Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)

A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCION CIEPLAN

uqbar
EDITORES

Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

© Uqbar editores, marzo 2009
© Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo 2009

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

ÍNDICE

Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina
Fernando H. Cardoso y Alejandro Foxley 9

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Democracia de instituciones
Ignacio Walker 43

Democracia y gobernabilidad
Simon Schwartzman 71

GLOBALIZACIÓN

América Latina frente a los desafíos de la globalización:
¿todavía hay lugar para la integración regional?
Pedro da Motta Veiga y Sandra Polonia Ríos 105

Cambio climático
Sérgio Abranches y Eduardo Viola 159

POLÍTICAS Y PROBLEMAS ECONÓMICOS

Crecimiento económico en América Latina
Patricio Meller y Gonzalo Valdés 197

Gobernabilidad macroeconómica y desarrollo institucional
Óscar Landerretche Moreno 225

Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina
Mario Marcel y Elizabeth Rivera 263

El desafío de la innovