efectivamente la carga de estos tributos.

¹² Las cargas sobre bebidas alcohólicas, no alcohólicas y derivados del tabaco tienden a ser casi neutrales en términos de equidad vertical. Respecto a los impuestos a los combustibles, si además de estimar el impacto directo del consumo de gasolinas (progresivo) se considera el impacto indirecto en el consumo de los hogares (regresivo: transporte público, consumo en el hogar, etc.), el efecto neto resulta significativamente regresivo.

El estudio señala además que mientras que la tasa marginal máxima en Colombia es del 35%, la tasa efectiva que grava al decil de rentas más alto es apenas superior al 3%. Del mismo modo, en Perú mientras que la tasa marginal máxima es del 30%, la tasa efectiva que recae sobre el 10% más rico de los hogares es apenas un 1,7%.

Para analizar el impacto redistributivo conjunto del sistema tributario y del gasto público social, los autores centran la evaluación únicamente en Bolivia, Colombia y Perú, debido a que solo en estos países se pudo contar con información para imputar un porcentaje relevante tanto de los impuestos como del gasto público social. En estos tres países el sistema tributario resulta regresivo. Bolivia es el país con la peor distribución de ingreso de la región: el Gini después de impuestos es 1,1 puntos porcentual más elevado que antes de impuestos. No obstante, a diferencia de esos tres países, en Ecuador el sistema tributario en su conjunto resulta progresivo como consecuencia de la progresividad del IVA y genera una redistribución positiva del ingreso de 2 puntos del Gini (Barreix, Roca y Villela, 2006).

En el caso de Chile, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) observan efectos ligeramente regresivos en el sistema tributario (ya que el coeficiente de Gini pasó de 0,488 a 0,496 después del pago de los impuestos). Y afirman que aun si el impuesto sobre la renta hubiera sido más progresivo (eliminando exoneraciones e ingresos no declarados) el coeficiente de Gini se hubiese reducido solo a 0,483.

En otra visión sobre el papel redistribuidor de la política tributaria en Chile, elaborada por Jorratt y otros (2007), se señala que, utilizando una definición más amplia de ingreso (que incorpore entre otros conceptos la participación de los hogares en las utilidades retenidas de las empresas)¹³, la estructura tributaria en Chile es ligeramente regresiva. Según esta definición más amplia el índice de Gini pasó de 0,5223 a 0,5302 después del pago de impuestos.

En cuanto al impuesto a la renta, observan que el Gini desciende de 0,5223 a 0,5073 una vez que se aplica este tributo y que su carga tributaria es apenas superior al 4%¹⁴. Los autores señalan que la ligera regresividad de la estructura tributaria es consecuencia de la combinación de un IVA regresivo

¹³ Criterio de Haig-Simons.

¹⁴ A pesar que la carga tributaria del impuesto sobre la renta se concentra fuertemente en el último decil, aun para este grupo es bastante moderado, alcanzando el 8,55%. Además más del 95% de la recaudación de este impuesto es aportado por el quintil de mayores ingresos, pero su menor importancia relativa en términos de recaudación determina un impacto también reducido en la redistribución del ingreso.

y un impuesto sobre la renta progresivo mientras que los demás impuestos, considerados en forma conjunta, son prácticamente proporcionales.

Pero a diferencia de lo concluido por Engel, Galetovic y Raddatz (1999), Jorratt y otros (2007) concluyen que un cambio en la estructura tributaria orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo sobre la renta y reducir la participación del IVA podría tener impactos significativos sobre la distribución del ingreso.

En otro estudio Gómez Sabaini (2006) simula los efectos en la incidencia distributiva para el promedio de los países de América Latina. En el cuadro V.6 se pueden apreciar los resultados del análisis de incidencia que muestra que el sistema tributario en su conjunto resulta ser regresivo (Kakwani de -0,066) y empeora la distribución (el Gini-posimpuestos, 0,574, es más desigual que el Gini-preimpuestos, 0,564).

El impuesto sobre la renta, que incluye personas físicas y sociedades, es el más progresivo, según el índice de Kakwani (0,109) y además mejora la distribución (índice de Reynolds-Smolensky -0,003). Mientras tanto, el resto de los tributos son regresivos y empeoran la distribución, los de regresividad más significativa son los impuestos selectivos sobre los consumos (bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos). Dado que estos últimos son los tributos con menores efectos negativos en materia de asignación de recursos además de los más fácilmente administrables, surge aquí uno de los dilemas clásicos de la política tributaria.

Cuadro V.6
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN*
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

Impuestos	Índices				
	Gini -Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini post impuestos	Reynolds-Smolensky
Impuesto sobre la renta	0,564	0,672	0,109	0,561	-0,003
Patrimonio	0,564	0,461	-0,102	0,564	0,000
General sobre consumos	0,564	0,475	-0,089	0,567	0,004
Selectivos sobre	0,564	0,387	-0,176	0,567	0,004
Comercio Exterior	0,564	0,454	-0,109	0,566	0,002
Seguridad Social	0,564	0,487	-0,076	0,565	0,002
<i>Total Sistema Impositivo</i>	<i>0,564</i>	<i>0,497</i>	<i>-0,066</i>	<i>0,574</i>	<i>0,010</i>

*El índice de Kakwani ofrece información acerca de la progresividad del impuesto. Mientras que el índice Reynolds-Smolensky proporciona una medida del efecto redistributivo de una determinada política fiscal. Este último es la diferencia entre el índice de Gini y el índice de concentración de la renta neta.

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Mediante ese ejercicio se trata de visualizar los “esfuerzos” requeridos para modificar la estructura tributaria de los países de América Latina, con el objetivo explícito de mejorar la distribución del ingreso. Es un ejercicio de equilibrio parcial, ya que la insuficiencia de informaciones en grupos de países y los cambios sucesivos operados en las estructuras tributarias de los mismos torna muy compleja la elaboración de un modelo de equilibrio general.

En síntesis, a partir de la revisión de varios estudios sobre incidencia tributaria, se puede establecer con bastante claridad que la tributación directa en la región es un componente fuertemente progresivo aunque de poca significación en los resultados agregados, debido a la escasa participación de estos impuestos en la estructura tributaria de la región.

Por último, y como se señaló al inicio de este documento, debe llamarse la atención muy especialmente sobre los exiguos recursos generados por los sistemas tributarios de América Latina. Como señala Musgrave (1992), “un nivel alto de imposición, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo pero con fuerte progresividad”. De ahí el énfasis en la necesidad de procurar un incremento en la presión tributaria a fin de mejorar tanto la solvencia del sistema fiscal como la distribución del ingreso a través de un sistema levemente progresivo, lo que evitaría impactos negativos en términos de eficiencia y reduciría los incentivos a la evasión de los sectores afectados.

4. Algunas reflexiones en materia de reformas tributarias para la región

4.1. ¿Está el nivel de tributación que obtienen los países acorde con su nivel de desarrollo?

Tal como se ha señalado en el cuadro V.2, el promedio simple de la carga tributaria de la región fue el 14,7% para el promedio de los años 1990/2005 (con un nivel mínimo del 7,6% para Haití y un máximo del 29,4% para el caso de Brasil), a la vez que la evolución del nivel de ingresos tributarios pasó del 12,1% del PIB en el año 1990 al 16,8% en el año 2005 (menos de 5 puntos del PIB a lo largo de 16 años).

Estos niveles de recursos no parecen ser suficientes para la mayoría de los países que experimentan déficit en el sector público, una alta tasa de

endeudamiento respecto a su nivel del PIB y una deuda social considerable. Esta se pone de manifiesto por las crecientes demandas de nuevos gastos públicos a fin de proveer los bienes públicos y meritorios indispensables para sostener el crecimiento económico, para mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones y para asumir la infraestructura necesaria para fomentar el desarrollo y brindar los niveles de seguridad jurídica y ciudadana, todos ellos servicios sin los cuales no puede elevarse significativa y sostenidamente la inversión privada.

Por otra parte, centrando el análisis en la relación existente entre el nivel de la recaudación y la equidad distributiva de los países, es presumible esperar que, en la medida en que estos dispongan de mayores recursos fiscales, podrán llevar a cabo una eficiente política de gastos sociales, especialmente en educación y salud, y se estará así contribuyendo a mejorar la distribución del capital humano y, por lo tanto, a mejorar la distribución primaria (antes de la acción redistributiva del sector público) del ingreso.

Del mismo modo asegurar la solvencia del sector público contribuirá a mejorar la sostenibilidad económica a medio y largo plazo, este es un elemento esencial para lograr una tasa de crecimiento económico que se mantenga durante un largo período.

Definir un nivel objetivo de recaudación es una materia sumamente opinable, así como tampoco está claro cuales son los factores que más peso tienen en la determinación del nivel de la actual carga tributaria en la región. ¿Es el nivel de recaudación el reflejo de una decisión política de tener una presión baja como podría pensarse en el caso de Guatemala? ¿Es el resultado no deseado de las dificultades para cobrar impuestos debido a la alta evasión existente, como ha ocurrido en varios países de la región? ¿Es la consecuencia de poseer otras fuentes alternativas de ingresos, como sería el caso de México? Sea lo que fuere, la literatura reconoce diversas alternativas para definir un nivel objetivo, pero ninguna de ellas es concluyente.

Por otra parte gran cantidad de países de América Latina han experimentado en el transcurso de las últimas décadas, y por distintas razones, un fuerte crecimiento de sus mercados informales, tanto de bienes como de factores —especialmente en el ámbito de los mercados laborales— que no pueden dejar de ser tomados en consideración a la hora de analizar las causas que determinan el nivel de la presión tributaria.

Otra de las razones por las que la presión tributaria de muchos de los países de la región es baja es la existencia de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables u otras fuentes no

tributarias de recursos. Es el caso de países como Bolivia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela (Jiménez y Tromben, 2006)¹⁵.

Teniendo en cuenta este conjunto de factores que constituyen los principales determinantes de la "capacidad gravable", diversos economistas han tratado de explicar a lo largo de estos años el nivel de la "brecha" existente entre la recaudación efectiva y potencial. Algunos autores señalan que el nivel de la carga tributaria observada se encuentra por debajo de los niveles esperados –o potenciales– sobre Latinoamérica (Perry y otros, 2006). El estudio elaborado por estos últimos permite brindar un acercamiento cuantitativo respecto al nivel de la brecha entre la recaudación potencial y la efectiva (brecha tributaria) y brinda solo una orientación general para la región, mientras que las estimaciones para países particulares solo pueden ser efectuadas en un estudio específico de cada uno de ellos.

Perry y sus colaboradores analizan las causas del bajo impacto distributivo de los sistemas tributarios y de las transferencias en América Latina y expone que el total de la recaudación respecto al PIB es generalmente bajo, ya sea comparado con el nivel de carga tributaria de los países desarrollados –que generan el doble de los recursos tributarios– o con el ingreso per cápita de los propios países latinoamericanos. Para ello, realizaron un análisis de regresión de corte transversal considerando la función logarítmica del ingreso per cápita para 140 países.

Al respecto, el informe indica que, utilizando datos para el año 2000, solo tres países de la región (Honduras, Nicaragua y Uruguay) tenían ingresos tributarios por encima de la línea de regresión, mientras que Brasil se encontraba sobre la misma y el resto de los países, por debajo. En los tres países que están por encima de la línea de regresión es factible encontrar que al menos dos de ellos (Honduras y Nicaragua) tenían un nivel excesivo de presión tributaria que obedecía exclusivamente a una clara subestimación del cálculo del PIB, dato que ya ha sido corregido en el caso de Nicaragua en alrededor del 70% para arriba, aún falta conocer el monto correspondiente a la reestimación del PIB en Honduras.

En el extremo opuesto están Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Paraguay, donde la brecha de recaudación toma valores máximos.

¹⁵ Si ese es el caso, la realización de estudios de incidencia en la distribución del ingreso de los sistemas tributarios puede llevar a conclusiones producto de un razonamiento no del todo consistente, ya que no fija la atención sobre la incidencia de estos recursos extraordinarios. Por ello se debería contemplar la incidencia específica de estos recursos y evaluar la idea de que se trata de una transferencia intergeneracional de recursos, cuyo impacto completo dependerá del tipo de erogaciones que financien esos recursos.

Haciendo abstracción de los posibles ajustes que se puedan efectuar sobre dichas estimaciones, el informe señala que la media de las estimaciones efectuadas muestra un nivel de presión tributaria inferior a los 4 puntos del PIB respecto a los valores que serían de esperar, dado el nivel de ingreso per cápita de los países. En síntesis, existe claramente la necesidad de lograr un incremento en la presión tributaria efectiva, presión que ronda en torno a los 3 o 4 puntos adicionales del PIB en promedio, si bien en cada caso particular deben efectuarse mediciones ad hoc a ese respecto.

Este informe coincide con otros similares, como por ejemplo el de Agosin, Machado y Nazal (2004)¹⁶ sobre los países centroamericanos, y el elaborado por Keen y Simone (2004), que señala que en "el contexto de los países de bajo nivel de ingreso la receta más común es un aumento de recursos (si bien se reconoce que sin lugar a dudas algún gasto será desaprovechado)".

Por último, estimaciones realizadas por Piancastelli (2001)¹⁷ y Teera (2001)¹⁸ indican que todos los países que integraban el Pacto Andino obtienen una recaudación inferior a la potencial; es decir, tienen un "coeficiente de esfuerzo fiscal" inferior a la unidad.

Si bien la implicación de este análisis no es inmediata, sí sugiere, desde una perspectiva de tributación comparada, que en los países existe margen para un aumento de la presión tributaria, más allá de las consideraciones necesarias de suficiencia, eficiencia, simplicidad y estabilidad (política fiscal anticíclica). En síntesis, de los estudios realizados en épocas más recientes que relacionan el nivel de imposición efectiva con la capacidad potencial de los países, surge una brecha entre ambos niveles del orden de los 4-6 puntos respecto al PIB para el promedio de los mismos, profundizándose esta brecha, según Perry, especialmente en lo que respecta al impuesto sobre la renta.

¹⁶ Se realizaron estimaciones para el caso de los países centroamericanos a fin de determinar las brechas existentes entre los niveles de recaudación efectivos u observados respecto a los valores de la capacidad gravable en función del ingreso per cápita de los mismos y del coeficiente de Gini. La brecha existente entre la recaudación observada y la esperada muestra que la presión tributaria podría ser incrementada en torno a los 3 puntos adicionales del PIB si se siguieran reformas modernizadoras de sus sistemas tributarios. Este incremento en la presión tributaria estaría indicando que el promedio de recaudación actual de la región debiera ser aumentado en aproximadamente un 30%.

¹⁷ Considera una muestra de 75 países para el período 1985-1995 de la evolución de los ingresos del gobierno central, resultando que los coeficientes de esfuerzo tributario, para Bolivia son de 0,65b; para Colombia, 0,77; para Ecuador, 0,88; para Perú, 0,87; y, por último, para Venezuela de 0,68.

¹⁸ Por otra parte, el estudio realizado considera una muestra de 122 países, desarrollados y en desarrollo, para el período 1975-1998, para la misma región, y estima los coeficientes de esfuerzo tributario en: Bolivia, 0,62; Colombia, 0,55; Ecuador, 0,75; Perú, 0,70 y, Venezuela, 0,90.

Estos resultados son, en parte, explicados y coincidentes con los resultados observados en el elevado nivel del "gasto tributario" en América Latina indicado en el cuadro V.4 (Colombia, 7,4% del PIB, México, 5,9% y Guatemala, 8,0% son los países con mayores niveles de gastos tributarios y menores niveles de carga tributaria), que de hecho están mostrando una capacidad potencial para recaudar que los países –por distintas razones– han decidido no ejercer a través del otorgamiento de beneficios, exenciones y distintos sistemas discrecionales a favor de un grupo reducido de contribuyentes.

4.2. Una reflexión sobre la calidad del sistema tributario

Si bien el tema de la calidad de un sistema tributario no ha tenido en la literatura toda la reflexión que el mismo merece, sino que ha sido abordado solo por algunos autores (Tanzi, 1973), es evidente que un sistema tributario no debe ser analizado y evaluado solo en función del monto de recursos que está en condiciones de brindar. Se pueden observar, por ejemplo, grandes diferencias entre dos sistemas que tengan una misma carga tributaria del 20% del PIB, cuando en uno de ellos esta viene en un 30% de impuestos de emergencia o extraordinarios, mientras que en el otro esa misma masa de ingresos se genera sobre la base de gravámenes estables, que además son aceptados por los contribuyentes y están siendo administrados eficientemente.

Al respecto se observa que la "calidad" del sistema es relevante en sus efectos a medio y largo plazo; mejorar la "calidad" del sistema es un objetivo al que debe prestársele una consideración especial. Sorprenden las reiteradas llamadas a mejorar la "calidad del gasto público" y la casi total ausencia para mejorar la "calidad del sistema tributario", como si solo el indicador cuantitativo de presión tributaria fuese criterio suficiente para evaluarlo.

¿Qué características diferencian a un sistema tributario con alta calidad de otro con baja calidad?

- 1) El grado de aceptación o rechazo que los cuerpos sociales manifiestan respecto al mismo. De ahí que un corolario de esta aceptación social venga dado por la presencia recurrente de reclamaciones para efectuar "reformas a fondo o integrales" del sistema tributario. La observación de estas manifestaciones de manera repetida es una prueba contundente de que el sistema que se está aplicando no contiene los elementos requeridos por la sociedad para ser aceptado y ello muestra la baja calidad del mismo.
- 2) El contenido de recursos extraordinarios. Cabe mencionar aquí el caso de dos países: Argentina y Brasil. En el primero los recursos

provenientes de los impuestos a las exportaciones contribuyen con el 2,3% del PIB, monto que representaba el 9% del total de los ingresos netos del gobierno central en el año 2005. Este considerable monto de ingresos, que surge como consecuencia de una fuerte modificación del tipo de cambio (2002), es difícil verlo como algo permanente, ya que existe la clara presunción de que en algún momento futuro deberá ser reemplazado por otra fuente alternativa de ingresos, si se quiere mantener el resultado financiero. Brasil, por su parte, deriva también un monto de recursos muy considerable proveniente de las contribuciones y gravámenes establecidos *ad hoc* sobre el monto bruto de ventas o sobre ingresos brutos destinados al financiamiento de la seguridad social, lo que ha llevado la carga tributaria del 33% al 34% del PIB. Este conjunto de contribuciones que implican cerca del 8,3% del PIB, y que afectan la estructura del sistema tributario, tampoco es fácil que se vea como permanente por los impactos distorsivos que ellos producen sobre la marcha de la economía y porque requieren un conjunto de otras transferencias para atenuar sus consecuencias.

- 3) La necesidad existente en los países de mejorar su grado de competitividad internacional. En la medida en que los impuestos constituyen costes no recuperables que disminuyen la competitividad de los países, afectará su grado de crecimiento y sus efectos sobre la mejora en el nivel de empleo. En particular los impuestos sobre transacciones financieras, o sobre débitos y/o créditos bancarios que afectan básicamente a la actividad productiva, constituyen elementos de imposición indirecta que no son recuperables en el momento de la exportación y que, por lo tanto, afectan la competitividad global de la economía.
- 4) El grado de eficiencia de la administración tributaria que hay en cada país. Al respecto cabe mencionar la experiencia de otros dos países, México y Honduras, en los cuales debido a la aplicación de normas poco recomendables en el impuesto al valor agregado, como la aplicación de la "tasa cero" a las ventas domésticas, las administraciones tributarias deben destinar un importante esfuerzo a la devolución del gravamen a los contribuyentes en lugar de dedicar esos esfuerzos a mejorar el control de los otros contribuyentes.

Como se ha observado, en México "la tasa efectiva del IVA es de poco menos del 10% debido a los tratamientos especiales que dejan de gravar el 42% del consumo final y asimismo el 10% de las familias más pobres recibe solo el 4,5% del beneficio que se deriva de esos

tratamientos (*tasa cero, exenciones y tasa fronteriza lo que suman 2,1% del PIB en impuestos que deben devolverse o eximirse*), mientras que el 10% de las familias de mayores ingresos percibe el 21% de dicho beneficio" (Sánchez Ugarte, 2007).

Caso parecido es la situación de Honduras, país con una administración tributaria que está haciendo grandes esfuerzos para su fortalecimiento, pero que encuentra a la vez serias dificultades para lograr un control de los gravámenes debido a los problemas estructurales que están incorporados en el sistema tributario, como la tasa cero para ventas domésticas y una amplísima gama de sectores y actividades exentas de todo impuesto.

- 5) Gravar de manera amplia y sin excepciones las bases impositibles de los distintos impuestos. A esos efectos en el caso de los impuestos sobre la renta se recomienda extender la aplicación del concepto de renta tanto cuanto sea posible con el fin de que el mismo englobe la mayor cantidad de circunstancias y, de este modo, darle al tributo equidad horizontal. En el caso de la imposición al consumo se recomienda aplicar el mismo concepto de extender el gravamen a la mayor parte de los bienes y, especialmente, a los servicios, ya que la exención de los mismos favorece especialmente a los sectores de rentas superiores. Por otra parte, en la medida en que el sistema contenga un importante conjunto de normas de excepción o tratamientos preferenciales, es evidente que se pierde la transparencia de la norma tributaria y se genera un rechazo evidente a tener que pagar los impuestos mientras que otros sectores están siendo protegidos.
- 6) Por último, no puede dejar de hacerse una breve mención a la importancia que cobra el fenómeno de la evasión impositiva existente en los países de América Latina. Aun en aquellos países que se consideran líderes en los avances en materia de administración tributaria, como Chile, los datos existentes señalan que la evasión en el impuesto sobre la renta de las personas físicas es superior al 35%, dato que se eleva a casi el 55% para México, mientras que la evasión en la imposición sobre la renta societaria supera el 41% en Chile. Los escasos estudios existentes en materia de evasión en la imposición sobre la renta arrojan en todos los casos guarismos que señalan que esta es mucho más importante y elevada que la existente en el IVA, aspecto que convalida los magros resultados obtenidos en materia de efectos impositivos en relación con la equidad distributiva en América Latina.

5. Consideraciones finales

¿Qué orientaciones se pueden ofrecer para mejorar la calidad, el nivel de recaudación y la equidad de los sistemas tributarios de la región?

Si bien las generalizaciones en todos los ámbitos son debatibles, mucho más lo son en materia tributaria donde resulta difícil encontrar soluciones coincidentes para un mismo problema. De ahí que las pautas siguientes solo se deben considerar como tal y solo al efecto de orientar el debate en torno a los distintos aspectos que rigen la definición de los objetivos y la elección de los instrumentos tributarios más adecuados.

Por ello las orientaciones que se proponen están destinadas a:

- 1) Fortalecer las bases imponibles de los distintos tributos que componen el sistema tributario, a fin de darle transparencia, evitar la discrecionalidad y mejorar la capacidad recaudatoria del mismo. Para lograrlo es necesario ampliar las bases imponibles cerrando la brecha existente entre las bases potenciales y las efectivas. Se debe, pues, acotar y reducir el nivel de gastos tributarios actualmente existente, ya que estos resultan ser costosos, afectan la equidad horizontal y crean nuevas distorsiones. Los estudios existentes en materia de incentivos para atraer IED, o para incentivar la tasa de inversión dentro del país, llegan a la conclusión de que los mismos solo constituyen instrumentos para reasignar la inversión entre países o entre sectores dentro de un mismo país, pero que fundamentalmente no han elevado el nivel de inversión global. Muy por el contrario, han estimulado una competencia nociva en la región, lo que conduce a una degradación de los sistemas tributarios.
- 2) Ampliar y extender la base del IVA a los servicios, manteniendo exenciones solamente en los casos justificados por razones de equidad (bienes meritorios) o administración tributaria. En caso de que sea necesario es siempre preferible otorgar una exención del IVA que la aplicación de la tasa cero a las actividades internas, ya que esto dificulta la administración tributaria, afecta la recaudación y disminuye los incentivos a la exportación. Asimismo, no se debería utilizar el IVA como instrumento de promoción o de orientación de las distintas actividades económicas. En esta materia la generalización debe ser la norma. En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o mayores tasas impositivas, la eliminación de exenciones y las limitaciones en las deducciones tributarias emergen como fuentes significativas de recursos fiscales en el futuro.

- 3) A fin de ampliar el efecto redistributivo del sistema tributario, se recomienda combinar el IVA con impuestos selectivos sobre bienes determinados, en lugar de aplicar una gran variedad de alícuotas en el IVA. Hay que ser consciente de que será difícil que el IVA siga siendo la principal fuente de recursos adicionales, ya que ha alcanzado –en muchos países– un nivel en el que los incrementos marginales resultan ser cada vez más complejos y, por ello, se deberá recurrir a otras fuentes de tributación y no descansar solo en este impuesto para obtener nuevos recursos.
- 4) En relación con los impuestos sobre las rentas, hay que procurar la modificación de la estructura del gravamen para darle un mayor peso a la recaudación proveniente de las personas físicas, en lugar de que sean las sociedades las que aporten la mayor parte de la recaudación.
- 5) Para ello debe tenerse en cuenta que en la región el impuesto sobre las personas físicas depende de manera excesiva de los ingresos salariales y, por lo tanto, debe extenderse la base del gravamen a otros tipos de ingresos actualmente exentos (rentas financieras, ganancias de capital y otras), o que no están alcanzados en su definición, como es el caso de los dividendos de acciones. A su vez deberán adaptarse los niveles de rentas exentas a fin de captar, al menos con el gravamen, a los ingresos obtenidos por los dos deciles de población de rentas más altas.
- 6) Si bien se han formulado esquemas alternativos a la imposición ortodoxa a la renta personal (global, personal y progresiva), como el impuesto dual de los países nórdicos, recientemente adoptado por Uruguay, o la imposición plana o *flat* de los países bálticos, se observa que este análisis pasa más por el nivel de las deducciones admitidas, y la estructura de la tasa aplicable en cada caso, que por la amplitud de la base imponible del gravamen, ya que en todas las alternativas propuestas se procura tener la mayor parte de la base potencial sujeta a imposición.
- 7) Mientras se implementan esas medidas, las que requieren un tiempo adecuado, se recomienda mantener en sus niveles actuales las tasas aplicadas en el impuesto sobre la renta societaria para evitar la disminución de la recaudación, que constituye el grueso del tributo en los países de América Latina, y al mismo tiempo adoptar medidas para “blindar” y fortalecer la base imponible. Al respecto se observa que la apertura financiera y comercial dejó este impuesto expuesto a importantes maniobras elusivas (precios de transferencias, deducción de

intereses y otras) y que esos fallos deberían superarse a corto plazo, y, por ello, es necesario adoptar medidas para proteger la base imponible del gravamen y evitar dichas maniobras. Las normas en materia de tributación internacional y las que eviten la competencia fiscal nociva son fundamentales en ese aspecto.

- 8) También resulta justificable como alternativa transitoria o de emergencia la introducción de diversas modalidades de imposición sobre bases presuntas, como los sistemas que pueden ser útiles para incorporar a segmentos de la economía informal, que tradicionalmente han evadido el pago de impuestos, pero no resulta aconsejable gravámenes como los aplicados sobre las transacciones financieras, o contribuciones con efectos acumulativos. Son varios los países que han adoptado como un mínimo del impuesto societario un determinado porcentaje del valor de los activos (Argentina y otros), o un porcentaje del valor de los ingresos brutos, o bien la adopción reciente de una contribución especial como el CETU (contribución empresarial a tasa única) de México.
- 9) Los países deberían incrementar los impuestos sobre el patrimonio personal, ya sea general o selectivo, sobre determinados bienes, pero reconociendo la competencia y la necesidad de fortalecer los ingresos de los gobiernos subnacionales, a sabiendas de que este es un objetivo que no es fácil de alcanzar a corto plazo.
- 10) La consolidación de una presión tributaria más alta a medio plazo exige el fortalecimiento de la administración tributaria, de un marco institucional y de disposiciones acordes a sus funciones y objetivos. En los últimos años el reconocimiento de esta realidad ha permitido adoptar reformas administrativas que elevan la jerarquía de las instituciones de administración tributaria y se han logrado importantes avances en su fortalecimiento institucional, mediante la creación de estructuras legales que les asignan diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera; eso es lo que ha ocurrido en Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela, entre otros.
- 11) Por último, se observa que para que la administración tributaria sea eficaz debe contar con un presupuesto estable, un ejercicio de su función que no se vea influido por presiones externas y un marco institucional que le dé sostenibilidad a las reformas, protegiéndolas de los vaivenes políticos y fortaleciendo la capacidad del sistema judicial para respaldarlas.

En síntesis, los mensajes que emergen de este informe pueden ser recapitulados en tres puntos centrales: i) la necesidad de que los países realicen esfuerzos para aumentar y mejorar la calidad de los sistemas tributarios, mediante la ampliación y generalización de las bases imponibles, en el contexto de los niveles de tasas aplicadas en el ámbito internacional; ii) la prioridad de esfuerzos que mejoren la imposición sobre la renta, ya sea tanto mediante una elevación de su nivel de recaudación como mediante una mejora del desequilibrio actualmente existente entre renta de personas físicas y sociedades, ya que son las primeras las que responden al criterio de capacidad contributiva y de equidad distributiva; c) la intensificación de los esfuerzos realizados en la administración tributaria para aumentar el cumplimiento, es decir, reducir la evasión y la morosidad especialmente de los impuestos directos, que son los que muestran los mayores coeficientes de incumplimiento.

Bibliografía

- Agosin, M., R. Machado y P. Nazal (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (eds.) (2006), *La equidad fiscal en los países andinos*, Ministerios Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), Comunidad Andina (CAN) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo (2005), Agosin, M., A. Barreix y R. Machado, *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C..
- Bird, R. M. y L. H. De Wulf (1973), *Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies*, International Monetary Fund Staff Papers, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro*, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini (2006), *Tributación en América Latina, en busca de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini (2007), *Tributación directa en América Latina, y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chu, K., H. Davoodi y S. Gupta (2000), "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", *Working Paper*, N° 214, UNU/WIDER, The United Nations University, diciembre.

- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1999), "Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile", *serie Economía*, N° 40, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, agosto.
- Gómez Sabaini, J. C. (2006), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 127, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Gómez Sabaini, J. C y E. Gnazzo (2004), *El sistema tributario de Panamá: reformas pendientes*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo, mimeo.
- González, Darío (2006), *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jiménez, J. P., y V. Tromben (2006), "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Jorratt, M., J. Cantallop y D. Scherman (2007), "Equidad tributaria en Chile: un nuevo modelo para evaluar alternativas de reformas", *Working Paper* presentado en el XIX Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 29 de enero-1 de febrero de 2007.
- Keen, M., y A. Simone (2004), "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990, and Some Challenges Ahead", *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Gupta Sanjeev, Ben Clements y Gabriela Inchauste (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- KPMG (2007), *KPMG's Corporate and Indirect Tax Survey 2007*.
- Martner, R. y V. Tromben (2004), "Tax Reform and Fiscal Stabilization in Latin American Countries", *serie Gestión pública*, N° 45, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Mostajo R. (2004), *Perspectivas para una reforma tributaria con equidad*, Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID-Perú, marzo.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1992), *Hacienda Pública: teórica y aplicada*, Mc Graw Hill, 5ª ed.
- Perry, G., O. Arias, J. López, W. Maloney y L. Serven (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial (BM).
- Piancastelli, M. (2001), *Measuring the tax effort of developed and developing countries, Cross country Panel Data Analysis: 1985/95*, Río de Janeiro, IPEA, TD 818.
- Sánchez Ugarte, F., *Diagnóstico del sistema tributario y reforma hacendaria*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentación 18 de abril de 2007.
- Santiere, J., J. C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo (2000), *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997*, Buenos Aires, Banco Mundial y Ministerio de Economía, Proyecto 3958.

- SEPE (2003), *Gasto social do governo central 2001 e 2002*, Brasilia Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda.
- Shah, A. y J. Whalley (1991), "Tax Incidence Analysis of Developing Countries: An Alternative View", *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 3, septiembre.
- Tanzi, V. (1973), "The Theory of Tax Structure Change During Economic Development: A Critical Survey", *Revista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, vol. 32, N° 2, Milán.
- (2000), "Taxation in Latin America in the Last Decade", *Working Paper*, N° 76, Stanford, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre.
- Tanzi, V. y J. M. Teera (2001), *Tax performance: A comparative study*, Department of Economics, University of Bath.
- Vianna y otros (2000), "Carga tributaria direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil", *Texto para discussão*, N° 757, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) Ministerio de Planeamiento Presupuesto y Gestión.

Capítulo VI

Políticas para la acumulación de capital humano en América Latina y el Caribe

*Omar Arias*¹

1. Introducción

El capital humano es generalmente considerado como uno de los determinantes fundamentales del crecimiento económico –a pesar de la fragilidad de la evidencia procedente de los estudios empíricos transversales hechos en diversos países– y de los ingresos individuales. Hay numerosos estudios que analizan estos vínculos en América Latina. Por ejemplo, De Ferranti y otros (2003) reflexionan sobre cómo las inversiones en educación

¹ Líder de Sector en el Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. El autor agradece los comentarios hechos por los revisores expertos y por los participantes en el Seminario “Cohesión social y reformas en América Latina” celebrado en Barcelona los días 26 y 27 de octubre de 2007, organizado por la Agenda de Desarrollo Iberoamericana (ADI), y a Emiliana Vegas quien aportó algunas de las cifras para este texto. Las opiniones, errores y omisiones son responsabilidad exclusiva del autor y no representan los puntos de vista del Banco Mundial ni de ninguno de sus países miembros.

son importantísimas para aumentar la productividad y para una rápida innovación y adaptación tecnológica, elementos todos ellos esenciales para un crecimiento sostenido. Perry y otros (2006) e IDB (2004) muestran que unos niveles de educación suficientes son decisivos para que las familias latinoamericanas pobres puedan beneficiarse plenamente del crecimiento y a más largo plazo reducir las desigualdades en los ingresos.

Este capítulo examina las principales políticas que se ocupan de las barreras y de las oportunidades a las que deben enfrentarse América Latina y el Caribe para potenciar de un modo significativo la formación de capital humano. Se basa en gran medida en estudios recientes que proporcionan una revisión relativamente exhaustiva de la literatura pertinente y en la experiencia aportada por las numerosas políticas y programas existentes en este ámbito². Más que proporcionar una receta nítida para la acción, este capítulo propone unos cuantos principios fundamentales para guiar las políticas públicas basándose en el conocimiento existente y estableciendo de un modo preciso cuáles son los vacíos que se dan en este conocimiento.

El capítulo comparte la noción de capital humano que se emplea en la literatura económica y que, de un modo general, se refiere a las capacidades cognitivas y no cognitivas de un individuo o de una población que pueden contribuir al proceso de producción y a aumentar la productividad. Esto abarca la formación académica y las habilidades emocionales y sociales, tanto si son innatas como si han sido adquiridas mediante la escolarización formal, la capacitación laboral, la experiencia laboral general o el aprendizaje en el puesto de trabajo. Empíricamente, el capital humano se representa habitualmente por el nivel y la calidad de la educación, la salud y la nutrición de la población. Los gastos realizados en estas áreas se consideran una inversión que produce unos rendimientos económicos y/o sociales (por ejemplo, mayores ingresos, crecimiento, disminución de la delincuencia). Este capítulo utiliza los años de educación formal como una medida imperfecta del capital humano, y analiza la calidad de la escolarización (concretada en el aprendizaje) y los aspectos relativos a la nutrición y a la política sanitaria considerados más importantes para la formación del capital humano. Las nociones de capital humano y de habilidades se utilizan de un modo intercambiable.

El capítulo se divide en dos grandes partes. Primeramente, en las secciones 2-4, se conceptualiza el proceso de formación del capital humano

² El capítulo se basa especialmente en los estudios de Arias, Díaz y Fazio (2006), Vegas y Petrow (2007), Perry y otros (2006) y Heckman (2000).

y se muestra evidencia de cómo le va a la región en este proceso y cuáles son los micromecanismos que han determinado su retraso. En la sección final, el capítulo se centra en el debate de la agenda de políticas para encarar esta situación.

El capítulo argumenta que el decepcionante progreso en América Latina a la hora de elevar el nivel de escolaridad de la población está relacionado con lo arraigadas que están en la región la pobreza y la desigualdad, y con los defectos institucionales que afectan los mercados educativos y el buen uso de los recursos educativos de la región. Encarar esta situación exige ir más allá de unas políticas educativas de corto alcance y más bien desarrollar estrategias integrales de formación de habilidades a largo plazo capaces de corregir los déficits en el desarrollo de los niños pobres durante su primera infancia, aumentar la terminación de niveles educativos con mejores transiciones en la escuela, mejorar la calidad de la educación (especialmente la que reciben los pobres), centrando la atención en el reforzamiento de los sistemas de rendición de cuentas, y mejorar la fluidez de los mercados laborales, manteniendo al mismo tiempo un marco general de políticas que favorezca la inversión en habilidades.

2. Formación del capital humano, pobreza y política pública

La formación del capital humano es un proceso de ciclo vital acumulativo. Puede entenderse metafóricamente como el hecho de subir una escalera: desde los primeros años de vida, a medida que un individuo va creciendo y madurando lo aprendido en cada escalón le ayuda para subir al siguiente. Existe una abundante literatura que documenta la importancia de una salud y una nutrición adecuadas desde el momento del embarazo hasta los tres primeros años de la vida de un niño para el desarrollo de sus capacidades cognitivas y no cognitivas, y para su buena disposición a aprender en la escuela y en la vida adulta³. Esto último se materializa más tarde en el desarrollo de habilidades comercializables mediante el aprendizaje informal, la escolarización formal, la formación profesional y el aprendizaje en el ámbito laboral durante el ciclo vital.

³ Véanse Heckman (1997, 2000), Mayer-Foulkes (2004) y Perry y otros (2006) para una revisión de los numerosos estudios existentes.

Estas múltiples capacidades cristalizan en la "aptitud académica" de un individuo (capacidad para aprender en la escuela) y en la "aptitud en el mercado laboral" (capacidad para la adquisición de habilidades en el ámbito laboral). La primera se refleja en sus calificaciones académicas y lleva a un mayor logro educativo (y contenido de calidad de la misma), mientras que la última se refiere a la aptitud para aprender y adaptarse a diferentes tareas y entornos para la resolución de problemas (por ejemplo, actitud, autodisciplina, proactividad). Una y otra pueden relacionarse con lo que, en lenguaje popular, se conoce como *book smarts* (inteligencia libresca) y *street smarts* (inteligencia práctica).

El número de años de educación es, por consiguiente, solamente una primera medida de la capacidad encarnada en los individuos. El contenido de productividad del nivel educativo de un individuo depende de la calidad de la formación familiar y escolar durante sus años infantiles, juveniles, de adolescencia y de adulto. Las aptitudes así desarrolladas se manifiestan en el mercado de trabajo en forma de estados más elevados de rendimiento en cualquiera de los niveles educativos que adquiera un individuo⁴.

Los determinantes de las inversiones en capital humano han sido sistemáticamente estudiados por el premio nobel Gary Becker (1967, 1975). En su modelo, los padres hacen inversiones de aptitud en sus hijos para maximizar el bienestar de todos los miembros de la familia asignando recursos familiares (incluido el tiempo en el hogar) al consumo, al trabajo, al ocio y a la escolarización de sus hijos. En particular, la educación es una inversión que lleva asociados unos costes hechos sobre la base de unos rendimientos previstos. Los costes incluyen desembolsos directos como precios de matriculación y otros gastos relacionados con la escuela, y el coste indirecto de oportunidad del tiempo (por ejemplo, las ganancias del trabajo que dejan de obtenerse), así como cualesquiera costes no pecuniarios relacionados con los gustos personales y la disposición para aprender. Entre los beneficios privados se incluyen en gran medida unos futuros ingresos más elevados en el mercado de trabajo y también una mejora en la capacidad para desenvolverse en una sociedad moderna.

Empíricamente, los investigadores han utilizado dos lentes complementarias para estudiar los determinantes de la formación de aptitudes: el marco contextual de la oferta y la demanda y el enfoque de la función de producción. Esta último se centra en cómo los costes y beneficios del

⁴ Esta importante distinción está presente en los diversos estudios de Heckman y otros autores sobre la acumulación del capital humano y los rendimientos heterogéneos de la escolarización. Véase, por ejemplo, su discurso de recepción del Premio Nobel (2000).

capital humano determinados por factores relacionados con la oferta y la demanda se relacionan con las características familiares e individuales, con las inversiones públicas y con el funcionamiento de los mercados educativo y laboral. Entre los principales factores del lado de la oferta, la baja accesibilidad de escuelas que ofrezcan las titulaciones requeridas y las deficiencias del sistema educativo pueden limitar el progreso escolar de niños y jóvenes. En el lado de la demanda, los ingresos o el patrimonio familiar, la educación y la actitud parental respecto a la escolarización, y el acceso desigual a los buenos puestos de trabajo pueden afectar negativamente la calidad de la escolarización, el tiempo familiar dedicado al estudio, el rendimiento académico del niño y, en última instancia, los rendimientos de la escolarización.

En el enfoque de la función de producción, la formación del capital humano es vista en función de tres principales inputs, en sentido amplio: las características individuales y familiares, las variables escolares y los factores relacionados con el contexto económico, político y social (Vegas y Petrow, 2007). Las funciones de producción han sido ampliamente utilizadas por los investigadores de la educación para examinar cómo pueden combinarse mejor para producir habilidades inputs escolares, como características del profesorado y de la dirección, tiempo de instrucción, tamaño y abastecimiento de las aulas. Los economistas se han centrado más bien en las relaciones existentes entre los gastos y los resultados de la educación.

Si bien no existe un consenso general acerca de qué factores individuales o de qué combinación de factores pueden ser más efectivos, estos enfoques han permitido comprender mejor algunos de los ingredientes fundamentales de las estrategias para el desarrollo de las habilidades. En particular, la interacción de los factores familiares, escolares y contextuales (todos ellos potencialmente influenciados por las políticas públicas) puede tener como resultado la aparición de mecanismos perpetuantes que inhiban la formación de capital humano entre los grupos con ingresos bajos y en las grandes poblaciones en los países pobres⁵. Es útil categorizarlos en dos grandes grupos: aquellos que afectan a la aptitud para invertir en habilidades y aquellos que reducen los rendimientos potenciales a esta inversión.

Las limitaciones crediticias y las indivisibilidades en las inversiones en capital humano pueden llevar a una subinversión autosostenible incluso en el caso de que los rendimientos de la educación sean altos⁶. Las familias

⁵ Algunos ejemplos en la literatura sobre las trampas de la pobreza son Azariadis y Stachurski (2005), Mayer-Foulkes (2004) y Bowles, Durlauf y Hoffs (2004).

⁶ Por ejemplo, Galor y Zeira (1993) y Ljungqvist (1993).

tienen que invertir en la escolarización de sus hijos durante un período de muchos años antes de poder cosechar los beneficios de su inversión, especialmente en el caso de que los rendimientos de la educación sean irregulares. La incapacidad para obtener préstamos contra futuras ganancias más elevadas (debido a una selección adversa, al riesgo moral y a la falta de garantías aceptables) puede llevar a subinversiones en escolarización para los pobres. Para las familias muy pobres, el coste principal es el de las ganancias que dejan de percibir los niños y jóvenes que podrían trabajar en el hogar o recibir una paga en el mercado de trabajo⁷. Los costes directos se vuelven más vinculantes en el caso de las familias con muchos niños pequeños⁸, en las áreas rurales o periurbanas con escuelas públicas remotas o un transporte público insuficiente, y en los niveles de secundaria y superiores.

Además, muchas familias pobres pueden subinvertir en escolarización porque los beneficios de la inversión son demasiado remotos. Esto puede darse cuando los rendimientos de la educación van creciendo sensiblemente con el nivel de educación, particularmente en presencia del "efecto diploma", según el cual los rendimientos los acumulan aquellos que obtienen un título (por ejemplo, de enseñanza secundaria o una licenciatura universitaria), como se ha documentado ampliamente en América Latina⁹. En este caso, el valor opcional de completar la enseñanza secundaria y poder entrar en la universidad es el principal incentivo para asistir a la escuela. Ante la incierta perspectiva de poder alcanzar estos niveles educativos, los niños pobres tienen más probabilidades de abandonar la escuela, incluso antes de que las limitaciones debidas a la falta de liquidez se vuelvan más acuciantes. Además, para una familia pobre la tasa de rendimiento de la educación puede justificar la demora del consumo actual (su tasa de descuento) solamente después de que los niños han completado al menos su educación básica o secundaria.

Determinados mecanismos pueden realmente reducir los rendimientos de la escolarización para los pobres. La formación de capital humano está sujeta a importantes externalidades intergeneracionales y de aglomeración. Los entornos familiares y comunitarios desempeñan un papel fundamental en el temprano desarrollo de habilidades cognitivas y no cognitivas. El fracaso a la hora de desarrollar dichas habilidades, tanto en casa como en la escuela, se acumula y dificulta la aptitud de un niño para aprender.

⁷ Véanse, por ejemplo, Basu (1999) y Strauss y Thomas (1995).

⁸ Haveman y Wolfe (1995) y Behrman, Pollak y Taubman (1989).

⁹ Véanse Arias, Díaz y Fazio (2006), Bourguignon, Ferreira y Lustig (2005), IDB (2004) y De Ferranti y otros (2003).

Los niños nacidos en familias desfavorecidas corren un mayor riesgo de sufrir desnutrición, enfermedades y un entorno doméstico menos propicio para el aprendizaje. Estos niños, por tanto, tienden a desarrollar una menor motivación y una menor disposición a aprender, así como una reducción en las habilidades no cognitivas complementarias a la educación. Es difícil remediar completamente el impacto que pueden tener estas deficiencias en los primeros años de un niño para el desarrollo de habilidades durante la juventud y la edad adulta mediante la escolarización formal o la formación profesional¹⁰. Los niños pobres, por consiguiente, pueden verse enfrentados a limitaciones a largo plazo en su aprendizaje incluso en ausencia de limitaciones de liquidez a corto plazo que les impidan acudir a la escuela. Estas limitaciones pueden conducir a un mayor número de repeticiones en los niveles superiores, a retrasos en la progresión escolar, rendimientos de la escolarización por debajo de la media cuando son adultos, y, en última instancia, pueden inhibir la formación de capital humano.

El aprendizaje que tiene lugar en las escuelas es fundamental para el posterior desarrollo de las capacidades cognitivas básicas y de la aptitud para la resolución de problemas que se traducen fácilmente en una mayor productividad en el mercado de trabajo. La no imparcialidad en la asignación de las inversiones públicas o la exclusión social (por ejemplo, la franca discriminación) pueden impedir a las familias pobres recibir una calidad adecuada de escolarización o beneficiarse de las externalidades de la producción del capital humano. Estas últimas pueden operar por medio de los excedentes espaciales o del mercado laboral. La segregación residencial puede dejar atrapados a los niños de las familias pobres en unos niveles educativos bajos debido a una mala financiación de las escuelas en las comunidades pobres, y a factores sociológicos como la ausencia de modelos de rol y externalidades para el aprendizaje (efectos de "grupo paritario")¹¹. La falta de conexiones en el mercado de trabajo o la discriminación pueden dificultar su acceso a los puestos mejor pagados correspondientes a sus capacidades¹². Incluso en el caso de que los rendimientos medios de la

¹⁰ Véanse Mayer-Foulkes (2004) y Heckman (1997, 2000) para pruebas empíricas procedentes de numerosos estudios.

¹¹ Cuando los padres no pueden establecer un listón educativo, por ejemplo, los niños y los jóvenes podrían fijarse en familiares, compañeros o mentores. Durlauf (1996), Bénabou (1994), Manski (2000), Akerlof y Kranton (2002), y otras fuentes en Bowles, Durlauf y Hoffs (2004), muestran cómo estos mecanismos pueden generar una baja formación de capital humano. Lalive y Cattaneo (2004) aportan pruebas del impacto de las interacciones sociales en las decisiones relativas a la escolarización.

¹² Aunque las prácticas discriminatorias pueden perjudicar la eficiencia de las empresas maximizadoras de beneficios, hay pruebas de que los efectos de la exclusión sobre la

educación sean elevados; en cualquier nivel educativo, puede darse una considerable variación en los rendimientos de la escolarización para los nuevos participantes en el mercado laboral.

Existen también externalidades en la formación de capital humano relacionadas con las interdependencias entre inversiones privadas en habilidades y formación del capital en sentido más amplio, particularmente aglomeración de aptitudes e innovación tecnológica. Los países o regiones que carecen de un nivel de escolaridad mínimo (de un mínimo de escolarización secundaria) tienen menos probabilidades de atraer más inversiones intensivas externas o internas en tecnología e I+D¹³. Esto frena el crecimiento de la demanda de aptitudes y, con ello, la aptitud para mantener rendimientos privados atractivos en los niveles educativos superiores en caso de una gran expansión educativa. La consiguiente ralentización en las transiciones a titulaciones educativas superiores, a su vez, continúa dificultando la mejora tecnológica y refuerza el ciclo aptitudes bajas, baja innovación.

Finalmente, la crisis macroeconómica de la región ha tenido efectos nocivos en la formación de capital humano. Si bien la evidencia actual apunta a la existencia de una relación procíclica entre crisis macroeconómica y matriculación educativa en la región (dado que la reducción de los costes de oportunidad predomina sobre las limitaciones de liquidez), es poco lo que se sabe acerca del impacto que tiene en la calidad de la escolarización y, en última instancia, en el aprendizaje, y hay pruebas de la existencia de un impacto negativo considerable en las consecuencias para la salud de los niños¹⁴. La disminución del gasto social público y privado, unida a los ajustes fiscales, desempeña un papel importante. Además, la omnipresente volatilidad de la región introduce otra fuente de incertidumbre en los rendimientos a largo plazo de la inversión en habilidades como la asistencia a la escuela y a la universidad, que ha sido poco estudiada¹⁵.

formación del capital humano y el estatus socioeconómico pueden persistir durante generaciones, manteniéndose impermeables a las presiones competitivas del mercado. Véanse, por ejemplo, Borjas (1992) y Heckman (1997).

¹³ Véanse, por ejemplo, Lucas (1988), Azariadis y Drazen (1990), Kremer (1993) y Acemoglu (1997) para los modelos de crecimiento y trampa de la pobreza de aglomeración de aptitudes, y De Ferranti y otros (2004) para la evidencia empírica sobre la correlación entre inversiones tecnológicas y en capacitación en América Latina y el Caribe.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, Lustig (2000), Schady (2004) y Paxson y Schady (2005).

¹⁵ Behrman, Duryea y Székely (1999) llegaron a la conclusión de que el 80% de la reducción en el progreso educativo en la región LAC durante las décadas de 1980 y 1990 estaba relacionada con la volatilidad macroeconómica. Carneiro, Hansen y Heckman (2003) aportan pruebas a favor de un efecto negativo de la variación (incertidumbre) en los rendimientos de la asistencia a la universidad en Estados Unidos.

El resultado final de todos los mecanismos arriba mencionados es el de modificar las expectativas que tienen los pobres de los probables rendimientos a largo plazo de la inversión en escolarización. Esta y otras fuentes de incertidumbre respecto a los rendimientos pueden dejar atrapados a los pobres en unos niveles de educación subóptimos a pesar de los decisivos esfuerzos hechos para ampliar su acceso a la escolarización eliminando las limitaciones infraestructurales y crediticias. Las siguientes secciones analizan cómo se desenvuelve la región en el proceso de formación de habilidades y aportan pruebas de la relevancia de los mecanismos arriba mencionados a partir de trabajos recientes de Arias, Díaz y Fazio (2006) y Vegas y Petrow (2007).

3. Formación de capital humano en América Latina y el Caribe (ALyC): un progreso insuficiente e irregular

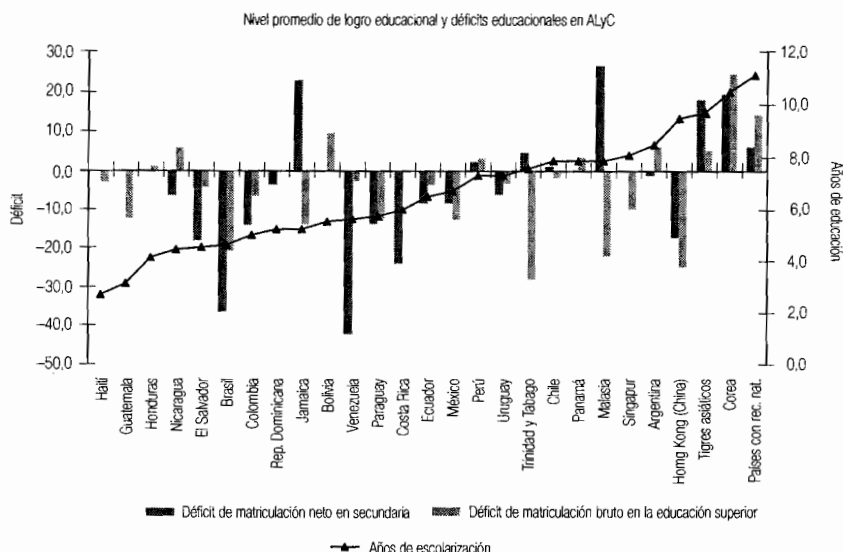
Ilustramos primero unos cuantos hechos estilizados. En el gráfico VI.1 se muestra cómo la mejora de las habilidades a través de la educación formal, la llamada transición educacional, ha sido mucho más lenta en ALyC que en Asia Oriental, que empezó con un nivel educacional similar en 1960. Demuestra que esto se manifiesta en unos déficits significativos en la escolarización secundaria y terciaria, y en una menor acumulación por término medio de años de educación. La mayoría de países de ALyC han seguido la denominada "distribución piramidal de la educación", con una base más estrecha de población con educación secundaria, en algunos casos (por ej. en El Salvador y en la República Dominicana), incluso privilegian-do la educación terciaria para un pequeño grupo a costa de un gran "centro ausente" de educación secundaria. En cambio, Asia Oriental avanzó hacia una distribución romboidal de la educación.

En el gráfico VI.2 se muestra cómo en la base de este bajo rendimiento educacional se encuentra una divisoria educacional estrechamente relacionada con el nivel de ingresos. Las familias pobres invierten mucho menos en el capital humano de sus hijos, que llegan a la educación secundaria y terciaria en una proporción mucho menor. La fracción con solamente una educación primaria es unos 20 o 30 puntos mayor entre los pobres, y tiene su contrapartida especular en una brecha educativa universitaria que llega hasta los 20 puntos porcentuales o más. La brecha en cuanto a logros entre

los pobres y los no pobres es menor en el nivel de secundaria, un reflejo de la ya comentada falta de una educación secundaria de grandes proporciones en la región.

Con la excepción de los países educacionalmente más desarrollados, la línea divisoria educacional de la población parece mantenerse de una forma sostenida en el tiempo, y las transiciones educacionales prolongadas e irregulares siguen siendo la norma entre los individuos más jóvenes. En el gráfico VI.3 se muestra la tipología de las transiciones educacionales para tres cohortes de nacimiento (15-25, 26-40, 41-65) que en líneas generales asistieron a la escuela durante los últimos sesenta años (cada una de ellas abarcan dos décadas) en Argentina, Colombia, México y El Salvador, países elegidos para representar la variedad de tipos de evolución educacional observados¹⁶.

Gráfico VI.1
ALYC SE ENCUENTRA EN UNA TRANSICIÓN EDUCACIONAL
LENTA, CON UN CENTRO AUSENTE DE LA BASE EDUCACIONAL
EN LA MAYORÍA DE PAÍSES



Nota: El déficit se define a partir de la diferencia existente entre el logro educacional real de un país y lo que sería de esperar en función de su renta per cápita. Los datos son de alrededor del año 2000.

Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006).

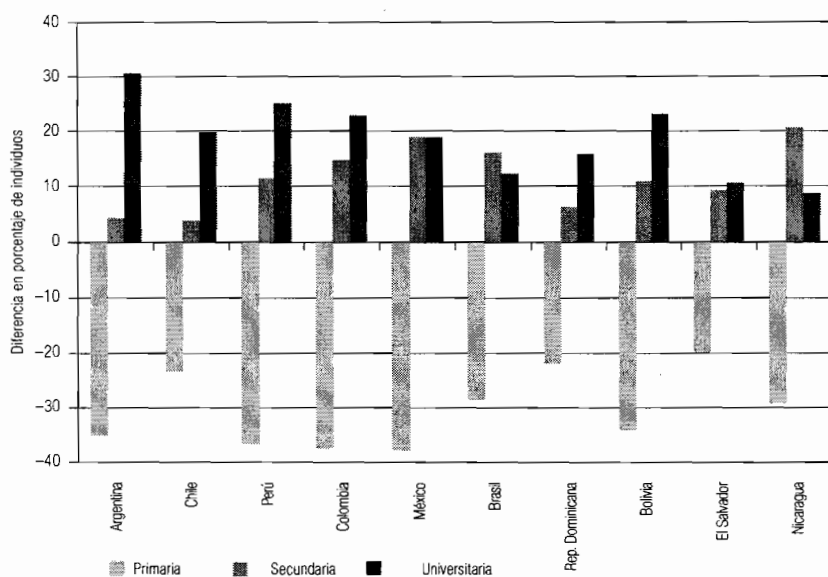
¹⁶ Esto incluye a los individuos nacidos en 1940-1964, 1965-1979, 1980-1990 desde la cohorte mayor a la más joven.

A pesar de la existencia de un progreso continuo en el nivel de logro educacional, la concentración de la fuerza de trabajo más joven en los grados por debajo de la finalización de la secundaria sigue siendo prominente en muchos países. Por ejemplo, el 20% de la población activa joven en El Salvador sigue sin tener ningún tipo de escolarización, un porcentaje solo ligeramente menor que el de las cohortes mayores. Solamente Chile, Perú (cuyos datos no se muestran) y Colombia tienen una transición equilibrada, con un solo pico en la finalización de la secundaria, mientras que la educación postsecundaria sigue siendo escasa en las dos cohortes más jóvenes. Es decir, muestra signos de avanzar hacia una distribución educacional romboidal. Argentina es el único caso en el que los jóvenes parecen estar más cerca de una transición educacional equilibrada que rompe la barrera de la educación postsecundaria.

Los datos correspondientes a los niños y jóvenes que actualmente asisten a la escuela indican que las transiciones educacionales continúan reforzando la pauta del "centro ausente". En el gráfico VI.4 se presentan los índices de matriculación netos de los individuos en la franja de edad 6-18

Gráfico VI.2
HAY UNA LÍNEA DIVISORIA EDUCACIONAL CLARAMENTE
DESFAVORABLE PARA LOS HIJOS DE LAS FAMILIAS POBRES

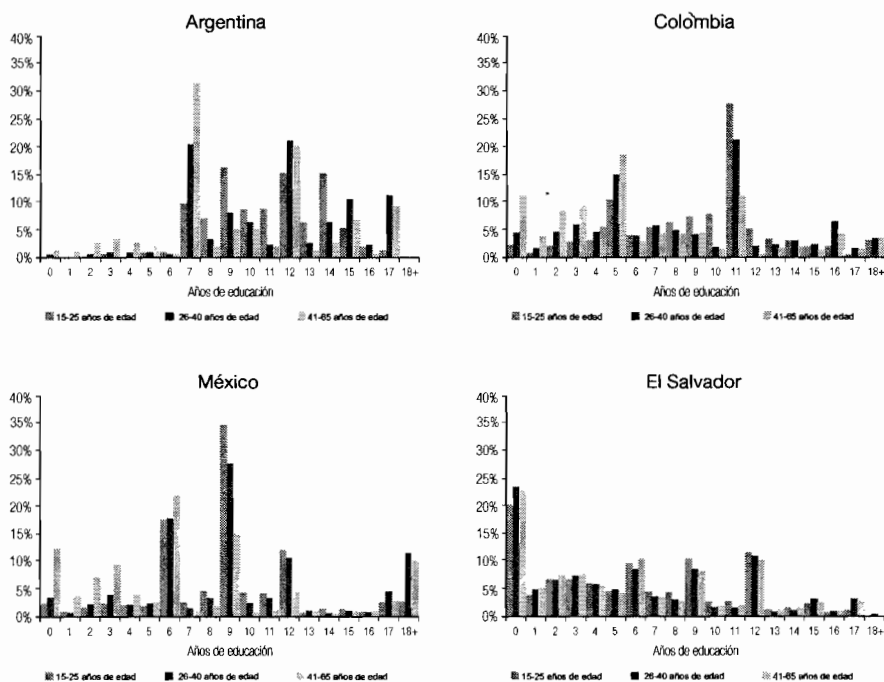
Diferencia en el nivel educacional entre pobres y no pobres (6-25 años)



Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006).

para la mayor parte de países de la región. La demanda de escolarización, indicada por unos índices de matriculación casi universales, es fuerte hasta los 13 años, lo que coincide con la finalización de la enseñanza primaria en la mayoría de países. Los índices de matriculación netos empiezan a reducirse después del primer año de instituto (franja de 15-18 años) con la excepción de Argentina, Chile y Jamaica. Ulteriores análisis de estos datos en numerosos estudios nacionales muestran que el descenso en los índices de matriculación es, por lo general, más acentuado entre los niños y jóvenes de las familias pobres¹⁷. El suave descenso en los índices de matriculación durante el ciclo de secundaria en la mayoría de países sugiere que la falta de instalaciones y servicios escolares de secundaria no es el factor más importante.

Gráfico VI.3
LAS TRANSICIONES EDUCACIONALES SIGUEN SIENDO
IRREGULARES ENTRE LAS COHORTES DE LOS MÁS JÓVENES



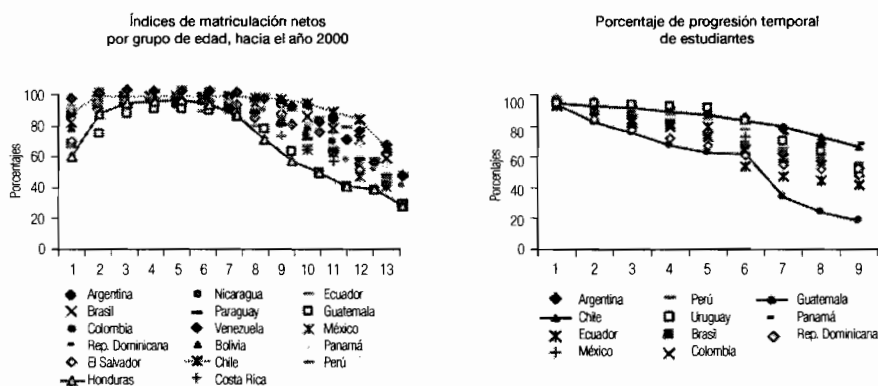
Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006).

¹⁷ Véase, por ejemplo, World Bank (2004a) para América Central y recientes evaluaciones de la pobreza por países. En pocos países las diferencias ingresos-matriculación son modestas, por ejemplo en la República Dominicana (World Bank 2006).

Una de las razones del fuerte descenso en la matriculación en los grados medios es que los niños de América Latina experimentan unas transiciones retardadas debido principalmente a la repetición. En el gráfico VI.4 se muestra también la pobre actuación de la región a la hora de garantizar unos índices elevados de progresión temporal al siguiente grado. Los niños pasan mucho tiempo subiendo por la escala educacional dado que avanzan muy lentamente hacia los grados superiores. Esta lenta progresión temporal al siguiente grado, combinada con una matriculación elevada, lleva a un considerable desfase de edad por grado. Por ejemplo, en muchos países de América Central, de un 40% a un 50% de los niños son dos o más años mayores de lo normal cuando llegan a la educación secundaria¹⁸.

En el cuadro VI.1 se refleja el pobre récord de la mayoría de países de la región a la hora de convertir los años de contacto de niños y jóvenes con el sistema educativo en años de educación escolar efectiva. Se compara un indicador del promedio de años pasados en la escuela (el sistema educacional "1-12", franja de edad 6-18 años) propuesto por Urquiola y Calderón (2004) con el promedio de años de escolarización de cada país (es decir, el número de grados real que los escolares completan por término medio). La primera columna registra el número de años que previsiblemente pasará un niño en la escuela dadas las pautas vigentes de matriculación en el país.

Gráfico VI.4
EL CENTRO AUSENTE EN EL NIVEL DE LOGRO EDUCACIONAL
SE REFUERZA EN LAS COHORTES ACTUALES



Nota: *Los datos correspondientes a Argentina solamente incluyen las áreas urbanas.

Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006).

¹⁸ Véase World Bank (2004a, 2005).

Cuadro VI.1
**PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN EN EL SISTEMA
 EDUCACIONAL "1-12" Y EXCEDENTE DE AÑOS PASADOS
 EN LA ESCUELA, FRANJA DE EDAD 6-18 AÑOS, CIRCA 2000**

País	Promedio de años pasados en la escuela	Promedio de años de enseñanza escolar completada	Promedio de excedente de años pasados en la escuela
Chile	12,1	10,4	1,7
Argentina*	12,1	9,8	2,3
Panamá	11,5	9,5	2,0
Perú	11,1	9,0	2,1
Bolivia	11,2	8,9	2,3
Jamaica	11,7	8,8	2,9
Ecuador	10,4	8,7	1,7
México	10,6	8,7	1,9
Uruguay*	11,4	8,7	2,7
Venezuela	11,0	8,6	2,4
Colombia	10,5	8,4	2,1
Paraguay	10,7	8,4	2,3
República Dominicana	11,8	8,3	3,5
El Salvador	10,0	8,0	2,0
Costa Rica	10,5	7,8	2,7
Brasil	11,4	7,3	4,1
Belize	10,6	6,6	4,0
Honduras	8,6	6,2	2,4
Haití*	8,8	5,9	2,9
Nicaragua	9,7	5,9	3,8
Guatemala	8,2	5,5	2,7

Nota: * Solamente áreas urbanas.

Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006) a partir de Urquiola y Calderón (2004)

Proporciona un resumen conveniente de los recursos (en cuanto al tiempo) invertidos por los países para mantener a los niños en la escuela¹⁹. La brecha respecto a los grados realmente completados (3ª columna) indica cuál es la efectividad de los sistemas educacionales a la hora de convertir el promedio de años pasados en la escuela en el promedio de años de enseñanza escolar efectiva.

Los niños de América Latina pasan por término medio de dos a cuatro años más de lo necesario para completar un curso de educación secundaria. Los países con un nivel de logro educacional menor tienden a estar entre

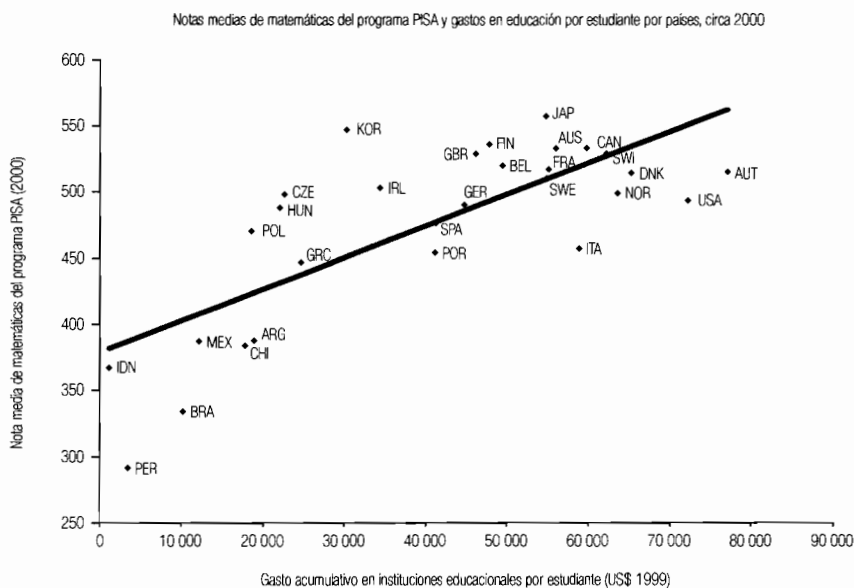
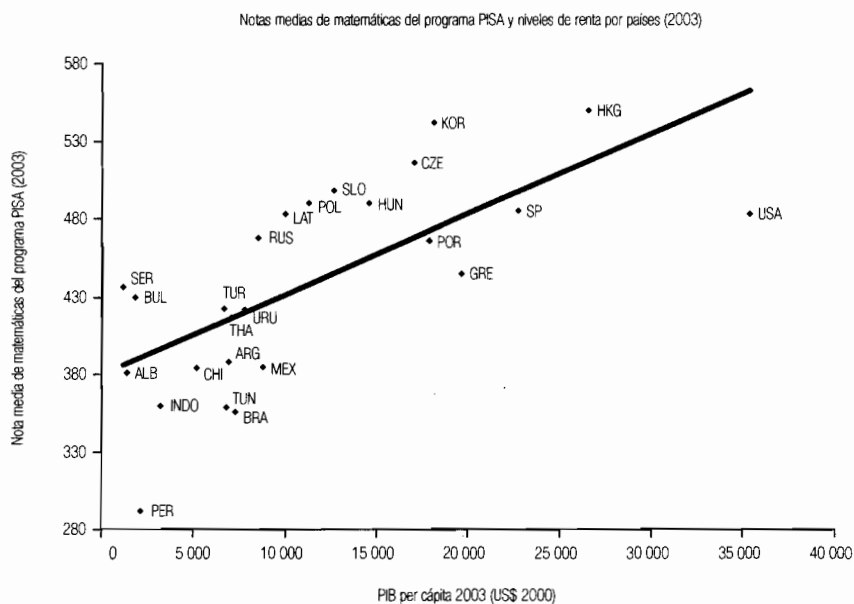
¹⁹ Se obtiene añadiendo acumulativamente los índices de matriculación netos por edad. Por ejemplo, si el índice de matriculación neto en un país determinado es de 86% y 93% a los 6 y 7 años de edad respectivamente, el niño de siete años de dicho país habrá pasado, por término medio, 1,79 años en la escuela. Véase Urquiola y Calderón (2004) para más detalles.

los que tienen una peor actuación en este indicador, por ejemplo Brasil, Belize y Nicaragua. Sin embargo, países como la República Dominicana, Jamaica y Uruguay, que destacan en el hecho de mantener a los niños en la escuela, también parecen bastante ineficientes en la producción de años de escolarización. Esta baja progresión temporal reduce la acumulación de capacidades, disminuye los rendimientos de la educación (retrasando la plena entrada en el mercado de trabajo) y, probablemente, incrementa el riesgo de abandonar la escuela.

Detrás del alto grado de repetición se encuentra la pobre actuación de la región a la hora de traducir la escolarización en aprendizaje, una forma más refinada de medir las habilidades. En el gráfico VI.5 se muestra que los pocos países de ALyC (Argentina, Chile, Perú y Uruguay) que participan en evaluaciones internacionales –como el PISA (Program for International Student Assessment)– se encuentran entre los que tienen una peor actuación en este sentido. Además, las notas medias son significativamente más bajas de lo que cabría esperar teniendo en cuenta los niveles de renta del país y sus esfuerzos presupuestarios en gastos para la educación (con la excepción de Uruguay). Los resultados de las pruebas realizadas en otras evaluaciones nacionales e internacionales corroboran estos datos y muestran que no hay indicios de mejora con el paso del tiempo (Vegas y Petrow 2007).

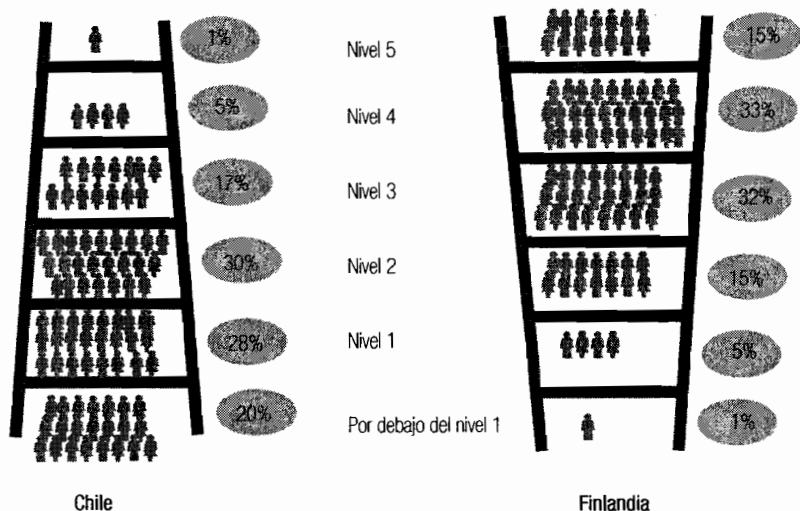
La mayor desagregación de las notas medias por países revela que el bajo rendimiento es omnipresente entre la población estudiantil de toda la región, aunque los hijos de las familias más desfavorecidas tienen un rendimiento aún peor. En el gráfico VI.6 se ilustra este punto comparando la distribución de los resultados de las pruebas realizadas en Chile –seguramente el país con una mejor actuación en cuanto a política social y económica de la región– y Finlandia (el país que obtiene una mejor puntuación en el programa PISA). Mientras que al menos la mitad de los estudiantes finlandeses obtienen unos resultados elevados, y solamente un 6% están en la parte baja, solamente un 6% de chilenos obtienen resultados elevados y casi la mitad de ellos se encuentran en la parte baja de la escala de rendimiento. De hecho, además de tener la media de calificaciones más baja, los países de la región tienen también la mayor desigualdad (la mayor dispersión dentro de cada país) en cuanto a rendimiento. Los datos procedentes de evaluaciones nacionales por países como Guatemala y Brasil indican que los estudiantes de entornos socioeconómicos más bajos y de las poblaciones étnicas tienen unos resultados realmente mucho peores (Vegas y Petrow 2007). Estos datos son sumamente indicativos de las severas deficiencias de la región en el proceso de formación de habilidades.

Gráfico VI.5
LOS PAÍSES DE ALYC OBTIENEN UN MAL RENDIMIENTO A LA
HORA DE TRADUCIR LA ESCOLARIZACIÓN EN APRENDIZAJE



Fuente: Vegas y Petrow (2007).

Gráfico VI.6
EL BAJO APRENDIZAJE ES OMNIPRESENTE. DISTRIBUCIÓN
DE LAS CALIFICACIONES CORRESPONDIENTES AL NIVEL DE
LECTURA DEL PROGRAMA PISA 2003 EN CHILE Y FINLANDIA



Fuente: Vegas y Petrow (2007).

¿Cuáles son los mecanismos que llevan a esta mala actuación persistente en la formación de capital humano en la región? Como ya hemos dicho antes, los culpables de esta situación son las limitaciones de liquidez, las deficiencias de infraestructura y los bajos rendimientos de la educación. Estos están a su vez relacionados con factores familiares a corto plazo (por ej., ingresos) y a largo plazo (por ej., educación parental), así como con el contexto en que se produce el aprendizaje en las escuelas, hogares y comunidades. A continuación examinamos uno por uno estos factores.

4. Determinantes de las inversiones en educación

En su reciente estudio, Arias, Díaz y Fazio (2006) analizaron el papel de las limitaciones de liquidez, de los rendimientos de la escolarización y de otros factores familiares y contextuales en la progresión escolar de los niños y jóvenes de la región. Los principales resultados de este análisis se resumen a continuación.

Primero, las razones dadas por los propios niños y jóvenes latinoamericanos para no asistir a la escuela apuntan a una combinación de costes de oportunidad elevados, a la percepción de unos beneficios bajos y a ciertas limitaciones de acceso. Las respuestas dadas en sondeos domésticos realizados en varios países dieron como resultado las siguientes pautas (con determinadas variaciones de intensidad según los países): i) los motivos relacionados con el trabajo (costes directos y costes de oportunidad) tienden a ser los más acuciantes en todos los países, especialmente entre los chicos, en la edad escolar postsecundaria, y entre los pobres; ii) el motivo de unos beneficios bajos es más importante entre los pobres, los chicos y los que están en una edad escolar de básica o de secundaria; iii) el acceso físico limitado parece ser un factor menos acuciante en general, especialmente entre los de edad escolar de primaria; y, finalmente, iv) otros motivos, incluido el embarazo, problemas familiares y otras razones idiosincráticas predominan más entre las chicas, en las edades más jóvenes y entre los ricos.

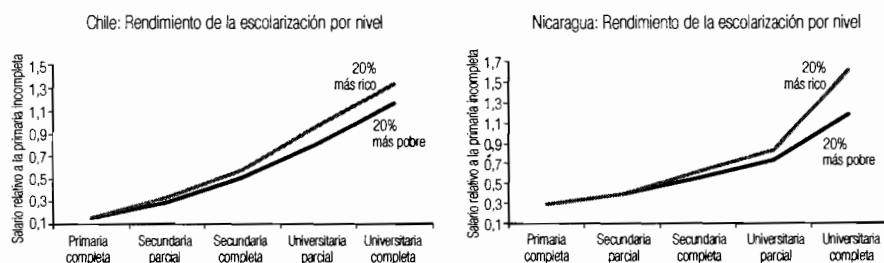
Segundo, y en gran parte en consonancia con la autoevaluación, el coste de la escolarización parece ser más apremiante en gran parte entre los jóvenes en edades de postsecundaria. Los costes de oportunidad de mandar a los más jóvenes a la escuela, representados por la contribución de los salarios de los jóvenes al total de los ingresos familiares, son muy pequeños (menos del 10%) en la mayoría de países. En cambio, la renuncia a los ingresos que resulta de invertir en la escolarización en postsecundaria es mucho más significativa, y abarca entre el 10% y el 17% entre los muy pobres, y entre el 14% y el 22 % entre los moderadamente pobres. Esto se añade a los elevados costes de la enseñanza en las escuelas de secundaria privadas y en las universidades²⁰. Incluso entre los jóvenes pobres con acceso a las escuelas públicas gratuitas, esto revela la elevada dependencia de los ingresos que tienen sus familias para llegar a fin de mes.

Tercero, si bien los rendimientos medios de la escolarización en ALyC son relativamente elevados comparados con otras regiones del mundo, la pauta de rendimientos hace que a muchas familias pobres no les resulte atractivo invertir en educación. Concretamente, los rendimientos son bajos y fijos en el ciclo educativo básico de 8 años, sube significativamente en el nivel terciario, pero solo ocasionalmente maduran completamente alrededor de la terminación de los grados. Además, en la mayoría de países, los elevados rendimientos

²⁰ El sector privado representa más de la mitad del mercado universitario en Brasil y Colombia, cerca del 40% en Perú y Chile, y entre el 20% y el 30% en Brasil y México. Los costes de la enseñanza por año son casi equivalentes a la renta per cápita en Brasil y Colombia, y entre un 30% y un 50 % en Argentina y Chile. De Ferranti y otros (2003).

medios de la educación terciaria o superior no están disponibles a todos por igual –las familias pobres tienden a acumular rendimientos significativamente más bajos por sus inversiones en los niveles educativos superiores. En el gráfico VI.7 se muestran estos resultados para Brasil y Nicaragua²¹.

Gráfico VI.7
LOS RENDIMIENTOS DE LA ESCOLARIZACIÓN NO SON MUY
ATRATIVOS PARA MUCHAS FAMILIAS POBRES



Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006).

Hay pruebas de que los rendimientos de la educación varían entre los trabajadores en función de criterios como la identidad racial o étnica, la calidad educacional, el entorno familiar y otras características individuales no observadas (no medidas). Diversos estudios han demostrado que las poblaciones indígenas y afrodescendientes se ven relegadas por lo que respecta al acceso a los trabajos más bien pagados, y que, como consecuencia de ello, obtienen unos rendimientos medios de la escolarización entre 1 y 3 puntos porcentuales inferiores a los de los blancos, y que esta diferencia no puede explicarse completamente a partir de las diferencias medidas en el entorno familiar o en la calidad de la educación²². Por ello, estas poblaciones tienen menos incentivos para invertir en escolarización.

La evidencia adicional del impacto de la calidad de la escuela en América Latina sugiere que esta es una fuente importante de variación en los rendimientos de la educación. Arias, Yamada y Tejerina (2004) utilizaron datos de Brasil para medir el impacto de la calidad de la educación en los rendimientos de la escolarización a partir de las variaciones por estado

²¹ Esto se basa en un procedimiento que traza el mapa de los rendimientos de la escolarización de los trabajadores en diferentes percentiles de la distribución condicional de ganancias (que implícitamente reflejan las clasificaciones del capital humano no calculado) en función de la clasificación de los ingresos per cápita de sus familias. Véase Arias, Díaz y Fazio (2006) para más detalles.

²² Véanse los estudios de Jiménez y Landa (2004) para Bolivia; Trivelli (2004) para Perú; Larrea y Montenegro (2004) para Ecuador; Arias, Yamada y Tejerina (2004) para Brasil.

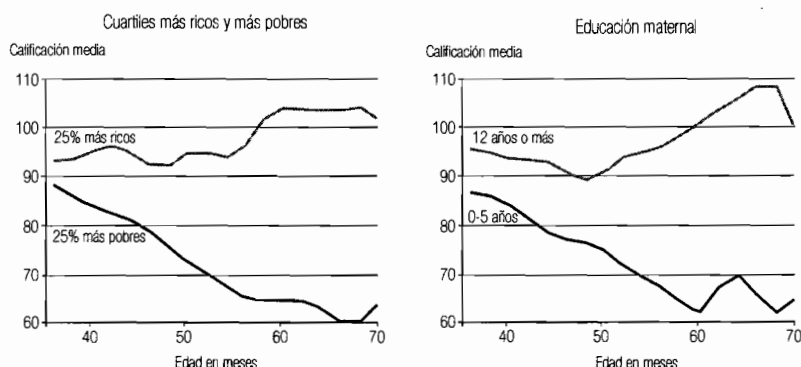
y dentro de las mismas cohortes de los *ratios* alumno-profesor, indicadores de la calidad de la educación²³. Encontraron que los trabajadores educados en estados con un ratio alumno-profesor bajo (unos 10 estudiantes, por ejemplo) obtenían unos rendimientos medios de la educación más elevados (unos 0,9 puntos porcentuales por años de escolarización).

Evidencias procedente de Brasil, Colombia y la República Dominicana, los pocos países de los que disponemos de datos fiables relativos a la educación parental obtenidos en sondeos nacionales, indican que, siendo todo lo demás igual, los hijos de los padres con un nivel de educación mayor disfrutaban de unos sueldos considerablemente más elevados (Arias, Díaz y Fazio 2006). Esto podría reflejar un impacto en los rendimientos de la educación que es difícil de aislar con datos de corte transversal. Usando datos longitudinales de Estados Unidos, Altonji y Dunn (1996) descubrieron que los rendimientos de la escolarización son mayores para los niños de los padres con un mayor nivel de educación.

El efecto de la educación parental puede capturar factores familiares a largo plazo que afectan al desarrollo de las capacidades individuales cognitivas y no cognitivas, como la escolarización doméstica y la riqueza familiar (que permite comprar calidad escolar), así como conexiones familiares con el mercado de trabajo, factores todos ellos que pueden facilitar mucho el camino a los puestos de trabajo más bien pagados para cualquier nivel de educación dado. Aunque estos últimos a menudo están ausentes de los sondeos domésticos, hay pruebas indicativas de su importancia. En el gráfico VI.8 se muestran los resultados de un reciente estudio realizado en Ecuador por Paxson y Schady (2005b). Encontraron que tanto la riqueza familiar como la educación de la madre influían considerablemente en el desarrollo cognitivo de los niños. Esto comporta considerables desventajas en el aprendizaje para los hijos de las familias pobres ya desde la escuela primaria. En un detallado estudio realizado en México, Mayer-Foulkes (2004) proporciona evidencia sustancial del papel que desempeñan los factores familiares en la generación de obstáculos al desarrollo humano, utilizando para ello sondeos domésticos especializados sobre la riqueza y sondeos de corte transversal sobre ingresos y gastos. Mientras, Díaz (2007) demuestra que en Colombia el uso de redes informales para la búsqueda de trabajo (incluidos los contactos de los familiares) aumenta tanto la probabilidad de encontrar empleo como los salarios en comparación con los trabajadores

²³ El ratio alumno-profesor también está correlacionado con otros insumos fundamentales del proceso educativo, como el tiempo instruccional, el material educativo y la experiencia y formación de los profesores.

Gráfico VI.8
EL DESARROLLO COGNITIVO DE LOS NIÑOS ECUATORIANOS SE
VE INFLUIDO POR EL ENTORNO FAMILIAR



El desarrollo cognitivo de los niños de tres a cinco años en Ecuador difiere considerablemente en función del entorno familiar

Nota: Los valores medios de las calificaciones del test de reconocimiento de vocabulario (una medida de reconocimiento del vocabulario en español, estandarizada respecto de la norma internacional) se expresan en función de la edad de los niños en meses. Las medianas por mes exacto de edad han sido normalizadas con estimaciones de regresión tipo fan de la calificación media por edad (en meses), utilizando un ancho de banda 3.

Fuente: Paxson y Schady (2005b).

que utilizan los canales formales. En consecuencia, si bien hay individuos brillantes y aplicados tanto en las familias ricas como en las pobres, los factores tempranos que afectan a la disponibilidad para el aprendizaje de un niño, la calidad de la escolarización y las conexiones con el mercado laboral tienden a reducir los rendimientos de la inversión en educación en el caso de las familias pobres.

Para ponderar conjuntamente la evidencia sobre la contribución relativa a corto y a largo plazo de los factores referentes a la pobreza en la lentitud de la formación de capital humano en América Latina, Arias, Díaz y Fazio (2006) llevaron a cabo un análisis econométrico de cómo las características del niño y familiares afectan al riesgo de que niños y adolescentes (franja de edad: 6 a 25 años) no se matriculen en la escuela (primaria, secundaria o terciaria) en un grado determinado (un indicador de abandono escolar) dado el número de grados ya completados, capturándose de este modo la secuencialidad de todo el proceso de inversión en escolarización²⁴.

²⁴ Utilizaron regresiones "de supervivencia", una metodología normalmente usada en los estudios clínicos del efecto que tiene el tratamiento con un nuevo medicamento en la probabilidad de "supervivencia" de un paciente a una enfermedad una vez transcurrido cierto tiempo. Cox y Ureta (2003) aplicaron primero estos métodos en el estudio de las

Consideraron los ingresos familiares, los indicadores del acceso a la escuela, los rendimientos de la educación y la demografía familiar. Las variables escolares no formaron explícitamente parte del análisis debido a la falta de datos, de modo que el efecto de las mismas es capturado por las características socioeconómicas familiares que influyen en la capacidad de acceso a escuelas de mejor calidad. En el gráfico VI.9 se muestran los principales resultados que se resumen a continuación:

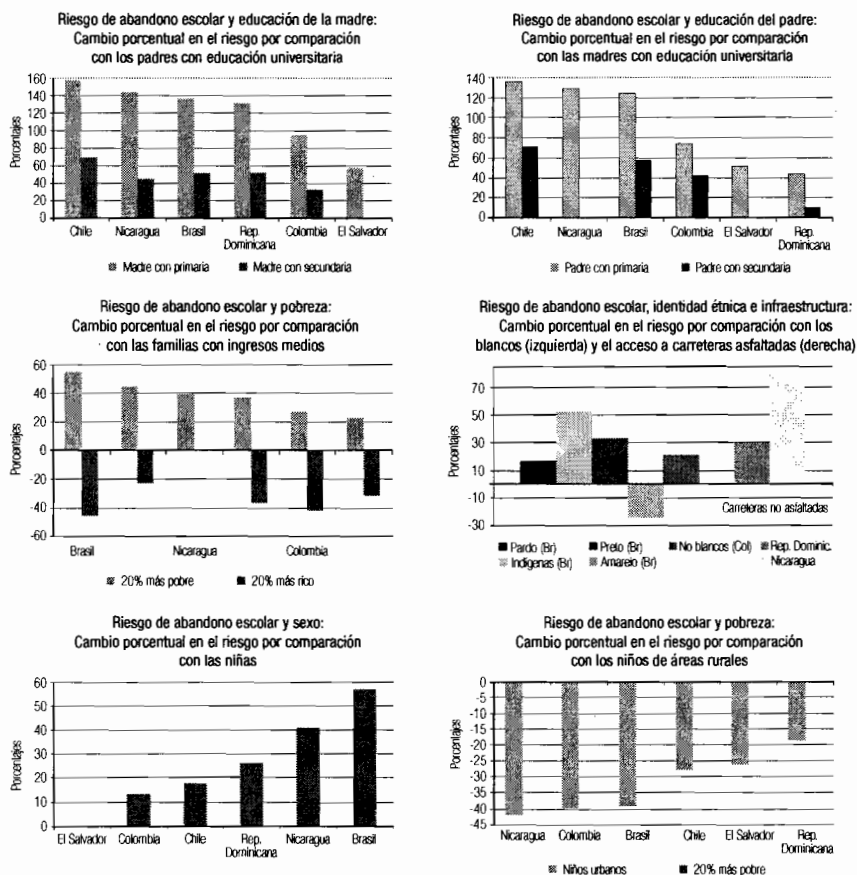
- *Los efectos familiares son muy importantes.* La educación tiende claramente a transmitirse de padres a hijos. Tener una madre que solo tenga un nivel de educación primaria aumenta el riesgo de abandono escolar en un 160% en Chile y en un 60% en El Salvador, por comparación con una madre que tenga un nivel de educación universitario. Un padre con un nivel de educación bajo aumenta *adicionalmente* los riesgos de fracaso escolar hasta un 140% en Chile y un 40% en la República Dominicana. Estos son unos impactos sustanciales dado el alto grado de emparejamiento selectivo que se da en ALyC. Estos riesgos se reducen a la mitad o a las dos terceras partes cuando los padres tienen educación secundaria. En Colombia, tener unos *abuelos* con un bajo nivel de educación aumenta el riesgo de fracaso escolar de niños y jóvenes incluso teniendo en cuenta la educación parental, los ingresos y otras características familiares. Es decir, el nivel de logro educacional bajo en Colombia tiende a persistir claramente a lo largo de tres generaciones familiares.

También hay pruebas de que la expectativa de unos rendimientos de la educación más elevados y un entorno doméstico de mejor calidad guardan correlación con unas progresiones escolares más estables. Los niños de las familias no blancas corren un mayor riesgo de dejar la escuela antes. Además, los niños y los jóvenes de las familias encabezadas por una mujer tienen un riesgo entre 3 y 4 veces mayor de abandono escolar. Dado que estamos purgando los factores relativos a ingresos y entorno familiar, estos últimos efectos probablemente reflejan las expectativas de rendimiento de la escolarización más bajas para los no blancos, así como las limitaciones de las familias monoparentales a la hora de proporcionar la supervisión de la calidad escolar de los niños (por ej. cuando hacen los deberes) y modelos de rol. También hay evidencia de que unas expectativas más altas de los rendimientos de la educación (indicadas por los rendimientos diferenciales de la escolarización a los que los niños pueden tener que hacer

transiciones escolares en El Salvador, y Raymond y Sadoulet (2003) lo utilizaron para estudiar el impacto del programa mexicano Oportunidades.

Gráfico VI.9

FACTORES QUE TIENEN UNA CLARA RELACIÓN CON LA PROGRESIÓN ASCENDENTE EN LA ESCALA EDUCACIONAL



Nota: Estos son los ratios de riesgo en términos porcentuales a partir de una regresión de riesgo del nivel de logro escolar en una serie de características familiares. En Colombia y la República Dominicana entre estas últimas se incluye la educación de los abuelos.

Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006).

frente debido a capacidades inherentes en sus familias) favorecen unas progresiones escolares más estables²⁵. En general, esto reafirma el rol que desempeñan los factores familiares a largo plazo en la mejora de la productividad y de los incentivos para la inversión en escolarización.

²⁵ Un rendimiento medio por cada nivel educativo se imputa a cada familia utilizando los rendimientos de la educación en el percentil donde todos los miembros activos (edades comprendidas entre los 26 y los 65 años) caen en la distribución individual condicional de ingresos (es decir, su clasificación en los determinantes no observados de los ingresos).

- *Las limitaciones de liquidez desempeñan un papel relativamente menor pero significativo.* Los niños y jóvenes del 20% de familias más pobres tienen un riesgo más elevado de fracaso escolar en comparación con los de las familias de clase media, que va desde un 55% en Brasil hasta un 20% en Chile. Este riesgo es la mitad de grande para las familias del segundo quintil, pero luego se reduce a medida que una familia se hace más rica, lo que indica que estar por debajo de un umbral de subsistencia interfiere con la progresión en la escuela. Los chicos (que tienen una probabilidad mucho mayor de buscar empleo pronto) corren un riesgo mucho mayor de abandono escolar que las chicas. Además, cada hermano pequeño adicional (6-12 años) aumenta el riesgo de abandono de la escuela. Todos estos efectos se obtuvieron controlando la educación parental y los indicadores familiares de rendimientos de la educación, y sugieren, por tanto, que las limitaciones de liquidez son vinculantes en diferentes grados en los países de la región.

- *Las limitaciones de acceso físico permanecen operativas, y son más vinculantes cuando los rendimientos son más altos.* El riesgo de fracaso escolar es entre un 20% y un 40% más elevado en las áreas rurales. Una estructura deficiente (indicada, por ejemplo, por una carretera sin asfaltar) aumenta el riesgo de abandono escolar en un 80% en Nicaragua y en un 30% en la República Dominicana. Las regiones más pobres, donde las infraestructuras básicas son generalmente más deficientes, presentan un riesgo más elevado de fracaso escolar, aunque este riesgo disminuye o incluso invierte su sentido una vez que se tienen en cuenta las características socioeconómicas familiares. Además, la oferta de escuelas no parece la consideración más relevante para la emigración. Los emigrantes tienen a menudo un riesgo mayor de abandonar la escuela. Por ejemplo, solamente el 14% de los dominicanos entre los 3 y los 22 años de edad emigrados en los últimos cinco años dan para ello razones relacionadas con la escuela, y una fracción similar buscaba oportunidades de mejores ingresos.

Dado que estos resultados se han obtenido después de controlar simultáneamente los ingresos actuales y la educación parental (y en algunos casos incluso la de los abuelos), es muy posible que demuestren la importancia central que tiene el desarrollo de la calidad de la formación de habilidades en casa y en las escuelas, y el papel de segundo orden, aunque todavía importante, que tienen las limitaciones de liquidez –que surgen de unos ingresos de subsistencia y de las restricciones en los préstamos– a la hora de acelerar la formación de capital humano en la región.

Hay pruebas de que variables escolares que afectan al aprendizaje y al proceso de escolarización tienen un efecto importante independientemente

del que tienen las características socioeconómicas familiares por sí solas. Por ejemplo, Albernaz, Ferreira y Franco (2002) vieron como diversos indicadores de la calidad escolar como el ratio profesor-alumno, el nivel educativo de los profesores y la infraestructura escolar tienen efectos significativos en el rendimiento escolar de los niños brasileños, aunque estos factores eran cuantitativamente menos importantes que las variables familiares. Mizala y Romaguera (2002) presentan pruebas similares para Chile y resumen la evidencia para otros países de la región.

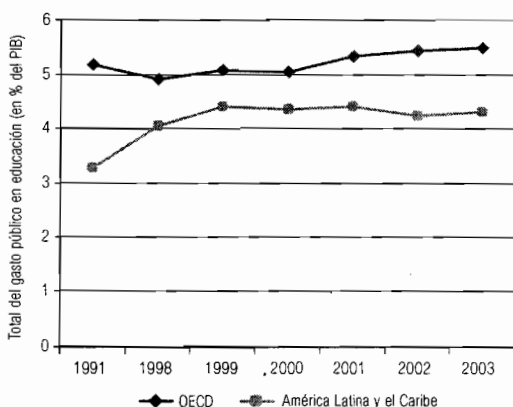
El reciente estudio de Vegas y Petrow (2007) pasa revista y resume estas lecciones de los estudios empíricos –muchos de los cuales utilizan el enfoque de la función de producción– que examinan el papel de los factores institucionales que afectan a la organización y financiación del sistema educativo y la provisión de educación en las escuelas. Sus conclusiones principales son:

- *No hay una panacea universal en la política educativa para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.* Es necesaria una combinación de políticas que afecten a los entornos de aprendizaje tempranos y la disponibilidad al aprendizaje de los estudiantes, los incentivos y modos operandi de escuelas y profesores, y la efectividad de las instituciones del sistema educativo.

- *Lo bien o mal que se invierten los recursos en educación es más importante que la cantidad de recursos que se invierten.* Los recursos económicos de un país determinan la inversión potencial en educación, lo que a su vez afecta a los niveles de logro. Si bien no hay una relación clara entre gasto y aprendizaje (medido por las calificaciones), los países con un rendimiento menor tienden a ser los países que menos gastan. Aún así, ALyC no ha dejado de esforzarse en aumentar los gastos en educación durante los últimos quince años. En el gráfico VI.10 se muestra que, si bien todavía está por detrás de la OCDE –en parte debido a las diferencias en la capacidad de gasto–, la región dio un salto en cuanto a gastos en educación durante la década de los noventa, aunque este esfuerzo no se mantuvo en la primera década del siglo XXI.

- *Los sueldos de los profesores, tanto en un nivel absoluto como en relación con los de trabajadores comparables, pueden afectar a la calidad de la enseñanza, pero no es una panacea.* La estructura de salarios de una economía afecta a los incentivos de los profesores y al trabajo que llevan a cabo. El absentismo profesoral es un problema crónico. Un estudio de seis países (Ecuador entre ellos) muestra que, por término medio, casi dos de cada diez profesores están ausentes en días de escuela normales. Hay evidencia limitada de que el nivel de salarios puede tener un impacto beneficioso en la calidad de los nuevos profesores. El sistema de asignación de profesores de un país puede

Gráfico VI.10
LOS GASTOS EN EDUCACIÓN EN ALYC CRECIERON EN LA DÉCADA DE 1990, PERO LUEGO SE ESTANCARON



Fuente: Vegas y Petrow (2007)

contribuir a las desigualdades entre escuelas si no hay incentivos para que los profesores buenos vayan a las escuelas de las localidades que están más rezagadas. La educación de los profesores y el desarrollo profesional también pueden ser un incentivo para los profesores, aunque la evidencia de su impacto en el aprendizaje de los estudiantes es escasa.

- *Hay pocas pruebas sólidas de que el incremento en la inversión en recursos escolares mejore el aprendizaje de los estudiantes.* El tiempo que los estudiantes pasan en la escuela puede tener un impacto en el aprendizaje tan grande como la forma en que se utiliza el tiempo. La evidencia de los efectos del tamaño de las clases y de los ratios estudiante-profesor no es concluyente. Sin embargo, disminuir las diferencias en las características de la calidad de las escuelas a las que asisten estudiantes indígenas y no indígenas puede eliminar potencialmente muchas de las disparidades en sus logros. Los estudiantes necesitan entornos de aprendizaje adecuados y tiempo para aprender en las escuelas. Los programas compensatorios y las jornadas escolares ampliadas pueden mejorar el aprendizaje de los estudiantes, reducir el fracaso escolar, el número de repetidores y los abandonos, especialmente entre los estudiantes desaventajados y entre los indígenas. Debe ponerse mucho cuidado en la definición de los criterios para elegir las escuelas que han de participar en los programas compensatorios.

- *El papel de las políticas que afectan a la organización y a la administración del sistema educativo es importante.* El nivel de la toma de decisiones importa. Dar responsabilidad a las escuelas, a los padres y a las comunidades puede ...

contribuir al aprendizaje de los estudiantes, aunque el diseño de los programas de gestión de base escolar afecta a su impacto. El estado desempeña un papel importante a la hora de garantizar la calidad en el sistema de elección escolar. Proporcionar ayuda adicional a las escuelas con unas capacidades institucionales menores puede contribuir a compensar las disparidades en un sistema descentralizado, lo mismo que las reformas para proporcionar una financiación nivelada entre localidades.

• *Los sistemas de responsabilidad escolar son fundamentales para generar los incentivos adecuados para la calidad de la educación, pero hay dificultades que deben evitarse.* Hay cuatro principales visiones instruccionales para la garantía de la calidad de la educación con diferentes niveles de intervención estatal: i) intervención estatal limitada, en la que el estado establece los requisitos para operar e informar, proporciona información sobre mercado y finanzas; ii) contratos de calidad, en los que además el estado establece estándares de actuación y requisitos de evaluación y emisión de informes, y autoriza y revoca concesiones; iii) instrucción diferenciada, en la que también establece los requisitos de acreditación del personal, proporciona ayuda técnica (por ej., desarrollo profesional), determina la cantidad de escuelas, evalúa el rendimiento de los estudiantes e interviene selectivamente en las escuelas; y iv) instrucción gestionada, en la que además el estado interviene activamente en las escuelas para garantizar la adhesión a un modelo instruccional. Sea cual sea el modelo debe tenerse cuidado con las herramientas utilizadas para garantizar los estándares de calidad. Hay fallos en las calificaciones de las pruebas estandarizadas en la medida en que reflejan no solamente factores escolares específicos, sino también las características de los estudiantes y el “ruido” inevitable que surge de fuentes aleatorias, que pueden afectar el rendimiento de toda una escuela o población estudiantil (como el mal tiempo). Estos criterios deben tenerse en cuenta antes de utilizarlos para establecer un ránking escolar y como base de un sistema de premios y castigos para inducir un mejor rendimiento.

Estos resultados ponen de relieve tanto los retos como la importancia fundamental que tiene la mejora de la calidad de la educación en la región. Pasamos ahora a analizar las principales lecciones políticas que pueden derivarse de estos hallazgos.

5. Implicaciones estratégicas para las políticas de formación de capital humano

Este apartado resume los conocimientos principales que se derivan del diagnóstico para definir los principales ingredientes y prioridades en las estrategias para el desarrollo de capacidades en la región de ALyC. Igual que en cualquier otra inversión, la confluencia de oportunidad (rendimientos atractivos) y posibilidad (liquidez, entornos en el hogar y la escuela de calidad) es esencial para la formación de capital humano. Muchas familias latinoamericanas carecen de elementos de una y otra en diferentes grados.

La principal implicación de política de los resultados es la necesidad de estrategias integrales a largo plazo para el desarrollo de capacidades que exploten las sinergias en el proceso de acumulación de capital humano a lo largo del ciclo de vida, en el que tanto las familias como las escuelas desempeñan un papel central. Como destaca el premio nobel James Heckman (2000), las políticas más apropiadas para la formación de capital humano no necesitan tener una relación directa con las políticas educativas tradicionales, de formación o contra la pobreza (tales como las transferencias). Por ejemplo, si los retornos a la educación son bajos en general, debido a unas políticas macroeconómicas inapropiadas, entonces, desde una perspectiva privada, la inversión en escolarización de las familias puede ser "la adecuada" para los rendimientos existentes²⁶. Se necesita más evidencia sobre cómo promover los factores familiares a largo plazo u otras externalidades que son fundamentales para materializar unos rendimientos adecuados a la inversión en capacidades. Hay, sin embargo, casos muy claros de subinversión en escolarización debidos a limitaciones crediticias que pueden abordarse por medio de transferencias condicionadas de dinero o de programas de crédito a estudiantes. Mejorar el aprendizaje por medio de una instrucción de más calidad es otro de los retos a los que tiene que hacer frente la región.

Las implicaciones específicas para las políticas de formación de capital humano (nutrición, estimulación temprana, salud, educación y formación laboral) pueden agruparse en cuatro áreas de acción:

1. *Priorizar las políticas para nivelar el campo de juego inicial para los niños en situación de riesgo.* Como ha puesto de relieve Heckman (2000) es imprescindible encarar el impacto fomentador de desigualdades que tienen los

²⁶ Desde un punto de vista social, podría darse todavía un caso de subinversión dadas las externalidades positivas de la educación en forma de baja fertilidad, delincuencia, etc.

déficits en el desarrollo durante la primera infancia y la deficiente atención parental sobre los logros educativos de los niños pobres y sobre su capacidad para obtener como adultos unos rendimientos más elevados de la educación, como demuestran muchos trabajos de investigación en economía, biología y psicología. Aunque los déficits nutricionales son muy difíciles de remediar después de los dos primeros años de vida de un niño, casi la mitad de los países de ALyC están muy mal situados para satisfacer el objetivo de desarrollo del milenio de reducir a la mitad la desnutrición antes de 2015.

Deben priorizarse las intervenciones bien orientadas para reforzar las capacidades de las familias a la hora de crear el capital humano desde la infancia. La tecnología de intervenciones para mejorar la nutrición es relativamente bien conocida. Además, los componentes sanitario y nutricional de los programas de transferencia condicional de dinero pueden utilizarse para inducir más reasignación de tiempo a la formación de capital humano del niño, tanto por medio de las condicionalidades en la asistencia maternal e infantil a los centros de salud como reduciendo el costo de oportunidad del tiempo dedicado al aprendizaje en la casa. Se ha descubierto que estos programas tienen un impacto positivo considerable sobre la nutrición. La experiencia de programas como los norteamericanos HEAD Start, High Hope/Perry Preschool, Michigan School Readiness, y similares intervenciones en otros lugares del mundo, debe aprovecharse más y aplicarse de un modo más sistemático a los niños en situación de riesgo con un enfoque a largo plazo. Aunque son costosas, estas intervenciones a menudo superan evaluaciones rigurosas de la relación coste-beneficio debido a su demostrado impacto a largo plazo sobre la disposición del niño para aprender y sobre el éxito socioeconómico (Heckman, 2000; Vegas, 2009). Innovaciones recientes en la financiación de iniciativas para promover el Desarrollo en la Infancia en Brasil, Jamaica, República Dominicana, Indonesia y Turquía, entre otros países, prometen generar alternativas viables para ampliar la cobertura de estos programas a familias con ingresos más bajos.

2. Reforzar la "opción de valor" de invertir en la educación para los pobres.

Dado que las familias toman en consideración la promesa del beneficio que supone alcanzar un mayor nivel educativo en sus decisiones de inversión, las políticas educativas deberían adoptar un punto de vista sistémico. Las políticas educativas fragmentarias, exclusivamente centradas en garantizar unos objetivos limitados como la finalización de la primaria o los objetivos de cobertura, ya no son tan efectivas en la economía global, donde se necesita un mínimo de educación secundaria para competir con unos salarios por encima del nivel de subsistencia. Si bien las restricciones de recursos y de

capital político requieren el establecimiento de prioridades en el gasto y en las reformas, actuar a todos los niveles del sistema educativo, incluso a pequeña escala, parece decisivo para señalar a las familias con ingresos bajos que sus inversiones educacionales tienen más probabilidades de madurar con un acceso mejorado a los grados superiores gracias a la eliminación de limitaciones en la oferta y la demanda a todos los niveles. Al efectuar asignaciones de gasto marginal, los gobiernos pueden inclinar gradualmente la balanza hacia aquellas inversiones que tienen más probabilidades de remediar los cuellos de botella y de mejorar los incentivos para que las familias inviertan tiempo y recursos en la formación de capacidades.

Allí donde los rendimientos son altos y la infraestructura básica deficiente, las inversiones públicas en la construcción y actualización de escuelas y carreteras son condiciones *sine qua non*. El desarrollo de escuelas multigrado que aprendan de experiencias prácticas como las de la Escuela Nueva colombiana o la MECE Rural chilena puede encarar las limitaciones de la oferta de una manera económicamente más eficiente. Las asociaciones público-privado para explotar las escuelas privadas urbanas de secundaria de buena calidad con excedentes de capacidad y otras modalidades, como las escuelas multigrado y la educación a distancia, pueden tomarse en consideración cuando existan las precondiciones para el éxito de las mismas.

Las limitaciones de liquidez han sido la principal motivación para las transferencias de dinero a los pobres condicionadas a la asistencia a la escuela, como en el programa mexicano Oportunidades (anteriormente conocido como Progresá), la Bolsa Escola brasileña y programas similares en América Central y en la región andina, que han demostrado tener un impacto importante en la progresión escolar. Los costes de oportunidad de la asistencia de los niños a la educación básica no parecen muy vinculantes hasta que el niño llega a completar los grados de primaria o los primeros cursos de la secundaria. Las intervenciones que fomenten las inversiones para terminar cursos completos de educación básica o de la secundaria (por ejemplo, una beca global única para quienes se gradúan en secundaria) pueden ser más prometedoras para reducir el abandono escolar y para inducir mayor inversión de tiempo en casa para las familias pobres con una educación parental baja.

Las becas y programas de préstamos para estudiantes universitarios bien diseñados (basados en el mérito y focalizados en aquellos con menores recursos económicos) también desempeñan un papel al facilitar el acceso a los estudiantes con ingresos bajos a los niveles educativos superiores. Dichos programas deberían tener características que garanticen su sostenibilidad,

como la delegación del proceso del préstamo a bancos privados con garantías parciales de amortización por parte del gobierno. Estos pueden ser más viables con el desarrollo gradual de registros crediticios individuales que aumenten los costes a largo plazo de un impago. Además, es preciso constituir una asociación estratégica con el sector privado (incluidas las universidades privadas) y con la sociedad civil para financiar y desarrollar estos programas de un modo competitivo. También se necesitan políticas que fomenten el desarrollo del mercado de la educación terciaria como las que se analizan en De Ferranti y otros (2003).

3. *Hacer que la educación cuente para los pobres.* El índice de solicitudes de préstamos estudiantiles, o también la matriculación en universidades públicas gratuitas, puede ser bajo debido a que las personas que reúnen los requisitos para acogerse a ello perciben que sus expectativas de rendimiento de la educación terciaria no compensan el valor real de lo que dejan de ganar al no trabajar a tiempo completo. Las brechas en la matriculación educacional en el nivel de secundaria y superior siguen dándose en Argentina, Brasil y México y otros países en los que la universidad pública es en gran parte gratuita. De ahí la importancia que tienen las políticas para el incremento y/o la nivelación de los retornos a la educación para los pobres para incentivarlos a mantenerse en la escuela.

El reto principal es entender mejor cómo conseguir mejores resultados de aprendizaje entre los estudiantes pobres para reducir las repeticiones de curso y el problema de la sobre-edad. El papel de las políticas de promoción automática en los primeros grados, de atención a los déficits de aprendizaje debidos a un entorno de aprendizaje pobre en el hogar y a las deficiencias del proceso de instrucción (por ejemplo, instrucción y currículos inadecuados, tamaño excesivo de las clases) ha de analizarse con datos sobre las características escolares, individuales y familiares por medio de la realización de análisis por países del impacto específico de cada factor.

Vegas y Petrow (2007) ponen de relieve unas cuantas implicaciones clave para las políticas relativas a los maestros. Primero, los sueldos vinculados al rendimiento y a la productividad han de utilizarse de un modo más sistemático para que muchos profesores tengan la posibilidad real de aumentar sus ingresos mediante un rendimiento en la escuela más adecuado. Los bonos salariales basados en la productividad tienen que ser lo suficientemente elevados como para justificar el esfuerzo adicional realizado. Segundo, los incentivos deben centrarse en las escuelas (y en las aulas) que más pueden beneficiarse de una mejora en la enseñanza, y han de recompensar las mejoras reales y sostenidas en la enseñanza y el aprendizaje. La formación y el

desarrollo profesional de maestros y profesores necesitan ser mejorados, sistematizados y transformados para hacer frente a las nuevas prioridades que plantea el mercado del trabajo global. Y tercero, las políticas de asignación del personal docente tienen que contener incentivos que garanticen que todas las escuelas, y especialmente aquellas escuelas a las que asisten los niños más desfavorecidos, dispongan de profesores efectivos.

Asimismo, los estudios regionales de 2003 y 2005 de la región de América Latina del Banco Mundial, y el informe de 2005 sobre desarrollo mundial "Haciendo que los servicios sean útiles a los pobres" analizaron los factores institucionales que afectan a los mercados educativos y a la provisión de servicios educativos en la región. Como ya se ha dicho antes, lo fundamental es disponer de un marco que favorezca la rendición de cuentas en las relaciones entre ciudadanos, formuladores de políticas y las escuelas (docentes y gestores). Un rasgo común de las experiencias positivas es que se ha empoderado a las familias para supervisar y ejercer disciplina sobre las escuelas y sobre el sistema educativo en general. El ejemplo paradigmático es Uganda, donde la publicación por parte del gobierno central en los medios de comunicación de los presupuestos mensuales de los distritos escolares, y la apelación a los directores de escuela para que hicieran lo mismo en las escuelas, ha tenido como resultado un incremento en los recursos que llegan realmente a las escuelas de 13 a 83 centavos por cada dólar transferido a los distritos. La descentralización de la gestión escolar para implicar e involucrar más a los padres en el progreso escolar de sus hijos, como en el programa Educo de El Salvador, ha demostrado ser una iniciativa muy positiva y actualmente está siendo replicada en otros países.

Como enfatizan Vegas y Petrow (2007), es fundamental que los países elijan una visión instruccional, que asignen un papel para el Estado y que asegure incentivos en el sistema educativo consistentes con la obtención de resultados. En particular, la provisión efectiva de educación debe ser sistemáticamente recompensada, y en algunos casos el rendimiento inefectivo penalizado, mediante el proceso presupuestario, aunque esto plantee dificultades políticas. La aplicación consistente de pruebas estándares nacionales e internacionales de evaluación de los progresos en el aprendizaje debería convertirse en una práctica común. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si estas pruebas se utilizan para clasificar a las escuelas o para la toma de decisiones presupuestarias, ello debe hacerse con mucho cuidado para evitar penalizar a escuelas con un número desproporcionado de estudiantes desfavorecidos o que hayan tenido "mala suerte" en las pruebas. Es

recomendable que los formuladores de políticas utilicen datos de tendencia de períodos de varios años para minimizar el riesgo de cometer errores en la atribución de malos resultados. No existe ninguna receta infalible, pero sí un gran acervo de experiencia internacional, tanto de éxitos como de fracasos, del que aprender.

En algunos países pueden ser necesarios incrementos del gasto público educativo basado en obtener mejores rendimientos y centrado en determinados objetivos, particularmente en el nivel de la educación secundaria. Si bien el gasto total en educación en la mayoría de países de la región no es bajo, y los incrementos en los gastos no siempre se traducen en unos mejores resultados, en algunos países podría haber límites para lo que es posible conseguir con puras ganancias en eficiencia, a menos de que se aumenten los gastos en educación. Países como la República Dominicana y otros de América Central mantienen niveles de gasto educativo relativamente bajos y ya están teniendo unos resultados (en cuanto a indicadores de cobertura) relativamente eficientes con dicho gasto, de modo que la necesidad de un incremento sostenible del gasto en educación resulta necesario (World Bank, 2004a, 2006).

Otras políticas posibles incluyen adaptar innovaciones para mejorar los entornos de aprendizaje en las escuelas y las comunidades desfavorecidas, ampliar los días de escuela, actualizar los libros de texto y el apoyo a la instrucción, y expandir la educación informática en las escuelas de secundaria. Sin embargo, como hemos dicho antes, existe aún poca evidencia de que todas estas acciones per se tengan una incidencia significativa a la hora de incrementar el aprendizaje global de los estudiantes y, por ello, también su formación de habilidades. Hay evidencia de que los programas compensatorios y la extensión de los días de escuela pueden mejorar el aprendizaje estudiantil, reducir el fracaso escolar, las repeticiones de curso y los índices de abandono, especialmente entre los estudiantes desfavorecidos y los estudiantes indígenas. Los criterios para elegir las escuelas beneficiarias de los programas compensatorios tienen que minimizar los impactos aleatorios e indeseados.

Finalmente, también se necesitan políticas que mejoren la fluidez de los mercados de trabajo, en particular el acceso equitativo a los trabajos por parte de la población desfavorecida, y que garanticen un clima general favorable a la inversión en capital humano. Esto puede incluir la actualización y el reforzamiento de las leyes antidiscriminación y el establecimiento de servicios de intermediación en el mercado laboral que faciliten, a las poblaciones de toda ascendencia racial y étnica con una mejor educación,

un mayor acceso a los trabajos de más calidad. En los países donde los retornos de la educación son demasiado bajos, las mejores políticas a medio plazo son las que promueven las inversiones intensivas en tecnología que requieren habilidades y el mantenimiento de políticas macroeconómicas estables que reduzcan la incertidumbre en los rendimientos de la inversión en capital humano. Esta es en realidad una precondition para garantizar la capacidad de mantener unos rendimientos privados atractivos en los niveles educativos superiores bajo una expansión educacional masiva.

4. *Intervenciones para asegurar un nivel de instrucción mínimas de la población adulta.* Si bien muchos estudios han demostrado que los programas de formación tradicional para las personas que no están en la escuela tienen un impacto muy limitado (y unos rendimientos bajos), hay razones tanto políticas como económicas para no descartar su papel potencial. Por una vez, algunos programas recientes de formación laboral en la región para adultos jóvenes, basados en mecanismos de mercado, han demostrado tener un impacto positivo a pequeña escala (IDB, 2004; Card y otros, 2007). Además, dados los fuertes efectos familiares, especialmente de la educación parental, en el desarrollo de las habilidades de los niños, hay un papel para los programas orientados a la mejora del nivel educativo y de la escolaridad de la población adulta. Experiencias recientes en Chile y México para promover el aprendizaje durante toda la vida también resultan prometedoras. Por ejemplo, el programa nacional Chile Califica está principalmente diseñado para reforzar la articulación entre los grados 11-12 de las escuelas de secundaria técnicas vocacionales, el nivel de postsecundaria y las exigencias del mercado de trabajo.

Estas políticas no están pensadas como políticas exhaustivas aplicables a todos los países, sino que más bien cada una de ellas merece un examen detallado en estudios específicos de país que incorporen análisis institucionales de los sistemas educativos. Concluimos el capítulo con una breve reflexión sobre dos temas que afectan al impacto potencial y a la viabilidad política de dichas reformas políticas.

6. Invertir ahora: la ventana de oportunidad demográfica *versus* los horizontes políticos

La formación de capital humano, incluida la escolarización, es un proceso sumamente dependiente en el tiempo. Para las familias que no pueden llevarla a cabo en el momento adecuado, la oportunidad desaparece. Las familias tienen que esperar una década o más antes de que la escolarización de sus hijos pueda aumentar significativamente los ingresos familiares. La aceleración del desarrollo educativo en la región requiere rellenar el componente intermedio de la pirámide educacional mediante una expansión igualitaria del acceso a la educación con calidad. La historia indica que con los actuales índices nacionales de progresión escolar pueden ser necesarias de dos a cuatro décadas para eliminar las diferencias de escolarización entre los pobres y los no pobres en muchos países²⁷.

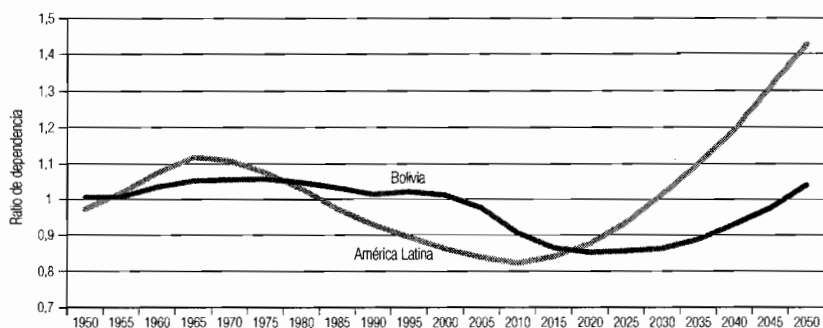
Como ponen de relieve IDB (2004) y Arias, Díaz y Fazio (2006), las fuerzas demográficas ofrecen a muchos países de la región una oportunidad única para traducir la acumulación de capital humano de las cohortes jóvenes en una fuerza de trabajo más productiva. La mayoría de países se encuentran en medio de una transición demográfica en la que la "tasa de dependencia" (la fracción de la población que es demasiado joven o demasiado vieja para trabajar) está disminuyendo. Esto se ilustra en el gráfico VI.11 para Bolivia que, juntamente con Haití, es uno de los dos únicos países de ALyC que acaban de entrar en la fase de transición demográfica. A medida que Bolivia proceda en esta transición, se espera que la participación de la fuerza de trabajo aumente durante las dos próximas décadas. A medida que la proporción de cohortes más jóvenes entre la población activa crezca más rápidamente, los trabajadores de mayor edad y con un nivel menor de educación pueden ser reemplazados por trabajadores más jóvenes a un ritmo más rápido. La mayoría de países de América Central acaban de iniciar este proceso y todavía pueden cosechar muchos de estos beneficios, mientras que el resto de la región está mucho más avanzado, pero todavía tiene una década más o menos para aprovecharlo.

Como se muestra en el gráfico VI.11, los cambios en la fertilidad en la mayor parte de la región de hecho son favorables a la acumulación de capital humano. Actualmente, en casi todos los países de América Latina

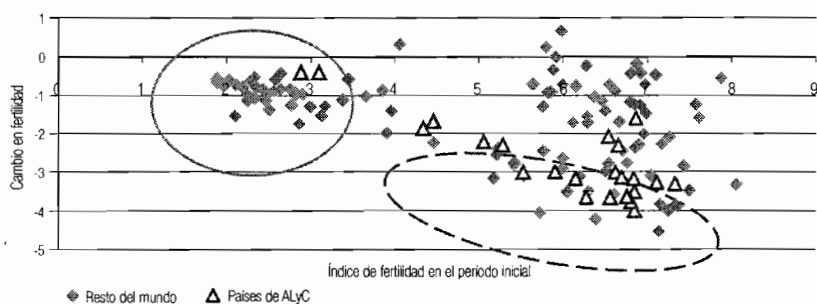
²⁷ Como se explica en De Ferranti y otros (2003), los países con altos rendimientos en los programas EAP (Education Assistance Program) aumentaron su promedio de escolarización en menos de 5 años entre 1960 y 2000, por comparación con los solamente 2 o 3 años en la mayoría de países de LAC durante el mismo período.

Gráfico VI.11
LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO,
UNA OPORTUNIDAD QUE NO SE PUEDE DEJAR ESCAPAR

Ventana de oportunidad (ratio de dependencia)
 Bolivia y América Latina



Panel A: Cambios en fertilidad



Nota: *Ratio de dependencia* = (población de 65 o más años, y de 15 o menos) / población entre los 15 y los 64.

Fuente: Arias, Díaz y Fazio (2006).

los índices de fertilidad están disminuyendo, las familias están teniendo menos hijos y las mujeres están accediendo en mayor número al mercado de trabajo. Esto significa más recursos y menos costos para invertir en una educación de calidad para los niños y niñas. Esta es una transición gradual y se necesitará más de una década para que las inversiones en capital humano se traduzcan en una fuerza de trabajo más productiva y en mejoras en los ingresos familiares y nacionales.

Teniendo en cuenta los impactos de una fuerza de trabajo con un mínimo nivel de educación sobre la adopción de tecnología, productividad y crecimiento, resulta difícil exagerar la importancia crítica que tiene el hecho de impulsar una agenda de “escolaridad para todos”. En muchos países,

la ventana de oportunidad demográfica se está cerrando; el momento de invertir es ahora.

Desgraciadamente, las mejores políticas, por lo que respecta a los cálculos de costes-beneficios sociales, a menudo no son las más digeribles debido a la cortedad del horizonte político o por razones de economía política. Como se pone de relieve en IDB (2005) las decisiones en las escuelas y en el sistema educativo en general están condicionadas por muchas consideraciones políticas. Es importante entenderlas y establecer la clase de coaliciones y de acuerdos intertemporales que pueden favorecer el caso de las intervenciones en la primera infancia y de las principales reformas del sistema educativo. Superar los escollos políticos que impiden alcanzar un consenso en torno a la acuciante necesidad de una agenda política de "escolaridad para todos" es fundamental para la acumulación de capital humano en la región y para las perspectivas de un crecimiento sostenido y de una reducción de la pobreza y la desigualdad.

Bibliografía

- Acemoglu, D. (1997), "Training and Innovation in an Imperfect Labor Market", *Review of Economic Studies*, vol. 64, N° 3, pp. 445-464.
- Akerlof, G. y R. Kranton (2002), "Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education", *Journal of Economic Literature*, vol. 40, N° 4, pp. 1167-1201.
- Albernaz, A., F. Ferreira y C. Franco (2002), "Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 32, N° 3, pp. 453-476.
- Altonji, J. y T. Dunn (1996), "The Effects of Family Characteristics on the Return to Education", *Review of Economics and Statistics*, vo. 78, N° 40, pp. 692-704.
- Arabsheibani, G., F. Carneiro y A. Henley (2002), "Human Capital and Earning Inequality in Brazil 1988-1998: Quantile Regression Evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 3147, Washington, D.C., World Bank.
- Arias, O. (2004), "Poverty in El Salvador during the 1990s: Evolution and Characteristics", Background chapter for the 2004 World Bank Poverty Assessment of El Salvador, Washington, D.C.
- Arias, O., A. M. Díaz y M.V. Fazio (2006), "Breaking the cycle of underinvestment in human capital in Latin America", *World Bank working paper*.
- Arias, O., W. Sosa-Escudero y K. Hallock (2001), "Individual Heterogeneity in the Returns to Schooling: Instrumental Variables Quantile Regression Using Twins Data", *Empirical Economics*, vol. 26, N° 1, pp. 7-40.

- Arias, O., G. Yamada y L. Tejerina (2004), "Education, Family Background, and Racial Earnings Inequality in Brazil", *International Journal of Manpower*, vol. 25, N° 3-4, pp. 355-374.
- Azariadis, C. y A. Drazen (1990), "Threshold Externalities in Economic Development". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, N° 2, pp. 501-526.
- Azariadis, C. y J. Stachurski (2005), "Poverty Traps", *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf (eds.), North Holland.
- Basu, S. (1999), "Procyclical Productivity: Increasing Returns or Cyclical Utilization?", *Working Paper*, N° 5336, Cambridge, MA., National Bureau of Economic Research.
- Becker, G. (1967), "Human Capital and the Personal Distribution of Income: An Analytical Approach", *Woytinsky Lecture 1*, Ann Arbor, University of Michigan, Institute of Public Administration.
- (1975), "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis", Nueva York, Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research.
- Behrman, J., R. Pollak y P. Taubman (1989), "Family Resources, Family Size, and Access to Financing for College Education", *Journal of Political Economy*, vol. 97, N° 2, pp. 398-419.
- Behrman, J., S. Duryea y M. Székely (1999), "Schooling Investments and Macroeconomic Conditions: A Micro-Macro Investigation for Latin America and the Caribbean", *Working Paper*, N° 407, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Behrman, J. y B. Wolfe (1984), "The Socioeconomic Impact of Schooling in a Developing Country", *Review of Economics and Statistics*, vol. 66, N° 2, pp. 296-303.
- Bénabou, R. (1994), "Human Capital, Inequality, and Growth: A Local Perspective", *European Economic Review*, N° 38, pp. 817-826.
- Blundell, R., L. Dearden y B. Sianesi (2005), "Evaluating the Effect of Education on Earnings: Models, Methods and Results from the National Child Development Survey", *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)*, vol. 168, N° 3, pp. 473-512.
- Borjas, G. (1992), "The Intergenerational Mobility of Immigrants", *NBER Working Paper*, N° 3972, Cambridge, MA., National Bureau of Economic Research.
- Bourguignon, F., F. Ferreira y N. Lustig (2005), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Washington, D.C., World Bank.
- Bowles, S., S. Durlauf y K. Hoff (2004), *Poverty Traps*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Cabrol, M. (2002), "Los desafíos de la educación secundaria. ¿Qué nos dice el análisis de flujos?", *Economic and Sectorial Studies Series RE-02-004*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Card, D. (1999), "The Casual Effect of Education on Earnings", *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, pp. 1801-1863, Amsterdam, Elsevier Science, North-Holland.

- (2001), "Estimating the Return to Schooling: Progress on Some Persistent Econometric Problems", *Econometrica*, vol. 69, N° 5, pp. 1127–1160.
- Card, D., P. Ibarra, F. Regalia, D. Rosas y Y. Soars (2007), "The Labor Market Impact of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence from a Randomized Evaluation", *NBER Working Paper*, N° 12883.
- Carneiro, P. (2003), "Evaluating Education Policies When the Rate of Return Varies Across Individuals", *Cuadernos de economía*, vol. 40, N° 121, pp. 516–529.
- Carneiro, P. y J. Heckman (2002), "The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling", *Economic Journal*, vol. 112, pp. 989–1018.
- Carneiro, P. y J. Heckman (2003), "Human Capital Policy", *IZA Discussion Paper*, N° 821, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Carneiro, P., K. Hansen y J. Heckman (2001), "Educational Attainment and Labor Market Outcomes: Estimating Distributions of the Returns to Educational Interventions", *paper presentado como Klein Lecture*, Filadelfia, University of Pennsylvania.
- Carneiro, P., K. Hansen y J. Heckman (2003) "Estimating Distributions of Treatment Effects with an Application to the Returns to Schooling and Measurement of the Effects of Uncertainty on College choice", vol. 44, N° 2, pp. 361–422.
- Carneiro, P., J. Heckman y E. Vytlačil (2001), "Estimating the Rate of Return to Education When It Varies among Individuals", *paper presentado en el Economic Journal Lecture at the Royal Economic Society meeting*, Durham, Inglaterra, y en *Review of Economics and Statistics Lecture*, Harvard University, Cambridge, MA.
- Cox Edwards, A. y M. Ureta (2003), "International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2, pp. 429–461.
- Darity, W. y P. Mason (1998), "Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender", *Journal of Economic Perspectives*, N° 12, pp. 63–90.
- De Ferranti, D. y otros (2003) *Closing the Gap in Education and Technology*, Washington, D.C., World Bank.
- De Ferranti, D. y otros (2004), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C., World Bank.
- Diaz, Ana María (2007), "Does Whom Matter? The Role of Social Networks on the Colombian Labor Market", *paper presentado a la Conference perspectives on social capital and social inclusion*, Malta.
- Durlauf, S. N. (1996), "A Theory of Persistent Income Inequality", *Journal of Economic Growth*, N° 1, pp. 75–93.
- Galor, O. y J. Zeira (1993), "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies*, vol. 60, N° 1, pp. 35–52.
- Hall, G. y H. A. Patrinos (eds.) (2004), *Indigenous People, Poverty, and Human Development in Latin America: 1994–2004*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Haveman, R. y B. Wolfe (1995), "The Determinants of Children's Attainments: A

- Review of Methods and Findings", *Journal of Economic Literature*, vol. 33, N° 4, pp. 1829-1878.
- Heckman, J. (1997), "The Value of Quantitative Evidence on the Effect of the Past on the Present", *American Economic Review*, vol. 87, N° 2, pp. 404-408.
- (2000), "Policies to Foster Human Capital", *Research in Economics*, vol. 54, N° 1, pp. 3-56.
- Heckman, J. y J. Hotz (1986), "An Investigation of the Labor Market Earnings of Panamanian Males: Evaluating the Sources of Inequality", *Journal of Human Resources*, vol. 21, N° 4, pp. 507-542.
- Heckman, J., L. Lochner y P. Todd (2005), "Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond", *NBER Working Papers*, N° 11544, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Herrán, C. y B. Van Uythem (2001), "Why Do Youngsters Drop Out of School in Argentina and What Can Be Done about It?", Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2004), *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America. Economic and Social Progress Report*, Washington, D.C.
- (2005), *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*, Washington D.C.
- Jiménez, W. y F. Landa (2004), "Poverty and Indigenous Peoples in Bolivia, 1989-2002", *paper para el Indigenous People, Poverty and Human Development 1994-2004*, Washington, D.C., World Bank.
- Kremer, M. (1993), "The O-Ring Theory of Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N° 3, pp. 551-575.
- Lalive, R. y A. Cattaneo (2004), "Social Interactions and Schooling Decisions", University of Zurich.
- Lam, D. y R. Schoeni (1993), "Effects of Family Background on Earnings and Returns to Schooling: Evidence from Brazil", *Journal of Political Economy*, vol. 101, N° 4, pp. 710-740.
- Larrea, C. y F. Montenegro (2004), "Indigenous People and Poverty in Ecuador", *paper para el Indigenous People, Poverty and Human Development 1994-2004*, Washington, D.C., World Bank.
- Lemieux, T. y K. Milligan (2004), "Incentive Effects of Social Assistance: A Regression Discontinuity Approach", *NBER Working Paper*, N° 10541, Cambridge, MA., National Bureau of Economic Research.
- Ljungqvist, L. (1993), "Economic Underdevelopment: The Case of a Missing Market for Human Capital", *Journal of Development Economics*, vol. 40, N° 2, pp. 219-239.
- López-Acevedo, G. (2001), "Evolution of Earnings and Rates of Returns to Education in Mexico", *Policy Research Working Paper*, N° 2691, Washington, D.C., World Bank.

- Lucas, R. E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, N° 1, pp. 3–42.
- Lustig, Nora (2000), *Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics*, Sustainable Development Department, Technical Paper Series, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Manski, C. (2000), "Economic Analysis of Social Interactions", *NBER Working Paper*, N° 7580, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Mayer-Foulkes, D. (2004), "The Human Development Trap in Mexico", Centro de Investigacion y Docencia Economicas (CIDE), Economic Division, México.
- Mercado, A., L. Andersen y B. Muriel (2005), "Discriminación étnica en el sistema educativo y el mercado de trabajo de Bolivia", *Latin American Journal of Economic Development*.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2002), "Equity and Educational Performance", *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 2, N° 2, pp. 219–262.
- Montenegro, C. (2001), "Wage Distribution in Chile: Does Gender Matter? A Quantile Regression Approach", *Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper*, vol. 20, Washington, D.C., World Bank.
- Paxson, C. y N. Schady (2005a), "Child Health and Economic Crisis in Peru", *The World Bank Economic Review*, vol. 19, N° 2, pp. 203–223; doi:10.1093/wber/lhi011.
- Paxson, C. y N. Schady (2005b), "Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health and Parenting", *Policy Research Working Paper*, N° 3605.
- Perry, G., O. y otros (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., World Bank.
- Psacharopoulos, G. y H. Patrinos (2004), "Returns to Investment in Education: A Further Update", *Education Economics*, vol. 12, N° 2, pp. 111–134.
- Raymond, M. y E. Sadoulet (2003), "Educational Grants Closing the Gap in Schooling Attainment between Poor and Non-Poor", Economic Studies and Policy Analysis Division of the Department of Finance, Ottawa, Canadá; y Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley.
- Saavedra, J. y E. Maruyama (1999), "Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú, 1985–1997", *Pobreza y Economía Social: Análisis de una Encuesta ENNIV-1997*, Richard Webb y Moisés Ventocilla (eds.), Lima, Instituto Cuánto.
- Schady, Norbert R. (2004), "Do Macroeconomic Crises Always Slow Human Capital Accumulation?" *World Bank Economic Review*, vol. 18, N° 2, pp. 131–154.
- Strauss, J. y D. Thomas (1995), "Empirical Modeling of Household and Family Decisions", *Paper 95-12*, Santa Mónica, California, Reprint Series, RAND.

- Tannuri-Pianto, M., D. Pianto y O. Arias (2004), "Informal Employment in Bolivia. A Lost Proposition?", *Paper 149*, Nueva York, Econometric Society.
- Trivelli, C. (2004), "Indigenous Poverty in Peru: An Empirical Analysis", *paper sin publicar*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Urquiola, M. y V. Calderón (2004), "Apples and Oranges: Educational Enrollment and Attainment across Countries in Latin America and the Caribbean", *paper sin publicar*, Nueva York, Columbia University.
- Vegas, E. (2009), *The Promise of Early Childhood in Latin America and the Caribbean*, World Bank.
- Vegas, E. y J. Petrow (2007), *Raising Student Learning in Latin America. The Challenge for the 21st Century*, Washington, D.C., The World Bank.
- World Bank (2004a), *Education Strategy Paper for Central America*, Green Cover Report, Washington, D.C., World Bank.
- (2004b), *World Development Report: Making Services Work for the Poor*. Washington, D.C., World Bank.
- (2006), *Dominican Republic Poverty Assessment: Achieving More Pro-Poor Growth*. Report 32422-DO, Washington, D.C., World Bank.

Capítulo VII

Mercado de trabajo y reforma laboral en América Latina¹

Sebastian Galiani

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas, la mayoría de los países de América Latina han ido introduciendo numerosas y amplias reformas en la legislación laboral. Dichas reformas se basaron en una agenda común que se centraba en la idea según la cual los mercados laborales latinoamericanos eran rígidos y necesitaban ser más flexibles.

Sin embargo, estas reformas no abarcaron la totalidad de la agenda establecida y, según la experiencia reciente, e incluso el conocimiento existente en el momento de su formulación, existe un margen importante para reconsiderar dicha agenda. Por tal motivo, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar el progreso alcanzado hasta el momento en América Latina con relación a las reformas del mercado laboral y discutir las prioridades de la agenda pendiente.

¹ Agradezco los valiosos comentarios de Juan Dolado, Jurgen Weller, Norman Loayza, J.L. Machinea y la excelente asistencia en la realización de este trabajo de Andrés Maggi.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En el apartado 2 se presenta la agenda convencional para reformar el mercado laboral, el análisis y la evaluación de la misma, y las principales reformas de la legislación laboral que tuvieron lugar en América Latina desde comienzos de los años noventa. En el apartado 3 se analizan las instituciones del mercado de trabajo de los países latinoamericanos a partir de una serie de comparaciones con las de los países pertenecientes a la OCDE. En el apartado 4 se debate el alcance de las reformas laborales introducidas hasta el momento en la región y la manera en que deberían tratarse en adelante las cuestiones ya instaladas en la agenda reformista. En el apartado 5 se compara el desempeño del mercado de trabajo en los países latinoamericanos con el de los países de la OCDE. En el apartado 6 se presentan algunos desafíos pendientes en la región relacionados con la informalidad y al seguro de salud. Finalmente, en el apartado 7 se reflejan las conclusiones.

2. La reforma laboral en América Latina

En general, los intentos de reforma del mercado de trabajo en América Latina durante las últimas dos décadas se basaron en una agenda común. Esta agenda se centraba en la idea de que los mercados laborales latinoamericanos eran rígidos y necesitaban ser más flexibles. Los principales aspectos de la mencionada agenda eran los siguientes (Guash, 1999):

- *Modalidades del contrato de trabajo.* Permitir un uso más amplio de los contratos de duración determinada.
- *Protección del empleo.* Reducir la protección del empleo. En particular, reducir los costes de despido de los trabajadores disminuyendo la indemnización y el período de notificación previa.
- *Impuestos sobre la nómina.* Reducir los impuestos sobre la nómina.
- *Negociación colectiva.* Reducir el poder de los sindicatos y aumentar el grado de descentralización del proceso de negociación. En particular, descentralizar la negociación colectiva en la firma. Por último, eliminar la intervención del gobierno en los mecanismos de determinación e indexación de los salarios.

2.1. Análisis de la agenda

A pesar de la existencia de cierto consenso en el ambiente académico en cuanto a los efectos de ciertas instituciones sobre el desempeño del mercado de trabajo, dicho consenso no es pleno. La teoría no siempre proporciona implicaciones claras acerca de la relación entre las instituciones y el desempeño del mercado laboral, y la evidencia empírica tampoco es concluyente. Teniendo esto en mente, resulta interesante analizar la agenda presentada anteriormente según la literatura más reciente y relevante del tema en cuestión.

Modalidades del contrato de trabajo

El hecho de permitir un uso más amplio de los contratos de duración determinada parece ser una reducción en el margen de la protección del empleo, es decir, un sustituto político de la reforma del sistema de protección del empleo. En particular, estos contratos parecen ser sustitutos perversos (Blanchard y Landier, 2001; Galiani y Nickell, 1999). No hay razón alguna para creer que los contratos de duración determinada puedan llegar a tener un impacto significativo sobre el desempleo: los flujos en el mercado de trabajo pueden crecer, pero el impacto sobre el desempleo sería mínimo probablemente.

A su vez, Blanchard y Landier (2001) muestran que una reforma de este tipo puede generar empleos de entrada de menor productividad, reducir la cantidad de empleos regulares y reducir la productividad y el producto de la economía agregada. Asimismo, muestran que aun en el caso en el que se redujese el desempleo, los trabajadores estarían peor.

El riesgo de seguir la ruta de los contratos de duración determinada para alcanzar mayor flexibilidad en el funcionamiento del mercado de trabajo queda perfectamente ilustrado en el caso de España. A comienzos de los ochenta se introdujeron en España los contratos de duración determinada, y para los noventa dicha modalidad de contrato era tan popular que aproximadamente un tercio de los trabajadores estaban empleados bajo ese régimen. Sin embargo, la medida no tuvo impacto alguno sobre el desempleo. La existencia de una gran cantidad de empleados temporarios simplemente aumentó el poder de negociación de los empleados permanentes y de sus sindicatos, y dado que estos trabajadores son los que negocian el salario para todo el resto, aumentó la presión inflacionaria y se mantuvo el alto nivel de desempleo (Bentolila y Dolado, 1994).

Basándonos en estas cuestiones, hay buenos argumentos para no

confiar en el camino de los contratos por tiempo determinado para alcanzar mayor flexibilidad en el funcionamiento del mercado laboral. Para reducir el grado de protección del empleo es conveniente hacerlo de la misma forma para todos los trabajadores en vez de crear una nueva clase de trabajadores a partir de una nueva modalidad de contrato (Galiani y Nickell, 1999).

Protección del empleo

Los modelos de demanda de trabajo dinámica no establecen implicancias indiscutibles en cuanto a la relación entre la protección del empleo y los principales agregados del mercado laboral, como son las tasas de participación de la fuerza laboral, empleo y desempleo. Sin embargo, estos modelos indican sin ambigüedad alguna que el empleo es más estable y las relaciones de empleo individuales más duraderas cuando la reducción del empleo es costosa para los empleadores (Bertola, 1990; Bertola y Rogerson, 1997; Hopenhayn y Rogerson, 1993). A su vez, mayores costes de despido empeoran las condiciones del mercado de trabajo al reducir la tasa de salida del desempleo. Esto no significa que mayores costes de despido generan una mayor tasa de desempleo, ya que en estado estacionario la tasa de desempleo es igual al producto del flujo hacia el desempleo y la duración de este. Los costes de despido incrementan la duración del desempleo, pero al mismo tiempo reducen el flujo hacia el desempleo, motivo por el cual aparece la ambigüedad mencionada.

Los resultados anteriores son consistentes con aquellos que surgen del modelo de búsqueda de equilibrio general de Álvarez y Veracierto (2000). En este contexto, los impuestos al despido de trabajadores reducen los salarios de equilibrio, debido a que son los propios trabajadores quienes terminan pagando dicho impuesto por adelantado. Además, las firmas alteran su comportamiento en dos sentidos: se vuelven menos propensas a despedir trabajadores (para evitar impuestos corrientes), pero también menos propensas a contratar nuevos trabajadores (para evitar impuestos futuros). Estos efectos tienden a reducir la incidencia del desempleo y a aumentar la duración media de este, respectivamente. Por lo tanto, la tasa de desempleo puede aumentar o disminuir dependiendo de la importancia relativa de cada uno de dichos efectos.

Vale la pena destacar que no hay evidencia robusta que muestre que la protección del empleo afecta al desempleo en alguna dirección en particular. Addison y otros (2000), Heckman y Pagés (2004), y Nickell y Layard (1999), entre otros, no encuentran una relación sistemática entre la

seguridad del empleo y el desempleo. Sin embargo, la protección del empleo parece aumentar el desempleo de largo plazo, reducir el desempleo de corto plazo y disminuir la tasa de empleo. En cuanto a esta última relación, el impacto resulta significativo solo entre los jóvenes y las mujeres.

Al considerar los efectos sobre la productividad, la protección del empleo reduce la reasignación de factores desde sectores viejos y declinantes hacia sectores nuevos y dinámicos, reduciendo de ese modo la tasa de crecimiento. A su vez, como la demanda de los bienes nuevos es más volátil que la de los bienes viejos, se requiere mayor flexibilidad en el funcionamiento del mercado de trabajo para producir bienes nuevos, motivo por el cual los países con bajos niveles de protección del empleo se especializan en su producción.

No obstante, la seguridad del empleo puede ayudar a aumentar la productividad. En primer lugar, las mejoras de productividad a menudo dependen de la cooperación de los trabajadores, y hasta directamente de sus ideas y sugerencias; y, en segundo lugar, el entrenamiento de los trabajadores vale la pena solo si la relación laboral es de largo plazo (Nickell y Layard, 1999).

Sin embargo, no hay evidencia que muestre que la protección del empleo afecta al crecimiento de la productividad. Por ejemplo, las tasas de destrucción y creación de empleos son similares entre Estados Unidos y varios países europeos. En la mayoría de los países europeos, los empleos menos productivos se destruyen y se generan nuevos empleos más productivos a tasas razonables, a pesar de la fuerte protección del empleo.

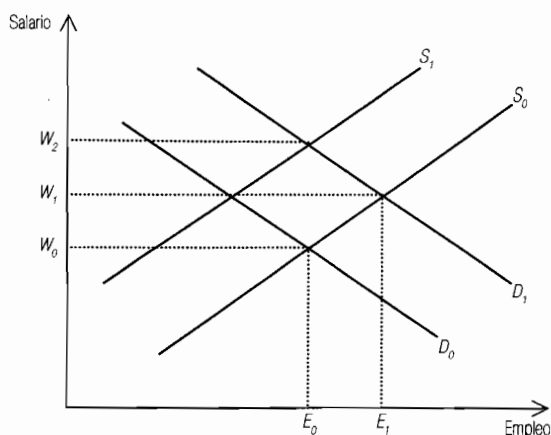
Entonces, si bien niveles excesivamente altos de protección al empleo pueden afectar negativamente el funcionamiento del mercado de trabajo, la evidencia a favor de la reducción de la protección del empleo no es sustancial. Además, la reducción de la protección del empleo se enfrenta a una fuerte oposición política, ya que la seguridad de los puestos de trabajo es una de las mayores preocupaciones de los trabajadores.

Impuestos sobre la nómina

En el gráfico VII.1 se presenta un modelo simple de oferta y demanda del mercado de trabajo que permite analizar los potenciales efectos de los impuestos sobre la nómina. La curva S_0 representa la oferta de trabajo por parte de los trabajadores en un mundo en el que los únicos impuestos que existen son los impuestos sobre la nómina. La curva D_0 representa la demanda de trabajo por parte de las firmas, las cuales contribuyen con un impuesto sobre la nómina igual a t_0 del total de los salarios. Además,

se asume que este impuesto no se utiliza para financiar programas que beneficien a los trabajadores. El equilibrio se alcanza en (E_0, W_0) , donde E es el nivel de empleo y W el salario nominal.

Gráfico VII.1
INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA NÓMINA



Fuente: elaboración propia.

Consideremos ahora una reducción de t_0 a t_1 . En ese caso, la curva de demanda se desplaza hasta D_1 , por lo cual aumentan el salario y el empleo de equilibrio a W_1 y E_1 , respectivamente. De ese modo se puede apreciar que la reducción del impuesto sobre la nómina aumenta el empleo de equilibrio. $E_1 - E_0$ se define como el coste del impuesto sobre la nómina en términos de reducción del empleo. La magnitud de ese coste depende de las elasticidades de la oferta y de la demanda de trabajo.

Sin embargo, la realidad es bastante más compleja que el modelo estilizado presentado anteriormente. En primer lugar, los impuestos sobre la nómina suelen financiar programas que benefician a los trabajadores. Esto genera un vínculo contribución-beneficio que también afecta a la oferta de trabajo (Summers, 1989). El impacto de dichos beneficios sobre el empleo depende, por un lado, de la valoración de los beneficios por parte de los trabajadores y, por el otro, de la capacidad de ajuste de los salarios para poder contrarrestar los beneficios. La evidencia recopilada por Nickell y Layard (1999) para países de la OCDE sugiere que el coste de los beneficios recae sobre los trabajadores, mientras que Heckman y Pagés (2004) alcanzan conclusiones similares para los países latinoamericanos.

Un segundo aspecto que hay que tener en cuenta es que un ejercicio más realista debería analizar los efectos de la reducción del impuesto sobre la nómina junto con un incremento en alguno de los impuestos restantes. Consideremos entonces un cambio en la estructura impositiva a partir del cual el gobierno reduce t_0 a t_1 e impone un impuesto al valor agregado. En este caso, la curva de demanda se desplaza a D_1 , pero la curva de oferta también se desplaza a S_1 . En el equilibrio final el salario nominal aumenta, pero el salario real y el empleo quedan indeterminados.

El argumento general para cambiar los impuestos sobre la nómina por impuestos al consumo se basa en que los primeros solo se aplican al ingreso salarial, mientras que los últimos se aplican a la totalidad del ingreso gastado. De esa forma, al cambiar los impuestos sobre la nómina por impuestos al consumo, aumenta el pago por trabajar con relación al pago por no trabajar, motivo por el cual se reduce el desempleo.

Una pregunta aún más importante es si los impuestos sobre la nómina (o cualquier otro impuesto) tienen un impacto significativo sobre los costes laborales a largo plazo. La evidencia recopilada por Heckman y Pagés (2004) para Latinoamérica sugiere que los impuestos sobre la nómina se trasladan completamente a los trabajadores. Por su parte, Nickell y Layard (1999) presentan experiencia similar para los países de la OCDE. Sin embargo, estos últimos autores encuentran que la suma de los impuestos sobre la nómina al ingreso y al consumo impacta negativamente sobre el desempleo de equilibrio.

Por lo tanto, la reducción de los impuestos sobre la nómina no tendría en principio un efecto considerable sobre el empleo total si se tiene en cuenta tanto los beneficios que reciben los trabajadores a partir de los programas que dichos impuestos financian como las necesidades fiscales del gobierno. Sin embargo, una sustitución de impuestos sobre la nómina por impuestos al consumo podría tener cierto efecto sobre el nivel de empleo formal (véase el apartado 6.1.).

Negociación colectiva

Aunque los sindicatos pueden ser una fuerza productiva en la sociedad, el sindicalismo también tiene asociados efectos indeseables. En primer lugar, los sindicatos presionan por salarios reales más altos, reduciendo la eficiencia asignativa de la economía (Layard, Nickell y Jackman, 2005; Pencavel, 1991). Un segundo efecto indeseable del sindicalismo se produce cuando los sindicatos actúan como un grupo de presión sobre los gobiernos democráticos y extraen beneficios a expensas de otros grupos de la sociedad (Pencavel, 1999).

Algunos de los efectos adversos de los sindicatos se pueden apreciar en los modelos de búsqueda de equilibrio general (Álvarez y Veracierto, 2000). En ese contexto, los sindicatos obtienen rentas monopolísticas restringiendo la oferta de trabajo de sus miembros. Por ese motivo, la tasa de desempleo aumenta, y cuanto mayor es el grado de sindicalización mayor resulta dicha tasa. Más aún, a medida que aumenta el tamaño del sector sindicalizado, la duración media y la incidencia del desempleo tienden a aumentar en todos los sectores. Esto se debe a que los agentes demandan mejores condiciones para tomar y mantener un empleo, ya que les resulta más fácil encontrar rentas monopolísticas en otro lado. Por otra parte, el salario medio aumenta con el tamaño del sector sindicalizado: teniendo en cuenta que aumenta el coste de oportunidad de emplearse en el sector competitivo, los salarios también aumentan en este último sector.

Por tales motivos, toda sociedad afronta el desafío de organizar un sistema que minimice los aspectos indeseables del sindicalismo y maximice su potencial como elemento constructivo en la sociedad.

En particular, existe cierto acuerdo entre los economistas en cuanto a las ventajas de descentralizar el sindicalismo y las negociaciones colectivas. Como describe Pencavel (1999): i) es menos probable que las negociaciones colectivas generen presión sobre los salarios si las mismas tienen lugar en la firma en comparación con las negociaciones colectivas en la industria; ii) es más probable que se alcancen acuerdos laborales que fomenten la productividad en la firma cuando las negociaciones colectivas se realizan en esta; y iii) la influencia de los sindicatos como grupo de presión sobre el gobierno se minimiza si el poder de los sindicatos es local y no nacional. Más aún, al descentralizar la negociación colectiva, los gobiernos deben dejar que las partes negociantes determinen la mayor cantidad de cuestiones posibles.

Sin embargo, vale la pena destacar que si se obliga a los sindicatos a negociar en el ámbito de la firma cuando existe una estructura sindical centralizada, se puede generar una mayor presión sobre los salarios y un aumento del desempleo. Entonces, cuando el grado de cobertura del sindicato es alto, la descentralización de la negociación colectiva puede derivar en mayores tasas de desempleo. Por ello, un ambiente competitivo provee la restricción más efectiva contra las prácticas monopolísticas por parte de los sindicatos y de las firmas (Layard, Nickell y Jackman, 2005; Nickell y Layard, 1999).

Por otra parte, cabe mencionar que, si los sindicatos y las firmas coordinan las actividades relacionadas con la negociación del salario, se pueden reducir algunas de las externalidades generadas por la negociación colectiva,

moderar la presión sobre los salarios y atenuar las consecuencias sobre el desempleo (Bertola, 1999). El problema de la economía completamente sindicalizada y coordinada está en la fragilidad de dicha coordinación. A su vez, la cooperación de las gerencias y los sindicatos reduce los efectos negativos de los sindicatos sobre el crecimiento de la productividad. Estos efectos adversos se producen porque los sindicatos pueden capturar cuasi rentas asociadas a inversiones de distinta índole de las firmas, lo que reduce el nivel de dichas inversiones, y pueden frenar la introducción de nueva tecnología y nuevas prácticas laborales. Con relación a ello, la evidencia empírica muestra que los sindicatos están asociados negativamente con el crecimiento de la productividad, pero que dicha relación desaparece si las gerencias y los sindicatos cooperan (Nickell y Layard, 1999). Nuevamente, un factor clave que lleva a que los sindicatos y los empresarios coordinen y cooperen es la competencia.

Existen, pues, motivos sólidos para fomentar la competencia en el mercado de bienes en todos los sectores de la economía. El aspecto crucial para mejorar el funcionamiento del sistema de las relaciones industriales no reside en descentralizar el proceso de negociación colectiva, sino en introducir competencia en la economía (Pencavel, 1999).

Evaluación de la agenda

Teniendo en cuenta el análisis anterior, parece que hay cierto margen a la hora de reconsiderar la agenda reformista del mercado de trabajo en América Latina (en el apartado 6 se presentan algunas dimensiones en las cuales podría extenderse). Entre todas las reformas consideradas en dicha agenda, las más relevantes parecen ser sin duda las relacionadas con la negociación colectiva.

Los intentos de reforma del mercado de trabajo en América Latina durante las últimas dos décadas se basaron en esta agenda común. En lo que resta del presente apartado se detallan las reformas que efectivamente tuvieron lugar en los distintos países latinoamericanos.

2.2. Las reformas de la legislación laboral en América Latina

En la mayoría de los países de América Latina las modificaciones legales relacionadas con el mercado de trabajo han sido numerosas y amplias, teniendo en general como objetivo flexibilizar el funcionamiento del mercado de trabajo. En el cuadro VII.1 se sintetizan las principales reformas

laborales por país, señalando aquellas instituciones en las que se han realizado reformas tendientes a flexibilizar el funcionamiento del mercado de trabajo a partir de 1990.

Cuadro VII.1
SÍNTESIS DE LA REFORMA LABORAL EN AMÉRICA LATINA

	Argentina	Brasil	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
Nuevas modalidades de contrato temporal	•	•		•		•								•			
Extensión del período de prueba	•										•			•			•
Ampliación de causas de despido					•							•		•			
Nuevo régimen de indemnizaciones por despido	•	•		•		•								•			
Modificaciones del monto de la indemnización por terminación de la relación laboral	•			•	•	•		•			•	•		•			
Salario mínimo integral				•										•	•		•
Flexibilidad horaria	•	•		•										•			
Flexibilidad salarial por convenio colectivo														•	•		•
Exenciones a la ley laboral con relación a las pymes	•	•		•								•					
Mayor descentralización en la negociación colectiva	•													•			
Obligatoriedad de cláusulas para la homologación del convenio colectivo	•																
Traslado a la negociación de determinados aspectos de la relación laboral	•	•										•		•			•
Nuevas formas de solución extrajudicial de conflictos	•				•									•			

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (2005).

Se puede notar que Argentina y Perú son los países que presentan las reformas más profundas, aunque en el caso de Argentina desde 1990 han tenido lugar modificaciones generales con orientaciones diversas, en las que la protección y la flexibilidad se han ido alternado. Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá también introdujeron reformas, que si bien fueron menos extensas, no por ello dejaron de afectar instituciones centrales de la relación laboral. Hasta países de reconocido carácter protector en el ámbito

legal, como República Dominicana y Venezuela, introdujeron algunas reformas. En Chile, Guatemala y Nicaragua las reformas han sido menores, mientras que en El Salvador y Paraguay, si bien ha habido reformas de carácter extenso, estas no presentan formalmente rasgos que permitan calificarlas como flexibilizadoras del funcionamiento del mercado de trabajo. Por último, en Bolivia, Honduras, México y Uruguay, no se puede hablar de reforma laboral stricto sensu.

Los temas más reformados han sido las modalidades de contrato, las causas de despido, la indemnización en caso de terminación de la relación de trabajo y, en menor medida, la flexibilización salarial y horaria. Por otra parte, si bien la mayor parte de las reformas e intentos de reforma desde los noventa parecen responder a temas relativos a las relaciones individuales, lo cierto es que la mayor parte de las iniciativas más recientes abandona lo individual y revisa las relaciones laborales colectivas (Organización Internacional del Trabajo, 2005).

Modificaciones de las relaciones individuales de trabajo

En cuanto a la regulación de las relaciones individuales, los principales cambios legislativos se refieren al régimen del contrato de trabajo y a las condiciones de trabajo.

Contrato de trabajo

La contratación y la terminación de la relación de trabajo son dos momentos clave del desarrollo de la relación laboral individual y, por tanto, dos de los puntos centrales de las reformas legislativas latinoamericanas en las últimas décadas.

Modalidades del contrato de trabajo

La regla aplicada por las legislaciones en América Latina en su origen fue la preferencia por el contrato de duración indeterminada. Sin embargo, algunas reformas del contrato de trabajo, principalmente las de Argentina en sus primeras manifestaciones, Chile, Colombia, Perú y, con menor amplitud, Brasil y Panamá, consistieron en aligerar o eliminar las reglas que emplazaban al contrato de duración indeterminada como la forma preferida de contrato de trabajo. Prevalió en estos casos la idea según la cual el contrato de duración determinada se adaptaba mejor a las necesidades que la empresa demandaba, permitía la movilidad de la mano de obra y reducía de forma notable los costes laborales. En la mayoría de las reformas operadas se ampliaron los supuestos para la celebración y renovación de

los contratos de carácter temporal, así como para la extensión de su duración, con miras al fomento del empleo y a las necesidades económicas, productivas y organizativas de la empresa.

Por otra parte, la modificación de la duración del período de prueba no ha sido tan ampliamente utilizada en la región como en algunos países europeos. En general, el período de prueba máximo oscila entre dos (Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay) y tres meses (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Panamá).

Protección del empleo

La preferencia por el contrato por tiempo indeterminado se complementa tradicionalmente en la legislación con limitaciones en cuanto a la finalización del mismo por parte del empleador. Se protege al trabajador frente al despido arbitrario e injustificado, sin que medie culpa suya. Sin embargo, una regulación estricta de la extinción de la relación de trabajo puede limitar las posibilidades de adaptación de la empresa a las situaciones cambiantes del mercado y a las exigencias de la competitividad.

En general, el debate se centra en las causas de despido, la duración del preaviso y su posible sustitución por una compensación económica, la indemnización, y, en menor medida, en la figura del reintegro. La terminación de la relación de trabajo ha sido objeto de reformas en la mayor parte de los países de la región, con cambios importantes. En términos generales, se ha buscado la simplificación del procedimiento, la ampliación de las causas que justifican el despido y la reducción de la indemnización.

Condiciones de trabajo

Las leyes laborales no solo regulan el inicio y la terminación del contrato de trabajo, sino también el contenido del mismo. Esto no impide que las partes cambien o completen el contrato, siempre que respeten las regulaciones imperantes. En las reformas recientes se llevaron a cabo algunos cambios en materia de tiempo de trabajo, vacaciones y licencias, salarios y costes laborales no salariales.

Tiempo de trabajo

En general, las normas en esta materia no presentan grandes diferencias entre países. La gran mayoría de los países mantiene una jornada legal de ocho horas al día, y entre 44 y 48 horas a la semana, con variantes establecidas principalmente a través de convenios colectivos. La duración del descanso es, como mínimo, de nueve a diez horas diarias.

La flexibilización de la jornada de trabajo es aún incipiente, aunque aparece cada vez con más frecuencia. Sus promotores han considerado estas reformas fundamentales para facilitar la adaptación de la empresa a los requerimientos del mercado y para promover el empleo.

Vacaciones y licencias

Las reformas relacionadas con las vacaciones y las licencias se orientan más bien a consolidar dichos beneficios por razones de salud y productividad. En el primer caso, la tendencia es hacia la extensión del período de vacaciones. La duración media de las vacaciones en toda la región es de 15 a 20 días al año, con un período de carencia de once meses o un año de trabajo para poder gozar de este derecho.

En cuanto a las licencias retribuidas, no se realizaron grandes modificaciones, salvo en lo relativo a la licencia por maternidad, cuya duración se ha ido extendiendo. Esta licencia está prevista en todos los países de la región y oscila entre las doce semanas y los cuatro meses.

Salario

La legislación, o la propia Constitución, contienen un régimen de protección del salario con reglas para su fijación (en especial la del salario mínimo), condiciones de modo, tiempo y lugar de su pago, y mecanismos para preservarlo. Algunos de estos aspectos han sido objeto de reforma en América Latina.

Algunas reformas han optado por aclarar el concepto legal de salario para determinar los conceptos que deben ser utilizados como base para calcular las indemnizaciones por despido u otros beneficios laborales y las contribuciones a la Seguridad Social. Por otra parte, las escasas reformas legales sobre el salario mínimo están centradas en puntos concretos, pero no parecen cuestionar la necesidad de establecer un salario mínimo. A su vez, la mayoría de las reformas tienden a garantizar la inembargabilidad del salario (Colombia, Ecuador) o a delimitar la preferencia de los créditos laborales (Nicaragua, República Dominicana, Venezuela).

Costes laborales no salariales

En el transcurso de los últimos años, los costes laborales no salariales se redujeron en una gran cantidad de países. Estas modificaciones tuvieron una doble finalidad: por un lado, abaratar el coste laboral total y, por esa vía, incrementar la competitividad de las empresas; por otro, fomentar una mayor creación de empleo asalariado al abaratar los costes de contratación.

Vale la pena notar que la reducción de los costes laborales no salariales descansó casi exclusivamente en la reducción de las alícuotas que se aplican para establecer la contribución del empleador a la financiación de las prestaciones sociales, la formación profesional y a otros rubros que redundan en beneficio del trabajador y de la empresa. Los aportes del trabajador, por el contrario, se mantuvieron o se incrementaron, debido al cambio en los sistemas de pensiones hacia la capitalización individual.

Modificaciones de las relaciones colectivas de trabajo

Los principales cambios legislativos con relación a la regulación de las relaciones colectivas se refieren a la libertad sindical, las negociaciones colectivas y los conflictos laborales.

Libertad sindical

Las recientes reformas apuntan, en general, a robustecer el derecho sindical, bien sea por evolución de la legislación, o, como en el caso de Chile, por el proceso de recuperación de la democracia.

Además de la supresión de normas restrictivas del derecho de asociación (El Salvador), algunas reformas tienden a facilitar el ejercicio de este derecho, ya sea a través de la reducción del número mínimo de miembros requerido para constituir un sindicato (El Salvador, Panamá), o por la simplificación del trámite de inscripción y la obtención de la personalidad jurídica. Otras reformas extienden el derecho de sindicación a nuevas categorías de trabajadores, facilitan la constitución de sindicatos de empresa, de trabajadores eventuales o transitorios, de independientes, de trabajadores extranjeros, de federaciones y confederaciones, o por rama de actividad. Por último, la protección especial de inamovilidad que se da al trabajador investido de responsabilidades sindicales, salvo en caso de causa justificada de despido por falta grave, ha sido establecida o ampliada en diversos países.

Negociaciones colectivas

Las reformas realizadas en este campo parecen tomar partido por la negociación en el ámbito de la empresa, y cubren esencialmente algunos de los siguientes aspectos: el desarrollo de la negociación colectiva y la homologación y flexibilización de las relaciones individuales de trabajo a través de la negociación.

Varias reformas tienden a favorecer el desarrollo de la negociación colectiva, ya sea mediante la extensión del número de materias sobre las cuales pueden versar, de su ámbito, incluida la función pública, o del mayor radio acordado a las llamadas "negociaciones no reguladas". Además,

se ha tratado de consolidar la negociación colectiva como una actividad sindical al prohibir en varios países que los grupos de trabajadores puedan contratar colectivamente cuando existe de por medio un sindicato.

Por otro lado, las reformas tienden a fortalecer el papel del sindicato al extender la obligación de pagar cuotas sindicales a los trabajadores beneficiarios de una convención colectiva que no están organizados en sindicatos, y al abrir para las federaciones y confederaciones la posibilidad de negociar colectivamente.

Por último, algunas reformas acentúan el papel de la negociación colectiva para regular el contrato de trabajo, inclusive con cláusulas que alteran el esquema mínimo legal o disminuyen los beneficios de los trabajadores.

Conflictos laborales y prevención o solución de conflictos

Las escasas reformas de los últimos años parecen confirmar una tendencia de menor intervencionismo estatal en materia de conflictos laborales. Estas reformas se refieren tanto al tema de la huelga como al de los mecanismos de prevención y solución de conflictos colectivos.

Las nuevas reformas contemplan una mayor amplitud en la regulación del concepto y supuestos de procedencia de la huelga, incluida la huelga en la función pública y la huelga de solidaridad. Al mismo tiempo, algunas legislaciones tratan sobre el ejercicio de ese derecho, bien sea mediante el establecimiento de un preaviso, o de un lapso máximo de duración.

De todas formas, la mayor apertura se nota en la presunción de legalidad de la huelga, la precisión en los supuestos de ilegalidad y el efecto más atenuado que se da a la declaratoria de ilegalidad. Aun así, el ejercicio de la huelga suele estar sometido a serios condicionamientos que la desestimulan.

Finalmente, algunas reformas se refieren a los servicios esenciales, en las que se prohíbe o se limita la huelga, y a los servicios mínimos en caso de esta.

3. Las instituciones del mercado de trabajo en América Latina

En el presente apartado se analizan las instituciones del mercado de trabajo de los países de América Latina a partir de una serie de comparaciones con las instituciones de los países pertenecientes a la OCDE, para alcanzar, así, una comprensión más acabada de las instituciones incluidas en la agenda reformista.

3.1. Protección del empleo

En el cuadro VII.2 se presenta una serie de indicadores relacionados con las regulaciones sobre la terminación de la relación laboral: el índice de dificultad de despido, el índice de protección del empleo y el coste de despido. El primero de ellos, el índice de dificultad de despido, elaborado por el Banco Mundial (2006), se basa en ocho componentes: i) si la redundancia no se considera causa justa para despidos; ii) si el empleador necesita notificar a una tercera parte para despedir a un trabajador redundante; iii) si el empleador necesita notificar a una tercera parte para despedir a un grupo de 20 o más trabajadores redundantes; iv) si el empleador necesita la aprobación de una tercera parte para despedir a un trabajador redundante; v) si el empleador necesita la aprobación de una tercera parte para despedir a un grupo de 20 o más trabajadores redundantes; vi) si la ley requiere que el empleador considere opciones de reubicación o capacitación antes que el despido por redundancia; vii) si se aplican reglas de prioridad para las redundancias; y viii) si se aplican reglas de prioridad para volver a contratar. Para cada cuestión, si la respuesta es afirmativa, se le asigna un valor de 1 al país, y 0 en caso contrario. Las cuestiones (i) y (iv), al comprender las regulaciones más restrictivas, poseen ponderación doble en la construcción del índice.

En línea con el índice anterior, Botero y otros (2003) computan el índice de protección del empleo teniendo en consideración: i) las causas de despido justificado; ii) los procedimientos del trámite de despido; iii) el preaviso; iv) el pago de indemnizaciones; y v) los principios constitucionales relacionados con la protección contra el despido. El índice toma valores más altos cuanto mayor es el nivel de protección.

Por último, el Banco Mundial (2006) elabora un indicador del coste de despido que mide el coste de los requerimientos de preaviso y los pagos debidos al despido de un trabajador redundante, expresado en salarios semanales.

En el cuadro VII.2 se muestra que, en promedio, el empleo está más protegido en los países seleccionados de América Latina que en los de la OCDE. Este mayor nivel de protección lleva a que el coste de despido en Latinoamérica duplique, en promedio, al de los países de la OCDE en términos de salarios semanales. Por otra parte, cabe destacar la variación que presentan los tres indicadores entre los países de cada grupo, en especial en el caso de los países latinoamericanos.

Heckman y Pagés (2004) también cuantifican los costes de las regulaciones relacionadas con la protección del empleo (como fracción del

Cuadro VII.2

TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE

País	Índice de dificultad de despido (2006)	Índice de protección del empleo (1997)	Coste de despido (2006) ^a
LAC			
Argentina	20	0,44	138,7
Bolivia	100	0,57	99,5
Brasil	0	0,69	36,8
Chile	20	0,31	52,0
Colombia	20	0,62	58,6
Costa Rica	0		35,3
Ecuador	50	0,67	135,4
El Salvador	0		85,7
Guatemala	0		101,1
Honduras	0		43,3
México	40	0,71	74,3
Nicaragua	0		23,8
Panamá	70	0,67	44,0
Paraguay	60		112,9
Perú	80	0,70	52,0
Puerto Rico	20		0,0
Rep. Dominicana	30	0,33	87,6
Uruguay	0	0,03	31,2
Venezuela	100	0,64	47,3
<i>Promedio LAC</i>	<i>32</i>	<i>0,53</i>	<i>66,3</i>
OCDE			
España	50	0,50	56,3
Estados Unidos	0	0,08	0,0
Grecia	50	0,29	69,3
Hungría	10	0,22	34,5
Italia	40	0,24	1,7
<i>Promedio OCDE</i>	<i>27</i>	<i>0,29</i>	<i>32,8</i>

^a En salarios semanales.

Fuente: elaboración propia según Banco Mundial (2006) y Botero y otros (2003).

salario medio mensual). Los indicadores que construyen incluyen todas las regulaciones que aumentan el coste de despido de un trabajador por razones económicas.

En el cuadro VII.3 se muestra que, en promedio, el preaviso es de un mes o el equivalente a 0,63 salarios mensuales (en valor esperado) en los países latinoamericanos. Sin embargo, el preaviso tiende a ser más estricto en los países de la OCDE, en particular al tratarse de trabajadores calificados. A su vez, en la mayoría de los países de la OCDE el preaviso aumenta con la antigüedad del trabajador, motivo por el cual no se observan pagos por antigüedad en estos países.

Por otra parte, la indemnización promedio como fracción del salario medio mensual es tres veces mayor en América Latina que en la OCDE. Cabe destacar que en varios países de la OCDE, como Bélgica, Finlandia, Japón, Noruega y Suecia, no existe indemnización por despido.

Cuadro VII.3
COSTE DE LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE
(1999)

País	Preaviso (EPV)	Indemnización (EPV)	Pago por antigüedad (EPV)
LAC			
Argentina	0,80	2,20	0,00
Bolivia	1,77	2,99	0,00
Brasil	0,59	2,45	9,82
Chile	0,59	2,79	0,00
Colombia	0,30	3,49	9,82
Costa Rica	1,05	2,60	0,00
Ecuador	0,59	3,30	9,82
El Salvador	0,06	2,99	0,00
Honduras	0,59	2,94	0,00
México	0,59	2,57	0,00
Nicaragua	0,59	1,97	0,00
Panamá	0,59	2,09	0,75
Paraguay	0,68	1,49	0,00
Perú	0,00	3,80	9,82
Rep. Dominicana	0,59	2,16	0,00
Uruguay	0,00	2,23	0,00
Venezuela	0,93	2,03	5,97
<i>Promedio LAC</i>	<i>0,63</i>	<i>2,46</i>	<i>2,42</i>
OCDE			
España	0,59	2,58	0,00
Estados Unidos	0,00	0,00	0,00
Grecia	0,00	1,34	0,00
Hungría	0,87	0,73	0,00
Italia	0,60	2,63	0,00
<i>Promedio OCDE</i>	<i>0,89</i>	<i>0,82</i>	<i>0,00</i>

Nota: EPV se refiere al valor presente esperado descontado.

Fuente: elaboración propia según Heckman y Pagés (2004).

Por último, el pago por antigüedad es obligatorio solo en seis países de América Latina. Sin embargo, los costes esperados descontados estimados son significativos cuando dicha regulación está vigente. En Colombia, Brasil, Ecuador y Perú los empleadores están obligados a depositar aproximadamente un salario mensual todos los años en las cuentas de ahorro

de los trabajadores. A lo largo de la vida de un trabajador, esta regulación genera un coste esperado de aproximadamente diez salarios mensuales en esos cuatro países.

Al agregar el preaviso, la indemnización y el pago por antigüedad se puede notar que, en línea con los indicadores reportados por el Banco Mundial (2006) y Botero y otros (2003), los costes relacionados con la protección del empleo son bastante mayores en América Latina que en los países de la OCDE.

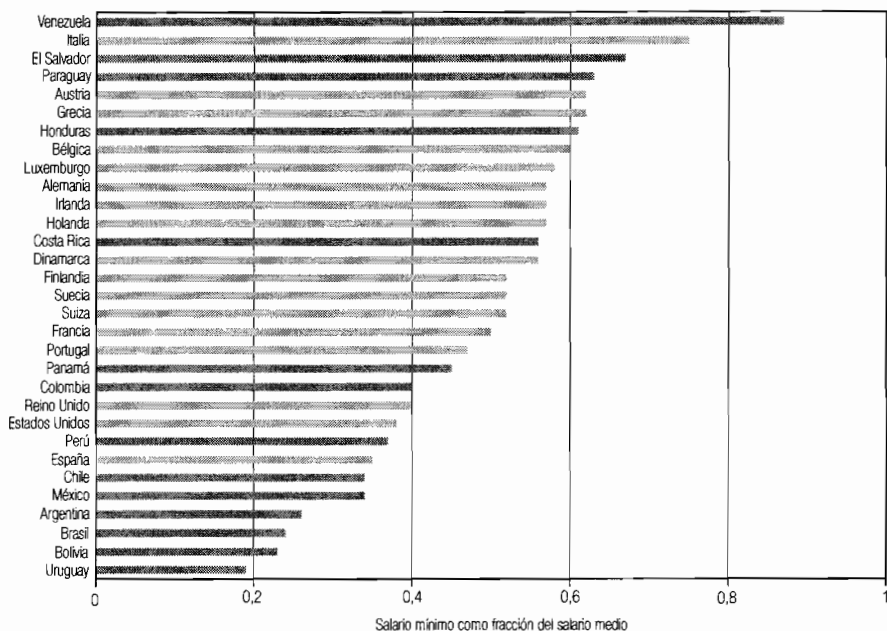
3.2. Condiciones de trabajo

Una regulación muy frecuente en los países de América Latina es el salario mínimo, cuyo objetivo es aumentar el salario de los trabajadores más pobres. En el gráfico VII.2 se muestra el salario mínimo en varios países de América Latina y de la OCDE, estandarizado por el salario medio². Se puede ver también que mientras la mayoría de los países latinoamericanos aparecen en el rango más bajo de la distribución, otros lo hacen en el más alto (Heckman y Pagés, 2004).

A pesar de ser informativo, el hecho de estandarizar el salario mínimo por el primer momento de la distribución no es suficiente para determinar si el salario mínimo opera efectivamente o no. La cantidad de trabajadores afectados depende de momentos superiores de la distribución: una mayor dispersión de la dotación de capital humano (varianza), o una fracción importante de trabajadores con una dotación pobre (asimetría), llevan a que una mayor cantidad de trabajadores se vean afectados por un determinado salario mínimo estandarizado por el salario medio. Por tal motivo, en el cuadro VII.4 se ofrecen algunas medidas adicionales. La primera columna presenta el salario mínimo estandarizado por el salario medio, mientras que la segunda estandariza por el salario mediano. La mediana es una mejor medida de tendencia central, ya que es menos sensible a valores extremos en la parte superior y a la compresión de la parte inferior debida al salario mínimo. Por último, en la tercera columna se estandariza por el salario correspondiente al décimo cuantil de la distribución.

² Las observaciones son de principios de los noventa para los países de la OCDE, y de mediados y finales de los noventa para los países de América Latina.

Gráfico VII.2
SALARIO MÍNIMO ESTANDARIZADO POR EL SALARIO MEDIO EN
AMÉRICA LATINA Y LA OCDE



Fuente: Heckman y Pagés (2004)

Cuadro VII.4
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DEL SALARIO MÍNIMO Y LA
DISTRIBUCIÓN DEL SALARIO EN AMÉRICA LATINA (1996-1999)

País	Año	Salario mínimo					Asimetría
		Medio	Mediano	Décimo cuantil	Desvío estándar		
Argentina ^a	1998	0,26	0,33	0,67	0,67	0,53	
Bolivia	1997	0,22	0,34	0,80	0,80	0,51	
Brasil	1998	0,24	0,43	1,00	0,86	0,61	
Brasil ^a	1998	0,22	0,37	1,00	0,71	0,60	
Chile	1996	0,34	0,55	1,09	0,77	0,58	
Colombia ^a	1998	0,40	0,68	1,00	0,51	1,16	
Honduras	1999	0,62	0,90	2,26	0,80	-0,14	
México ^a	1999	0,34	0,48	0,87	0,64	0,83	
Uruguay ^a	1998	0,19	0,27	0,64	0,72	0,06	

Nota: las muestras incluyen individuos entre 16 y 65 años de edad que trabajan 30-50 horas como trabajadores asalariados.

^a Áreas urbanas.

Fuente: Maloney y Núñez Mendez (2004).

Al considerar dichos indicadores adicionales, se puede notar que se revierte el ranking entre Argentina y Brasil. De ese modo, Brasil aparece como uno de los países con el salario mínimo más operativo (potencialmente). Esto tiene sentido ya que la varianza del salario es mayor en Brasil que en el resto de los países analizados.

Para analizar el resto de las condiciones del contrato laboral vale la pena tener en cuenta el índice de condiciones de empleo y el índice de rigidez en los horarios computados en el cuadro VII.5. El índice de condiciones de empleo, elaborado por Botero y otros (2003), cubre tres áreas: i) la flexibilidad con relación al tiempo de trabajo (incluyendo el descanso diario obligatorio, la cantidad máxima de horas de trabajo por semana, la prima por horas extras y las restricciones en cuanto al trabajo nocturno y al trabajo durante los fines de semana); ii) el pago obligatorio por días no laborables (incluyendo vacaciones y licencia por maternidad); y iii) la legislación referida al salario mínimo. El índice toma valores más altos cuanto mayor es el nivel de regulación. Por otra parte, el índice de rigidez de los horarios, elaborado por el Banco Mundial (2006), consta de cinco componentes: i) si el trabajo nocturno es irrestricto; ii) si el trabajo durante los fines de semana es irrestricto; iii) si la semana laboral puede consistir de 5,5 días; iv) si el trabajo semanal puede extenderse a 50 horas o más (incluyendo horas extras) durante dos meses al año; y v) si los días de licencia anual pagos son 21 días laborables o menos. Para cada una de estas preguntas, si la respuesta es negativa al país se le asigna un valor de 1, y 0 en caso contrario. Nuevamente, los valores más altos indican un mayor nivel de regulación.

En primer lugar se puede notar que los países de la OCDE presentan una mayor variación en los dos índices. Por otra parte, a pesar de exhibir en promedio un índice de rigidez en los horarios similar al de los países de la OCDE, los países latinoamericanos seleccionados muestran en promedio un índice de condiciones de empleo bastante más grande, por lo cual se podría pensar que los mismos imponen en general mayores restricciones en cuanto a las condiciones de trabajo, aunque la evidencia no es importante.

Cuadro VII.5
CONDICIONES DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE

País	Índice de condiciones de empleo (1997)	Índice de rigidez en los horarios (2006)
LAC		
Argentina	0,72	60
Bolivia	0,87	60
Brasil	0,86	60
Chile	0,55	20
Colombia	0,82	40
Costa Rica		40
Ecuador	0,62	60
El Salvador		40
Guatemala		40
Honduras		40
México	0,77	40
Nicaragua		60
Panamá	0,84	20
Paraguay		60
Perú	0,74	60
Puerto Rico		20
Rep. Dominicana	0,77	40
Uruguay	0,52	60
Venezuela	0,84	60
<i>Promedio LAC</i>	<i>0,74</i>	<i>46</i>
OCDE		
España	0,85	60
Estados Unidos	0,29	0
Grecia	0,78	80
Hungría	0,90	80
Italia	0,51	60
<i>Promedio OCDE</i>	<i>0,56</i>	<i>47</i>

Fuente: elaboración propia según el Banco Mundial (2006) y Botero y otros (2003).

3.3. Costes laborales no salariales y Seguridad Social

En América Latina muchos programas de protección social, como las pensiones por vejez, los sistemas de salud públicos y los subsidios por desempleo, se financian a partir de contribuciones sobre la nómina (Heckman y Pagés, 2004). Con relación a esto, en el cuadro VII.6 se muestran las tasas de las contribuciones a la Seguridad Social y del impuesto sobre la nómina en algunos países seleccionados de América Latina y la OCDE. En particular, las dos primeras columnas computan la carga de la Seguridad Social de los trabajadores y de los empleadores, respectivamente, mientras que la tercera

columna presenta la tasa del impuesto sobre la nómina (distinto de la contribución a la Seguridad Social). Finalmente, la cuarta columna refleja la tasa impositiva total como la suma de las tres columnas anteriores.

Cuadro VII.6
CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL E IMPUESTOS SOBRE
LA NÓMINA EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2004)

País	Carga Seguridad Social (%)		Tasa del impuesto sobre la nómina (%)	Tasa impositiva total (%) ^a
	Trabajador	Empleador		
LAC				
Argentina	17	21-25	0	38-42
Brasil	7,65-11	3,1-3,3	8,5	19,15-22,8
Chile	19,09-19,55	0,95	0,05	20,05-20,55
Colombia	7,375	20,125	9	36,5
Costa Rica	9	23	0	32
Ecuador	9,35	11,15	1	21,5
El Salvador	4	9,5	5,5	19
Guatemala	2,5-4,5	9-10	0	11,5-14,5
Honduras	3,5	7	1	15
México	6,73	30,19	6-8	42,29-44,92
Nicaragua	4,25-6,25	9-15	2	15,25-23,5
Panamá	7,25	11,31-16,35	2,75	21,31-26,35
Perú	13	9,53-10,55	2	24,53-25,55
Venezuela	6,25-6,5	15,42-16,17	2,5-4,5	24,17-27,17
Promedio LAC	8,35-8,92	12,87-14,16	2,87-3,16	24,09-26,24
OCDE				
España	6,35-6,4	30,8	0	37,15-37,2
Estados Unidos	7,65	7,65	0	15,3
Grecia	15,9-19,4	27,96-34,96	0	43,86-54,36
Italia	4-6	32-36	0	36-42
Promedio OCDE	6,85-8,01	20,22-23,36	3,17-4,03	30,24-35,4

Nota: todas las contribuciones están computadas como porcentaje del salario del empleado.

^a Suma de las tres columnas anteriores.

Fuente: elaboración propia según Alm y Wallace (2004).

Nuevamente, las cifras muestran una gran variación entre los distintos países de cada grupo. Sin embargo, lo más importante es que en promedio la tasa impositiva total sobre la nómina de los países de la OCDE supera a la de los países latinoamericanos seleccionados en 5-10 puntos porcentuales aproximadamente. Esta diferencia se explica principalmente por las mayores contribuciones a la Seguridad Social por parte de los empleadores en los países de la OCDE.

Por su parte, Heckman y Pagés (2004) cuantifican el coste de las regulaciones de la Seguridad Social y de los impuestos sobre la nómina (como fracción del salario promedio mensual) a partir de las contribuciones obligatorias sobre la nómina con relación a la vejez, discapacidad y muerte, enfermedad y maternidad, lesiones de trabajo y seguro de desempleo. Para cuantificar los costes de forma tal que puedan ser comparados con los indicadores de protección del empleo, los autores computan el coste esperado de la Seguridad Social en el momento de realizar la contratación.

Cuadro VII.7
COSTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL (SS) EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE
(1999)

Pais	Contribución a la SS (EPV)	Contribución a la SS (% salario)	Contribución a la SS (% costes totales de las regulaciones)
LAC			
Argentina	44,49	34	93,69
Bolivia	31,16	24	86,76
Brasil	37,65	29	74,53
Chile	27,20	21	88,95
Colombia	38,75	30	74,01
Costa Rica	35,05	27	90,58
Ecuador	22,85	18	62,50
El Salvador	27,26	21	89,94
Honduras	13,63	11	79,43
México	29,50	23	90,33
Nicaragua	19,47	15	88,37
Panamá	15,19	12	81,58
Paraguay	27,26	21	92,63
Perú	27,26	21	66,69
Rep. Dominicana	16,23	13	85,52
Uruguay	52,58	41	95,93
Venezuela	18,43	14	67,37
Promedio LAC	26,39	20	82,45
OCDE			
España	49,43	38	93,98
Estados Unidos	23,56	18	100,00
Grecia	46,54	36	97,20
Hungría	65,56	51	97,63
Italia	91,53	71	96,60
Promedio OCDE	40,55	31	95,97

Nota: EPV se refiere al valor presente esperado descontado.

Fuente: elaboración propia según Heckman y Pagés (2004).

La información presentada en el cuadro VII.7 es consistente con la reportada en el cuadro VII.6. A su vez, se puede notar que los costes de la Seguridad Social son muy grandes con relación a los costes asociados a la protección del empleo, ya que constituyen una fracción muy importante de los costes totales de las regulaciones (tercera columna). En el país latinoamericano promedio, los pagos por la Seguridad Social ascienden al 82% de los costes totales de las regulaciones laborales. Sin embargo, ese porcentaje es todavía mayor para los países de la OCDE.

Por último, en el cuadro VII.8 se presenta el índice de beneficios por vejez, discapacidad y muerte, el índice de beneficios por enfermedad y el índice de beneficios por desempleo, elaborados por Botero y otros (2003). Dichos índices resultan útiles para analizar el grado de generosidad del sistema de Seguridad Social en los distintos países.

El índice de beneficios por vejez, discapacidad y muerte consta de cuatro indicadores. El primero de ellos está relacionado con la generosidad de la

Cuadro VII.8
GENEROSIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN
AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (1997)

País	Índice de beneficios por vejez, discapacidad y muerte	Índice de beneficios por enfermedad	Índice de beneficios por desempleo
LAC			
Argentina	0,37	0,94	0,85
Bolivia	0,23	0,88	0,00
Brasil	0,51	0,58	0,56
Chile	0,46	0,79	0,73
Colombia	0,66	0,79	0,85
Ecuador	0,62	0,79	0,49
México	0,73	0,80	0,00
Panamá	0,69	0,86	0,60
Perú	0,42	0,82	0,00
Rep. Dominicana	0,63	0,81	0,00
Uruguay	0,48	0,75	0,76
Venezuela	0,64	0,84	0,63
<i>Promedio LAC</i>	<i>0,54</i>	<i>0,80</i>	<i>0,46</i>
OCDE			
España	0,73	0,76	0,81
Estados Unidos	0,57	0,67	0,66
Grecia	0,71	0,78	0,80
Hungría	0,55	0,83	0,78
Italia	0,64	0,88	0,73
<i>Promedio OCDE</i>	<i>0,66</i>	<i>0,76</i>	<i>0,75</i>

Fuente: elaboración propia según Botero y otros (2003).

pensión, calculada como la diferencia normalizada entre la edad de retiro legal y la esperanza de vida del trabajador. El segundo, el tiempo necesario de contribución para acceder a la pensión, se mide mediante el número de meses de contribución necesarios por ley para alcanzar una pensión estándar. El tercer indicador es el porcentaje del salario mensual del trabajador establecido por la ley para cubrir los beneficios por vejez, discapacidad y muerte. El último es la tasa de recambio, calculada como el porcentaje del salario previo al retiro cubierto por la pensión estándar. La metodología utilizada para los índices de beneficios por enfermedad y beneficios por desempleo es similar. Los tres índices toman valores más altos cuanto mayor es el nivel de generosidad del sistema de Seguridad Social.

En línea con los resultados anteriores, las cifras reportadas en el cuadro VII.8 muestran que, en general, el sistema de Seguridad Social es más generoso en los países de la OCDE que en los países latinoamericanos. Por otro lado, resulta interesante notar la gran variación que presentan los países de América Latina en los tres índices, en particular en el caso del índice de beneficios por desempleo.

3.4. Negociación colectiva

Los sindicatos en América Latina tienden a organizarse en el ámbito de la firma o en el sectorial, y generalmente son débiles. En la mayoría de los casos, el Estado interviene en la registración y acreditación, así como en el proceso de negociación colectiva. El Estado autoriza solamente a ciertos sindicatos a tener autoridad de representación (Argentina, Brasil, México y Perú), e interviene en la resolución de conflictos y en el proceso de arbitraje (Argentina y México). Solo en Argentina y en Brasil la negociación colectiva está muy centralizada sectorialmente, mientras que en Colombia y Nicaragua la negociación sectorial coexiste con la negociación en el ámbito de la firma. En México, la negociación colectiva se lleva a cabo a nivel de la firma, aunque se alcanza un alto grado de centralización a través de una fuerte estructura corporativista y de la disciplina de los sindicatos. Por otra parte, en los países de la OCDE los sindicatos son más fuertes, y la negociación colectiva tiende a ser nacional o sectorial (Heckman y Pagés, 2004).

De acuerdo con la información de ILO (1998), la densidad de los sindicatos (union density) como porcentaje del empleo no agrícola resulta relativamente alta en Argentina, Brasil, México y Nicaragua. La afiliación a los sindicatos tiende a ser mayor en los países en los cuales la negociación

colectiva es más centralizada. Sin embargo, la densidad de los sindicatos es menor en América Latina que en los países industrializados³. A su vez, existen grandes diferencias en cuanto a las tasas de cobertura. Las tasas de cobertura en América Latina tienden a ser bastante menores que las de los países de la OCDE, con tasas de afiliación similares, ya que en estos últimos países los acuerdos colectivos se extienden a la mayoría de los empleados a pesar de ser negociados por una minoría.

En América Latina la influencia que ejerce la negociación colectiva sobre el salario y las condiciones de empleo, medida por las tasas de afiliación, ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo, una tendencia bien documentada para los países de la OCDE. Esta caída ha sido particularmente importante en Argentina, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela (Heckman y Pagés, 2004).

4. El alcance de la reforma laboral en América Latina

Una vez analizadas las reformas de los últimos años y las instituciones del mercado de trabajo de los países de América Latina, resulta conveniente analizar el alcance de dichas reformas y la manera en que deberían tratarse en adelante las cuestiones ya instaladas en la agenda reformista. Como se mencionó anteriormente, en el apartado 6 se presenta algunas dimensiones en las cuales podría extenderse dicha agenda.

En primer lugar, a pesar de las reformas introducidas con el fin de permitir un uso más amplio de los contratos de duración determinada, las restricciones a la contratación siguen siendo más importantes en América Latina que en los países de la OCDE. Sin embargo, existen buenos argumentos para no confiar en el camino de los contratos por tiempo determinado para alcanzar un mejor funcionamiento del mercado laboral. Para reducir el grado de protección del empleo es conveniente hacerlo de la misma forma para todos los trabajadores en vez de crear una nueva clase de trabajadores a partir de una nueva modalidad de contrato.

³ La información de la ILO (1998) corresponde a mediados de los noventa. El promedio de los países industrializados incluye a Francia, España, Estados Unidos, Grecia, Alemania, Italia, Reino Unido, Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Islandia, Irlanda, Suecia y Canadá.

Con relación a la protección del empleo, la evidencia muestra que en general el empleo está más protegido en los países de América Latina que en los de la OCDE, a pesar de las reformas introducidas en los primeros para ampliar las causas que justifican el despido, simplificar el procedimiento y reducir la indemnización. Sin embargo, no hay evidencia firme que muestre que la protección del empleo afecta significativamente al desempleo o al crecimiento de la productividad, por lo cual no resulta obvio que reducir la protección al empleo deba ser la prioridad de la nueva agenda reformista en América Latina.

Por otra parte, las tasas impositivas totales sobre la nómina de los países de la OCDE superan en general a las de los países latinoamericanos en varios puntos porcentuales. Estas diferencias se deben esencialmente a las reformas que se llevaron a cabo en los países de América Latina con relación a los costes laborales no salariales, las cuales redujeron las alícuotas que se aplican para establecer las contribuciones de los empleadores a la Seguridad Social. Sin embargo, dichas diferencias se ven reflejadas en la generosidad de los distintos sistemas de Seguridad Social. Estos son más generosos en los países de la OCDE que en los países latinoamericanos. No obstante, como principio general, es una buena idea reducir los impuestos al trabajo siempre y cuando sea prudente en términos fiscales.

Por último, a pesar de las distintas direcciones que tomaron las reformas referidas a las relaciones colectivas de trabajo, ya que por un lado se trató de descentralizar la negociación colectiva, mientras que por el otro se robusteció el derecho sindical y se fortaleció el papel del sindicato, la influencia que ejerce la negociación colectiva sobre el salario y las condiciones de empleo ha ido disminuyendo. Los sindicatos latinoamericanos son débiles en general y las negociaciones colectivas tienden a organizarse en la firma o en el sector, aunque en algunos países la misma sigue siendo altamente centralizada en el ámbito sectorial. Esto implica que la región todavía tiene margen para avanzar en esta cuestión. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el aspecto crucial para mejorar el funcionamiento del sistema de las relaciones industriales no reside solamente en descentralizar el proceso de negociación colectiva, sino en la introducción de competencia en la economía, para de esa forma evitar prácticas monopolísticas por parte de sindicatos y de las firmas, y fomentar la coordinación y la cooperación entre los empresarios y los sindicatos.

5. El mercado de trabajo en América Latina

En este apartado se presenta una serie de indicadores relacionados con el mercado laboral para comparar el desempeño del mercado de trabajo de los países de América Latina con el de los países de la OCDE.

Algunos de los principales indicadores del mercado laboral son la tasa de participación laboral, la tasa de empleo y las horas de trabajo promedio semanales. En el cuadro VII.9 se presentan dichos indicadores para

Cuadro VII.9
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL, TASA DE EMPLEO Y HORAS DE
TRABAJO EN AMÉRICA LATINA (2002-2005)^a Y LA OCDE (2006)^b

País	Tasa de participación laboral	Tasa de empleo	Horas de trabajo (semanales)^c
LAC			
Argentina	0,711	0,620	41,2
Brasil	0,736	0,663	40,8
Bolivia	0,746	0,715	44,6
Colombia	0,717	0,621	45,0
Costa Rica	0,657	0,614	46,1
Chile	0,636	0,573	45,4
Ecuador	0,693	0,667	41,4
El Salvador	0,660	0,614	45,4
Guatemala	0,686	0,673	42,8
Honduras	0,630	0,609	42,0
México	0,656	0,637	46,0
Panamá	0,651	0,594	41,7
Paraguay	0,728	0,669	46,4
Perú	0,742	0,700	44,0
Rep. Dominicana	0,730	0,577	42,1
Uruguay	0,737	0,640	41,6
Venezuela	0,743	0,616	40,8
<i>Promedio LAC</i>	<i>0,695</i>	<i>0,626</i>	<i>43,4</i>
OCDE			
España	0,719	0,657	39,3
Estados Unidos	0,755	0,720	
Grecia	0,670	0,610	42,7
Hungría	0,620	0,573	40,3
Italia	0,627	0,584	38,6
<i>Promedio OCDE</i>	<i>0,705</i>	<i>0,661</i>	<i>38,2</i>

^a Las tasas de participación laboral y empleo corresponden a individuos entre 16 y 64 años de edad. Las horas de trabajo corresponden a individuos mayores de 15 años de edad.

^b Individuos entre 15 y 64 años de edad.

^c Horas semanales en todos los empleos.

Fuente: elaboración propia según Galliani (2006), OCDE (2007) y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

algunos países seleccionados de América Latina y la OCDE, para los cuales se dispone de información comparable. En el caso de los países de América Latina, la información proviene de encuestas de hogares realizadas entre 2002 y 2005, mientras que la información relacionada con los países de la OCDE corresponde al año 2006.

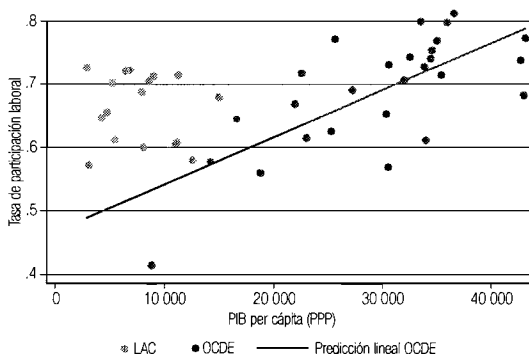
Los datos analizados muestran que la tasa de participación laboral promedio en América Latina es similar a la de los países de la OCDE, mientras que la tasa de empleo promedio de los primeros se encuentra levemente por debajo de la de los últimos. Por otra parte, la cantidad promedio de horas de trabajo semanales en América Latina se encuentra por encima del promedio de los países de la OCDE.

En los gráficos VII.3, VII.4 y VII.5 se explora la relación entre el PIB per cápita (en dólares de Estados Unidos ajustados por PPP), y la tasa de participación laboral, la tasa de empleo y las horas de trabajo semanales, respectivamente, en algunos países seleccionados de América Latina y la OCDE. La información del PIB per cápita corresponde al año 2005.

Los gráficos precedentes muestran que en general tanto las tasas de participación laboral como las tasas de empleo de América Latina se encuentran por encima de los niveles que se esperarían para su grado de desarrollo, mientras que lo contrario ocurre para las horas de trabajo semanales.

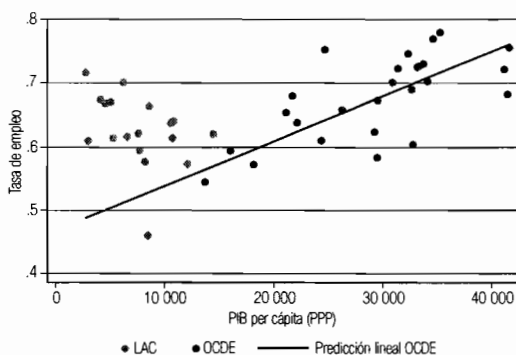
Con relación al desempleo, en el cuadro VII.10 se computa la tasa de desempleo y la duración incompleta de los episodios de desempleo para los países de América Latina y la OCDE seleccionados.

Gráfico VII.3
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL Y PIB PER CÁPITA (PPP) EN
AMÉRICA LATINA (2002-2004) Y LA OCDE (2006)



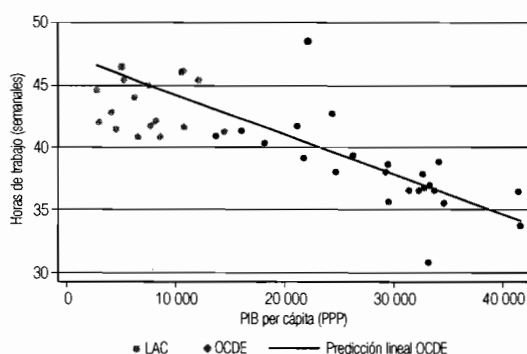
Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2007), SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y World Economic Outlook Database (FMI).

Gráfico VII.4
TASA DE EMPLEO Y PIB PER CÁPITA (PPP) EN AMÉRICA LATINA
(2002-2004) Y LA OCDE (2006)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2007), SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y World Economic Outlook Database (FMI).

Gráfico VII.5
HORAS DE TRABAJO SEMANALES Y PIB PER CÁPITA (PPP) EN
AMÉRICA LATINA (2002-2005) Y LA OCDE (2006)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2007), SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y World Economic Outlook Database (FMI).

En primer lugar, vale la pena resaltar la variación que presentan ambos indicadores entre los distintos países, en particular entre los latinoamericanos. Sin embargo, lo más importante es que la tasa de desempleo promedio en América Latina se encuentra levemente por encima del promedio de la OCDE, mientras que la duración promedio del desempleo en los países latinoamericanos representa la mitad del promedio de los países de la OCDE.

En los gráficos VII.6 y VII.7 se explora la relación entre el PIB per cápita (en dólares de Estados Unidos ajustados por PPP) y la tasa de des-

Cuadro VII.10
TASA DE DESEMPLEO Y DURACIÓN DEL DESEMPLEO EN
AMÉRICA LATINA (2002-2005)^a Y LA OCDE (2006)^b

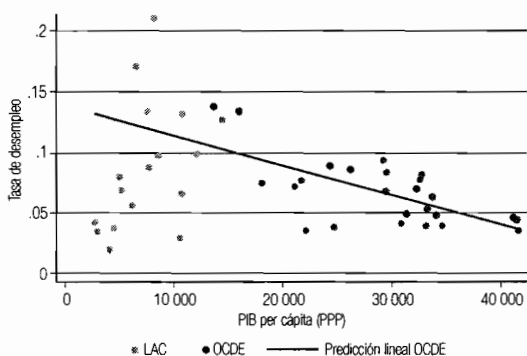
Pais	Tasa de desempleo	Duración del desempleo (en meses)
LAC		
Argentina	0,127	10,2
Brasil	0,098	14,3
Bolivia	0,042	10,1
Colombia	0,134	13,4
Costa Rica	0,066	5,7
Chile	0,099	3,6
Ecuador	0,037	8,6
El Salvador	0,069	1,1
Guatemala	0,019	2,2
Honduras	0,034	
México	0,029	
Panamá	0,088	9,1
Paraguay	0,080	5,4
Perú	0,056	1,2
Rep. Dominicana	0,210	5,1
Uruguay	0,132	3,6
Venezuela	0,170	12,3
<i>Promedio LAC</i>	<i>0,098</i>	<i>7,1</i>
OCDE		
España	0,086	12,0
Estados Unidos	0,046	16,8
Grecia	0,089	
Hungría	0,075	16,3
Italia	0,068	
<i>Promedio OCDE</i>	<i>0,060</i>	<i>14,7</i>

^a La tasa de desempleo corresponde a individuos entre 16 y 64 años de edad, mientras que la duración del desempleo corresponde a individuos mayores de 15 años de edad.

^b Individuos entre 15 y 64 años de edad.

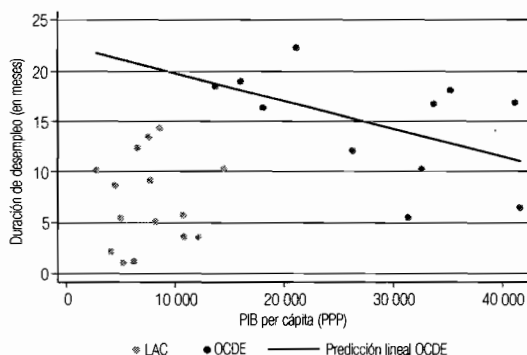
Fuente: elaboración propia según Galiani (2006), OCDE (2007) y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Gráfico VII.6
TASA DE DESEMPLEO Y PIB PER CÁPITA (PPP) EN AMÉRICA LATINA (2002-2004) Y LA OCDE (2006)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2007), SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y World Economic Outlook Database (FMI).

Gráfico VII.7
DURACIÓN DEL DESEMPLEO (EN MESES) Y PIB PER CÁPITA (PPP) EN AMÉRICA LATINA (2002-2005) Y LA OCDE (2006)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2007), SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y World Economic Outlook Database (FMI).

empleo y la duración del desempleo (en meses), respectivamente, en los países seleccionados de América Latina y la OCDE.

Nuevamente, los gráficos muestran que en general América Latina presenta niveles de tasa de desempleo y duración del desempleo inferiores a los que se esperarían para su grado de desarrollo.

6. Asignaturas pendientes y desafíos en América Latina

A pesar de haber alcanzado cierto progreso en cuanto a la implementación de reformas orientadas a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, los países latinoamericanos todavía tienen algunas reformas pendientes y desafíos por delante que la agenda reformista convencional no tuvo en consideración, y que se relacionan con la informalidad y el seguro de salud.

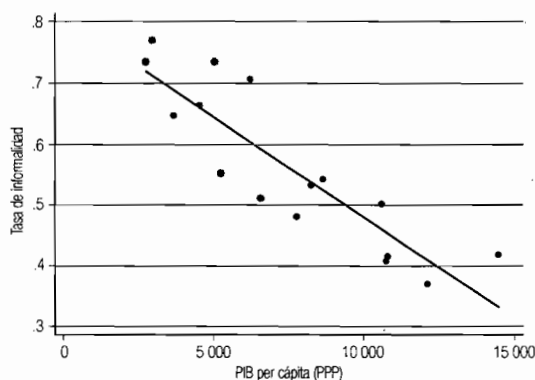
6.1. Informalidad

Una de las principales preocupaciones en los países de América Latina es el alto nivel de informalidad que presentan sus economías. En la actualidad aproximadamente la mitad de los empleados asalariados latinoamericanos trabaja informalmente.

¿Cuáles son los determinantes de la informalidad? Claramente, el tamaño de la economía informal depende de la carga impositiva y de las contribuciones a la Seguridad Social, así como también del resto de las regulaciones que gobiernan la economía oficial. Sin embargo, existen otros factores que afectan el grado de informalidad de una economía que en general son dejados de lado por la literatura.

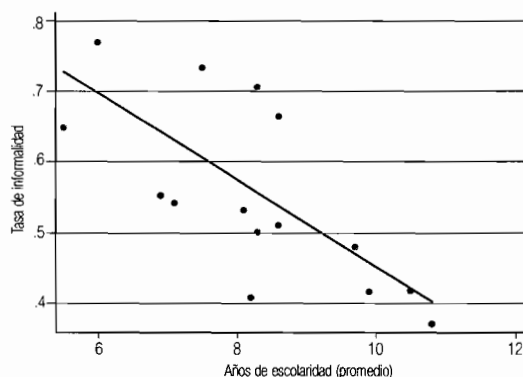
Para llenar ese vacío, Galiani y Weinschelbaum (2007) desarrollan un modelo en el cual, a diferencia de la literatura previa, los trabajadores tienen preferencias no pecuniarias en cuanto al sector en el cual se emplean. De ese modo, existen dos mercados de trabajo en la economía, y tanto las firmas como los trabajadores actúan sin restricciones. Las firmas eligen operar formal o informalmente, y los trabajadores eligen el sector en el cual trabajar. En equilibrio, la capacidad de gestión determina el *size dualism* en las firmas, y el capital humano es el factor que divide a los trabajadores entre aquellos que trabajan en el sector formal y aquellos que lo hacen en el sector informal. A su vez, las distribuciones del capital humano y de la capacidad de gestión afectan el equilibrio de la economía. A partir de allí se desprende uno de los principales resultados del modelo, según el cual es probable que las economías pobres con niveles bajos de capital humano y capacidades de gestión limitadas exhiban niveles altos de informalidad. Con relación a esto, en los gráficos VII.8 y VII.9 se explora la relación entre la tasa de informalidad y el PIB per cápita (en dólares de Estados Unidos

Gráfico VII.8
TASA DE INFORMALIDAD Y PIB PER CÁPITA (PPP)
EN AMÉRICA LATINA (2001-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de información proveniente de la base de datos de CEDLAS.

Gráfico VII.9
TASA DE INFORMALIDAD Y AÑOS DE ESCOLARIDAD (PROMEDIO)
EN AMÉRICA LATINA (2001-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de información proveniente de la base de datos de CEDLAS.

ajustados por PPP) y los años de escolaridad promedio, respectivamente, para algunos países seleccionados de América Latina.

De ese modo se puede apreciar que, más allá de los efectos que tienen las regulaciones y otras cuestiones sobre el nivel de informalidad, este último está fuertemente asociado al grado de desarrollo del país.

Por otro lado, un segundo resultado que se desprende del modelo señalado es que, *ceteris paribus*, los trabajadores secundarios operan en el sector

formal con menor probabilidad que los trabajadores primarios. Esto se debe a que, independientemente de los beneficios netos de operar formalmente de un trabajador con una determinada dotación de capital humano, dichos beneficios son menores si otro miembro del hogar ya opera formalmente. Este resultado no se puede entender a partir de los modelos alternativos tradicionales, en los cuales los trabajadores no pueden elegir el sector en el cual emplearse. Entonces, un aumento en la participación de los trabajadores secundarios tendería a aumentar el nivel de informalidad de la economía. Este efecto explica (parcialmente) el aumento de la informalidad en América Latina de las últimas dos décadas.

Por último, la principal lección del trabajo de Galiani y Weinschelbaum (2007) con relación al diseño de políticas en los países en desarrollo, y en América Latina en particular, es que los gobiernos no solo deben considerar los determinantes de la demanda de trabajo para combatir la informalidad, sino también los determinantes de la oferta de trabajo. Las políticas que reducen la oferta (aumentan) de trabajadores en el mercado de trabajo informal (formal), para unos salarios dados, aumentan el nivel de formalidad de la economía.

6.2. El seguro de salud y el mercado laboral

Una característica de los países de América Latina es que el seguro de salud está fuertemente ligado al estatus laboral. Esta asociación tiene una serie de implicancias muy relevantes sobre el funcionamiento del mercado de trabajo a través de la movilidad de los trabajadores, la determinación del salario y la determinación del empleo (Gruber, 2000). A su vez, plantea serios problemas y desafíos con relación a la protección financiera contra los *shocks* de salud (Baeza y Packard, 2006). Por tales motivos, esta cuestión debería ser incluida inmediatamente en la agenda de los países latinoamericanos.

Movilidad de los trabajadores

Una de las consecuencias teóricas más relevantes que surgen a partir de la vinculación del seguro de salud a la condición laboral es el *job lock*, según el cual los trabajadores no cambian de empleo, aun pudiendo ser más productivos en otros, debido a que esos otros empleos no ofrecen seguro de salud (o por lo menos no ofrecen el seguro que satisface al trabajador). Por ese motivo se produce una pérdida de bienestar, ya que se dejan de realizar reasignaciones que aumentarían la productividad.

Este problema no solo surge en los casos en los cuales los trabajadores quieren pasar de un sector que ofrece seguro a otro que no lo hace, sino también dentro del sector que lo provee, ya que la cobertura de los seguros no es homogénea, existen períodos de prueba, etc.

Por otro lado, como el seguro de salud contratado particularmente es mucho más caro, ofrece una cobertura más reducida, en algunos casos ni siquiera llega a estar disponible, y se aumentan considerablemente los costes de búsqueda del trabajador desempleado. Con relación a ello, el seguro de salud puede a su vez reducir la movilidad en otra dimensión: dentro y fuera de la fuerza de trabajo. Aquellas personas que le asignan un valor importante al seguro de salud van a estar poco dispuestas a abandonar la fuerza de trabajo. En línea con el razonamiento anterior, los trabajadores de edad más avanzada y con un peor estado de salud querrán mantener su empleo en las firmas que ofrezcan seguro de salud (*retirement lock*).

Por último, cabe destacar que el *job lock* no solo tiene implicancias negativas con relación a la eficiencia económica, sino también positivas. Una menor movilidad de los trabajadores permite a las firmas hacerse con los beneficios que surgen a partir de inversiones en capital humano específico a la firma. De ese modo, trabando a los trabajadores en sus empleos, el seguro de salud puede llevar a que las firmas inviertan más en el capital específico de las mismas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que existen otros mecanismos más eficientes para alcanzar dicho objetivo.

La evidencia empírica sobre *job lock* señala que es un fenómeno significativo, ya que el seguro provisto por el empleador reduce la movilidad aproximadamente en un 25-30%. A su vez, los resultados obtenidos muestran que también sería importante el *retirement lock*.

Equilibrio del mercado laboral

Para analizar el efecto de la vinculación del seguro de salud a la condición laboral sobre el equilibrio del mercado de trabajo conviene retomar el modelo de oferta y demanda del mercado laboral presentado anteriormente. Teniendo en cuenta que los costes del seguro aumentan los costes laborales totales, la curva de demanda se desplaza hacia la izquierda, reduciendo los salarios y el nivel de empleo de equilibrio. Sin embargo, los trabajadores pueden valorar el seguro de salud, por lo cual podría aumentar la oferta de trabajo para de ese modo obtener la cobertura provista por el empleador. El desplazamiento de la curva de oferta hacia la derecha reduce aún más los salarios de equilibrio, pero compensa la anterior caída del

empleo de equilibrio. Si los trabajadores valoran el seguro a su coste, dicho coste se traslada completamente a los salarios sin afectar el nivel de empleo de equilibrio. Sin embargo, vale la pena tener en cuenta que si el gobierno ofrece cierta cobertura a los no trabajadores, la curva de oferta se desplaza en menor medida (en caso de que lo haga). No obstante, la evidencia empírica señala que los costes del seguro de salud se trasladan completamente a los salarios por lo que el nivel de empleo se mantiene inalterado.

Participación en programas de asistencia social

Una característica de muchos planes sociales de asistencia en América Latina es que, además de otorgar beneficios en efectivo, los beneficiarios se califican automáticamente para otros programas que proporcionan cobertura en términos de gastos de salud. Teniendo en cuenta que las oportunidades laborales de los potenciales beneficiarios son generalmente empleos de salarios bajos que no ofrecen cobertura de salud, los individuos están poco dispuestos a abandonar los programas gubernamentales para no perder su seguro de salud, por lo cual se produce un *welfare lock*. La literatura empírica sugiere que el seguro de salud es un determinante muy importante de la participación en la asistencia pública.

Una forma de reducir el *welfare lock* es expandir el seguro público, que además trae aparejados efectos adicionales sobre el equilibrio del mercado de trabajo. Uno de ellos es la reducción del *job lock* mencionado anteriormente, por lo cual los trabajadores pueden moverse hacia posiciones más productivas. A su vez, los costes del seguro se trasladan de los empleadores al gobierno, generando un impacto positivo sobre los salarios y, en menor medida, sobre el empleo.

Protección financiera contra shocks de salud

Más allá de los efectos mencionados sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, la vinculación del seguro de salud al empleo formal también lleva a que una fracción considerable de la población esté desprotegida frente a *shocks* de salud y a que la diversificación del riesgo se concentre exclusivamente en los trabajadores formales. Por tales motivos, resulta necesario expandir la cobertura de salud aumentando la participación en el *pool*. Para ello habría que definir derechos explícitos universales a un paquete de beneficios de determinados eventos asegurables, y subsidiar bienes relacionados con la salud (como las vacunas) a los pobres e indigentes, los mayores y otros grupos desfavorecidos.

Por otra parte, un problema adicional que presentan los países de América Latina es que sus seguros de salud sociales cubren todo tipo de eventos independientemente de su naturaleza, es decir, sin tener en cuenta si son asegurables o no. Si los instrumentos que proveen los gobiernos tuviesen en cuenta la naturaleza de las pérdidas, los sistemas de salud podrían proveer protección financiera sostenible. Además, de esa forma se podrían liberar recursos para subsidiar a aquellos que no pueden pagar para diversificar el riesgo, o para financiar actividades preventivas.

Por lo tanto, uno de los desafíos más importantes que afrontan los países latinoamericanos es incluir a los pobres, a los de mayor riesgo (como por ejemplo las personas de edad avanzada) y a los trabajadores autónomos e informales en arreglos que permitan diversificar el riesgo de los *shocks* de salud. En particular, resulta muy difícil establecer los incentivos de participación correctos para los trabajadores autónomos e informales, ya que sus ingresos no son observables, su participación es voluntaria, y tienen acceso a servicios de salud gratuitos provistos por el sector público. Para aumentar la participación de los trabajadores autónomos e informales que no son pobres hay que facilitar la participación, mejorar el *enforcement* de la participación obligatoria y fortalecer el control contra la evasión, y reducir la brecha entre las contribuciones y los beneficios. Para esto último resulta fundamental desligar el financiamiento del sistema del estatus laboral, pasando de los impuestos al trabajo a impuestos más generales, para lo cual sería necesaria una reforma impositiva considerable.

7. Conclusiones

A partir de la década de 1990, la mayoría de los países de América Latina introdujeron numerosas y amplias reformas en la legislación laboral con el objetivo de flexibilizar el funcionamiento del mercado de trabajo. Dichas reformas se basaron en una agenda común. Sin embargo, dicha agenda, en general, no se centró necesariamente en las cuestiones más relevantes para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales en América Latina y en algunos casos, incluso, se cometieron serios errores de política.

A su vez, la reforma más relevante incluida en la agenda, aquella relacionada con la negociación colectiva, ha sido tímida y, a veces, hasta se llegó a introducir en la dirección opuesta. Por lo tanto, esta es una de las

dimensiones en la cual se debe profundizar la reforma. No obstante, los esfuerzos deben concentrarse no solo en la descentralización de la negociación colectiva, sino también en la creación de un ambiente competitivo, principalmente a través de la liberalización comercial y la desregulación de los mercados de bienes.

Por otro lado, la región todavía afronta desafíos que no han sido priorizados en la agenda. Dichos desafíos marcan las dimensiones en las cuales debería extenderse la agenda reformista. Uno de ellos es el alto nivel de informalidad registrado por la mayoría de los países latinoamericanos. Más allá de que la informalidad es un fenómeno fuertemente asociado al grado de desarrollo de un país, es importante que los gobiernos tengan en cuenta que a la hora de diseñar políticas para combatir la informalidad, estas deben considerar no solo los determinantes de la demanda de trabajo, sino también los determinantes de la oferta de trabajo, ya que las políticas que reducen (aumentan) la oferta de trabajadores en el mercado de trabajo informal (formal) aumentan el nivel de formalidad de la economía.

Por último, el segundo desafío al que se enfrenta la región está relacionado con el vínculo que existe entre el seguro de salud y el empleo formal. Esta asociación no solo afecta el funcionamiento del mercado de trabajo a través de la movilidad de los trabajadores, sino que también lleva a que una fracción considerable de la población esté desprotegida frente a *shocks* de salud y a que la diversificación del riesgo se concentre exclusivamente en los trabajadores formales. Por lo tanto, el desafío consiste en incluir a los pobres, a los de mayor riesgo y a los trabajadores autónomos e informales en arreglos que permitan diversificar el riesgo de los *shocks* de salud. Resulta, pues, fundamental desligar el financiamiento del sistema del estatus laboral pasando de los impuestos al trabajo a impuestos más generales, para lo cual sería necesaria una reforma impositiva considerable. Aunque muchos países de la región han implementado reformas para mejorar la cobertura del sistema de salud, principalmente en la recolección de ingresos, la diversificación del riesgo, etc., ninguno ha lanzado todavía una reforma para desligar el financiamiento del sistema de salud y el seguro de salud del estatus en el mercado laboral.

Bibliografía

- Addison, J. y otros (2000), "The Effect of Dismissals Protection on Employment: More on a Vexed Theme", *Southern Economic Journal*, vol. 67, pp. 105-122.
- Alm, J. y S. Wallace (2004), "Payroll Taxes and Contributions", *Jamaica Tax Reform Project, Working Paper*, N°6.
- Álvarez, F. y M. Veracierto (2000), "Labor Market Policies in an Equilibrium Search Model", *NBER Macroeconomics Annual 1999*, B. Bernanke y J. Rotemberg (eds.), MIT Press, pp. 265-304.
- Baeza, C. y T. Packard (2006), *Beyond Survival. Protecting Households from Health Shocks in Latin America*, The World Bank, Stanford University Press.
- Banco Mundial (2006), *Doing Business 2007: How to Reform*, Mayol Ediciones.
- Bentolila, S. y J. Dolado (1994), "Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain", *Economic Policy*, vol. 18, pp. 55-99.
- Bertola, G. (1990), "Job Security, Employment and Wages", *European Economic Review*, vol. 34, pp. 851-886.
- (1999), "Microeconomic Perspectives on Aggregate Labor Markets", *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter y D. Card (eds.), Elsevier, vol. 3C, pp. 2986-3028.
- Bertola, G. y R. Rogerson (1997), "Institutions and Labor Reallocation", *European Economic Review*, vol. 41, pp. 1147-1171.
- Blanchard, O. y A. Landier (2001), "The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France", *NBER Working Papers Series*, WP 8219.
- Botero, J. y otros (2003), "The Regulation of Labor", *NBER Working Paper Series*, WP 9756.
- Galiani, S. (2006), "El Mercado de Trabajo en Panamá: Notas para su análisis", Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Galiani, S. y S. Nickell (1999), "Unemployment in Argentina in the 1990s", Instituto Torcuato Di Tella, WP DTE 219.
- Galiani, S. y F. Weinschelbaum (2007), "Modeling Informality Formally: Households and Firms", *Documento de Trabajo del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)*, n°47, Universidad Nacional de La Plata.
- Gruber, J. (2000), "Health Insurance and the Labor Market", *Handbook of Health Economics*, A. Culyer y J. Newhouse (eds.), Elsevier, vol. 1A, pp. 646-706.
- Guash, L. (1999), *Labor Market Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries*, The World Bank.
- Heckman, J. y C. Pagés (2004), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, The University of Chicago Press.
- Hopenhayn, H. y R. Rogerson (1993), "Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis", *Journal of Political Economy*, vol. 101, pp. 915-938.
- ILO (1998), *World Labour Report 1997-1998: Industrial Relations, Democracy and Social Stability*, Ginebra, International Labour Organization.

- Layard, R., S. Nickell y R. Jackman (2005), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Maloney, W. y J. Núñez Méndez (2004), "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America", *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, J. Heckman y C. Pagés (eds.), The University of Chicago Press.
- Nickell, S. y R. Layard (1999), "Labor Market Institutions and Economic Performance", *Handbook of Labor Economics*, Ashenfelter, O. y D. Card (eds.), Elsevier, vol. 3C, pp. 3029-3084.
- OCDE (2007), *OCDE Employment Outlook*, junio.
- Organización Internacional del Trabajo (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después*, M. L. Vega (ed.).
- Pencavel, J. (1991), *Labor Markets under Trade Unionism: Employment, Wages and Hours*, Basil Blackwell.
- (1999), "The Appropriate Design of Collective Bargaining Systems: Learning from the Experience of Britain, Australia and New Zealand", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 20, pp. 447-482.
- Summers, L. (1989), "Some Simple Economics of Mandated Benefits", *American Economic Review*, vol. 79, pp. 177-183.

Capítulo VIII

De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido

*Víctor E. Tokman*¹

1. Una breve historia para ubicar las reformas laborales en América Latina

La visión prevaleciente del ámbito laboral desde comienzos del siglo pasado en América Latina cambió las orientaciones identificadas en los países desarrollados y particularmente, las de los países de Europa occidental. Dentro de este marco el ámbito laboral no se vio como un mercado de trabajo, sino como parte integral de un proceso sociopolítico en el que sus principales actores, trabajadores y empleadores poseían un poder desigual y debían, por ende, negociar en un campo de juego desnivelado. Ello

¹ El autor fue asesor del presidente Ricardo Lagos en Chile (2001-2006) y desempeñó distintas responsabilidades en la OIT donde comenzó como director del PREALC, posteriormente fue director del Departamento de Empleo y Desarrollo y culminó como director regional para las Américas. En la actualidad es consultor de CEPAL.

se tradujo en relaciones predominantemente de enfrentamiento más que de cooperación, entre el capital y el trabajo.

El desarrollo del actor social y político y de la legislación laboral como instrumento de regulación se produjo bajo la influencia de la visión anterior. Por un lado, la legislación laboral adquirió un carácter tutelar y garantista con relación a la protección individual de los trabajadores y de la intervención del Estado en las relaciones colectivas destinada a controlar los eventuales conflictos (Bronstein, 1995). Por otro lado, el desarrollo del sindicalismo como actor social y político, en una región con alta heterogeneidad estructural y dependencia del exterior, tuvo lugar bajo la promoción y el apoyo del Estado y de los partidos políticos. Ello se tradujo en un desarrollo de la acción colectiva mayor que en otras regiones del mundo en desarrollo, pero al mismo tiempo en el predominio de la negociación política sobre la laboral y en posiciones sindicales variables según los gobiernos de turno. Su expansión fue exitosa en las empresas más grandes, en los sectores de mayor productividad y en el Estado mismo. Sin embargo, su capacidad de representación y expansión se enfrentó a dificultades por la existencia de una alta y creciente proporción de trabajadores en la informalidad. Solo excepcionalmente, en países como Argentina y Uruguay, las tasas de sindicalización se aproximaron a los niveles europeos.

Dos hitos marcan la reorientación de la política laboral entre 1970 y 1990. Por un lado, la caída del Muro de Berlín afecta ideológica y materialmente la orientación del movimiento sindical o al menos partes importantes dentro del mismo. Ello coincide con dictaduras militares en Argentina, Chile y Uruguay, que combinaron una fuerte represión y persecución con la adhesión a doctrinas económicas neoliberales. Por otro lado se introducen profundos cambios de orientación en las políticas económicas y en las estrategias de crecimiento durante un período en que la crisis de la deuda externa afecta a América Latina con alta intensidad. A ello debe agregarse el agotamiento del modelo de crecimiento orientado hacia la sustitución de importaciones en América Latina. Mercados cerrados y alta intervención en las economías permitieron el desarrollo de los países desde la posguerra, pero también mostraron crecientes ineficiencias en la asignación de recursos y en la distribución de los ingresos.

En este contexto se amplían las posibilidades de una reorientación estratégica hacia la apertura comercial y financiera en un marco de globalización y de reducción universal de barreras al comercio negociadas en el ámbito del GATT. Emerge hacia fines de los ochenta el Consenso de Washington que incluye un compacto de políticas económicas adecuadas

para enfrentarse a la crisis y transitar exitosamente en el nuevo modelo emergente mundial.

Las reformas laborales emergen de manera explícita en la segunda generación de reformas del Consenso². Solo entonces dichas reformas adquieren prioridad, se promueven internacionalmente y se introducen en varios países. Incluyen la descentralización de la negociación colectiva, pero el objetivo principal de las mismas se refiere a la búsqueda de una mayor flexibilidad principalmente mediante la revisión del contrato individual de trabajo. Estas reformas son las más analizadas y las que ameritaron mayor atención.

Por ello este trabajo se centrará en su primera parte en el análisis de las mismas, sus características y sus efectos sobre el crecimiento y la creación de empleo y la calidad de los mismos³. En la segunda parte del trabajo se examinarán las alternativas que están emergiendo para mejorar el paquete de reformas laborales. Ello se abordará desde tres perspectivas. La primera es la reforma de las reformas del Consenso con la que se quiere revalorizar la importancia del contrato de trabajo por tiempo indefinido, pero adecuado a las necesidades actuales. La segunda es la flexiseguridad como opción para conciliar la flexibilidad con la compensación necesaria a los trabajadores afectados. Y la tercera aborda las reformas de las regulaciones que afectan a los trabajadores y empresarios informales para contribuir a su inserción plena en la modernidad.

² Aunque uno de sus autores (Williamson, 2003), más de una década después, reivindica que las mismas estuvieron incluidas implícitamente en la novena de las diez reformas de primera generación al referirse a la abolición de regulaciones que restringieran la competencia.

³ Dado los objetivos de este trabajo, no se analizarán las reformas que se introdujeron en varios países para restablecer las libertades sindicales y de negociación colectiva restringidas severamente durante los gobiernos autoritarios. Estas reformas no han sido analizadas adecuadamente y solo se las ha examinado desde una perspectiva exclusivamente económica sin valorar la importancia de su contribución a la democratización de las relaciones laborales y de los países.

2. Las reformas laborales del Consenso

2.1. La reorientación de las políticas: el Consenso de Washington

La agenda de las reformas económicas solo adquiere una presencia más sistémica en 1989 sobre la base de propuestas efectuadas a mediados de la década para afrontar la crisis en América Latina (Balassa y otros, 1986), pero que no fueron acogidas por los gobiernos hasta algunos años después. Dichas propuestas, avaladas por la experiencia de su aplicación, se integraron en un conjunto que Williamson denominó, en 1990, el "Consenso de Washington". Dicho conjunto plantea como objetivos la estabilidad macroeconómica, el desarrollo de una economía de mercado y la integración en la economía global para afrontar una grave situación de desequilibrios macroeconómicos, un mercado interno sobreprotegido y una alta intervención del Estado.

Las reformas incluidas privilegian el ajuste macroeconómico y, en particular, la disminución del déficit fiscal para reducir la inflación y la liberalización de los mercados financieros para aumentar el ahorro interno para financiar la inversión. Las reformas propuestas van más allá del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos tradicionalmente recomendados, al plantear simultáneamente la necesidad de una reforma estructural. Esta incluye la apertura comercial y financiera mediante la unificación de las tasas de cambio en un nivel competitivo para incentivar la expansión de las exportaciones, la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio y la reducción y unificación de las tarifas en un ámbito de entre 10 y 20%. Se incluye también la desregulación de los mercados y la eliminación de barreras a la inversión extranjera y al establecimiento de nuevas empresas. Al mismo tiempo recomienda asegurar los derechos de propiedad. Por último, aboga por privatizar las empresas de propiedad del Estado. El conjunto de reformas propone afrontar el desequilibrio macroeconómico en su totalidad con un cambio estructural que permita pasar de economías cerradas y con alta presencia del Estado a economías abiertas, liberalizadas y privatizadas.

Los países de América Latina introdujeron las reformas recomendadas en distintos momentos y con diferente intensidad. Se alcanzaron resultados importantes en materia de reducción del déficit fiscal y de inflación. La región pasó de altos niveles de protección y desequilibrios

macroeconómicos a ser una de las economías más abiertas y con mayor estabilidad fiscal y baja inflación. Las exportaciones se expandieron entre 1990 y 2002 al 9,1% anual, solo inferior al registrado por China, y la inversión extranjera se triplicó entre comienzos de 1990 y 2006. La región emergió en los noventa con economías más abiertas, más integradas en los mercados internacionales y con una mayor estabilidad de precios.

Estos éxitos significaron costes sociales importantes, aumento en los niveles de pobreza y deterioro de la distribución del ingreso. El coste del ajuste recayó con mayor intensidad sobre los que tenían menor capacidad para absorberlo. Al mismo tiempo, surgieron al menos tres áreas de insatisfacción: el crecimiento insuficiente, la inestabilidad y la incertidumbre y la falta de progreso en materia de equidad. El crecimiento entre 1990 y 2006 alcanzó un 3,2% anual, poco más de la mitad del 5,5% alcanzado entre 1945 y 1980⁴. La volatilidad del crecimiento entre 1980 y 2002 alcanzó un 2,2 muy superior al 1,4% registrado entre 1950 y 1980 (De Ferranti y otros, 2000). Los años noventa fueron particularmente sensibles al contagio en el marco de economías más expuestas a las sucesivas crisis que se registraron tanto fuera como dentro de la región. Las empresas se ajustaron ante las crisis mediante reducciones en el empleo y los salarios, aumentando el desempleo y registrándose un triple proceso de informalización, terciarización y desprotección de la estructura de empleo que se tradujo en subempleo creciente, mayor inestabilidad y desprotección (Tokman, 2004). La pobreza aumentó en los ochenta y disminuyó a partir de los noventa, alcanzando solo en 2006 un porcentaje inferior al de 1980 (38,5% vs. 40,5%), pero el número de pobres aumentó de 136 a 205 mil personas entre ambas fechas. La concentración del ingreso continúa, en promedio, siendo la más alta del mundo y solo dos países, Uruguay y Panamá, muestran una disminución en la misma entre 1990 y 2006, mientras que el primero es el único país que registra esa tendencia desde 1980 (CEPAL, 2006b y 2007).

Las insatisfacciones se tradujeron en "fatiga" y pérdida de confianza en las reformas, lo que llevó a introducir nuevas reformas para hacer más efectivo el conjunto de políticas. Así surgieron nuevas generaciones de reformas entre las que se destaca las reformas laborales, ya que la insuficiente creación de empleo y el deterioro en la calidad de los mismos se atribuyó principalmente a la falta de flexibilidad del mercado de trabajo.

⁴ La aceleración del crecimiento registrado durante los tres últimos años permitió alcanzar la cifra mencionada. Al considerarse el período 1990-2002 la tasa de crecimiento solo alcanza un 2,6% anual (Ocampo, 2005).

2.2. Las reformas laborales del Consenso

Los diagnósticos efectuados en América Latina atribuyeron la insuficiente creación de empleo y la desigualdad a causas no relacionadas con el mercado de trabajo. Para la CEPAL y para Prebisch en particular, la falta de empleo respondía a la insuficiencia dinámica de la economía y a una presión de oferta de mano de obra creciente proveniente de las migraciones del campo a la ciudad y a una alta tasa de natalidad (Prebisch, 1970). A partir de los años setenta se incorpora la expansión del sector informal como resultado de la existencia de un excedente de mano de obra y de la insuficiencia en la creación de empleos en los sectores más modernos (Souza y Tokman, 1976). Otros atribuyeron las falencias a la falta de inversión y a los reducidos niveles de ahorro interno, derivados de la dependencia de la región, de la concentración del ingreso y del alto consumo y de la carencia de desarrollo de los mercados de capitales.

Con todo, aún en la década de 1980 la reacción del mercado de trabajo ante el ajuste a la crisis de la deuda fue elástica, y respondió con rapidez y en plazos breves, a pesar que ningún país, excepto Chile, modificó su legislación laboral durante ese período. La tasa de desempleo creció como resultado de la crisis económica de 1982, el sector informal se expandió y actuó como amortiguador en el ajuste, y los salarios reales se redujeron. Ello puso en evidencia que el mercado de trabajo, a pesar de su regulación, permitía el ajuste *de facto*. En parte, la presencia de una legislación laboral comprensiva no fue respetada plenamente aun en épocas normales, menos aún, en períodos de crisis. Paralelamente el ajuste se facilitó por el debilitamiento de los sindicatos por la persecución y restricciones introducidas por los gobiernos autoritarios prevalecientes.

Hacia finales de 1980 se tornó más evidente que había que corregir los fallos, que, aunque permitieron el ajuste del mercado de trabajo, obedecían a anomalías de evasión e intervención antidemocrática. Cada vez se toma más conciencia de que el nuevo escenario de globalización y apertura demanda mayor flexibilidad para adaptarse a las fluctuaciones de la demanda y de que el mercado de trabajo debía mejorar su capacidad de ajuste. Surgen entonces las propuestas de reformas laborales que se incorporan al Consenso que, en lo fundamental, se dirigen a mejorar la capacidad de competir mediante la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción del coste de mano de obra, principal, pero no exclusivamente, de los costes laborales no salariales.

La flexibilización se introduce mediante diversos instrumentos, pero

principalmente a través de la introducción de contratos atípicos como alternativa al contrato por tiempo indefinido, prevaleciente de manera casi hegemónica hasta entonces en América Latina. Los nuevos contratos por tiempo fijo eliminan los costes de despido y abaratan el coste de contratación de grupos específicos, particularmente de jóvenes y mujeres. En otros casos, se promueve la externalización de la relación laboral mediante la subcontratación de servicios, trabajo a domicilio, teletrabajo y otras formas dotadas de mayor flexibilidad y con costes menores.

La reducción de costes laborales se dirige a la disminución de los costes laborales no salariales, generalmente asociados con cargas financieras sobre la nómina que financian la protección laboral y social y, en algunos casos, la formación o la vivienda de los trabajadores. Esta orientación se acompaña con reformas, en muchos casos profundas, en los sistemas de protección y, en particular, en los sistemas de pensiones y de cobertura de accidentes de trabajo. La flexibilidad salarial se introduce abandonando, al menos en los ochenta, las políticas activas de salarios mínimos y descentralizando la negociación colectiva en los países donde todavía predominaban las negociaciones a niveles más agregados.

La estrategia de competitividad que se busca es facilitar el acceso a los mercados internacionales mediante la reducción de costes del trabajo y permitir ajustes más rápidos y con menor coste. Como resultado se espera que el empleo aumente, ya que por esta vía aumentarían las exportaciones de productos intensivos en mano de obra. El "milagro asiático", previo a la crisis de finales de 1990, constituyó un referente forzoso dada su exitosa penetración de mercados a través de exportaciones de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra, lo que se tradujo en crecimiento del empleo y de los salarios y en una disminución en las diferencias salariales. Habiéndose avanzado en alcanzar los equilibrios macroeconómicos y en la apertura comercial, las diferencias aparentes se radicaron en la regulación del mercado de trabajo, casi inexistente en los países asiáticos, y similar a la de los países europeos en la región. La aplicación de dichas recomendaciones no prestó la atención necesaria al punto de partida diferente entre las regiones y, en particular, a la dotación de recursos naturales y su importancia como generadores de rentas y a las diferencias en las instituciones laborales. La imagen de éxito mediante la exportación de manufacturas constituyó una fuente de inspiración para las reformas del Consenso, pero las mismas no internalizaron las condiciones estructurales e institucionales tan diferentes que requerían respuestas más adecuadas basadas en su propia experiencia, aunque buscando resultados similares (Rodrik, 2001).

Los alineamientos de las reformas laborales no se diferencian de las tendencias en los sistemas laborales de los países desarrollados al buscar una mayor flexibilidad laboral, descentralizar la negociación colectiva, valorizar la calificación profesional, vincular las remuneraciones al desempeño y todo ello en un contexto de una tendencia a la disminución de los trabajadores sindicalizados (Locke, Kochan y Piore, 1995). En términos de estrategias de competitividad coexisten las que se basan en la reducción de costes con las que lo hacen buscando agregar valor a la producción. La experiencia de grandes corporaciones multinacionales sugiere comenzar por la primera y posteriormente avanzar hacia la segunda. El paso de una estrategia a otra ni es automático, ni está exento de dificultades. En aquellos países donde los sindicatos son débiles, predominan estrategias de reducción de costes y se demora el tránsito de una estrategia a otra. El resultado es que el *trade-off* a corto plazo tiende a convertirse en permanente.

2.3. Reformas laborales en América Latina

El contrato por tiempo indefinido constituyó la forma jurídica de la relación individual de trabajo con carácter casi hegemónico. Dicho contrato tiene como objetivo asegurar la estabilidad del trabajador en su puesto estableciendo una duración ilimitada e introduciendo costes altos en caso de despido, así como diferenciación según las causas de despidos. Dichos costes incluyen tanto los preavisos como las indemnizaciones por años de servicios. Con ello, se promueve la protección del trabajador en su puesto, y, eventualmente, en caso de pérdida del empleo, se asegura un ingreso compensatorio para financiar el período de desempleo.

Dichos contratos proporcionan una forma simple de protección que disminuye la inestabilidad laboral y compensa pérdidas de ingresos particularmente en países donde los seguros de desempleo o las políticas sociales dirigidas a este propósito son inexistentes o de insuficiente cobertura. Fueron, asimismo, de utilidad para asegurar la permanencia en el empleo en economías cerradas y con escasa movilidad ocupacional. La globalización y la apertura de las economías latinoamericanas pusieron en evidencia las limitaciones de los mismos al requerir, por un lado, una mayor capacidad de ajuste ante la volatilidad de los mercados y, por otro, una reducción de los costes laborales para competir. Los costes de despido asociados al contrato permanente en América Latina casi duplican los prevalecientes en los países de la OECD (Heckman y Pagés, 2005). Asimismo, las regulaciones

laborales en la región son 26% mayores que en los países de OECD y superan en un 54% las prevalecientes en Asia del este y Pacífico (Loayza, Oviedo y Servén, 2005).

Las reformas laborales que se introdujeron en América Latina durante las últimas dos décadas se orientaron a reducir los costes de despidos, revisar las causales y eliminar la obligación de reintegro; su grado de severidad se asoció estrechamente a la orientación de los tribunales del trabajo que en caso de conflicto debieron interpretar las leyes vigentes. Sin embargo, la orientación predominante fue la introducción de reformas de *flexibilización en el margen* (Tokman y Martínez, 1999), lo que significó la introducción de contratos atípicos de diversa naturaleza que permitieron contratar personal bajo formas más flexibles y con menores costes laborales. Constituyeron, asimismo, una alternativa menos conflictiva al evitar la modificación de los contratos permanentes y no alterar los derechos adquiridos de los trabajadores bajo esos contratos⁵.

En el cuadro VIII.1 se presentan algunas de las reformas introducidas que ilustran su orientación y la diferenciación que se observa a medida que avanza el proceso. No se pretende efectuar un inventario detallado de las reformas⁶, sino identificar las que mejor reflejan la dirección de los cambios. Se ha argumentado que las reformas solo se implantaron en un número reducido de países de la región y que esto determinó la debilidad de los resultados (Heckman y Pagés, 2005). Sin embargo, 11 de los 17 países latinoamericanos introdujeron reformas más o menos profundas de flexibilización, que afectaron al 70% del empleo asalariado (Vega-Ruiz, 2005). Como se verá a continuación, los países incluidos en este trabajo resultan paradigmáticos y, más importante aún, ilustran claramente las limitaciones asociadas a la introducción de la flexibilización en el margen.

El análisis de las trayectorias de reformas se fundamenta en tres consideraciones. La primera es la inclusión del proceso de reformas laborales en España a comienzos de la década de 1980 que fue fundacional en la orientación adoptada en la región. Ello no significa que la inclusión de las reformas laborales dentro de las recomendadas en el Consenso no haya reforzado dicha orientación. La segunda es que la orientación de las reformas evoluciona en el tiempo. Durante la primera mitad de los noventa siguió los principios ya señalados, pero hacia finales de la década se produjo un

⁵ En rigor, los contratos atípicos existían en la mayoría de los países, pero su uso era restringido. Las reformas se concentraron en ampliar las posibilidades de utilización y en reducir sus costes.

⁶ Para este propósito véase M. L. Vega- Ruiz (2005).

Cuadro VIII.1

TRAYECTORIAS DE LAS REFORMAS LABORALES PARADIGMÁTICAS

La reforma "inspiradora" y su adaptación	
1. España 1981	-Habilita 12 contratos especiales
España 1997	-Acuerdo tripartito -Limita uso de contratos a negociación colectiva -Facilita trámite por causal de despido abaratando coste de despido
España 2006	-Acuerdo tripartito -Transforma contratos a tiempo fijo en permanentes -Subsidia contratos permanentes para grupos específicos -Exenciones contribución de empleadores a seguro social
Los seguidores pioneros en la flexibilización en el margen	
2. Colombia 1990	-Introduce nuevas reglas para contratos de duración determinada -Suspensión de reintegro -Control despidos colectivos
Perú 1993	-Introduce nueve modalidades de contratos de duración determinada -Contratos atípicos para formación y práctica exentos tres años de cargas laborales -Crea empresas de servicios temporales -Crea empresas de servicios complementarios -Crea cooperativas de trabajadores
Los vaivenes de una reforma	
3. Argentina 1991	Introducción contrato de duración determinada (CDD) para: -Nuevas actividades -Desempleados registrados -Práctica laboral jóvenes -Empleo formación -Exención total o parcial de contribuciones patronales a la Seguridad Social
Argentina 1995	-Contratos de aprendizaje y a tiempo parcial -CDD promovidos para discapacitados, trabajadores de edad, mujeres -Período de prueba de tres meses extensible a seis, exento de cargas, despidos sin indemnización
Argentina 1998	-Limita CDD solo a pasantías y aprendizaje -Período de prueba de un mes ampliable a seis por negociación colectiva, sin indemnización -Reduce indemnización por despido en contratos de larga duración
Argentina 2000	-Período de prueba de tres meses ampliable a seis por contrato colectivo. Sin indemnización, pero con cargas sociales -Incentivo a la contratación por tiempo indeterminado reduciendo las contribuciones a la Seguridad Social para hombres de más de 45 años, mujeres cabezas de familia y jóvenes menores de 24 años
La flexibilidad negociada	
4. Brasil 1998	-CDD restringido -Solo empleos adicionales -Reducción contribuciones al FGTS (del 8% al 2%) -Duración dos años no renovables -No indemnización por despido ni preaviso -Habilitados por negociación colectiva
De la flexibilización con represión a la flexibilidad democrática	
5. Chile 1978	-Amplía canales de despido y facilita despido -Reduce indemnizaciones por despido -Descentraliza negociación colectiva a la empresa -Restringe derecho de huelga - máxima duración 30 días -Introduce reemplazo en la huelga
Chile 1981	-Eliminación indemnización por despido
Chile 1990 y 1991	-Restablece el derecho a la libertad sindical y a formar centrales sindicales -Aumenta indemnización por despidos con límite de 11 meses -Solo despido con justa causa pero introduce "necesidades de la empresa"
Chile 2000	-Aumenta multas por mal uso de causales de despido -Penaliza prácticas antisindicales -Introduce multa por reemplazantes contratados en la huelga -Introduce nuevos contratos a tiempo parcial, teletrabajo, polivalencia y de formación
Chile 2002	-Introduce seguro de desempleo

Fuente: elaboración propia.

cambio importante en la orientación. Por último, las reformas debieron incorporar también las especificidades del contexto socioinstitucional de cada país, lo que se reflejó también en su adaptación. Ello significó diferenciar los contextos autoritarios de los democráticos, el grado de desarrollo de los sistemas de relaciones laborales y, en particular, la capacidad de diálogo y negociación social prevaleciente en cada país.

España introdujo en 1981 una reforma laboral de flexibilización en el margen aplicable a nuevos entrantes al mercado de trabajo, pero sin afectar los niveles de protección de los trabajadores bajo contratos permanentes. Con ello evitó trasladar la inseguridad laboral al conjunto de los trabajadores. Se implantaron doce modalidades de contratos especiales que incluían costes menores de despidos y reducciones de contribuciones a la seguridad social durante los primeros dos años de vigencia, dirigidos a grupos concretos como los menores de 30 años y los mayores de 45, los desempleados de larga duración y los discapacitados.

Una orientación similar se observa en las reformas pioneras de Colombia, Perú y Argentina durante los primeros años del Consenso. Colombia introdujo en 1990 nuevas reglas para contratos con duración determinada y eliminó la obligación de reintegro. Perú adoptó en 1993 una reforma con nueve modalidades de contratos de duración determinada, similar a la introducida en España, pero que tenía como novedad la promoción de la descentralización o externalización de la relación laboral. Para este último objetivo se promovieron la creación de empresas de servicios temporales, de servicios complementarios y cooperativas de trabajadores. Todas ellas permiten trasladar las responsabilidades por el cumplimiento de las obligaciones laborales fuera de la empresa principal, lo que lleva a una disminución de remuneraciones y evasión de obligaciones o, en el caso extremo de las cooperativas, a la eliminación de las mismas. Argentina en 1991 implantó también una reforma laboral con las mismas características. Se creó el contrato de duración determinada para múltiples propósitos: nuevas actividades, desempleados registrados, prácticas laborales y formación, entre otros. Todos ellos con exenciones totales o parciales de contribuciones patronales a la seguridad social. En 1995 se ampliaron los contratos incluyendo el aprendizaje, los discapacitados, los trabajadores de edad avanzada y las mujeres. Se extendió el período de prueba de 3 a 6 meses y se eliminaron las cargas y las indemnizaciones por despido.

Tanto España como Argentina cambian la orientación de las reformas laborales a partir de mediados de los noventa. Nuevamente es España quien primero redefine su enfoque mediante un acuerdo tripartito

(empleadores, trabajadores y gobierno), limita el uso de contratos por tiempo determinado a la negociación colectiva y traslada la búsqueda de una mayor flexibilidad al contrato permanente facilitando el procesamiento del despido en la justicia laboral según causal y reduciendo los costes de despidos. En 2006 un nuevo acuerdo tripartito (que da lugar a la Ley 43/2006) refuerza la reorientación anterior promoviendo la vuelta al contrato permanente a través de convertir los contratos por tiempo determinado en tiempo indefinido si, durante un período de 30 meses, el mismo trabajador acumula más de 24 meses en la misma empresa o tiene contratos sucesivos en el mismo puesto de trabajo. Introduce también bonos por 4 años cuando mujeres, jóvenes y desempleados de larga duración reciben contratos por tiempo indeterminado, reduce las contribuciones a la Seguridad Social y precisa la definición y la acción contra la colocación ilegal de trabajadores entre empresas. Argentina, a su vez, introduce sendas reformas en 1998 y 2000, limitando el uso de contratos, reduciendo la indemnización por despido en los contratos de larga duración y extendiendo la duración del período de prueba. Asimismo, se reducen las contribuciones a la Seguridad Social para mayores de 45 años, jóvenes menores de 24 años y mujeres cabezas de familia.

Las especificidades nacionales se incorporan a las reformas laborales para aumentar su aceptación. Esto se puede observar en la reforma de Brasil adoptada en 1988 que incorpora la negociación colectiva⁷ para limitar la extensión en el uso de contratos por tiempo determinado sin despido ni preaviso y con reducciones de cotizaciones al fondo de indemnizaciones, pero condicionados a una duración máxima de dos años y solo aplicable para empleos adicionales.

Sin embargo, es en Chile donde se observa la adaptación de las reformas al marco político existente. Durante una primera etapa se introdujeron reformas flexibilizadoras bajo un gobierno autoritario que las impone sin opción. Así, en 1978, se amplían las causales y se facilita el despido, se reducen las indemnizaciones, se descentraliza la negociación colectiva y se restringe el derecho de huelga. En 1980 se restablecen indemnizaciones de un mes por año de antigüedad con un tope máximo de cinco (aplicable solo a los nuevos entrantes a partir de ese año), pero se establece como causal justificada de despido la necesidad de la empresa sin indemnización. Debe destacarse que la calificación de dicha causal, efectuada bajo el

⁷ El acuerdo tripartito y la negociación colectiva se introducen también en España, como ya se ha mencionado, y en Argentina para acordar la ampliación del período de prueba sin indemnización.

gobierno autoritario con militares en los tribunales y una inspección del trabajo intervenida, dio lugar a un sesgo importante en contra del trabajador. La ejecución de estas reformas por decreto, dada la inexistencia de un parlamento electo, agregado a las distorsiones existentes en la justicia y en la administración laboral, produjo una flexibilización forzada.

La situación cambia sustancialmente con el advenimiento de los gobiernos democráticos a partir de 1990. La reforma de comienzos de la década restablece el derecho de libertad sindical y de constituir centrales sindicales. Con relación a los contratos aumenta el tope de indemnización por despido a 11 meses en comparación con los cinco establecidos en el período anterior. Se mantiene el despido por necesidades de la empresa, pero con derecho a indemnizaciones. En 2001 se adopta una nueva reforma tendiente a hacer más efectiva la fiscalización mediante el aumento de las multas, el reforzamiento de la capacidad de acción sindical mediante penalización de prácticas antisindicales y encareciendo el reemplazo de trabajadores en la huelga. Al mismo tiempo se introducen nuevos contratos a tiempo parcial, teletrabajo, polivalencia y de formación. En 2002 se adopta un seguro de desempleo y en 2006 se introduce una reforma para regular las agencias de colocación y la subcontratación entre empresas.

Sobre estas últimas reformas nos referiremos más adelante. Conviene, sin embargo, clarificar la evolución con relación al contrato individual y los costes de despido que se ha prestado a interpretaciones que pueden inducir a error. Se ha señalado (Heckman y Pagés, 2005; Saavedra, 2003) que la reforma que aumentó los topes de indemnizaciones introducida en 1991 significó un retroceso en la búsqueda de flexibilización del mercado laboral al compararse con el tope de cinco meses que se introdujo durante el gobierno militar. En rigor, dadas las condiciones prevalecientes durante ese período, el tope de cinco meses fue en muchos casos un límite teórico porque en la práctica se terminaba el contrato sin indemnización alguna. Diferente es la conclusión si se compara la situación bajo regímenes democráticos antes y después de la dictadura. La legislación laboral vigente desde 1966 establecía un mes de indemnización por año de antigüedad como mínimo y sin topes. No era, sin embargo, infrecuente que las indemnizaciones pudieran elevarse a 1,5 meses y más mediante reclamo en la justicia laboral, que dentro de la orientación prevaleciente tendía a favorecer al trabajador sobre el empleador. Por ello, la comparación del tope de 11 meses debe hacerse con relación a esa situación y no a la de flexibilización forzada. En esa perspectiva, Chile avanzó en flexibilizar y, más importante aún, lo hizo en un ambiente de democracia.

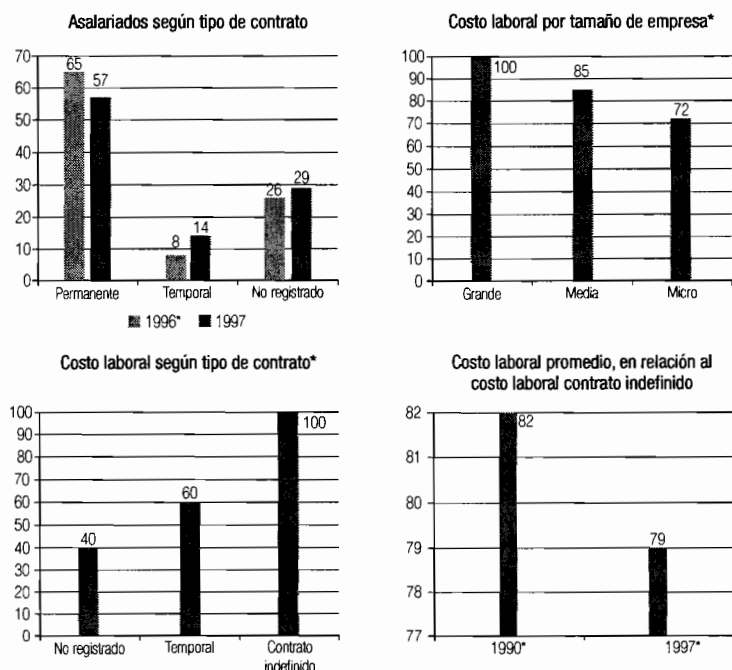
2.4. Efectos de las reformas: empleo, contratos y costes laborales

La evaluación de las reformas solo ha sido parcial y poco concluyente (Weller, 2001). Existen discrepancias entre quienes sostienen que el esfuerzo en esta dirección ha sido insuficiente y constituyen una tarea pendiente en la agenda de reformas (Kuczynski y Williamson, 2003; BID, 1997) y quienes creen que las reformas han sido numerosas y sus efectos, en términos de generación de empleo, limitados, ya que el desempleo y la informalidad ha aumentado (OIT, 2001). Como señalamos más arriba las reformas, aunque no adoptadas en la totalidad de los países, fueron incorporadas en un número significativo de países y en algunos de ellos, como Argentina y Perú de manera significativa. Los contratos atípicos se expandieron y al mismo tiempo aumentaron los trabajadores sin contrato. Todo ello a costa del empleo bajo contrato por tiempo indefinido. Los costes laborales disminuyeron tanto por la sustitución de contratos como por la reducción y eliminación de recargos sobre la nómina salarial (Tokman y Martínez, 1999).

En el gráfico VIII.1 siguiente se muestra cómo, para Argentina, Colombia, Chile y Perú, la estructura de contratos se flexibilizó en promedio y se redujo el coste laboral durante el período 1990-1997 en el que se concentró el esfuerzo de reforma laboral. El empleo asalariado se expande principalmente como resultado del aumento en la participación de trabajadores con contrato por tiempo fijo, pero compensado en parte por la reducción en la participación de los que poseen contratos por tiempo indeterminado. En Argentina, Chile y Perú la totalidad del aumento neto del empleo asalariado con contrato registrado se produjo en empleos temporales, y en Colombia la tasa de aumento de estos fue un 30% mayor que la registrada por los trabajadores con contratos permanentes. Se observa, asimismo, una expansión del empleo sin contrato o no registrado, principalmente en las microempresas, a diferencia del empleo con contratos por tiempo fijo que crece en las empresas de mayor tamaño.

En Perú y Argentina se mantiene esta última tendencia hasta el presente aunque en el primero crecen tanto el empleo con contrato por tiempo fijo como el sin contratos, mientras que en el segundo país la expansión en trabajo no registrado supera largamente al empleo con contrato temporal. El empleo en ambas situaciones pasa del 59,7% de los asalariados totales en 1990 al 69,4% en 2002 (Chacaltana, 2005), y, en Argentina, los asalariados no registrados en el sector privado se expanden

Gráfico VIII.1
FLEXIBILIZACIÓN Y REDUCCIÓN DE COSTES LABORALES*
(Datos estilizados)



*Promedio período 1990-1997 (alrededor de)

Fuente: Tokman y Martínez (1999).

del 33,4% en 1990 al 50% entre 2003 y 2005 (MTES, 2006). La concentración de empleos bajo contratos atípicos en empresas de mayor tamaño parece fundamentarse en su menor coste y mayor flexibilidad con relación a los contratos permanentes, mientras que, a su vez, la concentración de trabajo no registrado en microempresas refleja en parte su incapacidad para absorber los costes involucrados en los contratos. Más aún, la adopción de reformas en la legislación de los contratos transmitió la *señal* a los empresarios de que dicho cuestionamiento adquiriría fuerza de ley. Ello afecta además a la fiscalización, de por sí débil en la mayoría de los países, promovida por el propio gobierno dando lugar a *señales* que afectan el comportamiento de todas las empresas (Tokman y Martínez, 1999).

Como resultado tanto de la introducción de contratos más flexibles y de menor coste como del aumento del empleo asalariado no registrado, el coste laboral promedio se redujo. El coste de contratación de un trabajador

sin contrato significa una reducción con relación al coste bajo contrato permanente de alrededor del 60%, mientras que el contrato temporal permitió, en promedio, reducir el coste laboral un 40% con relación al contrato indefinido. El cambio en la estructura de contratos, junto con la reducción de costes laborales no salariales, produjo una reducción de los costes del trabajo y una mayor flexibilización en el margen. Ambos resultados se observan en Argentina y Perú. El coste laboral no salarial en el primer país se reduce del 53% en 1991 al 40% en 2003 debido tanto a una disminución del coste laboral para los trabajadores con contrato permanente de 66% al 49% como a la introducción de contratos promovidos y no registrados, cuyos costes no salariales son del 33% y 7% respectivamente. En Perú se observa una evolución similar con una reducción de costes laborales no salariales del 34% al 22% en promedio entre 1989 y 2001, producto de una baja del coste del contrato permanente del 59% a 55% y de la introducción de contratos de formación, a destajo, a honorarios y sin contrato alguno que no involucran costes adicionales al salario⁸.

2.5. Efectos de las reformas: inestabilidad, incertidumbre y desprotección

La flexibilización de contratos de trabajo en un marco de mayor volatilidad macroeconómica facilita el ajuste ante las variaciones en el ciclo económico, pero producen menor permanencia en el puesto de trabajo y mayor rotación laboral.

La permanencia en el empleo era de 7,6 años en América Latina a finales de los noventa, mientras que en los países miembros de la OCDE era de 10,5 años. La proporción de trabajadores con menos de dos años de antigüedad era del 38,1% superando el 24% registrado en los países desarrollados. La información analizada por el BID (2003) confirma que la tasa de rotación para 12 países latinoamericanos varía entre el 16% y el 35%, y que en México y Brasil la rotación es de un tercio. Ello significa que en un año se crean y destruyen, en promedio, uno de cada tres empleos.

La OIT (2005), al comparar la antigüedad promedio de los empleos con menos de un año de permanencia con los de más de diez años (entre una muestra de países de la OCDE y de América Latina) muestra cómo los países desarrollados presentan una antigüedad media mayor que los

⁸ En ambos casos se refiere a la industria manufacturera (Chacaltana, 2005).

latinoamericanos, pero esta no se relaciona necesariamente con el nivel de ingreso, sino con la estructura de edades, el grado de exigencia de la legislación laboral y la extensión de la negociación colectiva. Existe una estrecha relación entre la media de edad y los años de antigüedad en cada país. Cuanto más joven es la población de un país, menor es la antigüedad laboral promedio porque un porcentaje más alto ha estado menos tiempo en el trabajo y, además, porque los jóvenes cambian de trabajo más frecuentemente que los de edad más avanzada. Pero aún homogeneizando por tramos de edad comparando trabajadores del sector privado (hombres) entre Colombia y Estados Unidos se concluye que los años de antigüedad de los jóvenes entre 15 y 20 años son similares, pero comienzan a divergir a partir de esa edad. La probabilidad de permanecer en un puesto es mayor en Estados Unidos, aun para trabajadores del mismo sexo, similar nivel de escolaridad y sectores y tamaños de empresa similares.

Por otro lado las reformas laborales, como las introducidas en Perú, tuvieron un efecto negativo sobre la antigüedad en el trabajo. Los asalariados peruanos antes de las reformas tenían 7,5 años de antigüedad y con posterioridad a las mismas se redujo a cuatro años (Chacaltana y García, 2002). La menor antigüedad en el trabajo tiene efectos sobre la productividad de las empresas, ya que actúa como desincentivo para los empresarios para invertir en capacitación específica porque no existe la seguridad de que los trabajadores permanecerán hasta que los beneficios de dicha capacitación se materialicen en mayor productividad. Tampoco los trabajadores encuentran incentivos para dedicar tiempo y esfuerzo a la adquisición de mayor clasificación que no sea general y trasladable, pues su horizonte de permanencia resulta insuficiente. Existe una relación inversa entre rotación laboral y capacitación mientras que la asociación entre capacitación y productividad es positiva. Las empresas que presentaban una mayor rotación en Perú mostraron una probabilidad inferior al 28%, a la hora de invertir en capacitación, que las que registraban mayor estabilidad laboral (Chacaltana y García, 2002; Tokman, 2004).

La inestabilidad laboral en países donde la protección laboral y social es insuficiente se traduce en incertidumbre. Aunque en varios países las legislaciones laborales incluyen una alta protección, sus efectos se diluyen por una alta evasión y se concentran en los trabajadores ocupados en las empresas de mayor tamaño. Las percepciones tienden incluso a ampliar la sensación de inestabilidad, lo que se traduce en temores de pérdida del empleo superiores a la realidad objetiva prevaleciente. En promedio para América Latina, en 2005, el 75% está preocupado de quedarse sin trabajo

en los próximos 12 meses, y el 59% afirma que en su hogar ha habido un adulto desempleado en los últimos doce meses (Latinobarómetro, 2005). La alta preocupación expresada sobre este tema es consecuencia de la baja credibilidad que proporciona la legislación laboral vigente. Solo el 18% se siente protegido por esta.

Esta asociación directa entre percepción de inseguridad y desempleo e inversa con relación a efectividad asignada a la legislación laboral se observa en la mayoría de los países de la región. En particular Perú y Colombia, países pioneros en introducir reformas de flexibilización en el margen, están entre los países con niveles de percepción de inseguridad más altos y menor credibilidad en la efectividad de la legislación laboral. En el primero el 79% expresa el temor a perder el empleo y solo el 5% se siente protegido por la legislación vigente. En Colombia alcanzan al 82% y 16% respectivamente (Tokman, 2007a).

Por último, la inexistencia de relación laboral reconocida formalmente y la precarización de la misma sea por ley o de hecho se traduce en desprotección social.

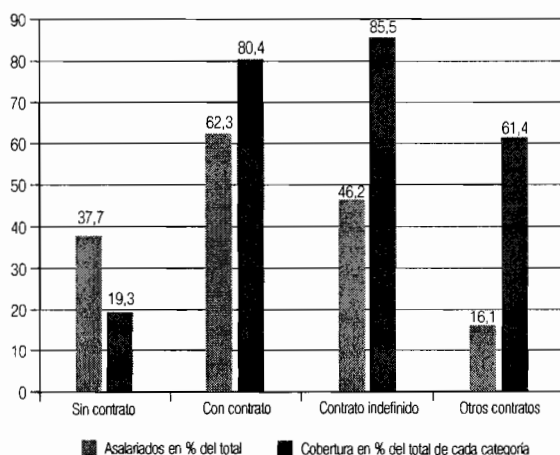
En el gráfico VIII.2 se observa que en promedio para siete países de América Latina la cobertura de protección social⁹ de los asalariados se relaciona estrechamente con el tipo de contrato de trabajo que poseen. Del 38% de los asalariados que no tiene contrato de trabajo, solo el 19% está protegido. Por el contrario, el 80% de los asalariados que posee un contrato de trabajo tiene acceso a protección. La protección también es variable de acuerdo al tipo de contrato, ya que el contrato por tiempo indefinido registra un grado de protección específico del 86%, en comparación con otro tipo de contratos cuya protección es del 61% (Tokman, 2007b)¹⁰.

El grado de cobertura de protección social se asocia con la estructura de empleo además de con la relación laboral prevaleciente y, en particular, con el grado de urbanización, de asalariamiento y de informalidad. Cuanto mayor son los dos primeros y menor es la informalidad, mayor es la cobertura de protección que registran los países. La cobertura de los ocupados rurales es menos de la mitad que la de los urbanos y la de los informales es un cuarto de la de los formales. Existen diferencias también dentro de

⁹ Medida por las cotizaciones a algún sistema de pensiones, ante la carencia de otros indicadores confiables.

¹⁰ Debe notarse que ni los sin contrato están desprotegidos plenamente, ni los con contrato, aun indefinido, están totalmente protegidos. Asimismo, si bien los otros contratos registran un menor grado de protección que los por tiempo indefinido, su nivel de protección es más del triple que el que se estima para los sin contrato de trabajo.

Gráfico VIII.2
COBERTURA SEGÚN CONTRATO DE TRABAJO (2002)



Fuente y notas: elaborado según encuestas de hogares de siete países.

los asalariados según trabajen en el sector público o en el privado, ya que los primeros alcanzan en promedio una cobertura del 83% comparada con el 50% de los segundos. La situación contractual, a su vez, cruza todas las dimensiones anteriores, aunque los sin contrato tienden a ubicarse en su mayoría en el sector informal y los con contratos atípicos en el formal privado (Tokman, 2007a y 2007b).

La información disponible para Perú en comparación con el promedio de 16 países de América Latina muestra que el grado de cobertura es el más bajo producto tanto de una alta informalidad como de una muy baja cobertura de los asalariados, tanto públicos como privados aun en establecimientos formales. Solo el 21% de los asalariados peruanos en el sector privado tenía cobertura en 2001, en comparación con el 50% que se registraba para el promedio. Esto concuerda con la estructura de contratos de trabajo, ya señalada anteriormente, que muestra que cerca del 70% de los asalariados trabaja sin contrato (42%) o con contratos atípicos (28%).

2.6. Fundamentos, costes y beneficios de la flexibilización en el margen

Las reformas laborales analizadas buscan un doble objetivo. Por un lado, dotar de una mayor flexibilidad al mercado de trabajo, y por otro, disminuir los costes laborales. Todo ello permite desarrollar una estrategia

de competitividad que, junto con facilitar el ajuste requerido por un escenario económico con mayor volatilidad, constituye un incentivo para la atracción de inversión directa extranjera y contribuye a desarrollar ventajas competitivas intensivas en el uso de mano de obra generando empleo y aprovechando el factor abundante de los países latinoamericanos.

Estas expectativas no están avaladas por la realidad de la región ni captan adecuadamente los determinantes de la inversión y las exportaciones. Los costes laborales, en particular los no salariales, no son bajos pero no constituyen un factor de exclusión al compararse internacionalmente. Dichos costes representaban, a mediados de los noventa, entre el 60% del salario en Brasil y Perú y el 38% en Chile, mientras que en México y Argentina eran de alrededor del 50%. Estos recargos sobre la nómina superaban a los de Corea (22%), los de Chile eran similares a los de Estados Unidos (40%) y todos, muy inferiores a los de Europa, particularmente en Alemania donde alcanzaban al 80% (Tokman y Martínez, 1997)¹¹. No obstante, la alta incidencia de los costes laborales no salariales justificaba su reducción y esa fue, como ya se ha señalado, la orientación de la política laboral en Argentina y Perú en los años noventa.

Los recargos sobre la nómina o los costes laborales totales en valores absolutos no son suficientes para determinar la competitividad. Esta se asocia a la productividad no solo del trabajador, sino de un país. La comparación de costes laborales por hora entre un país latinoamericano y Estados Unidos muestra que el primero es el 17% del segundo, pero cuando se refiere al coste por unidad producida dicho porcentaje se eleva al 60%, y si se comparara con Corea el diferencial crece del 50 al 68%. Los estudios muestran que la productividad promedio en América Latina es un tercio de la de Estados Unidos, y los estudios por sectores señalan una convergencia en sectores transnacionalizados como telecomunicaciones, pero las diferencias se mantienen tanto en industrias tradicionales como en las más intensivas en capital e incluso en servicios financieros.

La inestabilidad e incertidumbre asociadas a las reformas no son propicias para la aceleración de la innovación, el aprendizaje y la inversión en capital humano. Asimismo, el coste de mano de obra es solo un

¹¹ J. Heckman y C. Pagés (2005) confirman que los costes de las leyes laborales imponen un coste mucho mayor en los países de la OCDE que en los latinoamericanos. Sin embargo, la composición es diferente. Mientras que en un país latinoamericano típico obliga a períodos de notificación anticipada del despido más cortos y contribuciones a la Seguridad Social menores que en un país promedio de la OCDE, las provisiones de seguridad en el empleo son sustancialmente mayores en América Latina y el Caribe.

componente de la competitividad y no necesariamente el más importante. La competitividad es crecientemente sistémica, la competencia no es solo en las empresas, sino también en los países, lo que requiere infraestructura, instituciones y otros bienes públicos. No parece una estrategia realista apostar a la especialización en mano de obra barata frente a un mercado dominado por los países asiáticos. Más aún, los costes laborales no son comparables al tratarse de sistemas de relaciones laborales diferentes, cuyos productos exportados han ido evolucionando desde una intensificación en mano de obra hasta la incorporación de tecnología y sofisticación de productos. La competencia no se limita hoy a las confecciones y los textiles, sino que se ha ampliado a bienes durables y particularmente a bienes con mayor desarrollo tecnológico.

Tampoco parece ser una estrategia rentable proporcionar incentivos para atraer la inversión extranjera. Por el contrario, estudios de la OCDE (2000) y de la UNCTAD (2001) muestran que el coste de mano de obra no es un factor de importancia en la decisión de inversión extranjera, con excepción de la maquila. Los inversionistas saben que trabajadores mal remunerados y poco calificados se asocian a baja productividad, lo que significa márgenes de ganancias reducidos y escasas posibilidades de expansión. Una situación similar se produjo al observar los cambios en las estrategias de ajuste de las grandes corporaciones como FIAT y ATT que, exitosas a corto plazo, no lograron recuperar mercados debido a la destrucción de capacidades por los despidos masivos y la falta de innovación de productos, diseños y organización de planta. Con posterioridad, debieron introducir estrategias para mejorar las relaciones laborales afectadas severamente durante la época anterior, logrando así, aumentar la aceleración de la innovación.

Más allá de los ajustes en las empresas, estas estrategias involucran a los sistemas de relaciones laborales, que, a su vez, están determinados por las especificidades de cada país y por los modelos de organización de la producción que coexisten en distintos momentos históricos y que responden a la búsqueda de innovación y capacidad para competir. Estos modelos han variado en el tiempo desde el predominio del fordismo hasta la revolución informática de la "nueva economía" y, más recientemente, al "capitalismo patrimonial" (Boyer y Souyri, 2001). Dichos modelos configuran distintas visiones del mercado de trabajo: en un extremo, unos reaccionan rápidamente ante los *shocks* a corto plazo, disminuyendo los costes laborales en un ambiente de competencia a través de los precios; recurren a contratos de trabajo atípicos, manteniendo los salarios bajos y postergando la renovación de

equipos. En otro extremo, los modelos alternativos privilegian la reacción ante cambios en las oportunidades de mercado, introduciendo innovaciones clave y compitiendo por la calidad; en comparación, son más rígidos y más lentos en el ajuste a corto plazo, pero generan innovaciones a largo plazo, acompañadas por salarios crecientes y mayor estabilidad social.

3. Hacia un nuevo consenso: reformas laborales para el empleo estable y protegido

Los efectos de la reforma laboral de flexibilización en el margen y la toma de conciencia de su insuficiencia para contribuir a la creación de empleo sostenible más allá de la coyuntura presentan la oportunidad de buscar alternativas que concilien los objetivos buscados por las reformas. Esto es, introducir mayor flexibilidad en el mercado de trabajo y contribuir a la generación de empleo, estable y con protección.

Hoy en día reconocen esta necesidad no solo los críticos de la reforma laboral, sino también los autores del Consenso de Washington, aunque su reconocimiento se limita a que en realidad hubo pocas reformas y no se incluyeron en la primera generación de reformas (Williamson, 2003). Más importante aún, lo reconocen los gobiernos que siguieron estas orientaciones y que han innovado en busca de soluciones más efectivas.

Este capítulo presenta algunas orientaciones que pueden ir en esta dirección. La primera se ubica en el ámbito de las reformas de la reforma laboral de flexibilización en el margen y consiste en revalorizar el contrato de trabajo por tiempo indefinido, pero adaptado a las nuevas necesidades de funcionamiento económico y laboral. La segunda se refiere a la conciliación de flexibilidad con protección y explora la validez de la misma para los países de América Latina y los diseños aconsejables a la luz de la experiencia de los países miembros de la OCDE. Por último, se propone completar las reformas para incorporar a los informales, lo que constituye la omisión mayor de las reformas del Consenso. Por su importancia y permanencia no pueden obviarse o confiar que otras reformas más generales mejoraran indirectamente su inclusión. Por otro lado, su doble carácter de actividad productiva y relación laboral amerita reformas laborales, pero reformas que permitan la incorporación de los informales al proceso de modernización.

3.1. La reforma a la reforma de flexibilización en el margen

Se sugiere revalorizar el contrato de trabajo por tiempo indefinido, pero adaptado a las necesidades que emergen en economías más abiertas con una demanda mayor de flexibilidad en el mercado de trabajo. La reforma de flexibilización en el margen trató de responder a esta necesidad mediante la erosión de dicho contrato reemplazándolo por contratos atípicos más flexibles y menos costosos. Su efecto fue el deterioro del contrato indefinido, la inestabilidad laboral, la desprotección, la falta de incentivos para invertir en capital humano y el aumento de la evasión de las obligaciones laborales.

No obstante, la necesidad existe todavía y la búsqueda debe orientarse hacia una nueva prioridad para los contratos por tiempo indefinido, lo que no excluye el uso limitado de contratos atípicos para tareas de carácter temporal o para favorecer el empleo de grupos específicos. Debe reconocerse también la escasa flexibilidad que presenta esta modalidad contractual tanto por los costes asociados a sus cargas laborales como por sus costes de despido, sea por las indemnizaciones previstas, o por el procesamiento de la determinación de los causales. Se sugiere entonces dotar de mayor flexibilidad a esta modalidad contractual y reducir sus costes asociados, mientras que se establecen límites a la utilización de los contratos atípicos.

Las experiencias ya mostradas de España, Argentina y Brasil a partir de mediados de los noventa constituyen antecedentes útiles para la reorientación propuesta. España, precursor de la flexibilidad en el margen en 1981, introduce sucesivas reformas en 1997 y 2006 que incorporan esta redefinición. Las mismas buscan corregir las limitaciones de la multiplicación de contratos atípicos en detrimento de empleos con estabilidad y protección mediante diferentes mecanismos. Primero, mejorar el contrato por tiempo indefinido reduciendo indirectamente el coste de despido al facilitar su procesamiento judicial y directamente mediante subsidios a la conversión de contratos temporales en tiempo indefinido, rebajando las contribuciones a la Seguridad Social. Segundo, restringir la renovación indefinida de los contratos temporales convertidos "de hecho" en permanentes mediante su conversión después de 24 meses en un período de 30 meses. Tercero, establecer límites a la introducción de contratos temporales sujetos a la negociación colectiva.

Además todo lo anterior se hacía mediante acuerdos tripartitos. Argentina y Brasil, en 1998, y Argentina, nuevamente en 2000, introducen

reformas que siguen sendas similares a las de España. Se limita directamente (Argentina) o mediante negociación colectiva (Brasil) la introducción de contratos atípicos, se amplían los períodos de prueba sin indemnización y se reducen los costes de indemnización en caso de despido y los costes de contratación por tiempo indefinido, disminuyendo las contribuciones a la Seguridad Social.

Por otro lado, varios países eliminaron el reintegro forzoso en caso de despido injustificado y modificaron el sistema de indemnizaciones, aumentando la liquidez de las mismas, separándolas de los activos de las empresas y constituyendo cuentas individuales a nombre de los trabajadores. Ello permitió reducir el coste involucrado en comparación con el coste que significaba la obligación de reintegro y con el pago que debía efectuar la empresa en caso de despido y, al mismo tiempo, benefició a los trabajadores al tener certeza de que recibirían las indemnizaciones, con independencia de la situación de solvencia de la empresa en el momento del despido. Las cuentas a nombre del trabajador son utilizables al término de la relación laboral, pero admiten retiros para fines identificados (vivienda y salud, entre otros) hasta un determinado límite.

Brasil fue el primer país en flexibilizar el despido en 1966 al crear el FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) que, junto con la limitación de la prohibición de despido injustificado, permitió a los trabajadores que optaran por el nuevo Fondo tener una cuenta individual a su nombre con contribuciones periódicas efectuadas por el empleador cuyos recursos podían retirarse cuando terminara la relación sin preaviso ni indemnización adicional. En 1988 la nueva Constitución elevó las indemnizaciones e introdujo una penalidad por despido injustificado equivalente al 40% de los fondos depositados, con lo que la disminución de costes se diluyó (Vega-Ruiz, 2005). En Colombia el régimen de cesantía cuyo monto se cancelaba al fin de la relación de trabajo se modificó en 1993, y fue reemplazado por depósitos anuales en cuentas de capitalización individual de los trabajadores, lo que permitió a la empresa evitar el reajuste de las indemnizaciones calculadas de acuerdo con el último salario. Además, se suprimió el reintegro forzoso en caso de despido injustificado de trabajadores que tuvieran diez años de antigüedad. De manera similar, Perú eliminó la obligación de reintegro en caso de despido e introdujo un sistema de depósitos con las indemnizaciones por tiempo de servicio (CTS) por el equivalente de un mes por cada año de antigüedad, que fue aumentado, en 1997, a un mes y medio.

3.2. Conciliar flexibilidad con protección: la flexiseguridad

La necesidad de mejorar la capacidad de competir en mercados abiertos y ampliados requiere relaciones laborales flexibles. Esta flexibilidad conlleva a la difusión de la inestabilidad y pérdidas de protección e introduce tensiones en la cohesión social, además de debilitar el apoyo de los trabajadores y sus organizaciones al proceso de globalización e integración. Se requiere, entonces, conciliar la flexibilidad con la protección. La experiencia de los países desarrollados en los que esto ha tenido éxito puede ser de utilidad, pero el traslado de esta estrategia a América Latina debe efectuarse reconociendo sus limitaciones en un marco estructural diferente. Por un lado, existe una economía informal muy extensa donde se encuentra la mayoría de los excluidos y, por otro, los recursos fiscales son insuficientes para financiar un sistema de protección social y laboral que sea lo suficientemente amplio y generoso para que proporcione seguridad a toda la población. Por ello, dicho enfoque debe complementarse con propuestas de inclusión productiva y social (CEPAL, 2004a; Tokman, 2007a y 2007b).

La experiencia de los países desarrollados sugiere que existen diferentes combinaciones de protección en el empleo y seguridad social y laboral con resultados diversos en cuanto a sus efectos económicos, al empleo y a la percepción de seguridad de los ciudadanos (OIT, 2005; Boyer, 2006). Dentro de esta diversidad, los países del norte de Europa (Dinamarca, Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda) son los que usualmente se asocian con la estrategia exitosa de "flexiseguridad", que combina una legislación en la cual la seguridad del empleo es baja con un gasto público en políticas de mercado de trabajo que asegura una protección alta y apoya una reinserción rápida. El resultado es una alta percepción de seguridad por parte de los ciudadanos. Este modelo no es el único. Los países mediterráneos (Portugal, Grecia, Italia y España) tienen una mayor seguridad del empleo (mediante una legislación laboral más exigente), acompañada por un gasto menos generoso en políticas de mercado de trabajo. La percepción de seguridad en esos países es baja. Entre los extremos se registran situaciones intermedias con distintos grados de éxito y con percepciones de seguridad también diferentes. Por un lado, Francia, Alemania y Suecia combinan una alta seguridad en el empleo con una alta protección laboral y social tanto activa como pasiva. La percepción de seguridad de los ciudadanos es alta, pero inferior a la de los países del norte de Europa. Por otro lado, en el Reino Unido y en Estados Unidos, la percepción de seguridad es baja, debido

tanto a una legislación laboral más flexible como a un reducido gasto en políticas de protección.

Las percepciones son el resultado tanto de apreciaciones subjetivas como de factores objetivos, por lo que la conciliación entre instrumentos puede significar que una alta estabilidad en el empleo con escasa protección se perciba como insegura por muchos que saben que aunque la probabilidad de perder su empleo sea baja, si ello ocurre, su ingreso sustitutivo será bajo y su tiempo de desempleo será probablemente más largo. Por el contrario, una mayor inestabilidad laboral y, por ende, una probabilidad de desempleo más alta, asociada a un mayor apoyo de ingresos y reinserción, redundarán en un período de desempleo más corto y más protegido.

Flexiseguridad en América Latina

La incorporación de esta orientación estratégica se justifica también en los países de América Latina. En su mayoría de tamaño reducido y con grados de apertura altos, son también más vulnerables y tienen menos posibilidades de suavizar la intensidad de los ciclos económicos antes de que se difundan internamente y necesitan mejorar las condiciones para competir en los mercados internacionales. Las experiencias de los países desarrollados serán de utilidad para orientar el diseño de las políticas y abordar la conciliación de flexibilidad con seguridad, pero serán insuficientes dadas las limitantes estructurales existentes en los mismos.

El examen de la situación prevaleciente en el manejo de los instrumentos de seguridad de empleo y protección laboral y social, así como de las percepciones de los ciudadanos acerca de la seguridad resultante, permite distinguir al menos cuatro grupos de países según la combinación que registran en el grado de exigencia de su legislación laboral en cuanto a despidos y la importancia de los recursos públicos que se destinan a la protección laboral y social. En los extremos, al igual de lo señalado anteriormente para los países desarrollados, se ubican, por un lado, los países con legislaciones laborales menos exigentes combinadas con gastos en protección laboral más alto y con una percepción ciudadana de seguridad que es la más alta en la región; se incluyen en este grupo, Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica. En el otro extremo, se colocan México, Panamá y los países andinos con legislaciones laborales más estrictas y mayores costes de despido, pero que destinan escasos recursos a la protección y tienen la más baja percepción de seguridad. Situaciones intermedias se encuentran en Brasil y Venezuela, países que combinan legislaciones laborales estrictas con alta protección y tienen una alta percepción de seguridad; sin embargo,

la percepción de seguridad es menor que la registrada en los países del Cono Sur y Costa Rica. Por otro lado, los países pequeños y abiertos, como los centroamericanos, República Dominicana y Bolivia, con legislaciones laborales menos estrictas, pero superior a la existente en el Cono Sur y con menor gasto en protección laboral y social, tienen una alta percepción de inseguridad, aunque inferior a la registrada en los países andinos, en México y en Panamá.

Cuadro VIII.2
PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL

		Protección Laboral	
		Alta	Baja
Protección empleo	Alta	Legislación laboral estricta: 2° más alta Gasto en protección social: 2° más alta Percepción de seguridad: 2° más alta Brasil y Venezuela	Legislación laboral estricta: la más alta Gasto en protección social: 2° más bajo Percepción de seguridad: la más baja México, Panamá, Paraguay, Colombia, Ecuador y Perú
	Baja	Legislación laboral estricta: la más baja Gasto en protección social: el más alto Percepción de seguridad: la más alta Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica	Legislación laboral estricta: 2° más baja Gasto en protección social: 2° más bajo Percepción de seguridad: 2° más bajo Nicaragua, El Salvador, Honduras, Bolivia, Guatemala y R. Dominicana

Fuente: Legislación laboral, según índice de grado de exigencia de despidos, incluye flexibilidad de contratación y despidos: Banco Mundial (2004). Gasto protección social en porcentaje del PIB, incluye pensiones: CEPAL, *Panorama social*, 2005. Percepción de inseguridad: Latinobarómetro (2005).

Los ordenamientos efectuados muestran la heterogeneidad de situaciones dentro de América Latina y permiten ilustrar la combinación de políticas de protección sociolaboral y de empleo, así como sus resultados en términos de percepción de seguridad. La comparación con los países desarrollados muestra que la flexiseguridad, mal entendida como la imitación de "Dinamarca", no constituye una receta única. Lo que existen son políticas de conciliación de protección en el empleo y seguros sociales al desempleo, crecientemente "activados"¹². Las diferencias entre los países de América Latina y los desarrollados se concentran en el mayor uso de la legislación laboral como instrumento para proporcionar seguridad y con la insuficiente asignación de recursos para la protección laboral y social. Mientras el coste de las regulaciones para dar seguridad en el empleo en promedio para los países latinoamericanos es más del triple que el coste en los países de OCDE, las contribuciones a la Seguridad Social muestran una

¹² Lisboa Europa, *workfare vs welfare*.

relación inversa, en la OCDE alcanzan 1,5 veces los registrados en América Latina (Heckman y Pagés, 2005).

Las indemnizaciones son el mecanismo privilegiado y justificado en los países de menor desarrollo para compensar a los trabajadores por su pérdida de empleo. Es simple, da protección y provee incentivos fuertes para la búsqueda, pero afronta problemas de capacidad de pago cuando las empresas se enfrentan a dificultades de capacidad de pago en caso de quiebras o desapariciones. Por ello, la complementación con seguros o con mecanismos que separen las indemnizaciones de los fondos de las empresas puede dar mayor seguridad, y su existencia debería permitir una reducción de los costes de despido. Sin embargo, como correctamente advierte O. Blanchard (2003), ambos no son sustitutos perfectos dada, por un lado, la legitimidad de la compensación de los trabajadores y, por otro, las limitaciones asociadas a los seguros en general. Los eventos de desempleo se presentan temprano en el ciclo laboral y son largos como para que los propios trabajadores acumulen fondos suficientes. Por eso deben estar acompañados por un seguro público, provisto por una agencia, suficientemente generoso pero condicionado a la búsqueda y aceptación de trabajos.

Flexiseguridad y limitantes estructurales

Es obvio que los efectos de las diversas modalidades de flexiseguridad son de menor alcance en la región que en los países de la OCDE, pero son relevantes en cuanto que permiten confirmar que existen opciones que pueden aplicarse en los países latinoamericanos y contribuir a la creación de empleo productivo y protegido. La efectividad de estas políticas se relaciona, por un lado, con el grado de homogeneidad prevaleciente en el mercado de trabajo y, por otro, con la disponibilidad de recursos públicos para financiar las políticas laborales y de protección. El primero tiene que ver con el avance registrado en la urbanización y la formalización del mercado laboral, tanto en lo referente a la importancia y naturaleza de las relaciones laborales como al tamaño de las unidades productivas. La disponibilidad de recursos se asocia al nivel de la carga tributaria y a la proporción del gasto público que se destine a políticas laborales activas y pasivas y a seguridad social.

El examen de estos aspectos permite confirmar que la heterogeneidad laboral en América Latina es alta y que, además, difiere entre países. En promedio alrededor de 2005, el 30% de la fuerza de trabajo en la región se encontraba en zonas agrícolas y los asalariados representaban el 64% de la ocupación en zonas urbanas. Más de la mitad de la fuerza de trabajo

no agrícola estaba ocupada en el sector informal¹³. Esta heterogeneidad afecta la capacidad de cobertura de las políticas laborales, lo que se traduce en una baja cobertura de protección laboral. La cobertura de protección social en promedio solo alcanza al 38,7% del total de los ocupados y al 45,4% de los ocupados urbanos¹⁴. Las diferencias entre países en cada uno de estos indicadores son de gran magnitud. Mientras en algunos países menos del 10% trabaja en zonas rurales, como en Uruguay y Argentina, en otros, como Nicaragua, ese porcentaje es del 54%. El asalariamiento urbano incluye a tres cuartos de los ocupados en Chile y Argentina, pero solo al 48% en Guatemala. El sector informal, a su vez, varía entre un mínimo del 32% en Chile al 67% en Bolivia.

No obstante la diversidad de situaciones, se pueden identificar cuatro grupos de países, que coinciden con las categorías identificadas con relación a los modelos de flexiseguridad incluidos más arriba. En el cuadro VIII.3 se muestra que los países con mayor seguridad son a su vez los más urbanizados, con alto predominio de asalariados y con una informalidad más reducida (grupos 1 y 2). En promedio, son los que mayor cobertura de protección registran tanto nacional como urbana. Al otro extremo, la mayor inseguridad se encuentra en los países menos urbanizados, con una proporción también menor de asalariamiento, una mayor informalidad y una baja cobertura de protección social (grupos 3 y 4)¹⁵.

La disponibilidad de recursos fiscales en los países de América Latina es claramente inferior a la que registran los países de la OCDE. En promedio en 2000, la presión tributaria alcanzaba el 15,7%, mientras que en la OCDE era 2,3 veces superior y en los 15 países de la UE superaba el 40%¹⁶. La carga tributaria durante el período 1990-2005 varió entre valores extremos de Brasil con 30,9% a menos de 9% en Venezuela, Guatemala y Haití. Existe, asimismo, una asociación entre los países que muestran una carga tributaria más alta y los que presentan limitantes estructurales menores para introducir políticas de seguridad laboral y social. Brasil, Uruguay,

¹³ Incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, servicios domésticos y empleadores y trabajadores en microempresas de menos de cinco trabajadores. Si incluyéramos a los trabajadores que no tienen una relación de trabajo reconocida o a quienes no se le reconocen o respetan sus derechos laborales donde quiera que se encuentren ocupados, el porcentaje aumentaría entre 10 y 20 puntos porcentuales.

¹⁴ Medido como el porcentaje de ocupados que efectúan contribuciones para pensiones.

¹⁵ México y Panamá podrían ubicarse en el grupo 2, ya que solo los diferencia su menor coeficiente de urbanización.

¹⁶ Como porcentaje del PIB.

Cuadro VIII.3
DIVERSIDAD EN LA INSERCIÓN LABORAL Y PROTECCIÓN SOCIAL
(HACIA 2002)

Países	Cobertura nacional ^a	Cobertura urbana ^b	Urbanización ^c	Asalariamiento ^d	Informalidad ^e
Grupo 1	65,1	63,8	82,0	72,8	39,6
Chile	64,9	67,0	86,6	75,5	31,8
Costa Rica	65,3	68,2	59,0	70,5	38,9
Uruguay	n.d.	63,8	91,9	70,5	45,3
Argentina	n.d.	56,0	90,5	74,7	42,5
Grupo 2	54,6	54,3	84,1	61,0	51,7
Brasil	47,8	54,3	81,2	68,6	45,0
Venezuela	61,5	n.d.	86,9	53,4	58,3
Grupo 3	33,9	40,5	65,7	63,6	52,8
México	55,1	64,8	69,8	75,7	45,7
Panamá	53,8	66,6	65,6	73,6	37,4
Ecuador	n.d.	32,3	61,4	57,7	54,6
Paraguay	13,5	20,2	58,7	59,9	61,6
Perú	13,0	18,7	72,8	51,1	64,6
Grupo 3	29,0	37,2	56,2	57,1	58,2
El Salvador	49,8	60,5	58,4	61,2	54,6
R. Dominicana	44,7	48,0	58,2	61,5	48,1
Bolivia	14,5	21,2	62,4	47,6	66,7
Guatemala	17,8	31,1	46,1	56,6	60,2
Nicaragua	18,3	25,1	56,1	58,5	59,9
Honduras				56,9	59,4
Promedio simple	40,0	46,5	69,1	63,1	51,4

^aafiliados sobre ocupación total, ^bafiliados sobre ocupación urbana, ^cpoblación en zonas urbanas, ^dasalariados sobre ocupación urbana, ^eocupados sector informal urbano sobre ocupación urbana.

Fuente: para protección social: Tokman (2006), asalariamiento e informalidad: CEPAL (2004b), urbanización: CEPAL-CELADE (2005).

Argentina y Chile¹⁷ registran una presión tributaria durante el período mencionado de alrededor del 25% (Gómez Sabaini, 2006).

El destino del gasto público constituye también un factor determinante de las diferencias entre los países desarrollados y los latinoamericanos. Países con mayores ingresos tributarios no solo poseen mayor capacidad de gasto, sino que asignan una mayor participación a las políticas laborales. A su vez, estas adquieren mayor alcance al dirigirse a mercados de trabajo más homogéneos y formalizados. Los países de la OCDE destinan el 2,14% del PIB en promedio a políticas laborales y los de la UE el 3,25%. Los países con mayor percepción de seguridad son los que más recursos destinan a

¹⁷ En el caso de Chile la carga tributaria incluye las contribuciones efectuadas en las cuentas individuales para pensiones. Al constituir un ahorro forzoso, son equivalentes a impuestos.

este propósito superando el 3% y alcanzando su máximo en Dinamarca con el 4,5% del PIB. A su vez, Francia, Alemania y Suecia, que registran también un alto grado de seguridad, destinan en promedio el 3% a políticas laborales activas y pasivas. Los países mediterráneos y los anglosajones destinan menos recursos, en promedio alcanzan el 1,6% y el 0,8% del PIB respectivamente. Por otro lado, los países con mayores ingresos fiscales en América Latina solo asignan entre un 0,46 en Brasil y un 0,27% en Argentina, situándose Chile en una posición intermedia con un 0,32%. La información sobre la distribución del gasto público (incluyendo seguridad social y políticas laborales) en América Latina muestra que los países más seguros son los que registran coeficientes más altos, que en promedio alcanzan el 9,4% y el 8,1% del PIB. Los países menos seguros presentan coeficientes inferiores al 2,8% y los más inseguros registran un promedio del 1%.

Es interesante destacar también que todos los países de la OCDE destinan una mayor proporción a las políticas laborales pasivas (seguros de desempleo) que a las activas con la excepción del Reino Unido. Sin embargo, a medida que disminuye el coeficiente de gasto público para políticas laborales, las brechas entre ambos se reducen. En Brasil, Argentina y Chile, por el contrario, las políticas activas superan a las pasivas en términos de participación en los escasos recursos asignados. De hecho, los seguros de desempleo solo existen en los tres países mencionados y en Ecuador, Uruguay y Venezuela y la cobertura en porcentaje de los desempleados fluctúa entre el 9% en Uruguay y el 2,8% en Ecuador (Velásquez, 2005)¹⁸. Por el contrario, en los países de la OCDE los porcentajes de la fuerza de trabajo cubiertos por las políticas pasivas llegan a un 16% en Bélgica, un 13% en Dinamarca y cerca del 10% en Holanda, Francia y Alemania. Como se señaló, solo en el Reino Unido las políticas activas reciben más recursos públicos que las pasivas, y en Holanda el porcentaje de la fuerza de trabajo en esas políticas supera los beneficiarios de las políticas pasivas.

Las limitaciones existentes no solo restringen los efectos potenciales de una política de flexiseguridad, sino que ponen en evidencia las restricciones para avanzar en la flexibilización ante la carencia de recursos para financiar las políticas pasivas para compensar los potenciales afectados. Ello no obsta para avanzar en reformas que tiendan a disminuir los costes de despido, refuercen las políticas activas e introduzcan o mejoren los seguros de desempleo. Estas deben responder a la demanda de los trabajadores

¹⁸ En promedio, la cobertura de los seguros existente solo alcanza al 0,66% de la fuerza de trabajo de esos países.

que se enfrentan a nuevos riesgos vinculados al cambio de funcionamiento económico. El problema para ellos es de inseguridad económica, pérdida de protección y carencia de ingresos durante los períodos de desempleo y escaso apoyo en la reinserción laboral. Destaca, además, la necesidad de acompañarlas con una política de inclusión de los informales, pues de no avanzar en esta dirección los beneficios de las reformas solo serán para los ya incorporados. Esto constituye un tercer ámbito de reformas laborales y productivas que se analizará a continuación.

3.3. Reformas para la inserción productiva y laboral de la economía informal

Los excluidos se concentran bajo dos formas principales. La primera es la existencia de un sector informal significativo y no decreciente, en el que está gran parte de los empleos y obtienen sus ingresos la mayoría de los pobres y las capas medias inferiores. Son empresarios y trabajadores y muchos de ellos, ambos a la vez, pertenecen al mundo de los excluidos, ya que suman bajos ingresos, desprotección e inestabilidad. La segunda forma de inserción es la de los trabajadores ocupados en empresas formales o en cadenas productivas bajo distintas modalidades de subcontratación, inclusive el trabajo a domicilio, que no gozan de seguridad laboral ni protección plena. Ambas formas constituyen la economía informal y requieren reformas tanto productivas como laborales.

Una estrategia para la inclusión del sector informal

Se necesita una estrategia comprensiva para la inclusión social de los que se encuentran en la informalidad a partir de la adquisición de la titularidad de los derechos sociales. Ello permitirá incluir a todos los ciudadanos en la dinámica del desarrollo y en el bienestar que dicho desarrollo genere. Los países de América Latina han registrado importantes progresos en materia de derechos civiles y políticos. La agenda en la actualidad se desplaza hacia la ciudadanía social, condición indispensable para que todos sean reconocidos como miembros de la sociedad y para afrontar las desigualdades existentes (CEPAL, 2007). La pobreza, la informalidad y la exclusión reflejan la falta de accesos a los recursos, los bajos ingresos y las vulnerabilidades, pero principalmente constituyen una carencia de ciudadanía al negárseles a muchas personas la titularidad de los derechos sociales y laborales. Dentro de esta perspectiva se inscribe la reorientación estratégica destinada a incorporar el sector informal a la modernidad (Tokman, 2001).

Regulación de las actividades informales

Se trata, en primer lugar, de adaptar las regulaciones existentes a las posibilidades de cumplimiento de los informales. Hay que adecuar el sistema normativo existente que ha sido diseñado para empresas de mayor tamaño y sectores más organizados sin contemplar las posibilidades de los que no están en condiciones de cumplir con los requisitos exigidos. A partir de esta reorientación que privilegia el reconocimiento de la formalidad, antes que comenzar por exigir el cumplimiento de las obligaciones que ella impone, se proponen mecanismos que incluyen el reconocimiento de títulos de propiedad, la separación patrimonial entre empresa y empresario informal, la habilitación en el ámbito tributario, el reconocimiento de la relación laboral que exista y el desarrollo del comercio ambulante en condiciones de mayor estabilidad y seguridad.

La adecuación señalada generará mejores condiciones para el desarrollo de las actividades informales. La ampliación del acceso al crédito requiere el reconocimiento legal del capital, mientras que la capacidad de asumir riesgos de negocios sin afectar el patrimonio familiar puede acrecentarse introduciendo formas jurídicas más adecuadas para constituir y desarrollar empresas. La introducción de técnicas contables, que permitan mejorar la gestión y el reconocimiento de relaciones laborales existentes, es una condición previa para mejorar la productividad, invertir en capacitación y avanzar en la creación de empleo y en el cumplimiento de las obligaciones de protección laboral y social.

En el sector informal se encuentran tanto empresas como familias que desarrollan actividades productivas, por lo que la factibilidad de avanzar en el proceso de formalización depende de la capacidad de crecimiento de la unidad productiva. De manera similar, la posibilidad de reconocer y regular las relaciones laborales dentro del sector depende de la capacidad de cumplimiento de las obligaciones de las empresas, lo que está asociado al éxito de la empresa informal. Por ello el desarrollo productivo de las actividades informales se debe abordar de manera simultánea con el avance en el ámbito laboral. Existen experiencias en apoyo productivo de las actividades informales que facilitan el acceso a los recursos productivos y a los mercados. Los temas regulatorios son, sin embargo, los que poseen un mayor efecto sistémico potencial.

En este nivel se encuentra el reconocimiento legal del capital y la facilidad de establecer negocios. Los métodos simplificados de reconocimiento pueden ampliar el acceso al crédito al constituir garantías reales usualmente exigidas por los prestamistas. La multiplicación de leyes y reglamentos y la

ineficiencia en la burocracia estatal suponen restricciones para la iniciación y el cierre de actividades. Si bien estas regulaciones afectan a las empresas en general, son las de menor tamaño las más afectadas al no contar con los recursos necesarios para salvar los obstáculos que se encuentran para hacer negocios (OIT, 2006).

Se ha avanzado en la apertura comercial y financiera, pero persisten obstáculos en las regulaciones para abrir negocios y en la credibilidad de los contratos, ámbitos particularmente importantes para el desarrollo de las actividades informales (Loayza, Oviedo y Servén, 2005).

Derechos laborales en empresas con reducida capacidad de pago

En el sector informal se encuentra una alta concentración de trabajadores no amparados plenamente por la legislación laboral y, al mismo tiempo, unidades productivas informales que tienen escasa capacidad de pago para afrontar las obligaciones inherentes a la relación de trabajo.

Los trabajadores en el sector informal sin contrato o con contrato atípico superan el 77%, mientras que solo el 24% tiene cobertura de protección en comparación con el 66% de los trabajadores del sector formal. Para la mayoría, la protección social no constituye un derecho al carecer de una relación laboral reconocida. El reconocimiento de esta, admitiendo pruebas de la existencia de un contrato no escrito como el cumplimiento de horarios y el pago periódico de remuneraciones registrado en la contabilidad o avalada por presencia de testigos, permitiría avanzar hacia relaciones laborales reguladas y protegidas, dotaría a los trabajadores de credenciales para incorporarse a la protección y promovería que los microempresarios se adecuasen a la lógica de los negocios.

Este primer paso tiene que hacer frente a posibilidades restringidas de cumplimiento, en parte por la reducida capacidad de absorción de los costes asociados en la formalización de sus trabajadores (Tokman, 2001). En Colombia el 76% de las microempresas no podía pagar los costes laborales en su totalidad; para lograrlo se estimaba que las ventas tendrían que duplicarse. En Perú el 85% tampoco estaba en condiciones de absorber los costes, ya que de hacerlo sus utilidades tendrían que reducirse entre la mitad y la totalidad. Sin embargo, el 15% en Colombia y el 49,5% en Perú cumplían parcialmente con algunas obligaciones.

En parte, ello ocurre también porque el diseño de la protección responde a las características de las empresas de mayor tamaño. Sin embargo, la adecuación no debe confundirse con la desregulación, porque atender las necesidades de las microempresas no puede convertirse en

una justificación para el deterioro de las condiciones laborales existentes. Lo anterior no excluye introducir perfeccionamientos que respondan a demandas justificadas para aumentar la eficiencia y expandir la cobertura del mercado de trabajo organizado.

Una alternativa es diseñar sistemas normativos especiales para el sector informal, lo que significaría sistemas duales o preferenciales, práctica seguida en varios países, como Argentina, Brasil y Perú. Esta opción, sin embargo, presenta inconvenientes tanto por razones de eficacia de la regulación como de principios. Se presta a la elusión de las leyes fiscales y laborales y genera barreras al crecimiento de las microempresas cuando establece montos máximos de capital. Afecta también a principios del ámbito laboral, porque supondría un trato diferente entre trabajadores ante la ley dependiendo del tamaño de la empresa en que estén ocupados. Por ello, la preferencia para los temas laborales es un sistema único de regulación (OIT, 1991), lo que no excluye sistemas simplificados de impuestos o financiamiento con tasas preferenciales. Incluso en los temas laborales se aceptan formas que se adapten mejor a las características de las pequeñas empresas, particularmente con relación a la negociación colectiva.

Otra alternativa de diferenciación es reconocer la existencia de una situación dual de hecho, pero sin convertirla en de derecho. Esto significa renunciar a sanciones: se reconoce la existencia de incumplimiento, pero se tolera. Ello no debería significar la abstención de la fiscalización, sino innovar en la inspección reconociendo la realidad como, por ejemplo, ha hecho Chile optando por una inspección pedagógica que convierte la sanción en obligación de capacitación, dado que en muchos casos el incumplimiento obedece a falta de conocimiento de la ley. Una estrategia innovadora de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral en micro y pequeñas empresas fue propuesta por la OIT (2006). La propuesta supone que la regulación será más efectiva cuantas más opciones existan para reforzar el cumplimiento, opciones que permitirían fiscalizar y corregir los problemas de manera gradual.

Una medida viable es establecer un nivel mínimo laboral obligatorio para las microempresas que incorpore los derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración de la OIT de 1998¹⁹. Dichos derechos constituyen derechos humanos trasladados al ámbito del trabajo. Podrían también incorporarse otros aspectos de las condiciones de trabajo: salarios

¹⁹ Libertad de asociación y de negociación colectiva, prohibición del trabajo esclavo y del trabajo infantil y no discriminación.

mínimos, horas de trabajo y enfermedades laborales²⁰. A diferencia del conjunto de obligaciones laborales cuyo cumplimiento se restringe por incapacidad de las microempresas, este nivel mínimo no debe estar sujeto a tolerancia pues se trata de valores irrenunciables. Un nivel mínimo no significa aceptar que los que trabajan en el sector informal tendrán solo acceso a derechos laborales restringidos. Por el contrario, lo que se propone es reconocer la necesidad de avanzar mejorando la capacidad de cumplimiento de las empresas informales y comprometiéndolas en esa dirección.

Regulaciones y relaciones de trabajo difusas

Un tercer ámbito de regulación es el de las relaciones de trabajo que denominaremos difusas porque son difíciles de reconocer, están encubiertas o quedan desamparadas, debido a las omisiones de la legislación laboral o la falta de vigilancia de su cumplimiento. En muchos casos las obligaciones y los derechos de las partes no están claros, lo que puede traducirse en pérdida de protección de los trabajadores. Estas relaciones son cada vez más importantes en el contexto de la globalización y descentralización de la producción por lo que es necesario establecer los derechos de los trabajadores y especificar de quién es responsabilidad el que se cumplan estas obligaciones.

Para ello, la OIT inició un proceso de análisis en 1998, que culminó en junio de 2006 con la aprobación de una Recomendación (N° 198) que exhorta a los países a clarificar la legislación para garantizar la protección de los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. Aboga también por que se determine si existe una relación de trabajo y se distinga entre trabajadores asalariados e independientes. Para ello destaca la importancia de promover métodos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo (remuneración periódica, responsabilidad sobre las instrucciones y el control horario, provisión de materiales y herramientas, entre otras). Propugna que se adopten medidas para perseguir las relaciones de trabajo encubiertas (ocultas) y exhorta también a que se promulguen las normas aplicables a todas las formas contractuales, incluyendo las que involucren a varias partes y que estipulen el responsable o responsables de la protección. En definitiva se avanza en el establecimiento de un marco de transparencia para las relaciones laborales encubiertas que

²⁰ Este nivel mínimo ampliado se ha incorporado en los acuerdos de libre comercio firmados por Estados Unidos con varios países latinoamericanos, entre ellos, México, Chile, los países de Centroamérica, República Dominicana, Panamá, Colombia y Perú (estos tres últimos sin sanción definitiva en la actualidad).

permita identificar al empleador responsable en todos los casos, incluido el de la subcontratación.

Se ha abordado también la situación del trabajo a domicilio aportando elementos para la formulación de un marco legal (Convenio N° 177 de la OIT de 1996). El trabajo a domicilio, en apariencia, puede considerarse una actividad desarrollada por cuenta propia o en asociación familiar, pero, en numerosas ocasiones, constituye trabajo asalariado dependiente que no se realiza en ninguna empresa pero va destinado a una empresa subcontratante o a algún intermediario. Son actividades predominantemente desarrolladas por mujeres, con ayuda familiar, a veces niños, y que no están contempladas en la legislación laboral, lo que determina la inexistencia de una relación de empleo reconocida y la consiguiente desprotección y ausencia de capacidad de negociación.

Dentro de esta perspectiva es interesante destacar la aprobación, en Chile, de una Ley de subcontratación (2006) que restringe exclusivamente el suministro de personal a los trabajos de corta duración y en tareas excepcionales (reemplazos, actividades ocasionales o urgentes, etc.); con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales, exige registrarse y constituir una garantía financiera para cubrir los sueldos y la previsión de trabajadores en caso de incumplimiento. En cuanto a los trabajadores subcontratados, la responsabilidad es de la empresa contratista, pero en determinados casos implican también a la empresa contratante. La ley transforma la responsabilidad subsidiaria existente en solidaria, lo que significa que esta debe responder conjuntamente con el contratista por el cumplimiento de las obligaciones, y puede también ejercer su derecho de exigir certificados de cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del contratista y retener de los ingresos pendientes los montos necesarios en caso de incumplimiento. Así puede transformar su responsabilidad en subsidiaria.

La ley busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales y evitar la competencia espuria con los trabajadores contratados directamente por la empresa principal. Reconociendo que esta modalidad presenta ventajas de flexibilidad, exige certificación de cumplimiento y convierte a la empresa principal en un agente indirecto de fiscalización para asegurar que el contratista cumpla con sus obligaciones.

Bibliografía

- Balassa, B. y otros (1986), *Toward renewed economic growth in Latin America*, México, El Colegio de México - Washington, D.C., Institute for international economics.
- Banco Mundial (2004), *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington, D.C., World Bank, IFC y Oxford University Press,
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *América Latina después de una década de reformas. Informe de progreso económico y social de América Latina*, Washington, D.C.
- (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe de progreso económico y social en América Latina 2004*, Washington, D.C.
- Blanchard, O. (2003), "Designing labor market institutions", *paper* presentado en la Conferencia sobre mercados de trabajo organizada por el Banco Central de Chile, Santiago de Chile, noviembre.
- Boyer, R. (2006), *Employment and decent work in the era of flexicurity*, París, Jordan Sciences Economiques.
- Boyer, R. y P-F. Souyri (2001), *Mondialisation et regulations. Europe et Japon face a la singularité américaine*, París, Editions La Découverte.
- Bronstein, A. (1995), "Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: balance y perspectivas", *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 114, N° 2, Ginebra.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile, junio.
- (2004b), *Panorama social 2004*, Santiago de Chile.
- (2006a), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- (2006b), *Panorama social 2006*, Santiago de Chile.
- (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL-CELADE (2005), "Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950-2000", *Boletín Demográfico*, N° 75, Santiago de Chile, enero.
- Chacaltana, J. (2005), *Dimensiones de la productividad del trabajo en las empresas de América Latina. Un estudio comparativo de Argentina, Panamá y Perú*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Chacaltana, J. y N. García (2002), *Estabilidad laboral, capacitación y productividad*, Lima, Red de políticas de empleo- CIIES.
- De Ferranti, D. y otros (2000), *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gómez Sabaini, J.C. (2006), *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie políticas sociales, 127, División de Desarrollo Social, diciembre.

- Heckman J. y C. Pagés (2005), *Regulación y empleo. Lecciones de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, National Bureau of Economic Research, edición especial español CISS y CIEDESS.
- Kuczynski P. P y J. Williamson (2003), *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Latinobarómetro (2005), *1995-2005, diez años de opinión pública*, Santiago de Chile.
- Loayza, N., A. M. Oviedo y L. Servén (2005), *The impact of regulation on growth and the informal sector: cross country evidence*, Washington, D.C., Banco Mundial, sin publicar.
- Locke R., T. Kochan y M. Piore (1995), "Replanteamiento del estudio comparado de las relaciones laborales: enseñanzas de una investigación internacional", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, N° 2, 1995/2, Ginebra, OIT.
- MTES (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina) (2006), "Trabajo, ocupación y empleo. Salarios, empresas y empleos 2003-2006", *Serie Estudios*, N° 5, capítulo 4. Buenos Aires.
- Ocampo, J. A. (2005), "Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica", capítulo 1, Bogotá, CEPAL-Alfaomega.
- OCDE (2000), *International trade and core labor standards*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1991), "Dilemma of the informal sector", Report of the Director-General presented at the 78° International Labour Conference, Ginebra.
- (2001), *Panorama Laboral*, Lima.
- (2005), *World Employment Report 2004-2005*, Ginebra.
- (2006), "Business environment, labor law and micro- and small enterprises", Committee on Employment and Social Policy, Governing Body 297th session, Ginebra.
- Prebisch, R., (1970), *Transformación y desarrollo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodrik, D. (2001), "Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo", *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- Saavedra, J. (2003), "Labor markets during the 1990s", *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America*, P.P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Souza, P. R. y V. E. Tokman (1976), "El sector informal urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 94, N° 3, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tokman, V. E. (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2004), "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con

- equidad", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 150, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, octubre.
- (2006), "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 179, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2007a), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 130, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- (2007b), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, N° 1-2, Ginebra.
- Tokman, V. E. y D. Martínez (1997), "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", *Costos Laborales y competitividad industrial en América Latina*, E. Amadeo, J. M. Camargo y otros, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tokman, V. E. y D. Martínez (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- UNCTAD (2001), *World Investment Report 2001*, Ginebra.
- Vega-Ruiz, M. L. (2005), *La reforma laboral: un análisis comparado*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Velásquez, M. (2005), "La protección frente al desempleo en América Latina", CEPAL, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 166, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, diciembre.
- Weller, J. (2001), *Economic reforms, growth and employment*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Williamson, J. (2003), "Our Agenda and the Washington Consensus", *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America*, P. P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), Washington, D.C., Institute for International Economics.

Capítulo IX

La nueva encrucijada de los sistemas de pensiones de América Latina

*Juan Yermo*¹

Los sistemas de pensiones, como parte integral del sistema de protección social, cumplen dos funciones primordiales: la prevención y alivio de la pobreza en la vejez, o en caso de invalidez o viudedad, y la provisión de un instrumento de ahorro a largo plazo que permita “suavizar” el consumo, es decir, mantener el nivel de vida durante la fase inactiva del individuo. Mientras el primer objetivo tiene indudablemente en el Estado su principal ejecutor, existen diferentes opiniones en cuanto al respectivo papel del Estado y del sector privado para lograr el segundo objetivo.

En América Latina, la transposición del Estado de bienestar europeo no se hizo de forma que se respetasen claramente estos dos objetivos, ni las necesidades institucionales para su operación, ni los requisitos socioeconómicos para alcanzarlos. La crisis de los sistemas de pensiones públicos de América Latina tiene por tanto su origen en un fallo de concepción

¹ Agradecemos los comentarios de Fabio Bertranou, Carmelo Mesa-Lago y María Jesús Sáez.

inicial. Por ello fue necesario reformar estos sistemas mucho antes que los europeos, a pesar de que la evolución demográfica de América Latina era mucho más favorable que la de estos últimos.

Las reformas llamadas estructurales de los sistemas de pensiones públicos de América Latina, empezando con la chilena en 1981, atajaron en gran medida los problemas administrativos, demográficos y fiscales de los sistemas existentes², pero no llegaron a tratar el fondo de los dos problemas fundamentales que se procura resolver a través de los sistemas de pensiones: el riesgo de pobreza en la vejez y el traspaso eficiente de ahorro entre el presente y el futuro. Mirando atrás, las reformas se han mostrado insuficientes para resolver las deficiencias sociales de los sistemas anteriores.

El aspecto más innovador de las reformas de América Latina fue sin duda la sustitución de una parte del sistema de pensiones público de reparto por uno basado en la capitalización individual, en el que cuentas de ahorro individuales son respaldadas por fondos de propiedad individual e inalienable, gestionados por entidades financieras de giro único³.

Las reformas de pensiones de la región han marcado un hito en la historia de los sistemas de protección social. Aunque los fondos de pensiones existían ya en otros países del mundo —especialmente en países desarrollados—, cuando Chile introdujo su reforma, en 1981, la sustitución obligatoria de un sistema público por uno privado era algo que hasta entonces ningún país se había venturado a llevar a cabo⁴.

Conviene resaltar que, aunque un gran número de países de América Latina han seguido las pautas de la reforma chilena de 1981, Brasil ha preferido seguir la ruta de reformas paramétricas al sistema público, sin llegar a introducir un sistema privado obligatorio⁵. El presente estudio no entra en detalle en esta y otras reformas paramétricas de la región que, al

² Véanse, por ejemplo, Gill, Packard y Yermo (2005); Arenas de Mesa y Mesa-Lago (2006).

³ Las reformas estructurales muestran diferencias importantes entre países (Mesa-Lago, 2004). En algunos países, como Bolivia, Chile, México, El Salvador y República Dominicana, la reforma fue sustitutiva, en el sentido de que la totalidad de la contribución se desvía hacia el nuevo sistema privado. En otros países, en cambio, se mantiene un sistema público contributivo (los sistemas llamados “mixtos” de Costa Rica y Uruguay). Y en otros, como Perú y Colombia, se permite a los afiliados elegir entre el sistema público y el privado (sistemas “paralelos”).

⁴ En el Reino Unido la posibilidad de pasarse del nuevo pilar del sistema público (conocido como SERPS) al privado se introdujo en 1978. Suiza introdujo un pilar obligatorio de fondos de pensiones en 1985. Islandia introdujo la obligatoriedad de los aportes a los fondos de pensiones de empleo existentes en 1976, pero no hubo ninguna reducción de las pensiones públicas.

⁵ Para una reflexión de la reforma brasileña, véase Pinheiro (2005).

igual que lo ocurrido en muchos países de la OCDE, han llevado a una mejora de la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Este capítulo presenta los principales éxitos y retos de los nuevos sistemas creados a raíz de reformas estructurales. En la sección 1, se presentan los logros específicos de las reformas estructurales, centrándose en el papel de los sistemas de capitalización individual. En la sección 2, se analizan los aspectos sociales de la reforma y se tratan las políticas para mejorar de cobertura de los activos, fortalecer la función de prevención de la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos. En la sección 3 se presenta una serie de propuestas para mejorar la eficiencia del sistema de cuentas individuales. En la última sección se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. Los logros de las reformas de pensiones estructurales en América Latina

La introducción de los nuevos sistemas de capitalización individual en América Latina implicó tres cambios claves en el diseño de la seguridad social:

- Se integraron diferentes programas previsionales basados en fórmulas de prestación definida en uno solo con igual condiciones de acceso y bajo una fórmula de aportación definida, en la que los afiliados eligen la forma de prestación en el momento de jubilarse y, en algunos casos, también la cartera de inversión durante la fase activa.
- El sistema de financiación de reparto se sustituye por uno de capitalización, lo que requiere un esfuerzo fiscal considerable en algunos países para evitar un aumento descomunal del déficit fiscal.
- La gestión pública es reemplazada por la gestión privada, bajo un modelo de competencia entre diferentes proveedores privados.

Cada uno de estos cambios tiene de por sí ventajas y desventajas que conviene analizar de forma aislada.

1.1. La fórmula “mágica” de la aportación definida

Un beneficio claro de cambiar de una fórmula de prestación definida a una de aportación definida es la mayor facilidad de gestión del

sistema para los proveedores o administradores del sistema. Los sistemas de aportación definida no requieren cálculos de reservas o niveles de solvencia como es el caso de los sistemas de prestación definida basados en la capitalización⁶. Durante la fase de acumulación, el objetivo de las administradoras de fondos de pensiones es simplemente la maximización de los rendimientos financieros para un nivel de riesgo específico.

En la práctica, los nuevos sistemas de aportación definida de América Latina presentaron otras ventajas sustanciales con respecto a los sistemas de prestación definida vigentes antes de la reforma. Estas ventajas surgen de lo que hoy en día se consideran fallos de diseño de los sistemas de prestación definida de América Latina, que pudieron haber sido remediados con reformas paramétricas:

- *Falta de integración de diversos esquemas de prestación definida.* Por ejemplo, en Chile antes de la reforma había 35 cajas del seguro social, cada una cubría un grupo de trabajadores diferentes que competía por los recursos del sistema. La portabilidad entre las cajas no estaba garantizada, lo cual reduce el atractivo de estos planes para el afiliado. En cambio, los nuevos sistemas de aportación definida de América Latina son sistemas únicos con condiciones de acceso y tasas de cotización iguales para todos los afiliados⁷. A pesar de esta mejora, los nuevos sistemas no han conseguido incluir a algunos trabajadores del sector público.
- *Fórmulas de prestación definida basadas en los últimos salarios.* Como los salarios tienden a crecer según progresa la carrera del afiliado, los sistemas que calculan prestaciones basándose en los últimos salarios elevaban los costes de financiamiento del sistema. Además, los que más se benefician de estas fórmulas son los trabajadores de ingresos más altos. Un sistema de aportación definida, por definición, toma en cuenta todos los meses de cotización del afiliado otorgando a cada uno un peso igual a la hora de calcular la prestación.
- *Falta de relación directa entre las contribuciones y las prestaciones.* En los sistemas de reparto de prestación definida las tasas de contribución se fijan para asegurar el equilibrio financiero del sistema, lo que a

⁶ Sin embargo, las reformas en sí requieren cálculos actuariales del coste fiscal de la transición. En algunos países de la región las proyecciones de este coste fueron un tanto optimistas.

⁷ La única excepción es Colombia, donde los trabajadores de altos ingresos pagan una cotización de solidaridad adicional para financiar el fondo que paga las pensiones mínimas.

menudo se traduce en un equilibrio de caja. Esto puede llevar a un desligamiento entre las contribuciones y las prestaciones del sistema. Las primeras generaciones reciben prestaciones muy superiores (en valor presente) a sus contribuciones, mientras que para generaciones posteriores el sistema puede incluso darle en pensiones menos de lo que contribuyó.

- *Inmovilidad de las prestaciones frente al aumento de la esperanza de vida.* En un sistema en el que las prestaciones están determinadas en el momento en el que el afiliado entra en el sistema, el equilibrio financiero de este último requiere un aumento gradual de la tasa de cotización o de la edad de jubilación para hacer frente a la creciente esperanza de vida de la población. En cambio, en un sistema de aportación definida las prestaciones se calculan solo en el momento de jubilarse el afiliado, tomando en cuenta la esperanza de vida de su cohorte en ese momento⁸.
- *Redistribuciones indeseables.* La cobertura de los sistemas contributivos de prestación definida de América Latina está limitada principalmente a los trabajadores de salarios medios y altos, ya que los más pobres no cotizaban. Al generarse déficits de caja en estos sistemas, es necesario un subsidio del fisco, cuyo peso recae en todos los ciudadanos, incluyendo los más pobres. Además, al pagarse las prestaciones en forma de pensiones, el sistema redistribuye ingresos entre los individuos con una esperanza de vida baja y los más longevos. Como longevidad e ingresos están relacionados, este aspecto del sistema es regresivo.

Conviene hacer hincapié en que ninguna de estas deficiencias de los sistemas de prestación definida son endémicas a estos sistemas. Por ejemplo, en al menos dos países de la región, Chile y Costa Rica, la unificación de los sistemas públicos ocurrió antes de la reforma. En Chile esta unificación tuvo lugar en 1979, dos años antes de la introducción del sistema de cuentas de capitalización individual. Los otros defectos se pudieron solventar con reformas paramétricas como las que vienen realizando la gran mayoría de los países de la OCDE y algunos países de América Latina desde los años noventa.

Brasil, el principal país de la región que no ha seguido la ola reformista lanzada desde Chile, también ha conseguido enderezar y fortalecer

⁸ Esto asegura un mejor equilibrio financiero del sistema. Sin embargo, para mantener su nivel de vida, el afiliado se verá obligado a aumentar sus ahorros o retrasar la jubilación tal y como ocurre en el sistema de reparto.

su sistema público de reparto y prestación definida para los trabajadores del sector privado. Primero se introdujo una fórmula de prestaciones que se asemejaba a la de contribución definida nocional vigente en países europeos como Italia, Letonia, Polonia y Suecia. Esta fórmula tiene en cuenta todas las cotizaciones del afiliado durante su carrera profesional y calcula las prestaciones según la expectativa de mortalidad vigente en el momento de comenzar los pagos. Poco más tarde el Congreso brasileño aprobó también una reforma del sistema especial para los funcionarios públicos siguiendo las pautas del sistema general, lo cual permitirá eventualmente una integración de los dos sistemas. Sin embargo la reforma incluye solo los nuevos servidores, por lo que la inestabilidad financiera del sistema no ha sido corregida lo suficiente.

Las reformas paramétricas en países de la OCDE que han mantenido sistemas de prestación definida han conseguido igualmente mejorar de forma sustancial, y en algunos casos sostenible, el equilibrio financiero de estos sistemas. En los últimos años algunos países de la OCDE han introducido un factor de longevidad o demográfico en la fórmula de cálculo de las pensiones (Alemania, Austria, Finlandia, Japón y Portugal), han ligado el tiempo de servicio necesario para calcular la pensión a la evolución de la longevidad (Francia) o han aumentado la edad de jubilación (Alemania, Dinamarca, Islandia, Noruega, Estados Unidos y Reino Unido). Estas reformas han transformado la fórmula de prestación definida de antaño en fórmulas híbridas que tienen algunas características de los planes de aportación definida.

Igualmente, la mayoría de los países de la OCDE han introducido medidas para desincentivar la jubilación anticipada y promover la continuación en la fuerza laboral de los trabajadores en edad de jubilarse. En Alemania, Australia, Austria, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia y Portugal los trabajadores en edad de jubilarse que deciden seguir trabajando reciben una bonificación a la pensión, mientras que las pensiones por jubilación anticipada han sido reducidas. Estas medidas, además de estimular la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, mejoran el equilibrio financiero del sistema de forma permanente.

Las reformas estructurales de América Latina han estrechado la relación entre contribuciones y prestaciones aún más de lo que hubiera sido posible a través de reformas paramétricas. Además, las reformas corrigieron las otras carencias de los sistemas que se mencionaron anteriormente. Otras posibles ventajas del nuevo sistema de cuentas individuales serían las siguientes:

- El individuo tiene un derecho de propiedad inalienable sobre el fondo acumulado en la cuenta.
- Se aumenta la predictibilidad del coste laboral y de los aportes del trabajador, fijando la tasa de cotización como porcentaje del salario.
- Se ofrece una mayor elección al afiliado a la hora de ahorrar para la vejez, ofreciendo diferentes formas de prestaciones y carteras de inversión con diferentes características de riesgo-rendimiento.

Uno de los más importantes efectos de todos estos cambios debería haber sido una mejora de los incentivos para afiliarse y contribuir al sistema. Los nuevos sistemas de capitalización individual, se argumentaba, conducirían a una reducción en las tasas impositivas efectivas, en la evasión y en las distorsiones al mercado laboral⁹. Las reformas deberían propiciar un incentivo más fuerte para afiliarse y cotizar en estos sistemas que en los sistemas públicos de reparto. A su vez, la mejora en la sostenibilidad financiera del sistema y el traspaso de las cotizaciones al trabajador deberían aligerar la carga impositiva sobre las empresas y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.

La evidencia empírica sobre la validez de estos canales intermedios entre las reformas a las pensiones y el nivel de cobertura es muy escasa. En un estudio de panel de 18 países de América Latina utilizando datos de entre 1980 y 1999, Packard (2002) muestra que el nivel de cobertura (medido como la tasa de contribuyentes a la fuerza laboral) es afectado de forma negativa por la tasa de cotización total (pensiones y salud) y de forma positiva por el porcentaje de las cotizaciones totales que van al sistema de capitalización individual¹⁰. El impacto sobre la cobertura de esta segunda variable es, sin embargo, bastante menos importante que el de la primera. Además, parece que la introducción del sistema de capitalización individual tiene un efecto transitorio negativo sobre la cobertura, lo cual se puede deber a la incertidumbre creada por la reforma.

Una medida de cobertura utilizada a menudo es el porcentaje de la fuerza laboral que cotizó al sistema durante el último mes. Esta medida subestima el historial de cobertura de los trabajadores, ya que muchos pueden haber cotizado en meses o años pasados pero no haberlo hecho el mes en que se tomó la medida. El porcentaje de la fuerza laboral (PEA) cubierto

⁹ Véanse, por ejemplo, las páginas 9 y 320 de Banco Mundial (1994).

¹⁰ El modelo también controla otras variables que determinan la cobertura como el nivel de ingresos per cápita, la esperanza de vida, el nivel de desempleo y la participación de la mujer en la fuerza laboral.

por ambos sistemas (público más privado) antes de la reforma y en 2004 se exhibe en el cuadro IX.1.

Cuadro IX.1
PORCENTAJE DE LA PEA CUBIERTA POR AMBOS SISTEMAS
(Contribuyentes)

	Antes de la reforma	2004
Argentina	50	20,7
Bolivia	12	10,5
Chile	64	57,3
Colombia	32	22,2
Costa Rica	53	46,6
Rep. Dominicana	30	14,5
El Salvador	26	20,1
México	37	28,0
Perú	31	12,0
Uruguay	73	58,8

Fuente: Arenas de Mesa y Mesa-Lago (2006).

A pesar de que las cifras de contribuyentes en los sistemas públicos y privados no son del todo comparables¹¹, se advierte un descenso importante de la cobertura en todos los países que llevaron a cabo reformas estructurales de sus sistemas de pensiones. La introducción de los sistemas de capitalización no parece haber contrarrestado otros efectos negativos sobre la cobertura, como, por ejemplo, el aumento en la tasa de informalidad del 42% en 1990 al 47% en 2001¹².

La baja cobertura de los sistemas de América Latina afecta especialmente a los grupos de trabajadores de salarios más bajos, a aquellos que no están obligados a cotizar, al sector rural, a los trabajadores autónomos y a las mujeres. Los nuevos sistemas de cuentas individuales no parecen haber estimulado de forma significativa la cobertura en ninguno de estos segmentos de la fuerza laboral.

Las consecuencias de la baja cobertura son nefastas para las pensiones. En Chile, de acuerdo con los datos de densidades de contribución de los afiliados al sistema, un estudio de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones estimó que la mitad de los afiliados no alcanzaría a calificarse para la pensión mínima, es decir acumularía menos de 20 años

¹¹ Las cifras de contribuyentes al sistema público utilizan períodos de cotización diversos (por ejemplo, entre uno y seis meses), mientras que las cifras de los sistemas privados se calculan sobre el último mes de cotización.

¹² Datos de OIT (2002).

de cotizaciones (Berstein, Larraín y Pino, 2004). Un estudio posterior (Arenas de Mesa, Llanés y Miranda, 2005) confirmó este resultado, estimando que el 45% de las mujeres entre 40 y 45 años recibirían una pensión por debajo de la mínima. Un estudio del BBVA (2006) llegó a conclusiones un tanto más optimistas, proyectando que entre los años 2010 y 2030 entre un 30 y 40% de los jubilados recibirían una pensión por debajo de la mínima, de ellos más de tres cuartos serían mujeres.

La ausencia de un impacto claro positivo del sistema de capitalización sobre la cobertura presenta un verdadero dilema para las autoridades. Para los trabajadores de salarios bajos y, sobre todo, para aquellos que trabajan por cuenta propia y los que se encuentran en el sector informal, los principales obstáculos a la cobertura no se eliminan con el simple paso al sistema de capitalización individual.

Es más, aparte de factores económicos adversos, otras posibles explicaciones del descenso de la cobertura podrían estar en la propia reforma y en algunos aspectos del diseño del nuevo sistema. La tasa de cotización obligatoria, que tanto influye sobre la informalidad, aumentó con la reforma en todos los países excepto Chile¹³. Los costes de administración de los nuevos sistemas, que son cubiertos íntegramente por los afiliados, y los esfuerzos fiscales de los gobiernos para financiar la transición al nuevo sistema de capitalización pueden también haber generado desincentivos a la afiliación, alentando la informalidad y la evasión.

El diseño de las garantías públicas de los sistemas de capitalización individual puede también haber creado incentivos para la reducción de cotizaciones por parte de los trabajadores de bajos ingresos. Es posible que los asegurados tiendan a minimizar sus cotizaciones a fin de calificarse para la pensión mínima garantizada por el Estado y maximizar el subsidio fiscal¹⁴. Igualmente, el acceso a las pensiones asistenciales está determinado por los ingresos del afiliado, y se otorga solo una vez agotado el capital que financia la pensión bajo la modalidad de retiro programado. Para los afiliados de bajos ingresos, la tasa efectiva de tributación sobre sus cotizaciones se puede acercar, por lo tanto al 100%.

Incluso para los trabajadores de ingresos medios y altos, las tasas de cotización elevadas y la iliquidez de los ahorros provisionales obligatorios pueden presentar una barrera a la regularidad de las cotizaciones. En

¹³ Además, varios países eliminaron la contribución del empleador y aumentaron la del empleado (véase Mesa-Lago (2004)).

¹⁴ Véanse Arenas de Mesa (2000) y Barr y Packard (2002) para una reflexión sobre el caso de Chile.

Chile los afiliados de salarios medios y altos son los que más probabilidad tienen de dejar de cotizar una vez alcanzado el requisito mínimo para tener derecho a la pensión mínima¹⁵. Esto se puede interpretar como una preferencia por un sistema de pensiones obligatorio centrado en la prevención de la pobreza. También es posible que los trabajadores de medios y altos ingresos prefieran ahorrar para la jubilación a través de la vivienda, su empresa u otros instrumentos de ahorro. En algunos países como Chile la inversión en la propia vivienda tiene incluso un tratamiento fiscal más ventajoso que los sistemas de capitalización.

En cambio, la afiliación a programas relacionados, como el seguro de invalidez y el sistema de salud, pueden crear incentivos a la cobertura. En Chile, por ejemplo, la participación en el sistema de capitalización aumenta con el subsidio que el gobierno paga para cubrir los gastos de salud de los afiliados¹⁶.

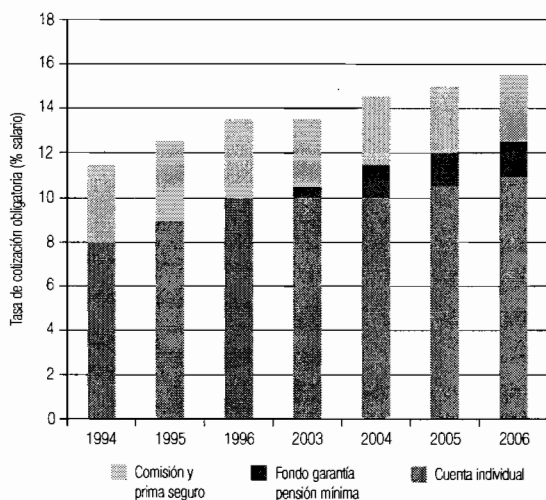
Existen también dudas sobre el valor real de las ventajas intrínsecas de los sistemas de capitalización individual mencionadas anteriormente (propiedad inalienable, estabilidad del coste laboral y mayor elección a la hora de ahorrar para la vejez). La supuesta mayor predictibilidad del coste laboral para las empresas (en el caso de cotizaciones patronales, como en Colombia, donde tres cuartos de los aportes provienen del empleador) y de la cotización individual para los afiliados se ha visto comprometida, en algunos casos, por el diseño del sistema, y, en otros, por nuevas iniciativas públicas.

En algunos países (Bolivia, Chile, Colombia y Perú) la legislación fija solo la tasa de cotización destinada a la cuenta individual, mientras que las comisiones cobradas por las administradoras y las primas de los seguros de invalidez y muerte varían. El nivel de la tasa de cotización en Colombia y Perú también ha variado en los últimos años debido a decisiones legislativas y disposiciones transitorias, respectivamente. Como se muestra en el gráfico IX.1, la tasa de cotización neta en Colombia aumentó gradualmente del 8% en 1994 al 11% en 2006. Durante este mismo período la tasa de cotización total (incluyendo comisiones, primas y el aporte al fondo de garantía mínima, pero excluyendo los aportes al fondo solidario pensional) pasó del 11,5% al 15,5%. La tasa de cotización total al sistema público siguió la misma trayectoria. En Perú la tasa de cotización neta al sistema privado está fijada por ley en el 10% del salario, pero en 1995 se redujo temporalmente

¹⁵ Véase Packard (2002).

¹⁶ Valdés-Prieto (2002b).

Gráfico IX.1
 APORTES OBLIGATORIOS EN COLOMBIA (1994-2006)



Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia.

al 8%. Esta reducción tuvo como finalidad disminuir la diferencia entre la tasa de cotización obligatoria al sistema público y al privado, aumentando el atractivo de este último.

Si el paso a la contribución definida resulta beneficioso o no para el afiliado depende principalmente de su aversión al riesgo, la protección del nuevo sistema de la injerencia política y las opciones de inversión que se le ofrecen. En el caso de países que mantuvieron un pilar de prestación definida público generoso, como Costa Rica o Uruguay, se podría argumentar que el afiliado, especialmente el de altos ingresos, tiene ya cubiertas sus necesidades de seguro contra los riesgos financieros y de longevidad. En ese caso se beneficiaría de asignar una parte de sus ahorros obligatorios a un sistema en el que corren individualmente los riesgos de inversión y de longevidad, por lo menos hasta el momento de la jubilación. Evidentemente, para que tuviera éxito, el paso a un sistema de aportación definida precisa también de un alto grado de conocimiento del funcionamiento del sistema y de racionalidad por parte del afiliado, lo cual viene refutado sistemáticamente por la evidencia empírica para la mayoría de los trabajadores¹⁷.

¹⁷ Véanse, por ejemplo, los resultados de las encuestas de la Subsecretaría de Previsión Social de Chile (2004 y 2006). Los resultados de la encuesta publicados en 2004 indican que un 40% de los afiliados dice no recibir información de las AFP; solo un 30% lee las

De hecho, hasta hace poco tiempo, en todos los sistemas privados de pensiones de América Latina los afiliados estaban expuestos a una misma cartera de inversión. Esta situación ha cambiado recientemente con la introducción de los sistemas de “multifondos”. El primero de estos sistemas fue el chileno, introducido en septiembre del 2002, en el cual las AFP ofrecen a los afiliados la elección entre cinco carteras diferenciadas por su asignación a títulos de renta variable. Desde entonces otros dos países han introducido elección de cartera, Perú y México. Los multifondos chilenos y peruanos son parecidos, aunque en el caso chileno las AFP pueden ofrecer un mínimo de cuatro fondos y un máximo de cinco, mientras que en el caso peruano no hay límite de número de fondos, pero se regulan tres tipos de fondos.

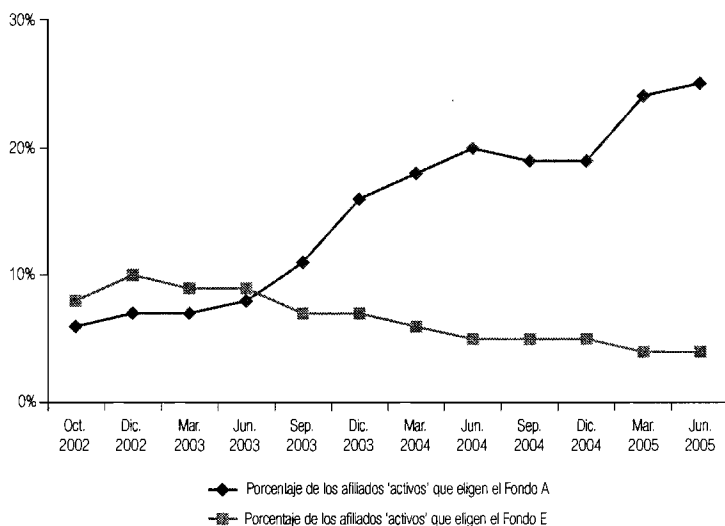
La posibilidad de elegir fondo permite a los afiliados ajustar su cartera de inversión a sus preferencias y necesidades. Por ejemplo, un afiliado con una alta aversión al riesgo puede optar por un fondo con una alta inversión en renta fija de alta calidad crediticia y, si es posible, con protección contra la inflación. Sin embargo, la falta de conocimiento financiero por parte de los afiliados puede llevar a una ausencia de elección. En Perú, por ejemplo, solo el 1% de los afiliados había elegido un fondo a finales de 2005. En Chile, en cambio, más del 30% de los afiliados había elegido un fondo a diciembre de 2005, un porcentaje relativamente alto, ya que solo la mitad de los afiliados son aportantes regulares.

Otra preocupación con estos nuevos sistemas es que, incluso cuando los afiliados toman decisiones, no lo hacen de forma informada, sino que siguen el comportamiento de otros afiliados. La rápida convergencia hacia los fondos con la cartera más expuesta a renta variable en Chile (en especial el Fondo A) parece prueba de este comportamiento de manada por parte de los afiliados. Como se muestra en el gráfico IX.2, de todos los afiliados “activos”, es decir, aquellos que eligieron por lo menos uno de los cinco fondos propuestos por las AFP, el porcentaje de los que eligieron el Fondo A aumentó de forma vertiginosa entre octubre de 2002 y junio de 2005, pasando del 6% al 25%.

En cuanto a otras posibles desventajas de los sistemas de aportación definida conviene resaltar también el hecho de que no permiten la inclusión de elementos de solidaridad y redistribución de ingresos por encima de los

cartas de información que se les envían; menos del 10% entiende la información y solo el 1% la usa para tomar decisiones. Subsecretaría de Previsión Social (2006) indica que un 46% de los afiliados entrevistados (más de 17.000) dice conocer o haber escuchado hablar de los multifondos, mientras que un 32% dijo conocer en qué fondo estaban sus cotizaciones previsionales.

Gráfico IX.2
ELECCIÓN ACTIVA DE LOS FONDOS A Y E EN CHILE



Fuente: Superintendencia de AFP de Chile.

objetivos de prevención de la pobreza que son atajados por el pilar básico. Por ejemplo, para una misma tasa de cotización, un sistema de prestación definida puede pagar una tasa de reemplazo mayor a un afiliado de salario medio que a uno de salario mayor. Aunque la solidaridad y, por ende, la redistribución sean aspectos clave de la convención de la OIT sobre la seguridad social, hay muchos críticos de su introducción en el componente del sistema de pensiones que tienen como objetivo la suavización del consumo. En concreto, se ha argumentado que la función de redistribución se debería canalizar a través del sistema tributario, lo cual es en general más eficiente y transparente que la redistribución a través del sistema de pensiones¹⁸. Sin embargo, teniendo en cuenta la baja intensidad y cobertura del sistema tributario en muchos países de América Latina se podría argumentar el caso contrario.

En la práctica, un efecto claro positivo de las reformas de América Latina sobre la distribución de la riqueza ha sido la homologación de las condiciones de acceso. Sin embargo en varios países algunos grupos de ingresos medios y altos, como fuerzas armadas, congresistas, jueces y, en ciertos casos, funcionarios y empleados de empresas públicas, han quedado fuera del

¹⁸ Este argumento aparece, por ejemplo, en las páginas 77-79 de Valdés-Prieto (2002a).

nuevo sistema, lo que hace que perduren desigualdades de tratamiento, ya que estos empleados están cubiertos por planes de prestación definida que son financiados por toda la base tributaria de los países.

La sustitución del sistema de reparto de prestación definida por la capitalización individual también debería tener un impacto distribucional positivo a largo plazo, ya que el antiguo sistema de reparto estaba subsidiado por el Estado mientras que el de capitalización se autofinancia en gran medida. Sin embargo, los sistemas de capitalización también se benefician de subsidios públicos. Estos sistemas están sujetos a un tratamiento tributario generoso, un sistema de regulación y supervisión financiado en parte por el Estado, y además están en muchos casos protegidos por garantías estatales, como las garantías de pensión mínima, las de rendimiento mínimo y las implícitas o explícitas de solvencia de administradoras y aseguradoras. Estas intervenciones públicas, al estar financiadas por toda la base tributaria del país¹⁹, crean una transferencia de recursos de la población general hacia el grupo de trabajadores cubiertos por el sistema. Además, la reforma crea un coste fiscal de transición que es financiado en general por toda la población a través de impuestos y otros ingresos públicos generales.

A pesar de la presencia de estos subsidios estatales y la falta de mecanismos de redistribución en los sistemas de aportación definida, los pocos estudios sobre el tema han demostrado que en general el efecto redistributivo de las reformas fue positivo, debido al tratamiento especial que los trabajadores de más altos ingresos recibían bajo el antiguo sistema, lo que a su vez fue el resultado de la segmentación del sistema²⁰. Además los sistemas de reparto estaban en déficit lo cual exacerbaba su impacto regresivo. En países como Chile, donde las administradoras aplican comisiones fijas, esta mejoría de la equidad del sistema podría ser aún mayor si se compensara a los afiliados de salarios más bajos con subsidios estatales, como ocurre en Colombia y México.

En cambio, la equidad entre los dos géneros no parece haber mejorado y en algunos países ha habido un empeoramiento importante²¹. Las causas principales del empeoramiento de la inequidad de género son las desigualdades laborales que afectan a la mujer:

¹⁹ La principal excepción en América Latina es la garantía de la pensión mínima en Colombia que se financia a través de una cotización obligatoria adicional del 1,5% del salario de los trabajadores.

²⁰ Esta evidencia se muestra en las páginas 89-90 de Gill, Packard y Yermo (2005).

²¹ Véase la evidencia presentada en las páginas 91-92 de Gill, Packard y Yermo (2005) y el debate en las páginas 45-7 de Mesa-Lago (2004).

- La tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral es menor que la de los hombres.
- En general, el desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres.
- El salario promedio de la mujer tiende a ser más bajo que el de los hombres y suele sufrir más discriminación en el mercado laboral.

La introducción de una fórmula de aportación definida transforma estas diferencias laborales en prestaciones más bajas para la mujer porque el cálculo de prestaciones se hace basándose en toda la vida laboral activa y se aplican tablas de mortalidad diferenciadas por género. Los sistemas reformados han acentuado aún más la inequidad de género elevando el período mínimo de cotización para tener derecho a la pensión mínima.

1.2. La capitalización previsional como instrumento de política económica

El reemplazo de un sistema de reparto por uno de capitalización tiene efectos de primer orden sobre el déficit fiscal, el ahorro nacional y el sistema financiero. Todos estos efectos, a su vez, pueden impactar sobre el crecimiento de la economía.

El impacto fiscal de las reformas de pensiones depende de la forma de financiación. Existen dos formas principales de financiar el paso del reparto a la capitalización: ahorro fiscal primario y emisión de deuda pública. Una reforma financiada exclusivamente con emisión de deuda pública tiene un efecto neutral sobre el déficit fiscal y, por lo tanto, no afecta el ahorro nacional. Por el contrario, una reforma financiada con ahorro fiscal primario reduce el déficit fiscal y aumenta el ahorro nacional siempre y cuando no haya una solidaridad perfecta entre generaciones (equivalencia ricardiana) que neutralice el efecto del aumento de la imposición. La evidencia empírica confirma este efecto, ya que en general entre el 30% y 60% de los cambios en el ahorro fiscal se traduce en cambios en el ahorro nacional²².

En la práctica, es muy difícil determinar si una reforma concreta se financió con ahorro fiscal primario, ya que las cuentas del Estado no separan los objetivos de diferentes impuestos. Sin embargo, en aquellos casos en que la razón de deuda pública neta a PIB se mantuvo constante o decreció, sin que hubieran reducciones importantes de impuestos (como fue el caso en Chile, El Salvador y Perú), se deduce que el grueso de la capitalización

²² Véase, por ejemplo, López y otros (2000).

se financió con ahorro fiscal primario. En aquellos países, como Argentina, Bolivia y Uruguay, donde esta razón crece de forma sostenida, se precisa de un análisis cualitativo para determinar los determinantes del cambio en el déficit fiscal.

Es importante resaltar que una tasa de ahorro mayor no conlleva necesariamente un aumento de bienestar social. En países con mercados financieros ineficientes, una mayor canalización del ahorro a través de la banca o mercados de capitales puede conllevar inversiones en proyectos de baja rentabilidad o un aumento de la fragilidad financiera que a la larga puede crear una contracción económica. De forma inversa, un sistema financiero que es regulado de forma eficiente puede canalizar estos nuevos fondos hacia proyectos de alta rentabilidad, con un impacto económico positivo.

La evidencia empírica chilena apunta hacia un efecto netamente positivo de la reforma sobre el comportamiento macroeconómico del país y, en particular, en el desarrollo del mercado financiero. Corbo y Schmidt-Hebel (2003) estiman que la reforma explica 20 puntos porcentuales del 1% del crecimiento de la productividad desde 1981 (en gran medida gracias al desarrollo financiero) y 0,5 puntos porcentuales del 4,6% de crecimiento real del PIB.

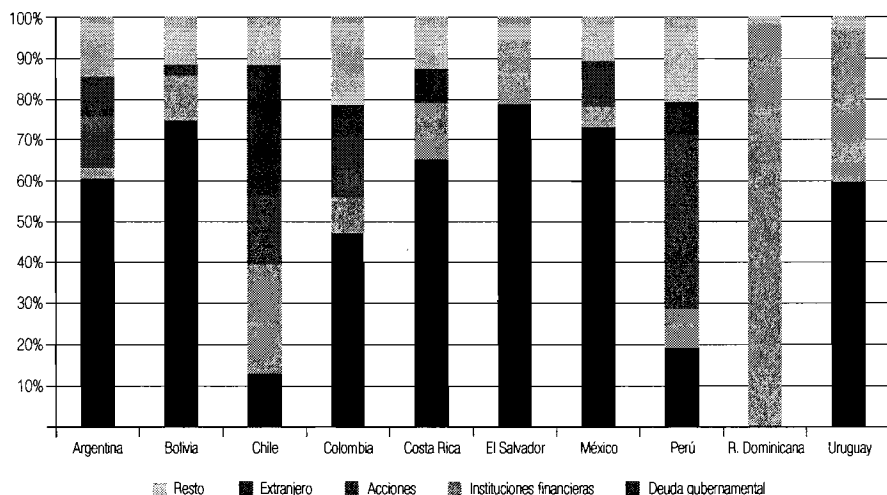
En otros países, los efectos no parecen haber sido tan palpables, en gran medida porque las carteras de inversión están altamente concentradas en obligaciones del gobierno. Esto se puede observar en el gráfico IX.3 para países como Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay. En todos estos casos estas carteras son el resultado de una regulación estricta de las inversiones, que ha impedido una mayor diversificación de los fondos.

1.3. Eficiencia de la gestión privada y riesgo político en los sistemas de capitalización individual

La elección del afiliado entre compañías privadas es un aspecto prominente de los nuevos sistemas de capitalización individual de América Latina. La competencia entre administradoras debería en principio promover la eficiencia y la innovación en la gestión de sistemas de pensiones, mejorando la eficiencia con respecto al sistema anterior administrado por entidades del sector público.

En la realidad, los mercados sufren imperfecciones que pueden evitar mejoras de bienestar social, incluso si la eficiencia técnica aumenta. En los

Gráfico IX.3
CARTERAS DE INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN
AMÉRICA LATINA (2006)



Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de pensiones (AIOS).

sistemas privados de pensiones, donde los problemas de desinformación de los afiliados (o, en general, la distribución asimétrica de la información) son de primer orden y los costes fijos de operación son muy elevados hacen de este mercado un candidato perfecto para el desarrollo de prácticas ineficientes.

Como todo mercado obligatorio, el de los sistemas de capitalización de América Latina tiene una demanda agregada completamente inelástica, tanto a corto como a largo plazo. Estos sistemas se parecen a los cuasimercados introducidos en el sector público británico en los años ochenta para mejorar la eficiencia del Estado de bienestar²³. En los cuasimercados, diferentes unidades de organismos públicos o diferentes entidades (públicas o privadas) compiten por un mismo servicio.

Las dos principales decisiones en un cuasimercado son definir las características exactas del servicio y su proveedor. Estas decisiones pueden ser tomada por el individuo o por un tercero que actúa como agregador de demanda. En un sistema de pensiones, un agregador de demanda es una entidad que agrupa afiliados y los asesora y guía en la toma de decisiones respecto a la elección de cartera y modalidad de prestación (durante las

²³ Para un análisis de los cuasimercados, véase Le Grand y Bartlett (1993).

fases de acumulación y desacumulación, respectivamente) y la elección de administradora y compañía de seguros.

Bolivia es el único país donde el sistema se lanzó bajo un esquema de agregador de la demanda. El Estado realizó una licitación pública internacional del mercado de administración de fondos de pensiones. Este proceso culminó con la selección de dos administradoras. Sin embargo, esta función de agregador de la demanda se aplicó solo al inicio del sistema. Al cabo de cinco años, estaba previsto que el órgano supervisor otorgase nuevas licencias de AFP y que los afiliados eligiesen administradora.

El resto de los sistemas de capitalización de América Latina estuvieron basados desde un principio en la elección individual de administradora, sin utilizar agregadores de demanda. La elección de administradora es un acto individual que se celebra mediante un contrato de afiliación suscrito entre la administradora y el afiliado, sin intermediación de terceros.

En algunos países, el Estado, a través de la entidad supervisora, ha decidido tomar una función limitada de agregador de demanda por omisión, asignando a individuos indecisos entre las administradoras. En México, por ejemplo, CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) asigna bimestralmente a los indecisos desde 2001 utilizando principalmente un criterio de precio²⁴, privilegiando a las AFORE (Administradora de Fondos para el Retiro) con las comisiones más bajas. CONSAR toma los precios de la oferta, y no llega a negociar con las administradoras, como lo haría normalmente un agregador de la demanda. Alrededor de un millón y medio de cuentas individuales (5% del total) de la llamada "cuenta concentradora" fueron asignadas de esta forma cada año entre 2001 y 2004, y otro millón fueron asignadas en 2005.

En Argentina, la regla de asignación de indecisos cambió en 2001. Hasta entonces, 3,7 millones de indecisos fueron asignados según la cuota de mercado de cada AFJP (Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) y (más tarde) a partes iguales (casi la mitad de los afiliados al sistema privado durante este período). Desde entonces y hasta 2005 1,1 millones de nuevos afiliados al sistema privado (10% del total) han sido asignados a la AFJP con la comisión más baja.

La ausencia generalizada de agregadores de demanda significa que

²⁴ CONSAR introdujo una nueva fórmula para calcular la calificación de las AFORE que determina la asignación de las cuentas individuales de los indecisos. El precio (comisión sobre saldo durante el último año) determina un 90% de la calificación otorgada, el rendimiento histórico del fondo un 5%, la ubicación geográfica un 3% y la solvencia financiera de la AFORE un 2%.

para conseguir el traspaso de un afiliado a otra administradora se precisan inversiones comerciales, fuerzas de venta, publicidad y uso de otras técnicas de marketing. Estos gastos son mayores cuanto menos entiendan o sepan los afiliados sobre la calidad y características precisas del servicio ofrecido. La baja sensibilidad de la demanda (la elección de administradora por parte del afiliado) a las comisiones cobradas por las administradoras y a los rendimientos de los fondos²⁵, las dos variables determinantes del servicio prestado por las administradoras, significa que estos gastos en marketing son por lo general ineficientes desde el punto de vista del bienestar social, ya que no conducen a traspasos justificados por diferencias de precios o/y rendimientos entre administradoras. Aún más, la presencia de una demanda (tanto agregada como individual) inelástica permite a las administradoras transferir los costes de operación a los afiliados cobrando comisiones más elevadas.

En Chile, por ejemplo, los gastos de comercialización (incluyen las comisiones a agentes y vendedores y los gastos en publicidad y promoción) representaron más del 30% de los costes operacionales y explican el nivel elevado de las comisiones durante los 15 primeros años del sistema. En 1997, la Superintendencia introdujo una serie de medidas para limitar los gastos en fuerzas de venta y dificultar los traspasos. Otros países reaccionaron de forma parecida. De hecho, la mayoría de los países de América Latina que tiene estos sistemas limita el número de traspasos entre administradoras (véase el cuadro IX.2)

Cuadro IX.2
REQUISITO DE ESTANCIA MÍNIMA ANTES DE CAMBIAR
DE ADMINISTRADORA

Argentina	4 meses
Bolivia	Después de 12 contribuciones
Chile	2 meses y medio
Colombia	6 meses
Costa Rica	12 meses
El Salvador	6 meses
México	12 meses
Perú	Después de 6 contribuciones
Rep. Dominicana	12 meses
Uruguay	Después de 6 contribuciones

Fuente: Superintendencia de Pensiones de Chile.

²⁵ Mastrángelo (1999) muestra que en Chile la elasticidad de la demanda con respecto al gasto en marketing es 18,5 veces superior a la sensibilidad de la demanda con respecto a las comisiones.

Gracias a estos controles, los gastos de comercialización representan hoy en día una parte más pequeña de los costes operacionales de las administradoras (véase el cuadro IX.3). La principal excepción es Perú donde los gastos de comercialización superaron al resto de gastos de administración. En Argentina y Colombia los gastos de comercialización también se mantienen en un nivel elevado con respecto al total de costes operacionales (alrededor del 40%).

Cuadro IX.3
GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN COMO PORCENTAJE DE LOS
COSTES OPERACIONALES DE LAS ADMINISTRADORAS (2006)

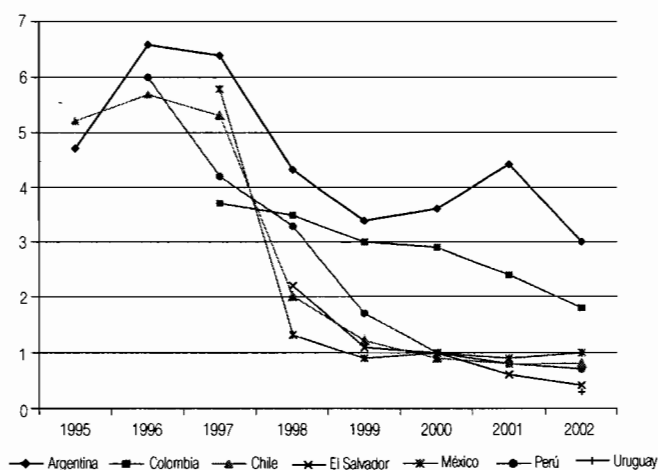
Argentina	39,4
Bolivia	4,7
Chile	26,3
Colombia	42,2
Costa Rica	n.d.
El Salvador	21,6
México	33,4
Perú	55,9
Rep. Dominicana	23,8
Uruguay	24,5

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de pensiones (AIOS).

No hay duda de que los límites a la frecuencia de traspasos han contribuido a la caída de costes operacionales observada en los últimos años en Chile y otros países de América Latina. Al restringir los traspasos, las administradoras tienden a reducir el gasto en marketing. Por ejemplo, la disminución en el tamaño de la fuerza de ventas en Chile coincidió precisamente con la introducción de restricciones a los traspasos y acreditación de los agentes de venta (véase el gráfico IX.4). Las comisiones que pagan los afiliados también se han reducido, aunque, en algunos casos, mucho menos que la reducción de los costes operaciones de las propias administradoras.

Una desventaja de estos controles es que van en contra del principio original de la libre elección sobre la que se basó la reforma, y han sido contestados en algunos países, o incluso han sido eliminados, como ocurrió recientemente en Perú. Desde el punto de vista de la competencia, estos controles crean una barrera artificial a la entrada de nuevos participantes en el mercado de administración de fondos de pensiones. Dados los altos costes de administración de cuentas, estos controles sirven para consolidar una estructura de mercado altamente concentrada que puede derivar en prácticas oligopolísticas y en la creación de un cartel que mantenga los precios altos.

Gráfico IX.4
NÚMERO DE AGENTES DE VENTA POR CADA 1.000 CONTRIBUYENTES



Fuente: AIOS

La concentración del mercado es patente en el cuadro IX.4 en el que se muestra tanto el número de administradoras como el porcentaje del mercado (medido en términos de activos) que tienen las dos mayores. Esta alta concentración no es preocupante de por sí. Todos los mercados con altos costes fijos tienden a la concentración. Lo que la hace preocupante es el hecho de que las utilidades de las administradoras se han disparado cuando se han conseguido bajadas de costes, sin que esto haya inducido la entrada de nuevas administradoras. Además las administradoras dominantes no son siempre las que cobran las comisiones más bajas.

Cuadro IX.4
ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DE ADMINISTRADORAS (2006)

	Número de administradoras	Porcentaje de las dos mayores (fondos)
Argentina	11	37,8
Bolivia	2	100,0
Chile	6	54,5
Colombia	6	51,7
Costa Rica	8	58,9
El Salvador	2	100,0
México	21	35,7
Perú	4	61,1
Rep. Dominicana	7	59,9
Uruguay	4	74,1

Fuente: AIOS.

Por este motivo, sorprende la presencia de políticas que merman aún más la competencia (como los techos a las frecuencia de traspasos) y la ausencia de una estrategia clara de los gobiernos y de los organismos de supervisión para compaginar la competencia con la eficiencia a través de políticas de competencia y políticas para mejorar la calidad de la demanda (véase sección abajo).

Conviene también resaltar algunas diferencias en otras políticas que afectan la estructura del mercado:

- En seis países se permite que entidades del sector público participen como administradoras de fondos de pensiones. En dos mercados, México y Costa Rica, la administradora pública no ha tenido éxito para atraer miembros. En cambio, en Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay estas administradoras han alcanzado cuotas importantes del mercado.
- En un solo país, México, se restringe la cuota de mercado de cada administradora al 20% del total.

El principio de libre elección se ha aplicado también a los seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia, excepto en Costa Rica y México, donde el Estado, a través de los respectivos institutos de seguridad, ha mantenido el monopolio de este servicio. Por el contrario, las rentas vitalicias son dominio exclusivo de las aseguradoras en todos los sistemas.

En los países con seguros privados de invalidez y sobrevivencia, el afiliado no siempre elige la compañía aseguradora. En varios países (por ejemplo, en Argentina y Perú) una práctica común es mantener el seguro de invalidez y sobrevivencia en la aseguradora del grupo económico con participación mayoritaria en la administradora. A pesar de que la ley brinda a los afiliados la libertad de escoger una aseguradora distinta a la contratada por la administradora, pocos lo hacen.

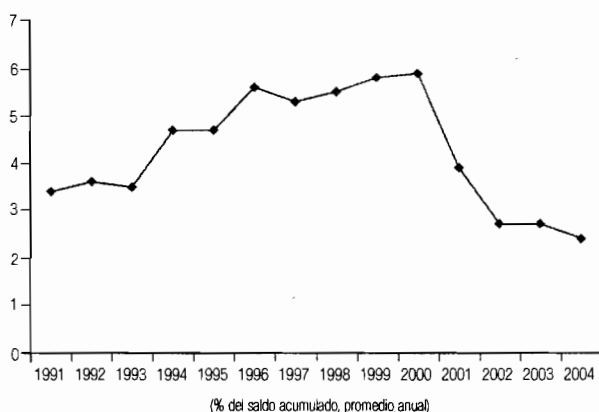
En Perú esta situación empezó a cambiar a partir de junio de 2003 con la introducción de una resolución de la Superintendencia que modificó el esquema de contratación de la empresa de seguros y estableció un sistema para promover la competencia y reducir costes. La Resolución 900-2003 de la Superintendencia obliga a las AFP a seguir un procedimiento objetivo y transparente de elección de aseguradora que requiere la presencia de un notario público en el momento de la lectura de las ofertas recibidas por las AFP. Las AFP solo pueden utilizar dos criterios para elegir aseguradora: el nivel de las primas y la clasificación de riesgos de la aseguradora. Cada administradora debe establecer sus propios factores de ponderación de estas dos variables.

La libertad individual de escoger aseguradora está más generalizada en el caso del mercado de rentas vitalicias, aunque estos mercados todavía son muy pequeños en la mayoría de los países debido a la inmadurez de sus sistemas de capitalización.

El mercado chileno de rentas vitalicias, el más desarrollado de toda la región, ha sufrido desde su comienzo de altos costes operacionales. Al igual que la industria de administradoras, este problema se debió en gran parte a las altas comisiones que las aseguradoras pagaban a sus corredores de seguros, el equivalente de las fuerzas de venta de las administradoras.

Como se muestra en el gráfico IX.5, en 1999, las comisiones llegaron hasta el equivalente de 5,9% del saldo acumulado en la cuenta del afiliado. La respuesta oficial solo llegó en 2004, con la aprobación de la Ley de rentas vitalicias, después de haberla debatido durante diez años. Ya desde el año 2000, cuando pasó su primera barrera de aprobación por el Congreso, la ley tuvo un efecto disuasorio sobre las comisiones, que comenzaron a bajar de forma casi inmediata²⁶.

Gráfico IX.5
COMISIONES DE CORRETAJE DE RENTAS VITALICIAS EN CHILE



Fuente: SCOMP.

La Ley de rentas vitalicias introdujo el Sistema electrónico de consultas y ofertas de montos de pensión (SCOMP), un sistema de consulta electrónico que genera ofertas de rentas vitalicias (de las aseguradoras) y retiros programados (de las AFP). En una fecha antes de la jubilación, el afiliado recibe a través de su AFP ofertas de todo el mercado, ordenadas

²⁶ Véase Larraín (2005).

por el monto de la prestación. El afiliado tiene entonces que tomar una de las siguientes decisiones:

- Seleccionar una de las ofertas recibidas.
- Demorar la decisión de selección, sin límite de tiempo.
- Negociar con un corredor de seguros una oferta mejor.
- Pedir una nueva ronda de ofertas al sistema.
- Establecer una subasta (en este caso, el afiliado se compromete a aceptar la mejor propuesta).

El nuevo sistema ha reducido aún más las comisiones de los corredores de rentas vitalicias. Desde agosto de 2004, cuando se lanzó el sistema, no se pagaron comisiones para el 14% de los afiliados que utilizaron el sistema. Para el resto se pagó una comisión promedio de 2,1%, reduciendo la comisión promedio a solo 1,8%. Esta reducción de comisiones se ha traducido en prestaciones más elevadas de las rentas vitalicias a pesar de la caída de los tipos de interés.

Otra diferencia importante entre la industria de seguros previsionales y las AFP es el grado de concentración en el mercado. La industria de seguros previsionales está bastante desconcentrada. En Chile, por ejemplo, hay quince compañías de seguros que proveen rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia (a diciembre de 2005). Trece empresas ofrecen pólizas de seguros de invalidez total y siete de invalidez parcial. Las dos mayores empresas en términos de primas de seguros previsionales controlan menos del 34% del mercado.

Otra de las supuestas ventajas de la capitalización y de la gestión privada de los sistemas de pensiones es que se consigue una mayor protección contra el riesgo político, o la injerencia estatal en el sistema. Los derechos de propiedad que existen sobre los títulos financieros en las cuentas individuales son en general mucho más seguros que los derechos de pensiones que emanan de un sistema de reparto gestionado por el sector público.

Sin embargo, esto no quiere decir que un sistema de capitalización sea inmune a la interferencia política. Una de las formas de interferencia más perniciosa para la estabilidad y rentabilidad del sistema ocurre a través de las reglas de inversión que en muchos países obligan a los fondos de pensiones a invertir en títulos emitidos por el Estado. En Argentina, la injerencia estatal desembocó en una disminución drástica del valor del fondo durante la crisis de 2001, a pesar de que, gracias a la valoración a vencimiento, estas pérdidas de valor no se han traducido en caídas de la rentabilidad acreditada a las cuentas individuales.

Aún más, las reformas estructurales, al crear un coste fiscal de

transición de un sistema de reparto a uno de capitalización, tienden de alguna forma a aumentar el riesgo político, ya que el Estado se ve privado de una fuente de ingresos para financiar una parte importante de su presupuesto. Este riesgo es aún mayor en países que sufren de una política fiscal débil, con déficits regulares incluso antes de la reforma previsional.

2. Los retos sociales de los sistemas de pensiones vigentes

Los sistemas de pensiones de América Latina se enfrentan a tres grandes retos sociales: la presencia de altos niveles de pobreza en la vejez, la baja cobertura del sistema en la fase activa y la desigualdad de resultados para diferentes grupos de la población, en especial, para las mujeres.

El consejo de reforma que se constituyó en Chile en 2005 tuvo como principal objetivo presentar una reforma del sistema que atajase estos tres retos de forma efectiva y eficiente. En muchos de los otros países de América Latina queda, sin embargo, mucho camino por recorrer. Las propuestas que se tratan a continuación son en general aplicables a muchos si no todos los países de América Latina y se inspiran en gran medida en la propuesta chilena, así como en algunos estudios regionales, entre los cuales se puede resaltar el de Mesa-Lago (2005); Gill, Packard y Yermo (2005), y CEPAL (2006).

2.1. El rol fundamental de las pensiones no contributivas para combatir la pobreza

En una región donde los niveles de informalidad alcanzan a menudo la mitad de la fuerza laboral y donde la inestabilidad laboral y el trabajo precario son patentes, el objetivo de prevención de la pobreza en la vejez debe de estar respaldado por un sólido componente no contributivo. Este pilar no contributivo se debe diseñar de tal forma que minimice los incentivos negativos a la participación en la economía formal, mantenga un alto grado de eficiencia en la administración de recursos y asegure su viabilidad financiera de acuerdo con proyecciones económicas y demográficas prudentes.

La reforma propuesta en Chile concuerda en gran medida con este objetivo principal y estas tres condiciones necesarias para su éxito. El

nuevo sistema de pensiones solidarias garantizará un complemento no contributivo a todos los ciudadanos que lleguen a la edad de jubilación (65 años) con una pensión por debajo de 200.000 pesos mensuales, lo que equivale actualmente a 150% del salario mínimo. El complemento será mayor cuanto menor sea la pensión del individuo. Así, un individuo que no ha adquirido ningún derecho de pensión recibirá el máximo monto, la llamada pensión básica solidaria de 75.000 pesos, equivalente actualmente a un 55% del salario mínimo. Se espera que un 60% de los jubilados se beneficie del nuevo pilar solidario.

Este nuevo pilar solidario eliminará de golpe el tratamiento asimétrico que existe actualmente entre los que cotizan más y menos de 20 años al sistema y, en particular, mejorará de forma sustancial la situación de los pobres, los trabajadores autónomos y las mujeres, los grupos de la población con las densidades de contribución más bajas.

La condicionalidad del subsidio del pilar solidario al valor de la cuenta individual en el momento de la jubilación y el valor de otras pensiones (pero no el de otros ingresos y activos) es también una forma eficiente de focalización. En primer lugar, porque asegura una reducción gradual del subsidio, limitando el efecto impositivo que tiene su focalización y, por tanto, estimulando la participación en el sistema. En segundo lugar, porque no requiere la que puede ser una costosa investigación de los otros recursos del jubilado, reparando en las pensiones del sistema obligatorio donde hay un buen seguimiento contable de las contribuciones. En tercer lugar, porque limita la cobertura del subsidio a los trabajadores de menores ingresos, pone un techo al subsidio máximo individual por debajo del salario mínimo y aumenta la edad para acceder a esta pensión pública.

El nuevo sistema chileno está a camino entre dos modalidades extremas de pensiones no contributivas, las focalizadas y las universales. En un modelo completamente universal, el sistema tributario recupera una parte de la prestación percibida por los individuos de altos ingresos, pero todos los residentes del país reciben al menos una parte de la pensión universal. En un sistema plenamente focalizado, las prestaciones se otorgan a los individuos de más bajos recursos. El sistema chileno de pensiones solidarias, aunque en principio universal, impone un impuesto especial a la pensión solidaria que crece como porcentaje de esta prestación a medida que aumentan las otras pensiones del individuo, hasta llegar a eliminarla completamente para los individuos de altos ingresos.

Aunque no hay duda que este nuevo sistema mejora el anterior sistema de pensiones asistenciales (PASIS), quedan dudas de si hubiese sido más

conveniente ofrecer una verdadera pensión universal. El único país en América Latina que ha instituido tal pensión es Bolivia (BONOSOL)²⁷ mientras que Brasil tiene un sistema de pensiones básicas para los trabajadores rurales con mas de 12 años de servicio (conocido popularmente como FUNRURAL), financiado en gran medida por las arcas públicas, aunque una pequeña parte está financiada por un impuesto sobre la producción agrícola. Estos dos sistemas han sido los más efectivos para reducir la pobreza (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002; CEPAL, 2006), pero también han sido los más caros desde el punto de vista fiscal. El gasto anual en pensiones universal en Bolivia equivale al 1,2% del PIB mientras que la pensión rural en Brasil cuesta el 1% del PIB, muy por encima de las pensiones focalizadas en la región que no suelen pasar del 0,5% del PIB. La pensión cuasiuniversal chilena tendría también un gasto de alrededor del 1% del PIB.

En cambio, en los otros países se mantiene un sistema de prevención de la pobreza segmentado, en el que aquellos que alcanzan los requisitos de contribución tienen derecho a una pensión mínima relativamente generosa, mientras que el resto depende de una pensión asistencial mucho más baja, focalizada, y a menudo condicionada a los recursos del fisco. En tres países de la región, El Salvador, México y Perú ni siquiera se ha establecido un sistema de pensiones no contributivas.

2.2. Políticas para aumentar la cobertura en la fase activa

Aunque la informalidad y precariedad laboral son las principales causas de la baja cobertura en América Latina, las condiciones de acceso a las pensiones mínimas han desalentado también la participación en el sistema para los individuos de bajos salarios y la continuidad en el mismo para aquellos de salarios medios. Para los trabajadores independientes y los de bajos ingresos, el requisito mínimo de cotización (20 años en Chile y Perú, 23 años en Colombia, 25 años en El Salvador y México) puede ser una meta inalcanzable. La universalidad selectiva de las pensiones básicas, al estilo del nuevo sistema chileno, aumentaría los incentivos a la afiliación y a cotizar durante un período mínimo, causando un aumento significativo de la cobertura del sistema.

Actualmente, algunos países utilizan otras medidas para estimular la cobertura en la fase activa del individuo. En México, todos los contribuyentes

²⁷ Aunque solo se otorga a partir de los 65 años a aquellos que tenían 21 o más en el momento de la reforma (1995).

reciben un monto igual del gobierno equivalente a aproximadamente el 6% del salario mínimo. La llamada cuota social tiene por lo tanto un efecto progresivo, ya que representa más para los trabajadores de bajos salarios.

En Colombia, la ley impone cotizaciones adicionales que se utilizan para garantizar la pensión mínima y para subsidiar las cuentas de trabajadores con recursos bajos. La cotización obligatoria al fondo de garantía de la pensión mínima fue de un 0,5% hasta 2003 en que pasó al 1,5%. Dado que solo los contribuyentes regulares se benefician de la pensión mínima, este fondo limita el efecto regresivo que tiene el financiamiento de la pensión mínima en otros países. El aporte adicional al fondo de solidaridad pensional²⁸ varía en función del ingreso mensual del trabajador. Como se muestra en el cuadro IX.5, a ingresos más elevados, mayor es la tasa de cotización a este fondo solidario.

Cuadro IX.5
APORTE ADICIONAL AL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL
EN COLOMBIA (2005)

Menos de 4 salarios mínimos	0%
De 4 hasta 16 salarios mínimos	1,0%
Más de 16 hasta 17 salarios mínimos	1,2%
Más de 17 hasta 18 salarios mínimos	1,4%
Más de 18 hasta 19 salarios mínimos	1,6%
Más de 19 hasta 20 salarios mínimos	1,8%
Más de 20 salarios mínimos	2,0%

Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia.

La obligatoriedad de la cotización para los trabajadores autónomos también ayudaría a aumentar la cobertura, pero posiblemente solo para aquellos de medios y altos ingresos. El proyecto de reforma en Chile incluye esta propuesta, equiparando los independientes con el resto de los trabajadores.

Conviene también reconocer que algunos grupos de la población, entre ellos un gran porcentaje de los autónomos y los trabajadores rurales, son de difícil incorporación a cualquier sistema contributivo, ya sea privado o público. Se debería también considerar alternativas de contribución para estos grupos que tengan en cuenta la naturaleza esporádica de su trabajo e ingresos. Convendría como mínimo considerar sistemas que

²⁸ Este fondo es gestionado en una cuenta especial de la nación, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos son administrados en fiducia.

ofrezcan flexibilidad para cotizar por debajo del mínimo obligatorio y permitan pagos trimestrales o incluso anuales en vez de mensuales.

Se necesitan también políticas más efectivas para reducir la evasión y la demora en el pago de cotizaciones por parte de las empresas. Se podrían, por ejemplo, aumentar las penalidades, mejorar el sistema de inspección y reducir los controles en la recaudación y afiliación a través de la modernización de los sistemas de información y tecnología.

2.3. Mejorando el impacto distribucional de los sistemas de pensiones

El pilar solidario o no contributivo debe ser en cualquier sistema la principal herramienta de redistribución de ingresos hacia los más pobres. Cuanto más extenso, generoso y mejor focalizado esté este pilar, mayor será el grado de redistribución de los ingresos. Las pensiones básicas graduadas, como la prevista en Chile, deberían, por lo tanto, tener un impacto positivo sobre la distribución de ingresos en la vejez, mejorando la posición de los más indefensos.

Aparte, existen mecanismos para mejorar las pensiones de grupos de la población con bajos ingresos, como pueden ser los subsidios a los contribuyentes pobres en Colombia, o la cuota social mexicana. Aunque esta última se paga a todos los contribuyentes, al ser un monto igual para todos, tiene un efecto progresivo sobre la distribución de ingresos.

Otras desigualdades latentes de los sistemas reformados son las creadas entre las mujeres y los hombres. Incluso con una pensión básica graduada, como en Chile, la mujer tiende a tener una tasa de reemplazo menor que la de los hombres porque no cotiza durante una mayor parte de su vida laboral para ocuparse de los hijos.

Esta desigualdad se puede corregir a través de subsidios a las mujeres que hasta hace poco no se habían contemplado en los sistemas de contribución definida de América Latina. Por ejemplo, el gobierno podría pagar las cotizaciones de mujeres durante el inicio de la maternidad. Un ejemplo de tal política es la contenida en la propuesta de reforma chilena que consiste en una bonificación por hijo equivalente a doce meses de cotizaciones (al 10%) sobre el salario mínimo vigente en el mes de nacimiento del hijo.

Este tipo de subsidio suele ser mucho más generoso en países de la OCDE. Por ejemplo, en el Reino Unido, una mujer que deja el mercado de

trabajo para ocuparse de sus hijos puede acumular hasta quince años de derechos a la pensión (básica) pública durante ese período de su vida. En Suecia, una mujer puede acumular hasta cuatro años de créditos de pensión según su salario antes del nacimiento de su hijo.

Igualmente existe la necesidad de integrar mejor el seguro de desempleo y las contribuciones al sistema provisional. En muchos países de la OCDE el seguro de desempleo suele incluir el pago de las cotizaciones al sistema de pensiones. Una vez más, esta reforma beneficiaría más a las mujeres.

3. Mejorando la eficiencia de los sistemas de capitalización individual

En vista de que los sistemas obligatorios de cuentas individuales van a ser una fuente importante –si no la principal– para una gran mayoría de los trabajadores de la región, es necesaria una evaluación en profundidad del diseño de estos sistemas para superar las debilidades que mellan sobre las pensiones e ingresos netos de los trabajadores. Tres áreas merecen especial atención: la asimetría de poder de negociación y los conflictos de interés inherentes a un contrato entre individuos poco informados y compañías financieras gestionadas por profesionales del sector; las restricciones a la inversión impuestas por la regulación; y el riesgo de injerencia política.

3.1. Soluciones al problema de asimetría de información

En América Latina el individuo tiene libertad de elegir una administradora para sus ahorros previsionales obligatorios. Esta situación contrasta con la de muchos países europeos y asiáticos, donde los fondos de pensiones obligatorios están establecidos en el ámbito de la empresa, de la industria o en el nacional, y no existe la posibilidad de pasarse a otro fondo.

Aunque la elección de administradora es un principio sacrosanto de la competencia y libertad individual de los nuevos sistemas, no parece que haya conducido a un mayor bienestar de los afiliados. Por ello, la mayoría de los países de la región han impuesto restricciones a los traspasos entre administradoras. Estas restricciones limitan los gastos comerciales y mantienen las comisiones por debajo de lo que sucedería en un mercado libre.

Aparte de estas restricciones, es necesario mejorar el conocimiento de los afiliados con respecto a los costes de diferentes administradoras, los rendimientos de los fondos que gestionan y la calidad del servicio que ofrecen. La comparación de comisiones es fácil en los países que solo permiten un tipo de comisión (sobre el flujo). La baja sensibilidad de la demanda debe por lo tanto tener otro origen. Posiblemente, una causa importante sea el poco interés en temas previsionales y el coste o dificultad para evaluar el impacto de los costes. Un ejemplo claro de cómo una información transparente puede reducir de forma dramática los costes es el sistema chileno de consultas electrónicas para prestaciones, SCOMP. Gracias a este sistema, los afiliados tuvieron acceso a una fuente de información transparente, reduciendo la utilidad de los corredores de seguros y vendedores de AFP.

En la industria de administradoras para poder tener un impacto parecido haría falta que los afiliados tomaran constancia del impacto de las comisiones sobre su salario neto. Una forma de conseguirlo podría ser incluyendo una nota en el salario de los empleados que muestre su salario neto con diferentes administradoras. La comparabilidad entre AFP, sin embargo, no llegará a alcanzar la del mercado de rentas vitalicias, ya que en el caso de las AFP los rendimientos son inciertos. Una AFP siempre podrá vender sus servicios más caros argumentando en su publicidad una mayor eficiencia en la gestión de activos.

Por ello algunos países han introducido soluciones más intervencionistas, en las que el Estado o la entidad supervisora se encarga de asignar a grupos de afiliados. En Argentina y México, por ejemplo, se licita a grupos de trabajadores indecisos, mientras que, bajo el proyecto de reforma chileno, todos los nuevos afiliados al sistema serían asignados a la AFP más barata en un proceso de licitación, que podría incluir nuevas administradoras.

Otro aspecto de la organización industrial del mercado de administradoras que se podría reformar es la integración actual del servicio de administración de cuentas con los otros servicios ofrecidos por las administradoras. Los servicios de administración de cuentas, afiliación de miembros y recaudación de aportes disfrutan de economías de escala mucho más importantes que la gestión de las inversiones. Se podría, por lo tanto, considerar que una sola entidad, privada o pública, se ocupe de estos servicios²⁹. Esta entidad podría ser la única depositaria de la información personal de los afiliados, reduciendo los incentivos a la utilización de

²⁹ En el sistema de capitalización individual sueco, esta función la lleva a cabo un órgano público autónomo, el llamado PPM.

agentes de venta por parte de las administradoras. Este cambio en la organización del mercado facilitaría también la entrada de nuevos participantes aun manteniendo los límites a los traspasos, ya que las empresas dedicadas exclusivamente a la gestión de activos financieros pueden operar de forma eficiente con relativamente pocos afiliados.

Cualquiera de estas iniciativas por sí sola podría llevar a una reducción de costes y de comisiones sin mermar la competencia. Por el contrario, la competencia en precios se intensificaría en todos estos casos. Conviene también resaltar que estas políticas públicas no son incompatibles. Es posible que una combinación de ellas fuese más efectiva que cada una por separado³⁰. En cualquier caso, cualquier reforma en la organización del mercado y su regulación precisa de un estudio exhaustivo de costes y beneficios.

Alguna de estas regulaciones, como la función del agregador de la demanda y la transparencia del flujo de información, cobra aún más importancia en un sistema multifondos, donde el afiliado tiene también responsabilidad para seleccionar su cartera de inversión. El bajo conocimiento de los afiliados sobre temas financieros, su poca cultura previsional y la ansiedad que causan para muchas personas decisiones sobre el ahorro financiero obliga a los gobiernos a tomar una función de guía y asesor de los afiliados, a no ser que se permita el establecimiento de agregadores de la demanda como los mencionados arriba.

3.2. Modernización de la regulación financiera del sistema

Los sistemas regulatorios de fondos de pensiones de América Latina, aunque han conseguido evitar problemas de fraude mayores y han asegurado una alta protección de los ahorros previsionales, siguen pecando en muchos casos de un excesivo conservadurismo. Las restricciones a la inversión en acciones e instrumentos extranjeros mellan la capacidad de generar altos rendimientos a largo plazo que tan necesarios son para alcanzar con cierta seguridad una buena pensión.

Además, en muchos países de la región la demanda de papeles domésticos a largo plazo supera con creces la oferta, lo que convierte a la

³⁰ Valdés-Prieto (2004) argumenta que, para ser efectiva en la reducción de precios, la separación de la administración de cuentas y gestión de activos debe estar acompañada de un servicio de agregación de la demanda basado en la asignación de indecisos a través de un proceso de licitación.

inversión en el extranjero en una necesidad también para el buen funcionamiento del sistema financiero. Las restricciones por riesgo crediticio y los límites en inversión en fondos de capital de riesgo imponen igualmente un hándicap importante al sistema a la vez que impiden que el desarrollo financiero llegue con más intensidad a los segmentos más innovadores de la economía.

Aunque algunas restricciones pueden ser eficientes (como las que limitan el porcentaje de la cartera que puede estar invertido en un solo emisor), es necesario modernizar el sistema regulatorio de inversiones actual para que realmente asegure una buena diversificación de riesgos y genere altos rendimientos reales a largo plazo. Esta reforma tiene que pasar por un nuevo acercamiento a la problemática de regulación, más centrada en el riesgo de no recibir la pensión o tasa de reemplazo deseada. La normativa mexicana, basada en el llamado valor en riesgo (o VaR), es un primer paso en esta dirección, pero hace falta que se especifiquen mejor los plazos para medir los riesgos (un año es demasiado corto) y que se introduzcan todos los riesgos inherentes a un sistema previsional, incluyendo el riesgo de inflación, el de conversión en rentas vitalicias y el de longevidad.

Otra área regulatoria excesivamente restringente es la falta de elección de cartera en la mayoría de los países de la región. Hasta el momento solo en Chile, México y Perú se ha introducido un sistema de "multifondos", algo que los países de Europa del Este –que en gran medida copiaron las reformas de América Latina– introdujeron desde el inicio del nuevo sistema.

3.3. Mejor protección de la injerencia política

Otro aspecto que es necesario mejorar en América Latina es la protección de los sistemas de pensiones de la injerencia política. Una solución para lograr una mayor inmunidad es aumentar el conocimiento público sobre el sistema y crear una conciencia de propiedad sobre la cuenta individual. La encuestas muestran que la gran mayoría de los afiliados desconoce sus derechos y su fondo acumulado y no lee la cartilla que recibe trimestralmente (Subsecretaría de Previsión Social, 2004). Sin embargo, algunos cambios al sistema, como la introducción del sistema de multifondos, parece haber levantado un mayor interés sobre el sistema entre la población.

Otro requisito es que el organismo de supervisión tenga una autonomía real del gobierno, y, sobre todo, que las nominaciones de su órgano de dirección no estén ligadas a los vaivenes del ejecutivo. También se necesita

que los empleados de la entidad supervisora tengan niveles de preparación avanzados y cuenten con los recursos necesarios para realizar su labor de forma efectiva. Esto se consigue en gran medida financiando la autoridad con una cuota pagada por las administradoras, reduciendo, así, su dependencia del gobierno.

4. Conclusiones

Los sistemas de pensiones de América Latina se encuentran hoy en día en una nueva encrucijada. Los logros de las innovadoras reformas de los años noventa se han puesto en tela de juicio por la omisión de estrategias para combatir de forma efectiva la pobreza y desigualdad en la vejez. Los beneficios macroeconómicos de unas reformas que tanto esfuerzo costaron necesitan complementarse con un plan de acción claro para combatir estas lacras que perduran en la región.

Los altos grados de informalidad, desempleo y pobreza en estos países requieren un pilar básico sólido y sostenible, que tenga en cuenta la capacidad fiscal de los gobiernos. Chile ha demostrado que es posible sentarse una vez más a la mesa de debate y preparar en profundidad una nueva reforma que ataje los principales males que afectan al sistema. La creación de un pilar de pensiones solidario, basado en el acceso universal, se convertirá sin duda en la pieza clave del sistema, sin el cual los otros pilares privados tenderían a desmoronarse.

También es necesario diseñar políticas para mejorar la cobertura y la eficiencia de los nuevos sistemas de cuentas de capitalización individual, para que cumplan de forma efectiva su labor de suavización del consumo y mantenimiento del nivel de vida en la tercera edad.

No hay duda de que la introducción de una única fórmula de aportación definida ha mejorado la relación entre cotizaciones y beneficios y puede que haya reducido la percepción popular de los aportes obligatorios como un impuesto. Sin embargo, no parece que esta reforma de por sí haya mejorado los incentivos para participar en el sistema.

Aunque la baja cobertura de los sistemas privados refleja en gran medida la extensa informalidad, el desempleo y el nivel de desarrollo económico, existía la esperanza de que estos sistemas crearían más incentivos a la afiliación y cotización al sistema que los antiguos sistemas públicos de reparto. Sin embargo, la realidad reciente de estos sistemas es de una

degradación constante de las tasas de contribuyentes sobre la población activa, la principal medida de cobertura.

Una de las causas de esta disminución de la cobertura parece ser los incentivos adversos creados por las garantías de pensión mínima y las pensiones asistenciales. La corrección de los sistemas de garantía de ingresos es, por lo tanto, un paso clave en la mejora de la cobertura de los sistemas privados.

También es necesario luchar contra la evasión y demoras en la cotización por parte de las empresas, imponiendo penalidades correctivas. Por último, hacen falta esquemas de cotización más flexibles (como cotizaciones trimestrales o incluso anuales para los trabajadores autónomos y los del sector agrícola) e incentivos para la contribución más efectivos, como los subsidios de países como Colombia y México y los contenidos en la propuesta de reforma chileno para los más jóvenes y las mujeres con niños a su cargo.

La mejora de la cobertura pasa también por una mejor comprensión del problema, lo que precisa de información detallada para conseguir una medición más precisa de la cobertura de los sistemas privados de pensiones.

En cuanto a políticas para mejorar la eficiencia del sistema, estas deben procurar corregir el problema de información asimétrica que por necesidad rige en el mercado de cuentas individuales. Un mejor control de costes en el sistema necesita de una entidad reguladora que intervenga dirigiendo a los afiliados indecisos hacia las administradoras de más bajo coste. Igualmente hacen falta estrategias de inversión a largo plazo que tengan en cuenta el objetivo de pensión del afiliado.

Por último, cabe resaltar que los sistemas de pensiones de América Latina y la sociedad en general no saldrán bien parados de esta nueva encrucijada si no se crean foros de debate abiertos a las preocupaciones principales de los ciudadanos. Las posiciones de unos y otros han de oírse en grupos de reflexión que ayuden a generar un consenso sobre un modelo de previsión que ofrezca pensiones adecuadas y sostenibles.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2000), "Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del Sistema de pensiones administrado por el sector privado", *Serie Financiamiento del desarrollo*, N° 105, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- Arenas de Mesa, A., M. C. Llanés y F. Miranda (2005), "Protección social: cobertura y efectos distributivos de la reforma al sistema de pensiones en Chile", *Serie Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Arenas de Mesa, A. y C. Mesa-Lago (2006), "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with other Latin American Reforms, and Lessons", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, N° 1.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin Crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- Barr, A. y T. Packard (2002), "Revealed Preferences and Self-Insurance: Can We Learn from the Self-Employed in Chile?", *World Bank Policy Research Working Paper*, N°2754, Washington, D.C., World Bank.
- BBVA (2006), *A 25 años de la reforma del sistema provisional chileno: evaluación y propuestas de ajuste*, Santiago de Chile, BBVA.
- Berstein, S., G. Larraín y F. Pino (2004), "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyección a 30 años plazo", Seminario "Desafíos del sistema chileno de pensiones: competencia y cobertura", CEP-SAFP, 11-12 de noviembre.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. Van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no-contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad - síntesis*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebel (2003), "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile", mimeo, septiembre.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Palo Alto, CA, Stanford University Press y World Bank.
- Larraín, G. (2005), "Enhancing the Success of the Chilean Pension System", *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Le Grand, J. y W. Bartlett (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, MacMillan Press Ltd.
- López, H., K. Schmidt-Hebel y L. Servén (2000), "How Effective is Fiscal Policy in Raising National Saving", *The Review of Economics and Statistics*, LXXXII (2), pp. 226-38.
- Mastrángelo, J. (1999), "Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 86, Santiago de Chile, CEPAL/ECLAC.
- Mesa-Lago, C. (2004), "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 144, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- (2005), "Evaluation of a Quarter Century of Structural Pension Reforms in Latin America", *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

OIT (2002), *Panorama Laboral*, Lima, OIT.

Packard, T. (2002), "Pooling, Savings and Prevention: Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile", *Background Paper* for the Regional Study on Social Security Reform, LAC Region, Washington, D.C., World Bank.

Pinheiro, V. C. (2005), "The Politics of Pension Reform in Brazil", *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Subsecretaría de Previsión Social (2004), *Análisis y principales resultados primera encuesta de protección social (Historia laboral y Seguridad Social, 2002)*, Santiago de Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

——— (2006), *Encuesta de protección social 2004: presentación general y principales resultados*, Santiago de Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Valdés-Prieto, S. (2002a), *Políticas y mercados de pensiones: un texto universitario para América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.

——— (2002b), "Social Security Coverage in Chile, 1990-2001", *Background Paper* for the Regional Study on Social Security Reform, LAC Region, Washington, D.C., World Bank.

——— (2004), "Para aumentar la competencia entre las AFP", *Estudios Públicos*, N° 98, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, p. 116.

Capítulo X

Protección social y sistemas de pensiones en América Latina

Nuevos desafíos, nuevas respuestas

Mario Marcel¹

1. Introducción

Cuando en Chile se inició el trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional un economista local se preguntó si tendría sentido que un país joven, con necesidades de elevar su capacidad para producir y crecer, dedicara más recursos a los adultos mayores que, a través de la educación, a los jóvenes de quienes depende el futuro del país.

Plantear que las pensiones solo les interesan a los mayores es como decir que los seguros de salud solo les deberían preocupar a los enfermos. Las pensiones no son puro gasto fiscal; las pensiones forman parte de sistemas de protección social que, con distintos grados y énfasis, cubren riesgos que amenazan el bienestar de todas las personas, incluidos los jóvenes y quienes se encuentran en su etapa de mayor productividad laboral e ingresos.

¹ Economista de la Universidad de Chile y M.Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido; investigador asociado de CIEPLAN y director de Politeia, Soluciones Públicas; ex presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile y ex director de Presupuestos de Chile. El autor desea agradecer los comentarios de Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou, así como la ayuda de Elizabeth Rivera.

Los sistemas de protección social –y las pensiones como parte de ellos– son de especial relevancia por su relación con dos determinantes importantes del desarrollo. Por un lado, contribuyen a la cohesión social, al reducir los niveles de desconfianza que se derivan inevitablemente de la inseguridad. Mejores sistemas de protección normalmente van acompañados de mayor confianza de las personas en las instituciones y en sus pares. En segundo lugar, los sistemas de protección social contribuyen también al crecimiento si son capaces de proveer una base de seguridad a partir de la cual las personas puedan asumir de mejor manera los riesgos asociados a la movilidad laboral, la inversión en capital humano, el emprendimiento y la innovación.

Las pensiones son la columna vertebral de todo sistema de protección social porque cubren un riesgo cierto y predecible, pero que se materializa en plazos extraordinariamente largos. Esto permite estructurar sistemas de pensiones según mecanismos de acumulación a largo plazo basados en la demografía y/o la rentabilidad del capital. Por estas mismas razones, sin embargo, los sistemas de pensiones no son fáciles de cambiar y dichos cambios tardan muchos años en materializarse en beneficios concretos. Esto obliga a que los problemas de los sistemas de pensiones deban ser analizados prospectivamente y que las reformas deban hacerse con mucha anticipación. Lamentablemente, las visiones a tan largo plazo muchas veces colisionan con las motivaciones a corto plazo que actúan sobre la política y la conducción económica.

Este trabajo reflexiona sobre la situación actual y las perspectivas de los sistemas de pensiones en América Latina desde el punto de vista de su contribución a la protección y la cohesión social. Con este objetivo, el apartado 2 propone mirar a los sistemas de pensiones desde el sustrato político y sociológico que los soporta. En particular, se plantea que un sistema de pensiones sostenible en el tiempo requiere apoyarse en un verdadero contrato social a través del cual los individuos subordinan su libertad y bienestar a corto plazo a la promesa institucional de beneficios futuros. Dicho contrato social involucra derechos y obligaciones, así como mecanismos que vinculan a ambos. A continuación, el apartado 3 traduce el contrato social de la previsión en un conjunto de requisitos concretos que deberían satisfacerse para asegurar la sostenibilidad política y social de un régimen de pensiones. Estos requisitos se aplican después al régimen de capitalización individual, y se concluye que este no es capaz por sí solo de cumplirlos integralmente. El apartado 4 argumenta que el contrato social de la seguridad social ha sido particularmente débil en América Latina, lo que se refleja en

sistemas heterogéneos, segmentados y de limitada cobertura. El apartado 5 agrega factores adicionales de riesgo a los sistemas de pensiones de la región, derivados de las mayores demandas de beneficios que surgirán de la transición demográfica, las limitaciones de financiamiento impuestas por la informalidad laboral y la creciente dificultad de las familias para cubrir la brecha que queda entre ambos.

Finalmente, el apartado 6 explora algunas vías de solución a estos problemas, planteando que serán imposibles de abordar en el marco de regímenes únicos de acumulación. El trabajo concluye con la afirmación de que para hacerse cargo de los desafíos de los sistemas de pensiones en América Latina es fundamental abandonar la tradición cultural en que estos se han inscrito, la que los ha concebido como una prolongación del mercado laboral centrada en la imagen de un padre-trabajador-proveedor. Esto conduce a concebir el futuro de los sistemas de pensiones como sistemas multipilares, orientados a generar condiciones de vida digna a todos los adultos mayores y no solo a los que han trabajado bajo ciertas modalidades. Para avanzar hacia estos sistemas, los países deberán recorrer distintos caminos, animados por motivaciones también diferentes según los regímenes de acumulación predominantes en que se apoyen y la fase de la transición demográfica en que se encuentren.

Para elaborar este trabajo me he apoyado en dos iniciativas en las que he participado recientemente. La primera es el trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile, cuyo informe fue entregado a la presidenta Michelle Bachelet en marzo de 2006 y cuyos antecedentes y propuestas se encuentran citados en varias partes del texto. La segunda es el proyecto sobre Cohesión Social en América Latina que ha desarrollado CIEPLAN con el Instituto Fernando Enrique Cardoso, con el apoyo de la Unión Europea. Deseo agradecer los aportes recibidos de todos los que participaron en dichas iniciativas, aún cuando las opiniones de este documento no necesariamente los representen.

2. El contrato social de la previsión

Hoy en día los sistemas de pensiones son un componente imprescindible de cualquier sistema de protección social que se precie como tal. Paradójicamente, los sistemas de pensiones, a diferencia de los seguros de desempleo, de salud o invalidez, cubren el único riesgo económico-social

que no es aleatorio o eventual, sino totalmente previsible: la pérdida de ingresos en la vejez.

Los sistemas de pensiones buscan responder a la conjunción de dos problemas. Por un lado, el hecho cierto de que la enorme mayoría de los trabajadores llegarán a la vejez y perderán su capacidad de generar ingresos por medio del trabajo. Por el otro, que pese a lo predecible de este evento, existe un conjunto de fallos de mercado, distorsiones en las expectativas personales y restricciones económicas que impiden que el riesgo que aquel involucra pueda ser masivamente mitigado a través de decisiones individuales de ahorro a lo largo de la vida laboral activa.

Para resolver estos problemas los primeros sistemas de pensiones se apoyaron fuertemente en la solidaridad intergeneracional. Bajo la inspiración de los movimientos mutualistas y la solidaridad gremial de los albores de la revolución industrial, se construyeron regímenes en que los trabajadores activos se obligaban a contribuir —mediante cotizaciones o impuestos— para financiar las pensiones de los pasivos y ganar simultáneamente el derecho de percibir un beneficio similar cuando llegara su turno de retirarse. A estos regímenes se les ha caracterizado genéricamente como de reparto.

Mientras la población en edad de trabajar crecía y los adultos mayores representaban una fracción estable y reducida de la población, los regímenes de reparto no solo estuvieron en condiciones de financiar pensiones, sino también de garantizar un valor predeterminado para estas. En este contexto la demografía proporcionaba una base sólida para sustentar un sistema de pensiones estructurado en torno a la reciprocidad en el apoyo entre generaciones de trabajadores y con capacidad para minimizar la incertidumbre respecto de los ingresos futuros.

De esta manera, los sistemas de pensiones, especialmente en el mundo desarrollado, constituyeron un verdadero “contrato social”, con derechos, deberes y garantías formales, en debida armonía entre sí. En virtud de este contrato, el trabajador obtiene el derecho a una pensión y la obligación de contribuir al financiamiento del sistema. Los derechos y deberes, a su vez, se articulan a través del equilibrio actuarial del sistema.

La existencia de un contrato social, estructurado de acuerdo a derechos y obligaciones, es lo que hace que los sistemas de pensiones sean un pilar fundamental de la cohesión social en muchos países avanzados. A través de los sistemas de pensiones se redistribuye bienestar entre el pasado y el presente, entre una generación y otra y en el interior de una misma generación, pero todo ello ocurre en un marco institucional que requiere legitimidad y adhesión, que moldea confianzas y expectativas.

La forma particular que adquiere un sistema de pensiones determina a la vez el rol que los diversos actores desempeñan en la producción de bienestar. Tal como destaca Esping-Andersen (1990), los sistemas de pensiones pueden reproducir los patrones de distribución salarial del mercado, mantener las jerarquías sociales y sectoriales o ser un mecanismo de desmercantilización del bienestar. Cada una de estas alternativas genera patrones distintos de cohesión.

El régimen de reparto se apoyó en una maravillosa aritmética y en un contrato social intergeneracional. Los cambios en las tendencias demográficas y en el mercado del trabajo que se han ido produciendo en los últimos veinte años removieron esas bases. Al producirse o anticiparse un sostenido incremento de la proporción de adultos mayores con relación a los trabajadores activos, las contribuciones comenzaron a ser insuficientes para financiar los beneficios comprometidos, poniendo con ello en duda la capacidad de mantener los beneficios garantizados en las etapas tempranas de desarrollo de los sistemas de reparto. Con ello los trabajadores que habían estado contribuyendo para financiar las pensiones de los jubilados de las generaciones anteriores ya no podían estar seguros de obtener los mismos beneficios cuando llegara su momento de retirarse.

Las transformaciones demográficas y sociales han abierto tres caminos de acción para asegurar la sostenibilidad financiera y la vigencia política del contrato social de la previsión. El primero corresponde a reformas paramétricas orientadas a recuperar el equilibrio actuarial del sistema mediante modificaciones de las tasas de cotización, el valor y reajustabilidad de los beneficios. El segundo es restablecer la relación entre pasivos y activos capaz de sostener financieramente el sistema, fortaleciendo la inclusión de trabajadores por cuenta propia, postergando la edad efectiva de retiro y ampliando la masa de cotizadores con una mayor participación de mujeres y trabajadores migrantes. El tercero es reemplazar el mecanismo de acumulación del sistema, sustituyendo el régimen de reparto por uno de capitalización.

La popularidad e influencia de la reforma previsional de 1981 en Chile fue probar la viabilidad de este tercer camino, demostrando que la inversión de las contribuciones de los trabajadores en el mercado de capitales podía proporcionar un principio alternativo sobre el cual apoyar un sistema de pensiones y sostenerlo en el tiempo, independientemente de las tendencias demográficas.

La reforma chilena no fue el primer esquema que contempló la capitalización de los aportes de los trabajadores. En muchos países los sistemas

de reparto comenzaron con una masa limitada de beneficiarios, capitalizando colectivamente los aportes de los primeros años para acumular una reserva que permitiera financiar las pensiones futuras. En otros casos, los esquemas privados de capitalización, gestados desde empresas o sectores, complementaron los esquemas públicos que ofrecían beneficios más limitados. En un tercer grupo, los sistemas nacionales de pensiones se inspiraron desde el origen en el principio de la capitalización.

En este sentido el mayor aporte de la reforma chilena no fue “inventar” la capitalización, sino demostrar conjuntamente que: i) la capitalización individual era un régimen capaz de sustentar un sistema de pensiones de cobertura nacional y obligatoria; ii) era posible transitar hacia dicho sistema desde un régimen de beneficio definido ya constituido, y iii) que un sistema de capitalización podría apoyarse en la participación privada en la administración de los fondos de ahorro de los trabajadores, concentrando las responsabilidades públicas en reforzar la obligatoriedad de las contribuciones y regular la administración de los fondos de manera de equilibrar adecuadamente el riesgo y la rentabilidad. Inspirados en este ejemplo, varias decenas de países han incorporado el régimen de capitalización individual a sus sistemas de pensiones en las últimas dos décadas y el Banco Mundial desarrolló su conocida taxonomía de los tres (posteriormente cinco) pilares.

El régimen de capitalización individual requiere un contrato social como cualquier otro sistema previsional: necesita la percepción de riesgos en los ingresos y la posibilidad de afrontar la vejez en pobreza; demanda cotizaciones para financiar las pensiones, recursos que son gestionados por administradores privados a cambio de una comisión; genera un derecho de propiedad sobre los fondos acumulados y el derecho a obtener una pensión en función de los ahorros invertidos, y la relación entre el esfuerzo contributivo realizado y los beneficios obtenidos está mediada por la rentabilidad acumulada de los fondos invertidos en el mercado de capitales y los parámetros del cálculo de rentas vitalicias. Este contrato requiere legitimidad política para subordinar las opciones individuales a la responsabilidad colectiva, expresada en una afiliación de carácter obligatorio y en riesgos compartidos.

En estas circunstancias, cabe preguntarse hasta dónde el régimen de capitalización individual, por el peso que asigna al derecho de propiedad sobre los fondos, se apoya en un contrato social más fuerte y duradero que el de los regímenes alternativos, incluyendo en particular el de reparto.

3. La protección social y los requerimientos a los sistemas de pensiones

Para responder a la pregunta planteada en el apartado anterior, sostendremos que la fortaleza del contrato social que sustenta el régimen de capitalización individual no depende tanto del derecho de propiedad sobre los fondos de retiro como de la capacidad de dicho régimen de cumplir con los objetivos propios de cualquier sistema de pensiones.

La propiedad sobre los fondos de capitalización individual no es capaz de sostener el contrato social de un régimen de pensiones esencialmente porque es un derecho que se encuentra mediatizado por un conjunto de obligaciones y restricciones que limitan su libre ejercicio. En particular, se trata de un fondo constituido a partir de una obligación impuesta por el Estado, que no puede ser utilizado por el trabajador hasta cumplir los requisitos de jubilación y cuya relación con el valor final de la pensión depende crucialmente de factores de mercado. La fortaleza del sentido de propiedad sobre estos recursos siempre será menor que la que actúa sobre cualquier alternativa de ahorro individual voluntario.

De este modo, para buscar las bases del contrato social del régimen de capitalización individual como la de cualquier otro régimen pensional debemos poner la atención en los objetivos que sustentan su carácter público, dado este último por la obligatoriedad de contribuir, de hacerlo a un sistema estructurado institucionalmente, organizado o supervisado por el Estado, capaz de generar pensiones según reglas previamente establecidas.

Lo anterior requiere examinar los objetivos que la sociedad, a través del sistema político, asigna al sistema de pensiones. La literatura y los propios debates que sobre la materia se desarrollan en los diversos países y en los foros internacionales permiten identificar cinco objetivos o requisitos que tienden a exigirse a todo sistema de pensiones: i) amortiguar las variaciones de ingresos y consumo en la vejez (*consumption smoothing*); ii) prevenir el riesgo de pobreza en la vejez; iii) evitar discriminaciones entre grupos de trabajadores; iv) reducir la inseguridad de los trabajadores en actividad, y v) usar eficientemente sus recursos. A continuación revisamos cada uno de estos conceptos:

Amortiguar las variaciones de ingresos. El problema central que buscan resolver los sistemas de pensiones es amortiguar la caída de ingresos –y, en consecuencia, el consumo de las personas– que se asocia al retiro de la vida laboral. Dicha caída puede ser el producto de las limitaciones para trabajar en las condiciones que exige el mercado, la incapacidad física o mental, o

aun el deseo de descansar después de toda una vida de trabajo. La capacidad de un sistema de pensiones para amortiguar la caída de ingresos y consumo se mide a través de la tasa de reemplazo, que relaciona el valor de la pensión con los ingresos obtenidos por el trabajador en su fase activa. Los convenios de la OIT apuntan a una tasa de reemplazo mínima del 45%, en tanto que muchos sistemas nacionales promueven o buscan garantizar tasas de reemplazo del 70% al 80%.

Prevenir el riesgo de pobreza en la vejez. Aun cuando un trabajador obtenga una razonable tasa de reemplazo, es posible que no sea suficiente para impedir que el valor de su pensión lo sitúe por debajo de la línea de la pobreza. Esto puede ocurrir cuando los ingresos del trabajador en activo han sido bajos en términos absolutos o cuando los promedios de ingresos esconden grandes lagunas de ingresos y/o cotizaciones previsionales. La pobreza en la vejez constituye un problema social particularmente grave en la medida que coincide con una etapa de la vida en que surgen unas necesidades de gasto asociadas a la condición de salud de las personas y a su mayor vulnerabilidad social. De no proporcionarse pensiones adecuadas, las personas afectadas por esta situación pueden verse en situaciones extremas de miseria u obligadas a depender de la asistencia social o de sus familiares, comprometiendo con ello su autonomía personal. Por esta razón la prevención del riesgo de pobreza en la vejez se considera un objetivo complementario de cualquier sistema de pensiones, justificando la existencia de pensiones mínimas o beneficios no contributivos de cargo estatal.

Equidad. Para que un sistema de pensiones sea justo no es suficiente que genere buenas tasas de reemplazo *en promedio*, sino que la dispersión en torno a este promedio sea la mínima posible, evitando diferencias a priori que respondan a factores no controlables por el trabajador. Particularmente sensibles en este sentido son las discriminaciones que puedan surgir entre hombres y mujeres, trabajadores dependientes e independientes, trabajadores de distintos sectores y regiones geográficas o trabajadores con distinta situación socioeconómica.

Predictibilidad. Un sistema de pensiones existe para dar seguridad a los trabajadores sobre la situación a la que se enfrentarán en la vejez. Desde este punto de vista, los sistemas de pensiones no interesan solo a los adultos mayores, sino a todos los que llegarán a serlo en el futuro. Si un sistema de pensiones genera seguridad sobre la continuidad de los ingresos del trabajador y protege adecuadamente contra el riesgo de pobreza en la vejez, es probable que incida positivamente sobre sus decisiones y actitudes durante la vida laboral activa, facilitando la movilidad en el mercado del trabajo,

la inversión en capital humano y la disposición para emprender. En otras palabras, si un sistema de pensiones es capaz de proveer una protección adecuada ante el riesgo de pérdida de ingresos en la vejez, es importante que esa mayor seguridad sea conocida no solo por los técnicos o administradores del sistema, sino percibida efectivamente por los trabajadores.

Eficiencia. Finalmente, todos los objetivos anteriores se deben alcanzar a un coste razonable para el trabajador, para el Estado y para la economía. Los costes para el trabajador corresponden a las cotizaciones y/o comisiones que debe aportar al sistema, ya sea directamente o a través de su empleador. Los costes para el Estado pueden expresarse en cotizaciones, pago de beneficios o aportes para equilibrar financieramente el sistema. Y los costes para la economía se miden indirectamente, en términos de las distorsiones que un sistema de pensiones pudiera introducir en el funcionamiento de los mercados, especialmente en el del trabajo.

De esta manera, los objetivos propuestos representan una combinación de los objetivos tradicionales de los sistemas de pensiones, con exigencias que son propias de su carácter público, aun cuando sean administrados por gestores privados.

Sobre la base de la lista anterior podemos preguntarnos hasta dónde el régimen de capitalización individual es capaz de cumplir en mayor o menor medida con las exigencias que la sociedad le hace como sistema de pensiones y, en consecuencia, con su capacidad para constituir un contrato social.

Con relación al primero de los objetivos señalados, debe destacarse que el régimen de capitalización individual puede potencialmente generar altas tasas de reemplazo cuando los trabajadores han sido capaces de contribuir a sus fondos de retiro con regularidad a lo largo de su vida laboral. Esto se debe a que el régimen de capitalización individual se apoya en un poderoso mecanismo de acumulación que depende más del funcionamiento del mercado de capitales que de la demografía.

La potencia de este mecanismo se puede ilustrar analizando el sistema a través de la tasa de retorno que ofrece para los aportes realizados por el trabajador (o a su nombre, por el empleador o el Estado) durante su vida laboral activa. En particular, puede compararse la tasa de retorno que ofrece un sistema de capitalización individual con relación a uno de reparto.

En un régimen de reparto los aportes de los cotizantes activos de una generación son distribuidos entre los pensionados de la generación anterior. En estas circunstancias, la tasa implícita de retorno sobre los aportes realizados por el trabajador está determinada por el crecimiento del número de cotizantes entre una generación y otra. Esta tasa, a su vez, es función de la

evolución de la fecundidad, y del grado de participación y formalidad de la población en edad de trabajar en el mercado laboral, del crecimiento de los ingresos reales de dichos cotizantes, y de la relación entre pensionados y cotizantes en el interior de una cohorte, esta última función directa de la mortalidad durante la etapa activa, de la edad efectiva de retiro y de la esperanza de vida en el momento del retiro. Usando un modelo simple de dos períodos, dicha tasa puede expresarse como:

$$1 + \rho_{\text{reparto}} = \frac{N_{\text{cotizantes cohorte1}} I_{\text{cohorte1}}}{N_{\text{cotizantes cohorte0}} I_{\text{cohorte0}}} \times \frac{N_{\text{cotizantes cohorte0}}}{N_{\text{pensionados cohorte0}}}$$

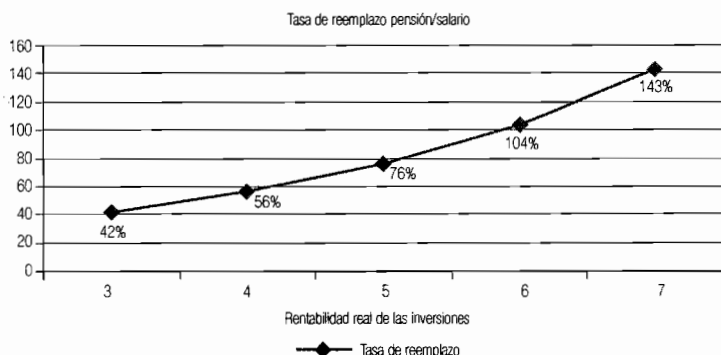
Por su parte, en un sistema de capitalización individual, los aportes realizados durante la etapa laboralmente activa son invertidos en instrumentos financieros para ser recuperados en el momento del retiro, acumulando la rentabilidad financiera del sistema, y transformados en un flujo de pensiones, en función de la esperanza de vida en el momento de jubilarse, a través de una renta vitalicia. Visto en función de un modelo de dos períodos, la tasa implícita de retorno depende de la rentabilidad de los fondos invertidos y, en forma análoga al modelo de reparto, de las duraciones de los períodos de aportes (etapa activa) y retiro (etapa pasiva), las cuales dependen de la edad individual de retiro y la esperanza de vida en la jubilación:

$$1 + \rho_{\text{capitalización}} = (1 + \text{rentabilidad}) \times \frac{D_{\text{etapa activa}}}{D_{\text{etapa pasiva}}}$$

De este modo, el desempeño relativo de un sistema de capitalización individual frente a uno de reparto se desprende de la comparación entre la rentabilidad real de los fondos invertidos en el esquema capitalizado, por un lado, y el crecimiento real de la masa salarial de los cotizantes, corregido por la proporción entre cotizantes y pensionados de la cohorte correspondiente, por el otro.

La relación entre rentabilidad en la inversión de los fondos y tasa de reemplazo en un régimen de capitalización individual se ilustra en el gráfico X.1. Como puede apreciarse, tasas de rentabilidad del orden del 5% anual son capaces de generar tasas de reemplazo superiores al 70% para trabajadores que pueden cotizar a lo largo de 40 años de vida laboral y pueden esperar una sobrevivencia de 20 años en el momento del retiro. Dichas tasas de retorno son difíciles de emular por el crecimiento de la masa salarial, que raramente excede el 3%, excepto en países muy jóvenes y en

Gráfico X.1
EFFECTO DE LA RENTABILIDAD DE LAS INVERSIONES
SOBRE LAS PENSIONES
(en porcentajes)



Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile (2006).

rápido crecimiento, especialmente cuando esta variable se corrige por la relación entre activos y pasivos.

De este modo, la comparación de los retornos al aporte del trabajador es en general favorable a los regímenes de capitalización individual en países con economías y poblaciones relativamente maduras, que han avanzado en la transición demográfica. En estos países la tasa de interés, que constituye una razonable aproximación a la rentabilidad a largo plazo de la inversión de los fondos de capitalización de los trabajadores, excede fácilmente la tasa de crecimiento de la masa salarial. Puesto que la tasa de interés a largo plazo depende de características fundamentales de la economía y del mercado de capitales, en teoría un régimen de capitalización individual también debería ofrecer una garantía de sostenibilidad en el retorno a los aportes del trabajador —y, en consecuencia, una tasa de reemplazo— más estable en el tiempo que un régimen de reparto, sujeto a la estructura demográfica.

La capacidad de un régimen de capitalización individual para producir altas tasas de reemplazo depende, sin embargo, de la regularidad de los aportes del trabajador. En otras palabras, de poco sirve la rentabilidad en la inversión de los fondos para producir pensiones si estos fondos son exiguos. En la medida que los trabajadores de bajos ingresos tengan una menor capacidad de acumulación de fondos por haber experimentado períodos más prolongados de desempleo, una inserción inestable en el mercado del trabajo remunerado o mayor informalidad, sus fondos acumulados serán considerablemente más limitados y obtendrán pensiones

más bajas, tanto en términos absolutos como relativos a sus propios ingresos pasados, esto es, una menor tasa de reemplazo.

Lo anterior tiene dos consecuencias importantes. La primera es que en la medida que la densidad de cotizaciones –determinada por la participación laboral, el desempleo y la informalidad durante la vida laboral activa– esté desigualmente distribuida, es muy probable que un régimen de capitalización individual puro genere una distribución de pensiones más desigual que la de los propios ingresos del trabajo. La segunda es que bajo estas condiciones un régimen de capitalización individual no podrá alcanzar el objetivo de prevenir el riesgo de pobreza en la vejez².

La importancia de la densidad de cotizaciones como determinante del valor de las pensiones futuras en un régimen de capitalización individual también incide sobre la capacidad de este último para satisfacer el tercer objetivo de los sistemas de pensiones: evitar discriminaciones entre diversos grupos de trabajadores, expresadas en diferenciales en sus tasas de reemplazo originadas en factores ajenos a su control.

En particular, un régimen de capitalización individual generará menores tasas de reemplazo para cualquier grupo de trabajadores que, en atención a diferencias en su inserción en el mercado del trabajo y su capacidad de ahorro, no logre contribuir con regularidad a su fondo de retiro. Adicionalmente, las tasas de reemplazo en un régimen de capitalización individual se ven afectadas por factores específicos que inciden en el cálculo de las rentas vitalicias, como diferencias en la expectativa de vida en el momento de la jubilación y las características del grupo familiar. Cuando dichas rentas vitalicias se calculan basadas en tablas de mortalidad diferenciadas, una misma tasa de retorno financiero a los aportes del trabajador puede generar diferencias apreciables en las tasas de reemplazo.

Este tipo de situaciones es especialmente relevante para las diferencias en las pensiones que el régimen de capitalización individual es capaz de generar para hombres y mujeres. En la medida que las mujeres tengan una inserción laboral más precaria, están expuestas a discriminaciones en el mercado del trabajo, y si tienen una expectativa de vida más larga en el momento de la jubilación, como ocurre en la mayoría de los países, un régimen puro de

² Esta limitación puede ser igualmente relevante para la mayoría de los regímenes de reparto debido a que, para evitar comportamientos oportunistas y resguardar la sostenibilidad del sistema, estos exigen un período mínimo de cotizaciones. Más aún, es probable que para trabajadores con muy bajas densidades de cotización, su situación sea aún peor bajo un régimen de reparto con requerimiento mínimo de cotizaciones, pues este no estará en condiciones de entregarle pensión alguna, mientras que en un régimen de capitalización individual posiblemente cuente con alguna pensión, aunque de valor exiguo.

capitalización individual les generará pensiones y tasas de reemplazo considerablemente más bajas que la de los hombres³.

Aun cuando el régimen de capitalización individual se apoya en un mecanismo de acumulación que puede generar pensiones con una alta tasa de reemplazo para trabajadores con capacidad para contribuir con regularidad a sus fondos, esto no necesariamente se traduce en una mayor certidumbre de los afiliados sobre el valor futuro de sus pensiones. En efecto, en este régimen las pensiones futuras son el producto de una compleja combinación de cálculos financieros y actuariales, de acuerdo a los cuales la pensión depende, al menos, de i) la regularidad en el aporte de cotizaciones; ii) la distribución de las cotizaciones en el tiempo; iii) la rentabilidad en la inversión de los fondos; iv) la distribución de la rentabilidad en el tiempo, particularmente en la proximidad al momento del retiro; v) la edad de retiro; vi) la expectativa de vida en el momento del retiro; vii) la comisión cobrada por las compañías de seguro por la venta de rentas vitalicias; viii) la tasa de cálculo de rentas vitalicias, determinada a su vez por el retorno subyacente de los activos de las compañías de seguros, y ix) la existencia de pensiones derivadas y la estructura del grupo familiar del trabajador.

La complejidad del mecanismo de determinación de las pensiones en un régimen de capitalización individual se compara con la simplicidad de los regímenes de reparto estructurados en torno a beneficios definidos. En estos regímenes las decisiones individuales que mayor incidencia tienen sobre el valor de las pensiones corresponden, por lo general, a decisiones que se adoptan cuando se está próximo a la edad de retiro, cuando las personas tienen un mayor conocimiento e interés en el sistema. En el régimen de capitalización individual, en cambio, decisiones adoptadas en etapas tempranas de la vida laboral, cuando menor conocimiento y motivación existe respecto del sistema de pensiones, tienen un impacto proporcionalmente mayor y en buena medida irreversible sobre las pensiones futuras. Cuando esta situación se combina con la volatilidad financiera en la proximidad del retiro y la precariedad en la inserción laboral de los trabajadores de mayor edad, puede generar altos niveles de incertidumbre y ansiedad,

³ Al igual que en el caso anterior, las diferencias en tasas de reemplazo que se originan en diferenciales de densidad de cotizaciones también es probable que se produzcan en regímenes de reparto por la exigencia de tiempos mínimos de cotización. No obstante, en tanto un régimen de reparto aplique la misma fórmula de cálculo de pensiones según un promedio de las últimas rentas en actividad, no producirá diferencias de tasas de reemplazo derivadas de divergencias en las expectativas de vida entre trabajadores que hayan reunido los requisitos para jubilarse, operando los mecanismos implícitos de solidaridad del sistema.

frente a los que la posibilidad de elevar la tasa de reemplazo postergando el momento del retiro puede ser un débil consuelo.

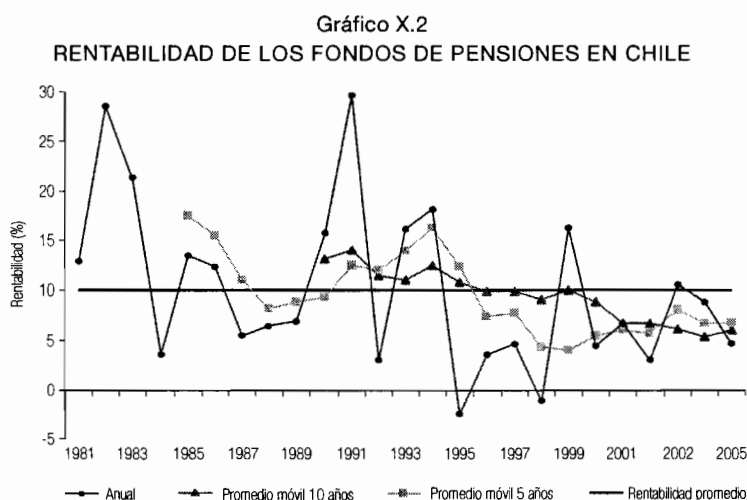
De este modo, el régimen de capitalización individual presenta desventajas evidentes y, en buena medida, estructurales por su capacidad para elevar la seguridad de los trabajadores en activo con relación a sus pensiones futuras respecto de un régimen de reparto. Esta desventaja puede mitigarse, pero difícilmente eliminarse, mediante una mayor educación e información de los afiliados, así como mediante el desarrollo de productos previsionales que reduzcan el riesgo de los fondos de capitalización en la proximidad del retiro.

El retorno financiero de los aportes del trabajador en un régimen de capitalización individual no depende solo de la rentabilidad de la inversión de los fondos, sino también de las comisiones cobradas por los administradores de fondos de pensiones y proveedores de rentas vitalicias. La magnitud de estas comisiones es, a la vez, expresión de la eficiencia del sistema.

En otras palabras, para evaluar la dinámica de acumulación y el rendimiento financiero de los aportes de los trabajadores en un régimen de capitalización individual se debe comparar el valor presente de todos los costes incurridos por el trabajador durante su fase activa, incluyendo las comisiones pagadas a los administradores de fondos y compañías de seguros, con el valor presente de los beneficios pensionales, correspondientes al flujo completo de pensiones percibidas por el causante y sus herederos.

Este análisis puede arrojar resultados muy distintos a los de analizar las rentabilidades brutas, más apropiadas a la perspectiva de los administradores de fondos. Así, en el caso chileno durante años se ha hecho referencia a una rentabilidad de los fondos del orden del 10% anual, que corresponde al promedio aritmético de las rentabilidades brutas durante los veinticinco años de existencia del sistema. Desde la perspectiva del trabajador, esta cifra debe corregirse, primero, para ponderar la rentabilidad anual por la magnitud de los fondos acumulados, con lo cual la rentabilidad bruta promedio se reduce a cifras del 7% (gráfico X.2); segundo, para considerar las comisiones pagadas por los trabajadores a las AFP, con lo cual la rentabilidad neta se sitúa entre 4,5% y 6,5% anual dependiendo de la renta del trabajador (cuadro X.1) y, tercero, para descontar adicionalmente las comisiones cobradas por las compañías de seguros al vender una renta vitalicia. De acuerdo con algunos estudios, este último factor reduciría la tasa interna de retorno para los afiliados por debajo del 4% anual.

Esto significa que la superioridad del régimen de capitalización individual como mecanismo de acumulación está en buena medida



Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile (2006).

condicionada por su capacidad para lograr altos estándares de eficiencia entre los administradores del sistema y para trasladar dicha eficiencia a menores comisiones para los afiliados. Para ello se requiere una estructura industrial capaz de minimizar costes. Dado que el mercado previsional no es un producto espontáneo del libre funcionamiento de la economía, sino de un conjunto de regulaciones, estas deben orientarse para lograr una combinación de rentabilidad, costes y riesgos funcionales a los objetivos del sistema.

De este modo, la capacidad del régimen de capitalización individual para lograr el objetivo de eficiencia no depende de sus rasgos intrínsecos, sino de la capacidad de su marco regulatorio para generar espacios de competencia que reduzcan costes sin sacrificar rentabilidad ni riesgo para los fondos de los trabajadores. La experiencia de los países que han adoptado este régimen indica que puede ser un desafío de gran envergadura.

En síntesis, una evaluación rigurosa del régimen de capitalización individual en función de los objetivos que debe cumplir un sistema de pensiones indica que este puede cumplir razonablemente el primer objetivo para todos los trabajadores que sean capaces de aportar con regularidad a su fondo de pensiones. Dependiendo de aspectos importantes de su diseño, dicho régimen puede también aspirar a operar con eficiencia. Sin embargo, existen factores intrínsecos a un régimen de capitalización y al funcionamiento del mercado laboral que le impiden cumplir con el objetivo de prevenir la pobreza en la vejez. Asimismo, dado que en este régimen

Cuadro X.1
ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DEL RETORNO A LOS APORTES DE LOS AFILIADOS AL RÉGIMEN DE
CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL SEGÚN SALARIO, RENTABILIDAD Y AÑO DE INICIO

Salario: \$ 127.000 Rentabilidad post-2005 5%						Salario: \$ 127.000 Rentabilidad post-2005 6%						Salario: \$ 127.000 Rentabilidad post-2005 7%					
Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia		
1981	6,04%	5,41%	0,62%	1981	6,65%	6,03%	0,62%	1981	7,24%	6,63%	0,62%	1981	7,24%	6,63%	0,62%		
1986	5,58%	4,99%	0,59%	1986	6,31%	5,72%	0,59%	1986	7,02%	6,44%	0,58%	1986	7,02%	6,44%	0,58%		
1991	5,15%	4,61%	0,54%	1991	5,98%	5,46%	0,53%	1991	6,81%	6,29%	0,52%	1991	6,81%	6,29%	0,52%		
1996	5,00%	4,51%	0,50%	1996	5,93%	5,44%	0,49%	1996	6,84%	6,37%	0,48%	1996	6,84%	6,37%	0,48%		
2001	4,90%	4,43%	0,47%	2001	5,88%	5,42%	0,46%	2001	6,86%	6,41%	0,45%	2001	6,86%	6,41%	0,45%		

Salario: \$ 250.000 Rentabilidad post-2005 5%						Salario: \$ 250.000 Rentabilidad post-2005 6%						Salario: \$ 250.000 Rentabilidad post-2005 7%					
Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia		
1981	6,17%	5,54%	0,63%	1981	6,77%	6,15%	0,62%	1981	7,37%	6,75%	0,62%	1981	7,37%	6,75%	0,62%		
1986	5,65%	5,06%	0,59%	1986	6,38%	5,79%	0,59%	1986	7,09%	6,51%	0,58%	1986	7,09%	6,51%	0,58%		
1991	5,20%	4,66%	0,54%	1991	6,04%	5,51%	0,53%	1991	6,86%	6,34%	0,52%	1991	6,86%	6,34%	0,52%		
1996	5,06%	4,57%	0,49%	1996	5,99%	5,50%	0,48%	1996	6,90%	6,42%	0,48%	1996	6,90%	6,42%	0,48%		
2001	4,96%	4,49%	0,47%	2001	5,94%	5,49%	0,46%	2001	6,92%	6,47%	0,45%	2001	6,92%	6,47%	0,45%		

Salario: \$ 1.000.000 Rentabilidad post-2005 5%						Salario: \$ 1.000.000 Rentabilidad post-2005 6%						Salario: \$ 1.000.000 Rentabilidad post-2005 7%					
Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia		
1981	6,26%	5,64%	0,62%	1981	6,87%	6,25%	0,62%	1981	7,46%	6,85%	0,62%	1981	7,46%	6,85%	0,62%		
1986	5,70%	5,11%	0,59%	1986	6,43%	5,84%	0,59%	1986	7,14%	6,56%	0,58%	1986	7,14%	6,56%	0,58%		
1991	5,24%	4,70%	0,54%	1991	6,07%	5,55%	0,53%	1991	6,90%	6,37%	0,52%	1991	6,90%	6,37%	0,52%		
1996	5,11%	4,61%	0,50%	1996	6,03%	5,55%	0,48%	1996	6,94%	6,47%	0,48%	1996	6,94%	6,47%	0,48%		
2001	5,01%	4,54%	0,47%	2001	5,99%	5,53%	0,46%	2001	6,96%	6,52%	0,45%	2001	6,96%	6,52%	0,45%		

Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile (2006).

el valor final de la pensión depende de una compleja combinación de la regularidad y oportunidad de los aportes, del rendimiento financiero de los fondos y de los parámetros demográficos que determinan las rentas vitalicias, resulta difícil cumplir con el objetivo de dar seguridad sobre los beneficios. Finalmente, las diferencias entre grupos de trabajadores –particularmente entre hombres y mujeres– pueden ser el resultado de patrones distintos de inserción en el mercado del trabajo, que el sistema de pensiones no tiene fuerza suficiente para cambiar.

De este modo, un régimen de capitalización individual por sí solo no puede cumplir con todos los requerimientos de un sistema de pensiones y constituirse en un contrato social potente y estable. Para ello, sin embargo, se puede complementar con otros regímenes, normas y regulaciones, constituyendo, así, un sistema multipilar.

La capacidad de un sistema multipilar para cumplir con los cinco requisitos propuestos, sin embargo, no depende tanto de la coexistencia de regímenes distintos dentro de un mismo sistema previsional, sino del diseño de cada régimen y de la consistencia entre ellos, así como de su capacidad para adecuarse a las características de las economías, los mercados de trabajo y las estructuras sociales en que están insertos. De este modo, para evaluar la situación actual y las opciones futuras de los sistemas de pensiones en América Latina es necesario reconocer el contexto actual y futuro en que estos se insertan.

4. Protección social y sistemas de pensiones en América Latina

La búsqueda de alternativas de organización que permitan sostener el contrato social implícito en el sistema de pensiones es mucho más que la optimización técnica de una política social en beneficio de los adultos mayores. La creciente certeza sobre la vejez hace que hoy el valor y los requisitos para obtener una pensión sean una preocupación de todos los trabajadores activos. Esta es, hoy, una consideración especialmente válida para América Latina.

Históricamente América Latina se ha visto a sí misma como un continente joven, vital y despreocupado. Aun cuando es debatible que esta sea una imagen realista de la región, lo que sí es cierto es que en el futuro no podrá darse el lujo de serlo. América Latina experimenta actualmente una

acelerada transición demográfica y de fenómenos migratorios, a partir de ello comienza a observarse una caída en la proporción de trabajadores activos con relación a los adultos mayores. Por esta razón los latinoamericanos deberían estar particularmente preocupados por el futuro de sus sistemas de pensiones.

En la mayor parte de los países de América Latina el contrato social de la previsión nunca tuvo la misma fortaleza que en los países desarrollados. Ya sea por el fenómeno de la informalidad, por las debilidades del sistema legal, por las grandes desigualdades de voz política o por el predominio de relaciones clientelísticas con el Estado, la previsión social latinoamericana tuvo un desarrollo segmentado, excluyente o, al menos, parcial, usualmente concentrado en el sector moderno de la economía. En este contexto las urgencias políticas a corto plazo, las presiones y las soluciones de compromiso terminaron dominando ampliamente sobre los principios de universalidad y sostenibilidad actuarial característicos de los sistemas de pensiones vigentes en el mundo desarrollado.

Esta realidad facilitó las reformas de los sistemas de pensiones latinoamericanos en la década de los ochenta y los noventa. En América Latina la defensa de los regímenes preexistentes de reparto o beneficio definido frente al empuje de las reformas fue débil porque una alta proporción de trabajadores estaban excluidos de estos sistemas y porque los propios beneficiarios de los regímenes tradicionales no tenían la seguridad de que el Estado estuviera en condiciones financieras de cumplir con sus compromisos cuando les llegara el momento del retiro⁴. En este contexto, la creación de regímenes de capitalización individual involucró, paradójicamente, la promesa de un sistema de pensiones más justo y seguro para los trabajadores.

Las reformas que surgieron de esta realidad tienen ya entre veinticinco y diez años, y no se han llegado a aplicar de forma universal y homogénea en América Latina. En efecto, en la actualidad solo once países de la región –Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay–⁵ cuentan con un régimen de capitalización individual, que en muchos casos coexiste opcional o complementariamente con otros regímenes pensionales.

Al mismo tiempo, otros países, como Brasil, Guatemala, Honduras,

⁴ Esta aseveración, por cierto, no es válida para Chile, donde la reforma se hizo en un contexto autoritario, en el que, sencillamente, no existió espacio para debatir los fundamentos y sentido de la reforma.

⁵ Cabe señalar que en Ecuador y en la República Dominicana la legislación que regula el nuevo sistema solo se ha aplicado parcialmente.

Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, han retenido regímenes de beneficio definido, que en algunos casos han sido objeto de ajustes paramétricos.

En muchos de los países de la región permanecen además regímenes pensionales especiales para ciertos grupos de trabajadores, principalmente del sector público, mientras que en otros los regímenes predominantes se complementan con beneficios no contributivos de cargo estatal para trabajadores rurales o en situación de pobreza, o con beneficios mínimos garantizados por el sistema.

Lo anterior configura un heterogéneo panorama con diferencias importantes entre los países respecto de las coberturas obligatorias, mecanismos de determinación de pensiones, tasas de cotización, requisitos, sistemas especiales, beneficios mínimos y regímenes complementarios diferentes. En el cuadro X.2 se intenta sintetizar este panorama.

No obstante, la importancia de las características del régimen de pensiones vigente en cada país depende en buena medida de su cobertura. La dimensión de cobertura es especialmente relevante para comparar los sistemas de pensiones con los vigentes en países desarrollados y para evaluar la magnitud de las reformas realizadas o por realizar. En el gráfico X.3 se ilustra la situación de los sistemas de pensiones vigentes en los países de la región según su cobertura, tanto en materia de cotizantes como de beneficios. Como puede apreciarse, existe un reducido grupo de países –Argentina, Brasil, Chile y Uruguay– en que la cobertura de activos y pasivos supera el 50%. En el otro extremo, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana cuentan con sistemas de pensiones con coberturas inferiores al 20%.

De este modo, al combinar los antecedentes del cuadro X.2 y del gráfico X.3 podemos clasificar a los países de la región en cinco grandes grupos (cuadro X.3). En los primeros cuatro grupos están los países cuyos sistemas de pensiones abarcan a una proporción significativa de la población activa y/o pasiva de acuerdo a la configuración de los regímenes predominantes. De estos, el primero corresponde a países con modelos sustitutivos de capitalización individual (Chile, México y El Salvador); el segundo, a países con modelos opcionales, en que la capitalización individual constituye una alternativa al beneficio definido (Perú y Colombia); el tercero, a países con modelos mixtos, en que el régimen de capitalización individual actúa complementariamente con regímenes de reparto, además de regímenes no contributivos (Argentina, Uruguay, Costa Rica y, eventualmente, Ecuador); el cuarto grupo, a sistemas en que el régimen dominante es el de beneficio definido (Brasil, Venezuela y Panamá). Y el último grupo abarca a todos

Cuadro X.2
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

País	Modelo predominante	Obligatoriedad legal de las cotizaciones	Aporte estatal para déficit (sistema general)	Requisitos cotizaciones para pensiones (meses)	Regímenes especiales	Ajuste en valor de las pensiones
Argentina	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	Sí	360	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Salarios
Bolivia	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados	No	180	Fuerzas Armadas	Coste de vida
Brasil	Beneficio definido	Dependientes e independientes	Sí	180	Empleados públicos y Fuerzas Armadas	Salarios
Chile	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados y parte de independientes	No	—	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Coste de vida
Colombia	Modelo paralelo de capitalización individual	Asalariados (no agrícola; ni sector privado no doméstico)	Sí	325	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Salarios
Costa Rica	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	No	450	No	Salarios
Ecuador ^a	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	No	360	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Salarios
El Salvador	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados	No	0	No	Coste de vida
Guatemala	Beneficio definido	Asalariados	No	180	Algunos empleados públicos	Coste de vida
Honduras	Beneficio definido	Asalariados (no agrícola; ni sector privado no doméstico)	No	180	No	—
México	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados	No	104	Empleados públicos y uerzas Armadas	Coste de vida
Nicaragua	Beneficio definido	Asalariados (no agrícola; ni sector privado no doméstico)	Sí	62	Fuerzas Armadas	Salarios
Panamá	Beneficio definido	Asalariados no estacionales	No	180	Empleados públicos	Salarios
Paraguay	Beneficio definido	Asalariados (no agrícola; ni sector privado no doméstico)	No	180	Empleados públicos y uerzas Armadas	Coste de vida
República Dominicana ^b	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados	Sí		Fuerzas Armadas	
Perú	Modelo paralelo de capitalización individual	Asalariados y parte de independientes	No	240	Empleados públicos y uerzas Armadas	Coste de vida
Uruguay	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	Sí	420	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Salarios
Venezuela	Beneficio definido	Asalariados	No	180	Fuerzas Armadas	Coste de vida

Cuadro X.2 (continuación)

País	Contribución estatal	Garantía de beneficios mínimos	Financiamiento primer pilar Sistema público: Garantía de beneficios mínimos	Pensión mínima contributiva	Pensión de asistencia social	Esquemas ocupacionales	Sistemas estatales no contributivos	Requisitos sistemas estatales no contributivos	Esquemas complementarios voluntarios
Argentina	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Años, contribuciones, edad, pobreza y discapacidad	Sí
Bolivia	No	No	No	No	—	No	No	—	Sí
Brasil	No	Sí	—	No	Sí	Sí	Sí	Edad y pobreza	Sí
Chile	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Edad, discapacidad y pobreza	Sí
Colombia	No	Sí	No	Sí	No	No	No	—	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Edad y pobreza	Sí
Ecuador ^a	Sí	Sí	Sí	—	Sí	No	No	—	No
El Salvador	No	Sí	No	Sí	No	No	No	—	Sí
Guatemala	Sí	Sí	—	—	—	No	No	—	No
Honduras	Sí	Sí	—	—	—	No	No	—	No
México	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Edad y pobreza	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	—	No
Panamá	Sí	Sí	—	—	—	No	No	—	Sí
Paraguay	Sí	Sí	—	—	—	No	No	—	No
República Dominicana ^b									
Perú	No	No	No	No	No	No	No	—	Sí
Uruguay	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Edad y pobreza	Sí
Venezuela	No	Sí	—	—	—	No	No	—	Sí

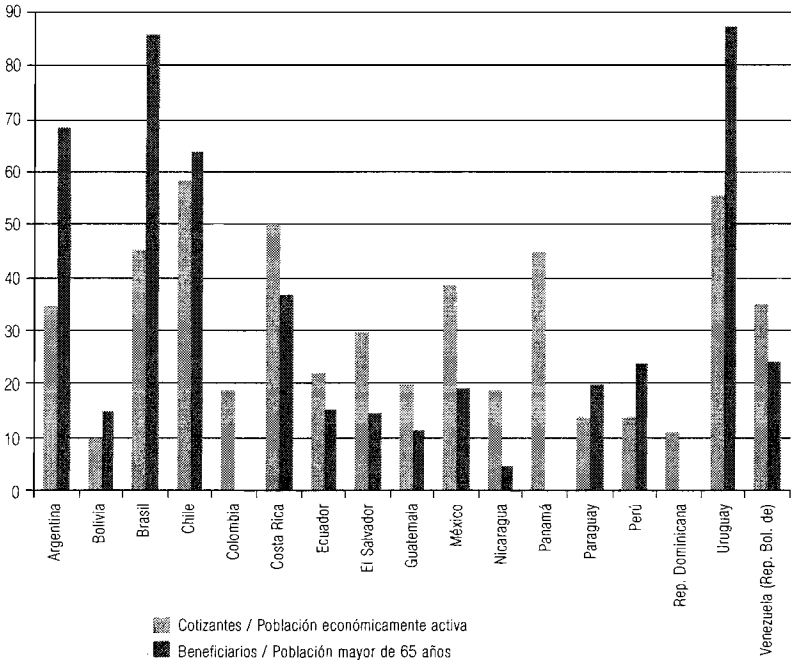
^aLegislación aún no implementada.^bLegislación implementada parcialmente.

Fuente: elaboración propia según Mesa-Lago, "La reforma de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de Seguridad Social, CEPAL, 2004, y Social Security Administration (2006), Social Security Programs. Throughout the World: The Americas (2005).

los países en los que las coberturas son tan bajas (inferiores al 20% de la población activa o de los adultos mayores) que la organización del sistema es irrelevante para la gran mayoría de la población (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana).

El análisis de la situación de los sistemas de pensiones en América Latina permite, pues, concluir que estos están lejos de constituir un mecanismo de protección social generalizada en la región. Al contrario, en la mayoría de los países los sistemas de pensiones se caracterizan por una

Gráfico X.3
COBERTURA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DE
ADULTOS MAYORES EN AMÉRICA LATINA: PAÍSES SELECCIONADOS
(Datos tomados de encuestas a hogares disponibles entre 2000 y 2003)



Notas:
La cobertura según contribuciones se calcula como el cociente entre el número de cotizantes y la fuerza de trabajo, considerando sólo la población mayor de 20 años; la cobertura según beneficios se calcula como la proporción de la población mayor de 65 años que recibe beneficios, excluyendo a las pensiones de supervivencia.
Las encuestas consideradas corresponden al año 2000 para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela; al año 2001 para Brasil, Nicaragua y Paraguay; al año 2002 para Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay; y al año 2003 para Argentina, Chile, Ecuador y República Dominicana.

Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile (2006), sobre la base de datos de Rofman (2005).

Cuadro X.3
CARACTERIZACIÓN DE
LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Régimen predominante	Cobertura		
	Más del 50%	Entre el 20% y el 50%	Menos del 20%
Capitalización individual	Chile	El Salvador, México	Bolivia, República Dominicana ^a
Opcional		Colombia, Perú	
Mixto	Argentina, Uruguay	Costa Rica, Ecuador ^a	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay
Beneficio definido	Brasil	Venezuela, Panamá	

^a Véase la nota 5 del texto.

Fuente: elaboración propia, según cuadro X.2, gráfico X.3 y Mesa-Lago (2004).

estructura segmentada y excluyente, que determina que en un número importante de países más de la mitad de los adultos mayores no cuente con una pensión, situación que difícilmente podría cambiar en el futuro si, como se observa, más de la mitad de los trabajadores activos tampoco están contribuyendo regularmente para obtenerla.

Las limitaciones de cobertura de los sistemas de pensiones significan que una alta proporción de los adultos mayores de la región se deben apoyar en sus propios ahorros, en los subsidios de pobreza o en la solidaridad intrafamiliar para resolver sus necesidades de supervivencia. Las dos últimas modalidades inevitablemente reducen la autonomía de los personas mayores y debilitan su autoestima.

5. Nuevos desafíos para los sistemas de pensiones en América Latina

Sin haber logrado resolver los principales desafíos del pasado, los sistemas de pensiones en América Latina están afrontando nuevos desafíos, derivados de los cambios profundos que experimenta la región. A nuestro entender son particularmente relevantes tres factores: la transición demográfica, los cambios en el rol y estructura de la familia y la informalidad laboral.

5.1. Transición demográfica

América Latina está experimentando una rápida transición demográfica. Las proyecciones de población indican que el porcentaje de la población mayor de 60 años será más del doble entre 2000 y 2050 (CEPAL, 2006).

La transición demográfica en América Latina, al igual que en el resto del mundo, es el producto de la importante reducción de las tasas de fecundidad y del aumento de las expectativas de vida como resultado de la mejora en las condiciones sanitarias. Sin embargo, lo que diferencia a América Latina de Estados Unidos y de los países de Europa es que la incidencia de estos factores no está amortiguada por el fenómeno del aumento de la natalidad de la posguerra (el *baby-boom*).

Pero no todos los países de América Latina se encuentran en la misma situación respecto de la transición demográfica. Algunos, como Argentina

y Uruguay, están en etapas relativamente avanzadas, mientras que Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay están aún al inicio de este proceso. Sin embargo, aun en este último grupo la proporción de adultos mayores se triplicará en 2050, hasta llegar a un 16% de la población.

La transición demográfica no puede considerarse una mala noticia para América Latina, pues expresa una mejora en las condiciones de vida para la mayoría de la población que reduce la mortalidad temprana y extiende las expectativas de vida. Del mismo modo, la transición demográfica significa que, mientras aumenta la proporción de adultos mayores en la población, se reduce la proporción de dependientes menores de 14 años. En un número importante de países esto también significa que la proporción de la población en edad de trabajar llegará a su máximo histórico en los próximos años.

Los factores anteriores han llevado a argumentar que América Latina estaría experimentando una “ventana de oportunidad demográfica” o “bono demográfico”, que le permitiría avanzar sustancialmente en productividad y capacidad de ahorro (BID, 2000). Lo que podría aprovecharse también para mejorar los sistemas de pensiones, sin embargo, el espacio para hacerlo es mucho más limitado y los desafíos son enormes.

En efecto, la transición demográfica significa que en solo veinte años la tasa de dependencia demográfica de los mayores de 65 años (como proporción de la población en edad de trabajar) se habrá duplicado y en 2050 se habrá duplicado otra vez. En estas circunstancias, los actuales problemas de los sistemas de pensiones, acotados a una proporción minoritaria de la población, pasarán a masificarse.

Existen varias razones para argumentar que estos problemas difícilmente podrán resolverse a través de la solidaridad familiar, como ha ocurrido hasta ahora. Una es que la caída en la proporción de niños dependientes que forma parte de la transición demográfica difícilmente liberará recursos para resolver las necesidades de los adultos mayores. La universalización de la educación primaria ya está generando fuertes presiones para que se amplíe la cobertura de la educación secundaria y superior y se mejore la calidad de la educación en todos los niveles. Una menor proporción de niños representa una oportunidad para elevar la inversión en educación por niño, antes que para gastar más en las pensiones de los adultos mayores. Una segunda razón, que se desarrollará más adelante, tiene que ver con los profundos cambios que están experimentando las familias en la región, que gradualmente se alejan de la tradición de familias extendidas, capaces de cuidar a niños y adultos mayores por igual.

La transición demográfica representa solo una parte de los problemas de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Para estos no importa tanto cómo cambia la proporción de adultos mayores en la población total, sino cómo lo hace la de pensionados respecto de trabajadores activos cotizantes. En esta dimensión la situación en América Latina empeora más rápidamente a causa de la informalidad laboral y las migraciones.

En el caso de las migraciones, América Latina experimenta el fenómeno inverso del de los países avanzados. Mientras que en gran parte de estos últimos los sistemas de pensiones se están revitalizando como producto de la llegada de migrantes que cotizan a la seguridad social, América Latina pierde trabajadores activos y potenciales cotizantes.

Los regímenes de pensiones están preparados de diversa forma para enfrentarse a estos problemas. El aumento en la proporción de pasivos con relación a los activos en un régimen estricto de capitalización obliga a reducir el valor de los beneficios para los pasivos, a elevar las contribuciones de los activos, a postergar la edad de jubilación, o a una combinación de los tres. De no respetarse los principios del reparto, la brecha entre contribuciones y beneficios debe ser cubierta por el Estado, lo que conlleva una presión significativa sobre las finanzas públicas. En un régimen de capitalización el rendimiento financiero de los fondos de pensiones no se ve afectado —al menos directamente— por la transición demográfica. En dicho régimen la transición demográfica sin duda modifica las tasas de reemplazo a una misma edad de retiro como producto de una mayor expectativa de vida, pero estos cambios pueden ser neutralizados por la decisión individual de postergar la edad de jubilación, lo que, en teoría, haría innecesaria la intervención del Estado.

De este modo, la transición demográfica, unida al fenómeno de las migraciones, generará fuertes presiones sobre los sistemas de pensiones, elevando la demanda por beneficios sin que ello esté acompañado necesariamente de mayores cotizaciones. Estas presiones impactarán más fuertemente a los regímenes de reparto o beneficio definido, pero aun en los regímenes de capitalización individual, la posibilidad de elevar la tasa de reemplazo postergando el momento del retiro puede ser una solución poco aceptable para los afiliados. No obstante, dada la limitada cobertura de los sistemas de pensiones en la región, el principal problema asociado a la transición demográfica, independientemente de los regímenes de acumulación predominantes, es el significativo aumento que puede experimentar la población de adultos mayores sin pensiones o con pensiones muy bajas.

5.2. Autonomía de la mujer y rol de la familia

Como ya se ha señalado previamente, las carencias en los sistemas de pensiones en América Latina han sido cubiertas históricamente a través de la solidaridad intrafamiliar. La forma tradicional en que se ha expresado esta solidaridad es compartiendo el hogar. Así, según datos de la CEPAL, más de un 70% de los adultos mayores de América Latina reside en hogares multigeneracionales y únicamente un 10% vive solo⁶. Los cambios que están experimentando las familias, unido al aumento de la proporción de adultos mayores como producto de la transición demográfica, pueden hacer que la solidaridad intrafamiliar no sea una solución viable en el futuro.

Aunque el rol de la familia en el apoyo a los adultos mayores sigue siendo importante para una amplia mayoría de latinoamericanos (Encuesta ECosociAL, 2007), no es necesariamente resultado de decisiones libremente adoptadas, sino forzadas por la necesidad. Esta presión ha caído desproporcionadamente sobre las mujeres que, como fruto del predominio de un modelo cultural patriarcal, reflejado en una desigual distribución de roles familiares, se han responsabilizado históricamente del cuidado de niños, enfermos, discapacitados y adultos mayores. En muchos países esta responsabilidad no ha liberado a las mujeres de la necesidad de desempeñar un trabajo remunerado, lo que hace que la contrapartida de la solidaridad intrafamiliar sea una sobreexplotación de la mujer.

Esta situación comenzó a cambiar con el surgimiento del control de la natalidad, que les ha permitido a las mujeres latinoamericanas ganar considerable autonomía en el manejo de sus vidas. A ello se ha ido sumando en los últimos años el aumento en la cobertura escolar y preescolar y el aumento en las tasas de participación laboral femenina.

La magnitud de estos cambios y el hecho de que con seguridad aumentarán en el futuro hacen improbable que las familias sigan desempeñando el mismo rol protector respecto de los adultos mayores que en el pasado. En el futuro en América Latina familias serán más pequeñas y estarán menos dispuestas a acoger, durante largos años, a adultos mayores sin ingresos. Este proceso, que no es sino una manifestación de la mayor autonomía asociada a la modernidad, también se expresará en adultos que demandarán mayor autonomía, lo que solo se puede resolver contando con los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

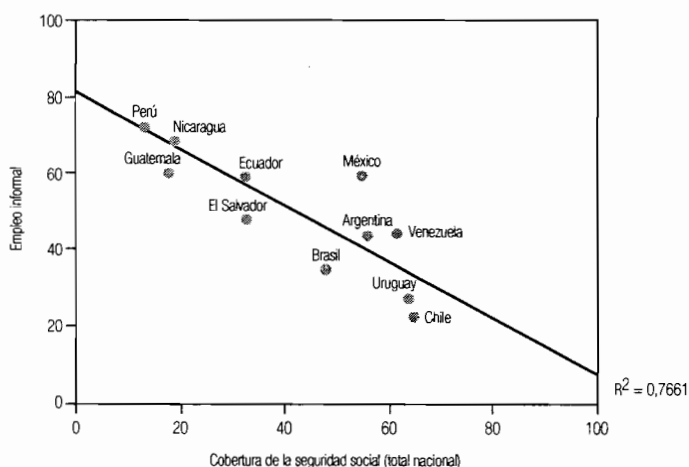
⁶ CEPAL (2006, recuadro IV.1).

5.3. Informalidad y cambios en el mercado del trabajo

Un último factor que influirá decisivamente en la evolución futura de los sistemas de pensiones en la región es la incidencia de la informalidad laboral. América Latina se caracteriza por la amplia incidencia de la informalidad económica y laboral. Cerca de la mitad de los trabajadores activos de la región trabaja en actividades informales, ya sea en empleos independientes o en empleos dependientes sin un contrato laboral. La informalidad laboral es probablemente el principal determinante de la baja cobertura de los sistemas de pensiones. Como puede apreciarse en el gráfico X.4, informalidad y cobertura previsional se encuentran muy correlacionadas en los países de la región.

La informalidad laboral incide sobre los sistemas de pensiones no solo a través de su efecto sobre la cobertura de las cotizaciones, sino debilitando los regímenes de acumulación al estimular comportamientos oportunistas orientados a obtener pensiones con bajas o nulas cotizaciones. Particularmente grave en este sentido es la situación de regímenes en que las cotizaciones de los activos financian beneficios mínimos a trabajadores con bajas cotizaciones. En estos regímenes la existencia de subsidios cruzados de trabajadores formales a informales constituye un doble incentivo a la informalidad.

Gráfico X.4
INFORMALIDAD LABORAL Y COBERTURA PREVISIONAL
EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Los datos sobre empleo informal provienen de Banco Mundial (2007) y los referentes a la población con protección en seguridad social de CEPAL (2006).

En la actualidad no existen señales claras de que la informalidad laboral vaya a ceder en América Latina. Si bien existe cierta correlación entre nivel de desarrollo y formalización laboral entre los países de la región, en los últimos años no se han producido avances significativos en materia de formalización laboral. Al contrario, en la región en su conjunto la proporción de trabajadores informales se ha elevado marginalmente, aun en un contexto de crecimiento económico.

En los últimos años se han producido en América Latina cambios importantes en la dinámica del mercado laboral que han cambiado en alguna medida la incidencia de la informalidad. Estos cambios han supuesto un aumento de la rotación laboral que ha reemplazado la tradicional segmentación entre sectores modernos, tradicionales e informales. De este modo el trabajador informal de hoy puede haber sido formal ayer y volver a hacerlo, abandonar la fuerza de trabajo o quedar cesante en el futuro.

El efecto principal de esta mayor rotación laboral es reducir la densidad de cotizaciones previsionales de los trabajadores, lo que se traduce en una mayor dificultad para reunir requisitos para acceder a beneficios y una menor acumulación de fondos, según se trate de regímenes de reparto o de capitalización. De este modo, es posible que la actual incidencia de la informalidad reduzca en el futuro la proporción de adultos mayores sin pensión o con pensiones extremadamente bajas e insuficientes para satisfacer sus necesidades.

El efecto negativo de la informalidad laboral sobre los sistemas de pensiones puede afrontarse de dos maneras. La primera es adecuando los sistemas de pensiones para reemplazar los subsidios cruzados de trabajadores formales a informales por una complementariedad entre regímenes contributivos con criterios estrictos de elegibilidad y regímenes no contributivos con beneficios básicos de amplia cobertura. La segunda es actuando sobre las causas mismas de la informalidad laboral, facilitando niveles básicos de formalización y reduciendo los incentivos a la informalidad que generan la posibilidad de comportamientos oportunistas a través de los programas sociales.

De esta manera, mientras que la transición demográfica elevará la demanda de pensiones en el futuro, la informalidad laboral limitará la capacidad del mercado laboral para generar un financiamiento adecuado a través de contribuciones sobre la base de los salarios y las familias tendrán menos capacidad que hoy para cubrir la brecha entre ambos.

No obstante el efecto intuitivo de estos fenómenos, la forma en que incidirán en distintos sistemas previsionales dependerá en buena medida de sus características específicas y de la situación inicial de cada país.

Para ilustrar estas diferencias hemos recurrido a las proyecciones de Marcel y Rivera (2007), que simulan el impacto de los cambios demográficos, familiares y educacionales sobre la demanda de recursos fiscales. Estas proyecciones se basan en el enfoque de Lindert (2004), quien ha argumentado que la evolución del gasto social responde en buena medida a la distribución de la voz política en la sociedad, afectada por fenómenos como los aquí mencionados.

En particular, las proyecciones citadas no pretenden ser predicciones de niveles efectivos de gasto ni de aplicación de fórmulas previsionales, sino una cuantificación financiera del significado de que diversos grupos demanden en el futuro una inversión estatal equivalente a la que se realiza en la actualidad para grupos análogos. Sobre la base de este enfoque, Marcel y Rivera proyectan la demanda por gasto público en educación, salud y pensiones considerando tres factores a largo plazo:

- 1) La transición demográfica, que incide sobre la demanda por gasto público en educación, proporcional a la población de niños y jóvenes; en pensiones, proporcional a la población de adultos mayores, y en salud, de acuerdo a la composición de la población en niños y jóvenes, adultos y adultos mayores.
- 2) La mayor autonomía de la mujer, expresada en una mayor demanda por cobertura de educación preescolar.
- 3) La universalización de la educación básica, expresada en una mayor demanda por educación secundaria y superior.

Los resultados de las proyecciones se aplican en seis países de América Latina (Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay) de los que se tienen información sobre la cobertura de cada uno de los componentes del gasto y cifras actualizadas sobre la composición del gasto público. Para cada país se dan proyecciones de demanda para el año 2030, tomando como punto de referencia el gasto público efectivo en 2005. Estos resultados se reproducen en el cuadro X.4.

Como puede apreciarse, la situación de estos seis países es sustancialmente diferente de cara a la presión generada por los fenómenos considerados. En cuatro de ellos la presión por mayor cobertura educacional secundaria y superior, como producto de la expansión de la educación básica, no es suficiente para contrarrestar el efecto de la caída de la población de niños y jóvenes, de modo que la demanda por gasto en educación se reduce en proporción del PIB respecto de la situación actual. Solo en Brasil y en Paraguay se observan incrementos en la presión sobre el gasto, aunque de magnitudes muy moderadas.

En cambio, la presión por gasto en pensiones se incrementa en todos los países como resultado del aumento de la población de adultos mayores, aunque en proporciones muy diferentes, que reflejan tanto la fuerza de la transición demográfica como las características del sistema previsional. De este modo, el aumento es particularmente moderado en Chile, México y Uruguay, debido a la existencia de un régimen de pensiones de capitalización individual con administración privada y cuyos recursos no pasan mayoritariamente por el presupuesto público. En el caso de Uruguay, este efecto se complementa con el alto grado actual de avance de la transición demográfica, lo que hace que el aumento de la población de adultos mayores sea bastante moderado. En cambio, en Brasil y Costa Rica los efectos son sustancialmente mayores, destaca sobre todo el primero, en el que la transición desde una población bastante joven en la actualidad involucra fuertes presiones sobre el gasto en el marco de un régimen de beneficio definido. En Paraguay la presión sobre el gasto en pensiones más que se duplica como porcentaje del PIB, pero el punto de partida es tan bajo que su impacto es relativamente moderado.

Por último, la presión por gasto público en salud también se incrementa en todos los países, con la única excepción de México. Todo ello porque los adultos mayores demandan intervenciones y tratamientos de salud curativa de mayor complejidad y coste, en tanto que la atención de salud a niños y adolescentes se ubica preferentemente en el ámbito preventivo, con un coste sustancialmente menor. De este modo, la transición demográfica tiene efectos no lineales sobre la demanda de gasto, lo que hace que en países con una transición relativamente rápida, como México, primen los cambios en el segundo grupo de población respecto de los del primero.

De esta manera, en el balance, las proyecciones realizadas indican que las presiones sobre el gasto público social derivadas de fenómenos a largo plazo son bastante diferentes entre países. Así, las demandas de mayor envergadura se encuentran en Brasil, donde llevarían a casi duplicar la relación gasto social/PIB actual. Otros países con importantes presiones sobre el gasto serían Costa Rica y Paraguay; no obstante, en el primero se encuentra en desarrollo la introducción de un régimen de capitalización individual como parte de un sistema mixto de pensiones, mientras que en Paraguay las presiones se aplican respecto de una base de gasto bastante baja. En contraste, Chile, México y Uruguay reciben presiones considerablemente más moderadas sobre el gasto social como producto de la operación de regímenes de capitalización con administración privada y de un mayor avance de la transición demográfica en

Cuadro X.4
 PROYECCIÓN DE LAS DEMANDAS SOBRE EL GASTO PÚBLICO
 SOCIAL EN SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS (2005-2030)
(porcentajes del PIB)

	Educación		Salud		Pensiones		Total	
	2005	2030	2005	2030	2005	2030	2005	2030
Brasil	2,59	2,69	3,87	4,89	10,74	23,37	17,21	30,96
Chile	3,74	2,42	2,76	2,89	2,82	5,04	9,31	10,35
Costa Rica	5,46	4,28	5,37	5,76	3,83	9,07	14,66	19,12
Paraguay	2,10	2,42	0,96	1,35	1,24	2,78	4,30	6,55
México	3,63	1,84	2,47	1,74	1,30	1,65	7,40	5,24
Uruguay	3,05	2,47	1,42	1,45	15,02	18,05	19,48	21,96

Fuente: Marcel y Rivera (2007).

el último. En el caso de México incluso se observa una reducción de las actuales presiones sobre el gasto debido al impacto de la reducción de la población de niños y jóvenes.

El significado de estas proyecciones para los sistemas de pensiones se debe analizar con cuidado, recordando que se trata de proyecciones de demanda potencial de recursos fiscales y no una estimación de gastos efectivos. En este sentido, es probable que las proyecciones pequen de optimismo fiscal, al suponer que una caída de la población en edad escolar podría ir acompañada de una caída proporcional en el gasto. En cambio si se supone, plausiblemente, que la reducción de la población en edad escolar representa una oportunidad para elevar la inversión por estudiante con el objeto de elevar la calidad y equidad de los aprendizajes, entonces el espacio de maniobra para el gasto en pensiones sería considerablemente más reducido.

Así, los desafíos que generan los cambios económicos y sociodemográficos son diferentes para cada uno de los países. Para Brasil, el desafío está relacionado con la sostenibilidad financiera de su sistema previsional en presencia de una mayor demanda por pensiones para el año 2050 que será más del doble del gasto actual. Para ello el país tendrá que continuar con las reformas paramétricas impulsadas por la actual administración, pero además necesitará elevar sustancialmente su capacidad para movilizar recursos tributarios o bien incorporar un mecanismo más poderoso de acumulación de recursos, posiblemente a través de la capitalización individual o colectiva.

Por su parte, Chile y México podrían contar con el espacio financiero suficiente para fortalecer sus sistemas de pensiones, reforzando el carácter

multipilar de estos. Las propuestas de reforma previsional actualmente en debate legislativo en Chile claramente apuntan en esta dirección. Paraguay, en cambio, tiene la oportunidad de articular un sistema de pensiones de mayor cobertura, para lo cual podría partir por establecer un beneficio no contributivo acorde con los recursos fiscales disponibles en el país.

Costa Rica, por su parte, debe preocuparse de conducir la reforma que introdujo un componente de capitalización individual, en tanto que Uruguay tendría la opción de complementar el sistema de pensiones con otros beneficios sociales moderados o aliviar marginalmente la carga tributaria.

6. Hacia un cambio de paradigma

Los antecedentes proporcionados en el apartado anterior indican que los sistemas de pensiones se han visto afectados por transformaciones importantes en el campo de la demografía y el mercado del trabajo y que lo seguirán haciendo en el futuro. Esto ilustra el hecho de que los sistemas de pensiones están lejos de actuar en un vacío y que sus configuraciones no responden simplemente a definiciones técnicas, sino a valores y patrones culturales que condicionan su desarrollo futuro.

Frente a este hecho, sin embargo, existen dos tipos de respuestas que resultan particularmente peligrosos. El primero es asignar a los sistemas de pensiones un valor prácticamente ideológico, justificando las diferencias en los regímenes de acumulación como diferencias fundamentales en los valores sociales y proyectos políticos excluyentes. El segundo es culpar a la economía o a la sociedad de los problemas de los sistemas de pensiones y reclamar cambios en el origen de dichos problemas, sin tocar los sistemas de pensiones.

Ambos tipos son peligrosos no solo porque son esencialmente inmovilizadores, sino porque se apoyan en asociaciones que pueden ser engañosas. Así por ejemplo, no es correcto caracterizar a los sistemas de reparto y capitalización como "público" y "privado", respectivamente, puesto que el régimen de capitalización no requiere necesariamente de administradores privados y ambos son "públicos" en atención a su fundamento legal. Del mismo modo, el régimen de reparto no es necesariamente de beneficio definido, puesto que la necesidad de mantener la estabilidad financiera del mismo puede llevar a ajustar el monto de beneficios, como ocurre bajo el esquema de cuentas nocionales, actualmente en auge en varios países.

La otra razón por la que es incorrecto transformar la distinción entre reparto y capitalización en una división ideológica es que ambos regímenes tienen una base cultural común: concebir los sistemas de pensiones como una extensión del mercado del trabajo, donde la pensión reemplaza al salario y donde el referente central es el de un trabajador hombre, padre de familia y con contrato laboral indefinido. De esta manera, tanto el cómputo de cotizaciones para acceder a una pensión de reparto como la capitalización de los aportes realizados sobre la base de un salario responden a una lógica similar.

Para hacerse cargo de los actuales problemas de los sistemas de pensiones en América Latina es esencial poner en cuestión este modelo, del cual se originan muchos de los sistemas conocidos. Dicho modelo está perdiendo validez a causa de los importantes cambios en el sistema productivo y el mercado del trabajo, que han determinado que las empresas estén reemplazando la integración vertical por esquemas subcontratados en los que se busca maximizar la eficiencia y competitividad aprovechando economías de escala y ventajas de especialización allí donde se produzcan. Del mismo modo, el mercado del trabajo también ha cambiado por el lado de la demanda, como producto de la mayor movilidad laboral y la incorporación de mujeres y jóvenes a través de empleos de jornada parcial y temporal.

Cabe destacar que estos cambios son, en buena medida, universales, asociados al proceso de globalización y modernidad, y no necesariamente producto de regulaciones laborales excesivas o del oportunismo de los empleadores, aun cuando en América Latina ambas motivaciones se hayan superpuesto.

Estos cambios, unidos a los originados en la demografía, también con fenómenos irreversibles, causarán grandes problemas a los sistemas de pensiones que no sean capaces de adaptarse a las nuevas realidades, a los que se sumarán los problemas ya existentes para cumplir con los objetivos de la previsión social. Poco se saca esperando a que se reformen las regulaciones laborales o que se resuelva el fundamento ideológico del sistema previsional. Mientras más se postergue la respuesta a estos problemas, más difícil será el ajuste, dado el largo plazo en que actúan los sistemas de pensiones.

A nuestro entender, la solución a los problemas actuales y futuros de los sistemas de pensiones está en aumentar su capacidad para articularse flexiblemente según un conjunto de regímenes complementarios, capaces de hacerse cargo de los distintos objetivos de un sistema previsional.

En particular, creemos que la mejor manera de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las tasas de reemplazo en un régimen de reparto,

sin sacrificar la competitividad de la economía nacional en un contexto de crecimiento, es incorporar un componente de capitalización, que puede ser complementario al régimen de reparto preexistente. Por otra parte, cuando el desafío es prevenir el riesgo de pobreza en la vejez, la mejor alternativa puede ser incorporar un beneficio básico universal o graduado, en lugar de fijar beneficios mínimos o flexibilizar los requisitos de cotizaciones, dado el riesgo que significa tener subsidios cruzados de trabajadores formales a informales.

Un beneficio universal básico, estructurado en torno a un régimen no contributivo, puede servir para actualizar la lógica del sistema previsional, adecuándola a las demandas del proceso democrático, que poco a poco se extiende al ámbito socioeconómico, en lugar de continuar haciendo una distinción entre "trabajadores" y "no trabajadores". Esta lógica es especialmente relevante para sistemas que se apoyan en regímenes de capitalización individual que, como hemos visto, son bastante ineficaces para cumplir el objetivo de prevenir la pobreza en la vejez.

De esta manera, el avance en América Latina hacia sistemas que aspiran a formas mínimas de universalidad sin sacrificar su capacidad de acumulación inevitablemente conduce a sistemas multipilares, integrados por varios regímenes debidamente articulados entre sí. En otras palabras, solucionar los actuales problemas de los sistemas previsionales y prevenir los del futuro involucra cierta convergencia de sistemas, opuesta a la visión polarizada que tiende a imperar en los debates académicos y políticos. Aunque el peso relativo de cada régimen y la forma en que estos se articulen depende mucho del punto de partida y de la fase de la transición demográfica en que se encuentra cada país, es probable que la incorporación de un beneficio no contributivo (en las magnitudes abordables para cada país) sea uno de los elementos más importantes de esta convergencia, dadas las limitaciones de cobertura que se observan en la región.

Articular sistemas multipilares también implica especializar mejor cada régimen dentro del sistema y facilitar la evaluación de su desempeño. En esta lógica, es el Estado, a través de los beneficios no contributivos, quien debe hacerse cargo del objetivo de prevenir la pobreza en la vejez, mientras que los administradores —públicos o privados— de los regímenes contributivos deben ser responsables de su gestión y de optimizar la relación entre riesgo y rentabilidad en el caso de los regímenes de capitalización. Del mismo modo, el Estado no tiene necesidad de administrar directamente el régimen contributivo, pero debe organizar las bases para que este funcione si va a operar bajo administración privada.

No obstante, hacer operar sistemas multipilares en los países de América Latina conlleva cuatro desafíos de gran envergadura. El primero es proveer un marco regulatorio adecuado a los objetivos del sistema. Así por ejemplo, un régimen de capitalización administrado por gestoras privadas de fondos requiere de un marco regulatorio capaz de promover y focalizar la competencia en costes y rentabilidad, procurando maximizar la tasa interna de retorno del sistema para un nivel de riesgo compatible con su naturaleza. Del mismo modo, un régimen de reparto necesita un constante control de su situación actuarial, incorporando en cada medida que se estudie una evaluación de su impacto sobre la sostenibilidad financiera del sistema.

El segundo desafío es proveer el financiamiento adecuado para el componente no contributivo del sistema, así como para subsidios destinados a corregir distorsiones o incentivar determinados comportamientos. Dada la gran magnitud de las medidas previsionales, este es un desafío que probablemente requiera importantes ajustes tributarios y/o de prioridades en la asignación de recursos públicos.

El tercer desafío es incidir sobre las variables del entorno que amenazan la viabilidad del sistema de pensiones. Particularmente relevante a este respecto es realizar esfuerzos para reducir la informalidad para fines previsionales. Para ello no es necesario eliminar la informalidad productiva o laboral, sino que sería suficiente con crear los incentivos y las facilidades para lograr una incorporación masiva y regular de los trabajadores independientes, así como hacer que el Estado presione para romper la inercia previsional.

El cuarto y último desafío es informar adecuadamente a las personas sobre sus obligaciones y derechos previsionales y sobre el funcionamiento del sistema de pensiones. Responder a este desafío es especialmente relevante en cualquier sistema que ofrezca algunas opciones alternativas a los afiliados, como la cotización de los independientes, la elección del momento del retiro, las alternativas de configuración de los beneficios de pensión y otros.

América Latina fue pionera en la última oleada de reformas previsionales y no hay razón para que no vuelva a serlo otra vez. Estos cambios se ven favorecidos en países más pequeños o de menor desarrollo por la baja cobertura vigente. En esos países los intereses comprometidos en el sistema previsional se pueden acotar más y las ganancias potenciales de un aumento de cobertura previsional serán enormes.

Pero lo más importante para avanzar en la aplicación de reformas de segunda generación en pensiones es el sentido de urgencia. Como ya se

ha comentado varias veces, los sistemas de pensiones viven en un mundo en que el tiempo se mide en décadas más que en años, pero donde, por la misma razón, es necesario actuar antes de que sea demasiado tarde.

Bibliografía

- Banco Mundial (2007), *Informalidad: escape y exclusión*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- BID (2000) *El desarrollo más allá de la economía*. Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina 1999-2000, Washington, D.C.
- CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- ECOSociAL (2007), *Encuesta de cohesión social en América Latina*, Programa de Desarrollo para Naciones Unidas (PNUD), Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN) e Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC).
- Esping-Andersen Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press y Princeton, Princeton University Press.
- Lindert (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, 2 vols., Cambridge, Cambridge University Press.
- Marcel, Mario y Elizabeth Rivera (2007) "El Estado y las políticas sociales en la configuración de regímenes de bienestar en América Latina", *paper* presentado en el Taller de cohesión social, CIEPLAN, septiembre.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 84, diciembre, pp. 59-82, Santiago de Chile.
- Rofman, Rafael (2005, "Social Security Coverage in Latin America", *Social Protection Discussion Paper*, Series N° 523. The World Bank, Washington, D.C.

Capítulo XI

Protección social en salud: una agenda pendiente

Daniel Titelman¹

1. Introducción

Expandir la protección social en salud requiere preocuparse por mejorar simultáneamente la eficiencia y eficacia en la gestión de recursos, así como los mecanismos de solidaridad. Este doble desafío no es pequeño en la medida que los países de la región deben hacerse cargo tanto de las deficiencias y carencias históricas como de la necesidad de adecuarse a fenómenos recientes. Entre los primeros, destacan importantes segmentos de la población excluidos de los sistemas de salud, carencias en materia de equidad en el acceso real a servicios de salud oportunos y de calidad, escasez de recursos humanos y financieros, problemas de gestión y asignación de recursos, y problemas de articulación de los sistemas de salud. Entre los segundos, cabe mencionar cambios en la demanda, producto de las dinámicas demográfica, epidemiológica y tecnológica, que requieren y permiten nuevas prestaciones y tratamientos, incrementando los costes y gastos en los servicios de salud.

Los sistemas de salud de los países de la región suelen combinar sistemas públicos de salud financiados con impuestos generales junto a sis-

¹ El autor agradece la asistencia estadística y los comentarios de Pablo Carvallo.

temas de seguridad social financiados con contribuciones laborales. Esta doble institucionalidad ha tenido efectos negativos sobre el financiamiento y la prestación de los servicios, en tanto que promueve la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos, a la vez que genera sistemas de salud diferenciados entre pobres y no pobres. La nula o baja coordinación con el subsector privado de salud, que en el caso de la región representa una proporción significativa del gasto en salud, tampoco ha ayudado a un uso eficiente de los recursos que la sociedad destina al sector salud.

Este trabajo plantea algunos lineamientos de políticas que permitan avanzar hacia una universalización del acceso y cobertura de los sistemas de salud. En primer lugar, se argumenta la necesidad de integrar los sistemas contributivos y no contributivos tanto en el ámbito del financiamiento como de la prestación. Si bien las estrategias para esta integración dependen de las particularidades de los países, en la región tiende a primar la integración en torno a esquemas de aseguramiento social más que hacia sistemas públicos de salud. Esto refleja, entre otras cosas, las diferentes realidades tributarias de los países.

En segundo lugar, se argumenta que no basta la determinación de paquetes básicos de cobertura de salud, sino que además se requiere definir mecanismos que aseguren la materialización de los derechos ciudadanos en salud. Esto implica que junto con la definición de las patologías se deben definir garantías explícitas que formulen protocolos de atención, tiempos de espera y estándares de calidad. La definición clara y explícita de las garantías es un instrumento clave para avanzar hacia una universalización efectiva del acceso a servicios de salud.

Independientemente de cómo se organice el financiamiento entre sistemas públicos y/o seguros sociales, un elemento central radica en mejorar la gestión y la asignación de los recursos. Para ello se propone, en tercer lugar, el imperativo de avanzar en la separación de funciones entre financiamiento y prestación de servicios de salud, lo cual facilita la introducción de nuevos esquemas de gestión de los hospitales públicos, junto con mecanismos de pago que combinen criterios prospectivos y retrospectivos, se aboga por una mayor coordinación y articulación en red de los prestadores públicos y privados. Por último, se argumenta la necesidad de cambiar el modelo de atención incrementando las actividades preventivas a través de un fortalecimiento de la atención primaria.

La agenda propuesta no es de fácil de implementación, en la medida en que involucra cambios significativos tanto en los marcos legales de los sistemas de gestión de los hospitales públicos, en términos de autonomía

de gestión y manejo de recursos humanos, como en la determinación de protocolos de atención y calidad. Requiere también la combinación de mecanismos de pagos prospectivos y retrospectivos y, por último, involucra dejar de lado aquellas trabas ideológicas que tienden a impedir que los ministerios de salud y los seguros sociales puedan comprar servicios fuera del ámbito público, con el objeto de optimizar el uso de la capacidad instalada en el país. Esto último no implica debilitar al hospital público, sino que busca potenciar su papel en la determinación de los protocolos y en la configuración de la estructura de costes.

En las páginas siguientes se describen algunos hechos estilizados que permiten configurar el panorama actual en materia de salud en América Latina y el Caribe, tanto en términos de gasto, de acceso y cobertura como en los cambios epidemiológicos que experimenta la región. En el siguiente apartado se plantean los lineamientos generales para el proceso de reforma de los sistemas de salud, en el que se analizan los ejes sobre los cuales esta debería darse. Finalmente, el último apartado es una síntesis y unas conclusiones de las principales ideas.

2. Situación actual en salud: algunos hechos estilizados

En este apartado nos centraremos en aspectos relacionados con el gasto en salud, el acceso y cobertura de los sistemas sanitarios y el modo como estos se organizan. También haremos una breve mención a los cambios epidemiológicos vinculados a la dinámica poblacional prevaleciente en la región.

2.1. Financiamiento y dinámica del gasto

Los países de América Latina y el Caribe destinaban en 2004, en promedio, cerca de un 6,5% del PIB al sector salud. Esta cifra es similar al promedio mundial, pero se encuentra por debajo del de los países de la OCDE (6,4% y 9,2%, respectivamente). Las diferencias son mayores si la comparación se hace utilizando el nivel de gasto per cápita, que indica el nivel absoluto de recursos que se destinan al sector. Mientras que en el año 2004 este promedió los 510 dólares en América Latina y el Caribe, en los

países de la OCDE alcanzó casi los 3.000 dólares. Para el período 2000–2004, esta brecha se ha ampliado como consecuencia del dispar crecimiento del gasto en salud per cápita. Mientras en la región el crecimiento total promedió un 18%, en los países de la OCDE alcanzó un 52% (cuadro XI.1).

Cuadro XI.1
GASTO TOTAL CON RELACIÓN AL PIB Y GASTO PER CÁPITA EN
SALUD (2000 Y 2004)

	2000	2004	Δ%
Gasto total en salud con relación al PIB (%)			
América Latina y el Caribe	6,3	6,5	–
OCDE	7,9	9,2	–
Total mundial	5,9	6,4	–
Gasto total per cápita (dólares internacionales)			
América Latina y el Caribe	431,3	509,5	18,1
OCDE	1 972,9	2 995,6	51,8
Total mundial	589,7	756,4	28,3

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Core health indicators*, 2007.

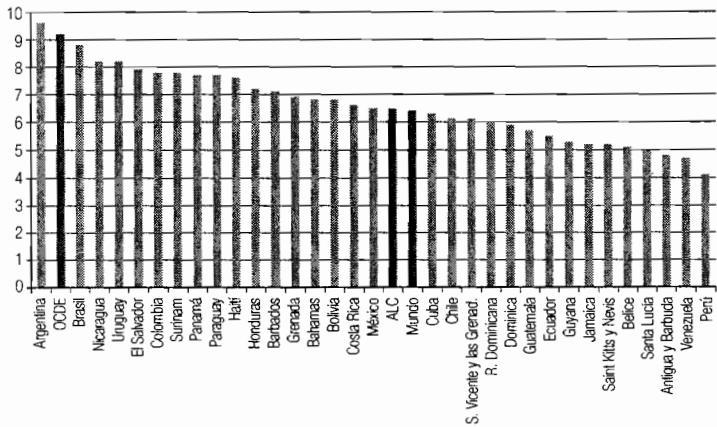
Como suele suceder con los promedios, estos ocultan una gran diversidad de situaciones nacionales, que en el caso de la región se manifiestan en que en algunos países el gasto con relación al PIB alcanza niveles similares al de país desarrollado (Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros), en tanto que existen otros con niveles aún muy bajos, como Trinidad y Tobago, Perú y Antigua y Barbuda (gráfico XI.1).

Un elemento distintivo de los países de la región es la importancia del gasto privado dentro del gasto total en salud: mientras en los países desarrollados el aporte del gasto privado representa cerca del 20% del gasto total, en los países de la región es de cerca del 35% del gasto total en promedio (varios países superan el 50%). La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o al consumo de medicamentos es una fuente importante de inequidad (Titelman, 2000). De hecho, el informe sobre equidad en salud de la Organización Panamericana de Salud (OPS, 2002) clasifica el grado de inequidad en salud de los países según sea la participación del gasto de bolsillo en el gasto total. Con este criterio, los sistemas de salud en la región aparecen como altamente inequitativos. Como se aprecia en el gráfico XI.2, con contadas excepciones, los países de la región presentan un nivel de gasto público menor y un gasto de bolsillo mayor que los países de la OCDE de altos ingresos.

La proporción del gasto familiar dedicado al consumo de bienes y servicios de salud tiende a ser más importante entre las familias de menores

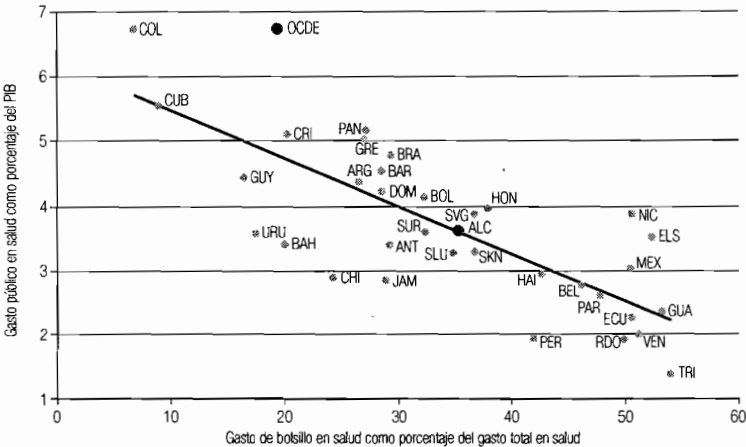
ingresos, lo cual refleja los bajos niveles de cobertura y aseguramiento de estos sectores (cuadro XI.2). Este tipo de gasto tiene un efecto importante en el empobrecimiento de los hogares, especialmente en los enormes gastos que deben soportar las familias ante distintas situaciones de salud (véase Knaul y otros, 2003).

Gráfico XI.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO TOTAL CON RELACIÓN AL PIB (2004)
(en porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Core health indicators*, 2007.

Gráfico XI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
GASTO PÚBLICO Y GASTO DE BOLSILLO EN SALUD (2004)
(en porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Core health indicators*, 2007.

Cuadro XI.2
GASTO FAMILIAR EN SALUD COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO
FAMILIAR CORRIENTE

(por quintil de ingreso del hogar, en porcentajes)

	Quintil					Total	Q1/Q5
	Más pobre	2	3	4	Más rico		
Chile ^a	2,16	1,79	1,86	1,89	1,75	1,89	1,23
México ^b	4,22	3,17	2,71	2,91	2,82	3,17	1,50
Paraguay ^b	6,99	5,06	4,31	4,67	4,25	5,04	1,64

^aRepresenta los gastos en medicamentos y artículos auxiliares.

^bRepresenta el gasto monetario en salud sobre el ingreso monetario total.

Fuente: CEPAL, según encuestas de ingresos y gastos.

Junto con reducir la participación del gasto privado en el total del gasto en salud, un desafío importante de las reformas está en mejorar la progresividad del gasto público en salud. Como se aprecia en el cuadro XI.3, si bien para el promedio de la región el gasto público en salud es levemente progresivo, un número importante de países muestra una canalización de este gasto que favorece a los quintiles de mayores ingresos.

Cuadro XI.3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD
SEGÚN QUINTILES DE INGRESO

(en porcentajes)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1/Q5
Argentina, 1998	30	23	20	17	10	3,0
Bolivia, 2002	11	15	14	25	35	0,3
Brasil, 1997	16	20	22	23	19	0,8
Chile, 2003	30	23	20	17	9	3,3
Colombia, 2003	18	19	19	22	22	0,8
Costa Rica, 2000	29	25	20	15	11	2,6
Ecuador, 1999	19	23	23	24	11	1,7
El Salvador, 2002	26	23	21	18	12	2,2
Guatemala, 2000	17	18	23	25	17	1,0
Honduras, 1998	22	24	24	17	14	1,6
México, 2002	15	18	21	23	22	0,7
Nicaragua, 1998	18	23	22	19	18	1,0
Perú, 2000	14	16	18	24	28	0,5
Uruguay, 1998	24	20	20	18	18	1,3
Promedio	21	21	21	21	18	1,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2005.

2.2. Acceso y cobertura

El concepto de cobertura en salud tiene implícitos dos conceptos. El primero es la *cobertura legal*, que refleja la letra de la ley y describe los derechos de los ciudadanos en cuanto a atención en salud. El segundo es la *cobertura efectiva*, que se refiere al grado de disponibilidad, acceso en tiempo y forma y utilización de servicios de salud adecuados². En muchos casos la cobertura legal no está acompañada de los mecanismos para implementarla plenamente y, en la práctica, el acceso efectivo a los servicios requeridos está racionado mediante listas de espera, o segmentado mediante múltiples esquemas de aseguramiento.

La exclusión en salud se entiende como la falta de acceso a todos aquellos bienes, servicios y oportunidades cuyo uso permite mejorar o preservar el estado de salud, y que otros individuos o grupos sí disfrutan (OPS, 2004). La amplitud de la definición y la multiplicidad de causas de la exclusión dificulta su cuantificación, a pesar de lo cual se estima que en América Latina y el Caribe existen entre 100 y 150 millones de personas excluidas de la atención en salud, lo que equivale a entre un 20% y un 25% del total de la población (OPS, 2002).

Estas cifras son coincidentes con las estimadas por Rosenberg y Andersson (2000) que sostienen que en América Latina y el Caribe hay unos 107 millones de personas que aun contando con el derecho a acceder a servicios de salud, ya sea por estar aisladas geográficamente o no contar con servicios en su comunidad, en la práctica se encuentran desprotegidas. Asimismo, la exclusión por motivos étnicos o culturales alcanza a 43 millones de personas. Otro indicador de exclusión es que 83 millones de partos (un 12% del total regional) se realizan sin recibir atención por parte de personal especializado.

La cobertura de los mecanismos de aseguramiento es también baja. Para un grupo de seis países (Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana), se estima que alrededor de un 80% de la población no posee un seguro de salud, si bien puede estar cubierto por otros mecanismos de protección. Para este mismo grupo, el porcentaje de la población sin cobertura real de salud fluctúa entre un 47% (Paraguay) y un 20% (República Dominicana), en tanto que para América Latina y el Caribe la población en tal situación alcanza un 54% (OPS, 2004).

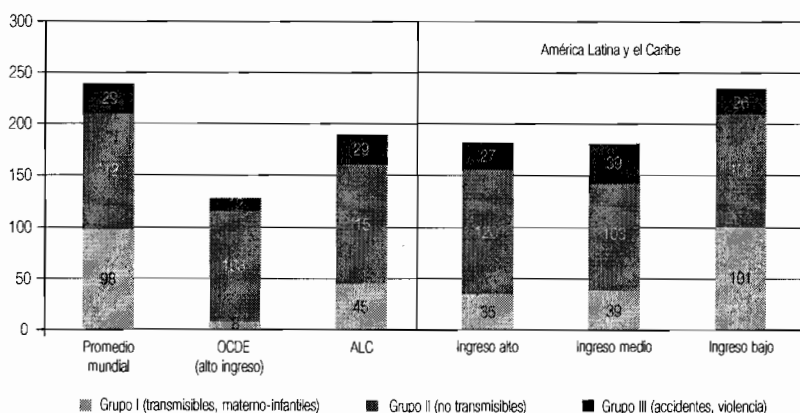
² Véase Madies y otros. (2002) para una discusión sobre la cobertura "real" (o efectiva) y la "teórica" (o legal) en la región.

2.3. Perfil epidemiológico y necesidades sanitarias

La transición demográfica en los países de la región que se manifiesta en una tendencia al envejecimiento de la población ha traído consigo una transición epidemiológica. En esta se experimenta un crecimiento en la importancia de enfermedades no transmisibles, más comunes en términos generales entre la población de edad más avanzada. Este cambio en el perfil epidemiológico, a su vez, tiene como consecuencia una fuerte tendencia al alza en los costes y gastos en salud. Esta situación impone nuevos desafíos a la forma en que se organizan y gestionan los sistemas de salud. En particular, la mayor presencia de enfermedades crónicas requiere avanzar tanto en el desarrollo de instrumentos y mecanismos de protección financiera de los riesgos de salud como en la organización de la estructura prestadora de servicios destinados a mejorar las condiciones de salud. La nueva composición de la demanda por servicios de salud tendrá importantes implicaciones sobre la composición de los servicios, sean estos curativos o preventivos.

En el gráfico XI.3 se presentan estimaciones de los años de vida saludables perdidos (AVISA) por distintas causas y para distintas regiones. Este

Gráfico XI.3
CARGA DE ENFERMEDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Y EL RESTO DEL MUNDO (2002)
(años de vida saludables perdidos (AVISA) por mil habitantes)



Se descompone el total de AVISA por cada mil habitantes en tres grandes grupos de enfermedades de acuerdo con las definiciones de la OMS. El grupo I comprende las enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias), maternas, perinatales y nutricionales; el grupo II está compuesto por las no transmisibles (entre las que destacan el cáncer y las enfermedades cardiovasculares, respiratorias y neuropsiquiátricas); y finalmente el grupo III considera los problemas de salud originados por accidentes y actos de violencia.

Fuente: CEPAL (2006) según datos proporcionados por el Proyecto de carga de la Enfermedad, OMS, Ginebra.

es un indicador de “carga de la enfermedad”, utilizado para resumir las necesidades sanitarias de una población. Permite ordenar los principales problemas de salud en distintos países al establecer la importancia relativa de distintas enfermedades en términos de sus efectos sobre muertes prematuras y años vividos con discapacidad.

En general, el nivel de carga de enfermedad en la región es sustancialmente menor al promedio mundial, pero es casi un 50% más alto que el de los países de alto ingreso de la OCDE. Sin embargo, los países de menor ingreso relativo de la región afrontan una mayor carga de enfermedad, que se ubica muy cerca del promedio mundial. En términos epidemiológicos, en los países de ingreso medio y alto de la región la importancia relativa de las enfermedades no transmisibles es significativamente mayor que en los países de ingresos bajos. Destaca el aumento de enfermedades no transmisibles, reflejo de la transición demográfica, así como también la importancia de la violencia y accidentes en la configuración de la morbilidad y mortalidad, particularmente en los países de ingresos medios y altos de la región.

2.4. Organización de los sistemas de salud

En los sistemas de salud de los países de América Latina suelen convivir tres subsectores: el sistema público de salud, el sistema de seguridad social y el sector privado. La forma en que ellos se coordinan y articulan ha dado origen a distintas modalidades de funcionamiento del sector salud en la región. En general, el sector público, con financiamiento de impuestos generales, suele ser la única cobertura para la población sin capacidad contributiva (o pago de bolsillo) a través de la red pública de prestadores. La seguridad social, financiada a través de contribuciones, cubre a los trabajadores formales que cotizan (y sus derechohabientes) y cuenta con su propia red de hospitales y prestadores. Finalmente, el sector privado, financiado a través de seguros privados y pago de bolsillo, cubre a la población de más altos ingresos y cuenta con una estructura de proveedores privados.

La segmentación basada en estos tres subsectores ha tenido costes significativos desde la perspectiva de equidad, eficiencia y eficacia (Londóño y Frenk, 1997; CEPAL, 2006). Por lo general los usuarios de los sistemas públicos tienen menor cobertura y servicios de menor calidad. La baja o nula integración entre los sistemas públicos y de seguridad social ha llevado a ineficiencias en el financiamiento y la prestación de los servicios, a la vez que ha promovido la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos. Asimismo, la escasa articulación de estos dos subsectores con la

red de prestadores privados no permite un adecuado aprovechamiento de la capacidad instalada del país en su conjunto. Por último, la lógica de la no articulación entre los sectores ha dificultado avanzar hacia la separación de funciones entre financiamiento y prestación, lo cual, tal como se verá más adelante, debe ser un componente importante de una estrategia de reforma del sector salud.

En el contexto regional se observan distintos grados y modalidades de integración y participación del sistema público y la seguridad social (CEPAL, 2006). Los países del Caribe, y más recientemente Brasil, financian las prestaciones públicas de salud a partir de impuestos generales, en un contexto de sistemas nacionales públicos de salud. Un número menor de países ha avanzado hacia una integración entre el financiamiento contributivo y no contributivo, con estrategias y resultados significativamente distintos (Costa Rica, Colombia, Chile), mientras que un tercer grupo, bastante numeroso, mantiene una significativa segmentación entre ambas formas de financiamiento (cuadro XI.4).

Cuadro XI.4
INTERACCIÓN ENTRE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y
COTIZACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SECTOR SALUD
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Países con financiamiento de la salud según rentas generales – sistemas integrados a partir de financiamiento no contributivo	Países con integración en el financiamiento de la salud de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social	Países sin integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social en el financiamiento de la salud
<i>La estructura de la prestación es heterogénea: existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado.</i>	<i>En todos los casos hay algún grado de separación explícita de funciones de financiamiento y provisión. También varía el nivel de integración en el financiamiento.</i>	<i>La estructura de la prestación es heterogénea: existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado.</i>
<i>Provisión pública y privada: Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Dominica, Granada, Guyana, Haití^a, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Saint Lucía, San Vincent y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. Provisión solo a través del sistema público: Cuba</i>	<i>Tipo 2A: Integrado con mantenimiento del financiamiento contributivo y nivel único de cobertura a cargo de la seguridad social: Costa Rica. Tipo 2B: Integrado con cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo: Colombia, Antigua y Barbuda^b, R. Dominicana^b. Tipo 2C: Modelo dual con integración parcial: Chile.</i>	<i>Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (RB), Panamá.</i>

En todos los países, salvo Cuba, existe además un subsector privado.

^aEn Haití prácticamente no existe el seguro social, y la provisión y el financiamiento son fundamentalmente públicos y de ONG.

^bTanto Antigua y Barbuda como la República Dominicana se encuentran en un período de transición, implementando reformas de salud con vistas a una mayor integración del financiamiento.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro*, 2006.

A pesar de la larga trayectoria de los sistemas de seguridad social, la protección social por la vía contributiva cubre solo cerca de un 39% de la población ocupada, siendo el problema de baja cobertura particularmente complejo en los sectores rurales y entre los ocupados en el sector informal de la economía. Ni siquiera los trabajadores insertos en empleos urbanos formales y en sectores de alta productividad cuentan necesariamente con una protección asegurada por la vía contributiva (cuadro XI.5).

Las limitaciones de los sectores más pobres de la región para generar ingresos adecuados e insertarse en empleos de alta productividad hacen que la cobertura contributiva esté estrechamente relacionada con la ubicación de

Cuadro XI.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA LA SEGURIDAD SOCIAL
(porcentaje de los trabajadores ocupados que cotizan)

	Total nacional	Total urbano	Total rural	Sector urbano formal	Sector urbano informal asalariado	Sector urbano informal no asalariado	Total hombres	Total mujeres
Argentina (2002, urbana) ^a	n.d.	56,0	n.d.	68,5	22,7	n.d.	59,0	52,5
Bolivia (2002)	14,5	21,2	4,6	42,8	6,8	10,4	13,8	15,4
Brasil (2001)	47,8	54,3	17,4	78,3	34,4	17,1	48,4	47,0
Chile (2003)	64,9	67,0	48,8	81,6	50,8	20,7	66,6	62,1
Costa Rica (2002)	65,3	68,2	60,5	87,7	43,3	35,0	68,5	59,3
Ecuador (2002, urbana)	n.d.	32,3	n.d.	57,4	12,8	10,9	32,4	32,0
El Salvador (2001)	32,9	43,4	14,5	78,5	10,9	11,0	30,9	35,9
Guatemala (2002)	17,8	31,1	8,5	63,6	10,0	0,3	18,4	16,7
México (2002) a	55,1	64,8	30,8	81,9	25,5	n.d.	52,9	59,1
Nicaragua (2001)	18,3	25,1	7,6	53,8	7,4	1,3	16,3	21,9
Panamá (2002)	53,8	66,6	29,3	88,4	36,5	26,4	48,6	63,4
Paraguay (2000)	13,5	20,2	5,0	48,9	4,1	0,8	13,1	14,2
Perú (2001)	13,0	18,7	2,6	43,8	3,8	3,2	15,0	10,4
Rep. Dominicana (2002) ^a	44,7	48,0	32,7	52,6	14,8	n.d.	43,4	46,6
Uruguay (2002, urbana)	n.d.	63,8	n.d.	88,2	43,9	24,7	63,6	64,0
Venezuela (R. B. de) (2002) ^a	61,5	n.d.	n.d.	75,5	19,9	n.d.	58,0	67,1
Promedio simple	38,7	45,4	21,9	68,2	21,7	13,5	40,6	41,7

^a La tasa presentada corresponde al aporte a la seguridad social de los asalariados (no incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, o patrones).

Las variables utilizadas para la definición de aporte a la seguridad social varían en función de las encuestas de cada país: aporte o afiliación a un sistema de pensiones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay), a algún sistema de seguro social del país (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá), a derecho a prestaciones sociales (Venezuela) o trabajo con contrato firmado (República Dominicana).

Sector formal: asalariados sector público o en empresas con más de cinco empleados, trabajadores por cuenta propia, profesionales y técnicos, o patrones en empresas de cinco empleados o más.

Sector informal asalariado: asalariados en empresas con menos de cinco empleados o servicio doméstico.

Sector informal no asalariado: trabajadores por cuenta propia no profesional o técnico, familiar no remunerado, o patrón de empresa de menos de cinco personas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro*, 2006.

los hogares a lo largo de la distribución de ingresos, es decir, la desigualdad de ingreso se traslada al mundo de la seguridad social como desigualdad de cobertura contributiva. Si a ello se agrega el carácter en ocasiones empobrecedor que implica estar ajeno a los sistemas formales de salud (véase el cuadro XI.2), se está en presencia de un factor que incrementa la ya vulnerable situación de vastos sectores de la población latinoamericana.

Como se observa en el cuadro XI.6, la cobertura en salud del seguro social por quintiles de ingresos es altamente desigual. Esta situación se torna aún más compleja considerando que desde 1990 los sistemas contributivos de protección social han experimentado una caída en sus niveles de cobertura de la población ocupada (CEPAL, 2006).

Cuadro XI.6
POBLACIÓN CUBIERTA POR EL SEGURO SOCIAL, DISTRIBUIDA
POR QUINTILES DE INGRESO (1996-2002)
(en porcentajes)

Países	Años	Quintiles					Q5/Q1
		1	2	3	4	5	
Argentina	1997	35,1	62,1	73,0	83,7	91,0	2,59
Bolivia	1996	19,6	44,8	67,7	87,9	97,9	4,94
Brasil	1998	71,6	88,7	96,7	97,7	98,6	1,37
	1993	6,3	13,5	24,0	30,0	43,8	6,95
Colombia	1997	43,2	46,0	54,0	64,0	78,8	1,82
	2000	35,0	43,9	48,9	59,4	74,7	2,13
Guatemala	1996	9,3	16,1	31,1	62,8	91,5	9,84
Haití	1996	24,0	37,3	47,4	60,7	78,2	3,26
Honduras	1999	0,5	4,0	10,5	16,4	27,1	54,2
Nicaragua	1996	32,9	58,8	79,8	86,0	92,3	2,80
Paraguay	1996	41,2	49,9	69,0	87,9	98,1	2,38
Perú	1996	14,3	49,6	75,4	87,2	96,7	6,76
Uruguay	1999	24,3	56,4	75,5	89,6	96,5	3,97

Fuente: Mesa-Lago (2005).

3. Tendencias de los procesos de reforma y lineamientos de política

A efectos de examinar los cambios ocurridos en los sistemas de salud en la región y proponer algunos lineamientos de políticas es conveniente analizar la dinámica de financiamiento y prestación de servicios de salud en torno a dos temas: uno, quién hace qué y quién compite con quién, y otro, la estructura de incentivos y la organización interna de las instituciones. El debate se centrará en cuatro áreas: financiamiento, definición de

derechos y garantías explícitas en salud, aspectos relativos a la prestación de servicios, y el cambio hacia modelos preventivos.

3.1. Financiamiento: hacia un sistema solidario e inclusivo

La protección financiera, en particular el componente solidario de esta, debe constituir uno de los principales instrumentos para expandir la cobertura y acceso a los servicios de salud. Dicha protección no implica cubrir a las personas de todas las pérdidas económicas producto de una enfermedad, sino más bien busca evitar que la capacidad de pago se transforme en un impedimento al acceso a los servicios de salud y que el coste de afrontar eventos de salud lleve al empobrecimiento de las personas. La transición epidemiológica y demográfica son factores que aumentan la demanda por protección financiera, y un ejemplo de ello son las largas enfermedades.

Como ya se señaló, la mayoría de los países de América Latina financian sus sistemas de salud a partir de impuestos generales (sistema público) y del financiamiento contributivo (seguridad social), con distintos grados de interrelación entre ellos. Esta segmentación ha redundado en una separación artificial entre grupos poblacionales con y sin capacidad contributiva, con lo que no solo se generan costes de eficiencia y eficacia en la gestión del financiamiento y de la provisión de los servicios, sino que tiende a generar servicios de salud separados para quienes no contribuyen y para quienes sí lo hacen (es decir, para pobres y no pobres), lo que va en detrimento de la percepción de pertenencia social y, por lo tanto, de cohesión social.

Parte de los problemas que genera la segmentación de los sistemas se traduce en diferentes paquetes de garantías para la población contributiva y no contributiva, en la superposición de mecanismos de seguros, y en un mal aprovechamiento de la oferta prestadora de servicios.

A su vez, tal como se argumenta en CEPAL (2006), dada la dinámica de los mercados de trabajo en los países de la región, la universalización de la cobertura y acceso a los sistemas de salud va a requerir una creciente participación de financiamiento proveniente de rentas generales que complemente el financiamiento contributivo. Por ello, una estrategia de reforma al financiamiento del sector salud debe moverse hacia la unificación o integración de ambos subsistemas, avanzando hacia un financiamiento integrado de la solidaridad.

Independientemente del camino que se escoja, el esfuerzo progresivo de la integración y articulación del sistema de seguridad social y el sistema público es fundamental no solo para incrementar la equidad en el

acceso y cobertura, al facilitar la instauración de mecanismos solidarios, sino para mejorar la gestión de los riesgos de salud de la población y potenciar la eficiencia y la capacidad de oferta de servicios, además de evitar las ya mencionadas duplicidad de funciones y desperdicio de recursos.

Los países de la región que han avanzado en esta dirección han seguido diferentes estrategias. En un extremo, en 1998, Brasil avanzó hacia la consolidación de un sistema público de salud, que eliminó el componente contributivo del financiamiento, para reemplazarlo por las rentas generales. Por otra parte, países como Colombia, Chile y Costa Rica muestran diferentes estrategias de integración del financiamiento contributivo y de rentas generales en torno a esquemas de aseguramiento social. Las diferentes estrategias seguidas reflejan factores históricos de los países así como diferentes realidades fiscales³.

Cabe señalar que Brasil, si bien eliminó el financiamiento contributivo, es el país de la región con mayor carga tributaria (37% del PIB). Esto contrasta con la realidad de la mayoría de los demás países, que se encuentran en una situación de recursos tributarios escasos, y además dependen significativamente del financiamiento proveniente de las contribuciones a la seguridad social en salud. Ante estas condiciones, en muchos casos resulta poco realista plantear a corto plazo la eliminación del financiamiento contributivo y su reemplazo por fuentes financieras difíciles de recabar.

Las restricciones fiscales de muchas de las economías de la región han llevado a que varios países estén implementando reformas que tienden a integrar las fuentes de financiamiento en torno a los sistemas de seguros sociales. Al optar por proteger a la población de acuerdo a esquemas de aseguramiento se requiere conciliar las funciones de aseguramiento con las de solidaridad, para lo cual se están utilizando mecanismos de ajustes de riesgo, como el descrito en el diagrama XI.1.

En este esquema, el financiamiento contributivo y no contributivo se integra en el fondo de riesgo, el cual calcula los subsidios cruzados en función del riesgo poblacional, y las prestadoras de servicios y/o aseguradoras reciben pagos ajustados por el riesgo de las personas que cubren. Este tipo de esquema es compatible con sistemas de aseguradores múltiples o únicos y diversas combinaciones de prestadores públicos o privados⁴. Es importante lograr un adecuado balance entre solidaridad e incentivos para contribuir, para lo cual es importante que al integrar ambos sistemas la cali-

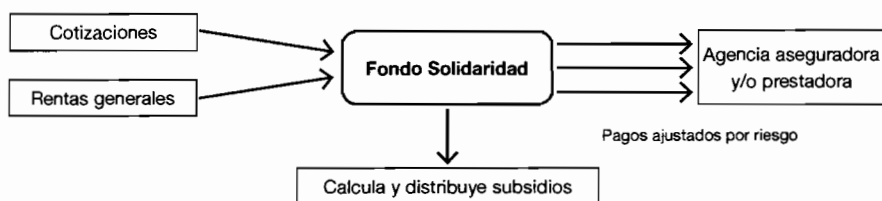
³ Para una descripción detallada de estas experiencias véase CEPAL (2006).

⁴ Ejemplo de multiseguros público-privados es Colombia; único y público es Uruguay.

dad de los servicios no se deteriore, evitando de este modo que la población contribuyente tenga incentivos para evadir o eludir las contribuciones⁵.

Los desafíos técnicos de este tipo de organización radican, por una parte, en definir los mecanismos de transferencia de los subsidios, los ponderadores de riesgo (los más utilizados, aunque claramente insuficientes, son la edad y el sexo), y, por otra, en el marco regulatorio que este tipo de esquema requiere, el cual escapa muchas veces a la capacidad institucional de los países.

Diagrama XI.4
SOLIDARIDAD EN UN CONTEXTO DE SEGUROS



Fuente: elaboración propia sobre la base de Titelman y Uthoff (2000), "El mercado de la salud y las reformas al financiamiento de los sistemas de salud".

3.2. Universalización de los derechos en salud

Cuando se diseñan políticas para universalizar la cobertura y acceso en salud, no basta únicamente con definir paquetes de coberturas, sino que también se requiere explicitar los derechos y deberes en salud. Lo primero implica definir un conjunto de patologías basadas en necesidades sanitarias, lo segundo requiere definir protocolos de atención que incluyan desde normas de calidad hasta tiempos de espera. Esto último es crucial para avanzar hacia una efectiva materialización de los derechos en salud, área donde se requieren significativos progresos en los países de la región.

La definición del paquete de coberturas es un elemento de alta controversia política y técnica. La fijación de un conjunto de prestaciones para ser cubiertas y garantizadas a la población en su totalidad no es fácil, ya que entraña una serie de consideraciones sobre derechos de los ciudadanos y, en general, concita un amplio debate social que involucra aspectos éticos, políticos, culturales, médicos y económicos. Actualmente,

⁵ Rodríguez (2005) estudia este problema en el sector salud en Costa Rica.

en varios países de América Latina se han introducido paquetes básicos de salud, ya sea para toda la población o para grupos específicos (cuadro XI.7). En muchos de los países el funcionamiento de estos paquetes está restringido a las acciones de salud relacionadas con la atención primaria: educación, promoción, prevención, inmunización y detección de enfermedades transmisibles (incluido el sida, en algunos casos), planificación familiar, nutrición, diarreas y rehidratación, diagnóstico, atención maternoinfantil (con variaciones entre los países), medicinas básicas, atención

Cuadro XI.7
PAQUETES BÁSICOS DE PRESTACIONES (2003-2004)

Países	Paquete básico de prestaciones	Per cápita anual (dólares)	Enfermedades catastróficas
Argentina	Sí (PMOE)	88	Sí ¹
Bolivia	Sí (SBS)		No
Brasil	Sí (PAB) ^a	8,30 a 10,90 ^a	Sí
Colombia	Sí (POS, POSS)	150 y 83	Sí ¹
Costa Rica	Sí		Sí
Cuba	Sí		Sí
Chile	Sí (GES)		Sí ^k
Ecuador	Proyecto (2003) ^b	n.a.	No ¹
El Salvador	No	n.a.	No ¹
Guatemala	Sí (SIAS), limitado	12	No ¹
Haití	Proyecto (2004)	10	No
Honduras	No	n.a.	No ¹
México	Sí (SPS), parcial	269-625 ^b	Parcial ^h
Nicaragua	Sí, muy limitado ^c	154	No ¹
Panamá	Sí, limitado ^d		Parcial ^d
Paraguay	No	n.a.	No ¹
Perú	Sí (SIS), parcial ^e		No ¹
R. Dominicana	Sí (PBS), parcial ^f	87	Parcial ¹
Uruguay	No definido ^g		Sí ²
Venezuela (Rep. Bol. de)	No	n.a.	No ¹

^aHay un componente fijo y uno variable que incluye el PSF. ^bLa ley de 2002 estipuló la creación del paquete y dio hasta fines de 2003 para definir su contenido, también incluyó la protección de enfermedades catastróficas. ^cEn el público limitado a las embarazadas y niños menores de un año; en el seguro social limitado por género y edad, hay un paquete reducido para un sector de pensionados. ^dEn el público en dos regiones; el seguro social ofrece atención integral. ^ePor el ministerio, focalizado en población pobre, y por el seguro social, los dos unidos cubren menos de la mitad de la población. ^fImplantado solo en parte del régimen subsidiado. ^gNo hay un paquete definido, pero el ministerio y el seguro social (mediante las IAMC) ofrecen un mínimo de prestaciones; enfermedades catastróficas por FNR que contrata con IMAE y cubre 100% de la población. ^hEl paquete básico del seguro popular de salud cubre 2-6% de la población, incluye algunas acciones de segundo nivel (los estimados del per cápita son por familia); los seguros sociales cubren el paquete básico y las enfermedades catastróficas. ⁱEn el público, en OS y privado varía según convenios. ^jLas aseguradoras deben tomar reaseguro. ^kEn el público, en el privado requiere copago. ^lLo hay en el seguro social, con limitaciones en algunos países; en Ecuador solo en el régimen general, no en el campesino (la ley de 2002 las estipula para todo el sistema); en Perú el seguro social es asegurador en última instancia de afiliados en proveedoras (EPS) y empresas; en Venezuela el proyecto de ley de 2005 las incluye.

Fuente: Mesa-Lago (2005); n.a. = no aplicable; n.d. = no disponible.

dental básica (en la mayoría) y algunas atenciones curativas en el primer nivel y de urgencias. En algunos casos se especifican también prestaciones de mayor complejidad.

Algunos problemas identificados con la utilización de este instrumento señalan, sin embargo, que la cobertura en varios países es muy baja y/o restringida, no llega a los más pobres o a los ubicados en áreas de difícil acceso, la población objetivo carece de información adecuada, y existe falta de capacidad para suministrar las prestaciones estipuladas (Mesa-Lago, 2005). Asimismo, suelen haber coberturas diferenciadas para los beneficiarios de la seguridad social y los del sistema público.

Esto sugiere la necesidad de complementar la definición de coberturas con la especificación de sus estándares. Un ejemplo reciente en la región es la reforma AUGE (Acceso Universal para prestaciones integrales y Garantías Explícitas) en Chile, en vigencia desde el año 2005. Esta reforma establece un conjunto de garantías explícitas en salud, que definen no solo las patologías que deben ser cubiertas, sino también los mecanismos de acceso, los tiempos de espera y los protocolos de atención. Estas definiciones son un mecanismo central para avanzar hacia una verdadera universalización de los derechos en salud. En este contexto, los paquetes de garantías exigibles deben ser entendidos, en el ámbito de la limitada capacidad de financiamiento de la protección social en salud de los países de la región, como una forma de avanzar hacia sistemas integrados de salud que sean capaces de proveer de cobertura oportuna y de calidad a toda la población, independientemente de los riesgos e ingresos de las personas.

3.3. Organización de la oferta prestadora

Independientemente de si los países optan por sistemas públicos de salud o sistemas de aseguramiento social, o una mezcla de ambos con mayores o menores grados de integración, se requiere mejorar la gestión y eficacia de los sistemas de salud. Existe un creciente consenso acerca de que una estrategia adecuada para avanzar en la consecución de estos objetivos es la separación de funciones entre financiamiento y provisión de servicios. Por esta vía se busca romper con la integración vertical que suele caracterizar a los sistemas de salud, y permite introducir incentivos conducentes a racionalizar y mejorar la capacidad y gestión de compra de servicios de salud por parte de las instituciones que administran los recursos financieros, sean estas los ministerios de salud, los seguros sociales o aseguradoras privadas.

Romper con la integración vertical entre el financiamiento y la prestación de los servicios facilita que las instituciones que gestionan el financiamiento no se vean obligadas a comportarse como cajas pagadoras, sino más bien actúen como administradoras de riesgos de salud, ejerciendo una función activa en la compra de servicios de salud para sus afiliados. En la medida que los gestores del financiamiento actúen como compradores eficientes en representación de sus afiliados, se reducen los problemas de asimetrías de información entre proveedores y consumidores, lo que disminuye el problema de la demanda inducida. Además, se facilita la incorporación de mecanismos de pago que estimulen la racionalización en el uso de los recursos, ya que al ser compradores institucionales pueden avanzar hacia los mecanismos de pagos que se analizan más adelante⁶.

Potenciar que los gestores del financiamiento se comporten como compradores eficientes de servicios de salud requiere, por una parte, repensar la forma en que se articula la infraestructura prestadora, particularmente avanzar hacia redes prestadoras, y, por otra, la implementación de nuevos mecanismos de pagos. Respecto a lo primero, es necesario abrirse hacia nuevas formas público-privadas y hacia una plena integración de los sistemas públicos y de seguridad social. Es importante que los seguros públicos y/o sociales de salud puedan adquirir servicios al sector privado, respetando los costes y precios del sistema público cuando lo requiera, permitiendo un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en el ámbito nacional. Facilitar que los pobres y excluidos se atiendan en los mismos centros que la población de mayores ingresos facilitaría el avance hacia una mayor homogenización de la calidad en la prestación de los servicios, y por supuesto fortalecería la percepción de cohesión social.

Con relación a lo segundo, los países de la región, en general, se caracterizan por tener mecanismos de pagos que incentivan la ineficiencia y sobreproducción. En los sistemas públicos, con pocas excepciones, los recursos se transfieren de acuerdo a presupuestos históricos, y la seguridad social y el sistema privado suelen pagar por servicios. Cambiar la forma de

⁶ Varios países de la región han avanzado en la separación de estas funciones. Los países de Centroamérica lo han hecho en la atención primaria mediante la incorporación de contratos de capitación y metas de cumplimientos con las ONG. En Brasil, el 70% de los servicios hospitalarios provistos por el Sistema Único de Salud son comprados a proveedores privados. La reforma colombiana de 1993 es otro ejemplo en la región que promueve la separación entre las aseguradoras y las proveedoras de servicios de salud conjuntamente con el paso de subsidios de oferta hacia subsidios de demanda. Costa Rica ha avanzado hacia compromisos de gestión al interior de la Caja Costarricense de Seguridad Social, y el Seguro Público en Chile (FONASA) incorpora de manera creciente mecanismos de compra al sector privado.

transferir los recursos financieros a los proveedores públicos requiere no solo adoptar nuevos mecanismos de pagos, sino introducir cambios profundos en la forma de administrar y gestionar los hospitales públicos.

La racionalización del sistema de compra pasa por la utilización de instrumentos de pagos que permitan transferir parte del riesgo financiero hacia los proveedores de servicios, mediante la consideración de factores relativos al nivel y tipo de demanda esperada. Los llamados mecanismos de pagos prospectivos (como por ejemplo la capitación) avanzan en esa dirección, ya que los prestadores cargan con todo el riesgo de la variabilidad de los costes (Álvarez, Pellissé y Lobo, 2000). La principal diferencia entre estos mecanismos y los retrospectivos (o por acto o servicio prestado) radica en que, en los primeros, los pagos que recibe el proveedor no son función directa del número de servicios que efectivamente realiza, mientras que sí lo son los retrospectivos, en los que es el financiador quien carga con todos los riesgos de la variabilidad de costes. Por ello, los pagos por servicio tienden a incentivar la sobreproducción de servicios de salud, mientras que los prospectivos incentivan la subproducción y mermas en la calidad (Erazo y otros, 2005).

Lo anterior lleva a que si bien los mecanismos prospectivos incentivan la eficiencia y contención de costes, también promueven un menor nivel de prestación de servicios y una reducción en la calidad de los mismos, dado que el proveedor solo dispone de estos dos parámetros para ajustar sus ingresos a sus costes de producción. Los pagos retrospectivos, por su parte, incitan a una sobreproducción de servicios de salud, y conllevan mayores costes debido a problemas de demanda inducida y de riesgo moral.

Por ello, la experiencia sugiere que los sistemas de salud deben operar con una adecuada combinación de ambos. El cuadro XI.8 ilustra los tipos fundamentales de sistemas de pago y sus efectos en la calidad y eficiencia de los servicios prestados. De allí se desprende que, idealmente, es necesario seleccionar la modalidad de acuerdo con cada situación, eligiendo la unidad de pago que más convenga al financiador, así como una distribución de riesgos entre financiador y proveedor que "atribuya al prestador los riesgos derivados del mayor o menor grado de eficiencia que consiga en la prestación de servicios" (Álvarez, Pellissé y Lobo, 2000).

Como ya se ha señalado, un número significativo de países de la región han avanzado, aunque lentamente, hacia esquemas de gestión y compra que incorporan pagos prospectivos. Dentro de los problemas identificados, destacan las rigideces institucionales que han limitado tanto la posibilidad de ejercer la función de compra por parte de los ministerios de

Cuadro XI.8
DESCRIPCIÓN RESUMIDA DE LOS TIPOS FUNDAMENTALES DE SISTEMAS DE PAGO

Sistema de pago	Concepto	Incentivo económico	Distribución de riesgos	Efectos previsibles	Eficiencia	Calidad	Acción pública
Pago por servicio médico	Se paga el servicio más desagregado	Maximizar el número de actos médicos	Suele recaer sobre el financiador	No prevención Alta tecnología y calidad Inducción de demanda "Corrupción" Discriminación de tarifas Desigualdad	Incentiva actividad y sobreutilización	+	Tarifas máximas
Pago por salario	Se paga el tiempo de trabajo	Minimizar el esfuerzo en el trabajo	Salario puro: riesgo sobre el prestador Ajustes de productividad: riesgo sobre el financiador	Importancia del ascenso y promoción Crecimiento de plantillas Cooperación entre médicos	Puede incentivar la actividad y sobreutilización Sobredimensión de los médicos	+ -	Debilidad negociadora Garantías de calidad Diseño de sistemas mixtos
Pago per cápita	Se paga la afiliación, la asistencia a un individuo	Maximizar la afiliación y minimizar los costes de la asistencia	Per cápita sin ajustes: riesgo sobre el prestador Per cápita ajustado: riesgo sobre el financiador	Prevención Derivación Selección de riesgos	Fomento de la integración de servicios y de la prevención cuando es eficiente	-	Control de la calidad por estándares y fomento de la competencia.
Pago por estancia hospitalaria	Se paga al hospital por cada paciente y noche	Maximizar el número de estancias y minimizar el coste medio de la estancia	Si se ajusta el pago, el prestador asume el riesgo de que las estancias sean caras. Si se ajustan las tarifas según los costes esperables, el riesgo recae sobre el financiador	Aumenta la duración media de la estancia Mínimo coste de las estancias Ingresos hospitalarios innecesarios No cirugía ambulatoria	Se fomenta la actividad hospitalaria	- +	Límites a la estancia media
Pago por ingreso hospitalario	Se paga al hospital por cada paciente ingresado, independientemente de la duración del ingreso	Maximizar el número de ingresos y minimizar el coste medio de cada ingreso	Si se ajusta el pago, el prestador asume el riesgo de los ingresos caros Si se ajustan las tarifas según los costes esperables: riesgo sobre el financiador	Aumenta los ingresos Reduce la duración media de los ingresos Reingresos Hospitalización innecesaria	Se fomenta la actividad hospitalaria	-	Penalización de reingresos Exclusión de casos extremos Ajuste de las tarifas
Pago por presupuesto	Se paga al hospital por una actividad poco concreta en un plazo de tiempo	Maximizar costes	Suele recaer sobre el prestador si no se tienen en cuenta particularidades	Implementación costosa Panificación compatible Margen de maniobra al prestador	Se fomenta la eficiencia, excepto si hay muchas asimetrías de información	-	Requiere gran esfuerzo para no caer en inercias

Fuente: sistemas de pago a prestadores de servicios de salud en países de América Latina y de la OCDE (Álvarez, Pellissé y Lobo, 2000).

salud y los seguros sociales como la capacidad de los hospitales públicos para adaptarse a este nuevo tipo de contratos. Asimismo, la dificultad de precisar protocolos de atención también ha trabado el avance de los mecanismos de pagos prospectivos. Es necesario avanzar hacia la modificación de los marcos legales y los sistemas de gestión de los hospitales públicos, en términos de autonomía de gestión y manejo de recursos humanos, a fin de que estos tengan la flexibilidad necesaria para adaptarse a los requerimientos que impone un sistema prospectivo. También se debe permitir que los ministerios de salud y los seguros sociales puedan comprar servicios fuera del ámbito público para optimizar el uso de la capacidad instalada en el país. Sin embargo, esto no significa debilitar al hospital público: en este contexto, más allá de la prestación misma, este tiene un papel central en la determinación de los protocolos y en la configuración de la estructura de costes, funcionando como referencia y disciplinador de los proveedores privados en un marco de competencia por comparación. Sin embargo, como demuestra la experiencia de autogestión hospitalaria en Argentina, existen trabas legales y debilidades operacionales que dificultan la implementación cabal de los procesos de autonomía, ya que la dirección hospitalaria puede estar restringida en el manejo pleno de recursos tanto humanos como financieros (Bisang y Cetrángolo, 1997).

3.4. Hacia un modelo preventivo

La transición demográfica y epidemiológica hace que la viabilidad y sostenibilidad financiera de los sistemas pase por avanzar hacia modelos preventivos más que curativos. Hacia mediados de la década pasada, el gasto en atención curativa era más de diez veces superior al gasto en prevención, una situación que no se ha modificado sustancialmente (cuadro XI.9).

Si bien es natural pensar en que proporcionalmente una parte importante del gasto refleja actividades curativas, un esfuerzo que tendiera a gastar más en atención preventiva tendría claros efectos positivos. En efecto, por la vía de la prevención es posible reducir los costes asociados a ciertos problemas de salud evitables, ya que se logra descomprimir la demanda en los hospitales, a la vez que permite un manejo más eficiente de los recursos⁷.

⁷ Las campañas preventivas contra el consumo de alcohol o tabaco, así como las campañas de prevención del VIH/SIDA, son típicos ejemplos de políticas que buscan prevenir las consecuencias en la salud (y en el gasto) de tales adicciones y enfermedades.

Avanzar hacia modelos más preventivos requiere fortalecer la salud pública tanto en su capacidad resolutive como en su cobertura poblacional y territorial. Una estrategia para expandir la cobertura hacia la población de menores ingresos y las zonas rurales más remotas ha buscado trasladar los centros de atención primaria fuera de los establecimientos hospitalarios y ubicarlos en el seno de las comunidades beneficiarias. Esta estrategia, seguida por numerosos países de la región, ha descansado en la utilización de proveedores externos a las entidades públicas y ONG, intentando aprovechar la infraestructura privada ya existente, y también mediante la construcción y operación de nuevos puestos y centros de salud bajo la responsabilidad del ministerio de salud o la seguridad social, según sea el caso. Un elemento central de las iniciativas ha sido la adopción de compromisos que mejoren la gestión mediante la utilización de nuevos instrumentos para la asignación de los recursos, donde, por ejemplo, varios países de América Central utilizan la capitación como mecanismo de transferencia hacia los centros de atención primaria.

La mejora de la cobertura territorial y resolutive de la atención primaria no puede concebirse de forma independiente de los niveles secundarios y terciarios, sino que requiere un rediseño de toda la red y una articulación muy precisa entre los diferentes niveles de atención. Una experiencia interesante en este sentido ha sido la costarricense, que ha aumentado la capacidad resolutive de la atención ambulatoria y establecido con relativa claridad la puerta de entrada de los pacientes al sistema, con procedimientos de referencia y contrarreferencia.

Cuadro XI.9
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD POR TIPO DE SERVICIOS EN
OCHO PAÍSES DE LA REGIÓN HACIA MEDIADOS DE LOS NOVENTA
(en porcentajes)

	Atención preventiva	Atención curativa	Administración	Otros rubros
Bolivia	2,8	61,8	10,4	25,0
Ecuador	2,3	83,4	5,5	8,8
El Salvador	7,8	71,4	8,2	12,6
Guatemala	4,0	77,6	10,5	7,9
México	9,0	80,0	3,0	8,0
Nicaragua	17,5	75,6	6,3	0,6
Perú	5,6	64,6	6,8	23,0
R. Dominicana	7,4	67,0	15,5	10,1
<i>Promedio</i>	<i>7,0</i>	<i>72,6</i>	<i>8,3</i>	<i>12,1</i>

Fuente: Molina y otros (2000).

4. Síntesis y conclusiones

A pesar de la diversidad de situaciones que se observan en los sistemas de salud en los países de la región, hay problemas transversales que los caracterizan en mayor o menor medida: la inequidad en el acceso, la cobertura y calidad de los servicios, la exclusión para un amplio espectro de la población a servicios de salud formales, serios problemas en la asignación y gestión de los recursos destinados al sector, y cambios en la estructura de demanda y costes de producto de las transiciones epidemiológica, demográfica y tecnológica.

Estos problemas han dado origen a diversas propuestas y experiencias de reforma en los países de la región. Independientemente de las estrategias seguidas, las reformas deben hacerse cargo de: i) sistemas segmentados en que conviven sistemas públicos, sistemas de seguridad social y una significativa participación del gasto privado, ii) mecanismos de solidaridad por lo general débiles, donde la capacidad de pago de bolsillo, un indicador de inequidad en salud, pasa a ser un mecanismo regulador del acceso, y iii) serias deficiencias en la gestión, asignación y eficacia de los recursos destinados al sector.

Una agenda de reforma debe introducir modificaciones que alteren las áreas más neurálgicas de ineficiencia e inequidad. Por ello en este trabajo se ha enfatizado en la necesidad de avanzar hacia la integración de los sistemas públicos y de seguridad social, con objeto no solo de facilitar la instauración de mecanismos solidarios, sino de mejorar la gestión de los riesgos de salud de la población, potenciar la eficiencia y la capacidad de oferta de servicios y evitar la ya mencionada duplicidad de funciones y desperdicio de recursos.

Si los esquemas de aseguramiento son la base de la integración entre ambos subsectores, es importante compatibilizar las funciones de aseguramiento con las de solidaridad para lograr un adecuado equilibrio entre solidaridad e incentivos para contribuir. Central a esto último es el tema de la calidad de los servicios. Si esta tiende a deteriorarse entonces la población con capacidad contributiva tendrá incentivos para evadir o eludir las contribuciones.

Concomitantemente con lo anterior, para materializar derechos en salud, se requiere definir un plan garantizado de beneficios en salud, consistente en una canasta de prestaciones de salud que el Estado garantiza a toda la población. Es importante que este plan no solo fije las patologías que han de ser cubiertas, sino que defina también los mecanismos para

garantizar su cumplimiento: protocolos de atención, tiempos de espera y calidad de atención. Este plan debe reflejar las necesidades sanitarias y, por supuesto, debe ser dinámico en el tiempo.

Independientemente de si se avanza hacia sistemas públicos de salud, a sistemas de seguros sociales, o a una combinación de ambos, es crucial mejorar la eficiencia y eficacia de estos sistemas. Para ello, romper con la integración vertical entre el financiamiento y la prestación de los servicios es un paso en la dirección correcta, por cuanto facilita que las instituciones que gestionan el financiamiento actúen como administradoras de riesgos de salud, ejerciendo una función activa en la compra de servicios de salud para sus beneficiarios. Junto a lo anterior, permite potenciar una mayor racionalización de la oferta prestadora, en la medida en que facilita una mayor coordinación y complementación entre los prestadores públicos y privados. Finalmente, separar la función de financiamiento de la prestadora permite introducir mecanismos de pagos que incentiven la eficiencia y calidad.

Desde la perspectiva de la oferta, esta propuesta implica avanzar en la modificación de los marcos legales de los sistemas de gestión de los hospitales públicos en términos de autonomía de gestión y manejo de recursos humanos, determinación de protocolos de atención y calidad y combinación de mecanismos de pagos prospectivos y retrospectivos; y, por último, dejar de lado aquellas trabas ideológicas que tienden a impedir que los ministerios de salud y los seguros sociales puedan comprar servicios fuera del ámbito público, con el objeto de optimizar el uso de la capacidad instalada en el país. Esto último no implica debilitar al hospital público, sino que busca potenciar su papel en la determinación de los protocolos y en la configuración de la estructura de costes.

Por último, es importante potenciar la cobertura y capacidad resolutive de la atención primaria para avanzar hacia un modelo de atención preventiva que, a la luz de los cambios epidemiológicos y demográficos observados, resulta vital en una estrategia de viabilidad y sustentabilidad a largo plazo.

Bibliografía

Álvarez, B., L. Pellisé y F. Lobo (2000), "Sistemas de pago a prestadores de servicios de salud en países de América Latina y de la OCDE", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 8, N° 1/2, Washington, julio-agosto.

- Bisang, R. y O. Cetrángolo (1997), "Descentralización de los servicios de salud en la Argentina", *serie Reformas de política pública*, N° 47, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama social de América Latina*, 2005.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*.
- Erazo, A., R. Castro y J. Hanzich (2005), "Beyond access: confronting the quality challenge in Chile", Documento de trabajo, Santiago de Chile, Departamento de Investigación, Fondo Nacional de Salud (FONASA).
- Knaul, F. y otros (2003), "El sistema de protección social en salud de México: efectos potenciales sobre la justicia financiera y los gastos catastróficos de los hogares", *Caleidoscopio de la salud*, F. Knaul y G. Nigenda (eds.), México, D.F., Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD).
- Londoño, J. y J. Frenk (1997), "Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina", Documento de trabajo 353, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Madies, C., S. Chiavetti y M. Chorny (2002), "Aseguramiento y cobertura: dos temas críticos en las reformas del sector de la salud", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 8, N° 1/2, Washington, julio-agosto.
- Mesa-Lago, Carmelo (2005), "Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social", Documentos de proyectos, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit (GTZ).
- Molina, R. y otros (2000), "Gasto y financiamiento en salud: situación y tendencias", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 8, N° 1/2, Washington, julio-agosto.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2007), *Core health indicators* [en línea] <http://www.who.int/whosis/es/>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2002), "La salud en las Américas", edición de 2002, Washington, OPS.
- (2004), "Exclusión en salud en países de América Latina y el Caribe", *Extensión de la protección social en salud*, serie N° 1, Washington, OPS.
- Rodríguez, Adolfo (2005), "La reforma de salud en Costa Rica", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 173, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosenberg, Hernán y Bernt Andersson (2000), "Repensar la protección social en salud en América Latina y el Caribe", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 8, N° 1/2, Washington, julio-agosto.
- Titelman, Daniel (2000), "Reformas al sistema de salud en Chile: desafíos pendientes", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 104, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Titelman, D. y A. Uthoff (2000), "El mercado de la salud y las reformas al financiamiento de los sistemas de salud", *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud. Los casos de Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Colombia*, D. Titelman y A. Uthoff (comps.), Fondo de Cultura Económica.

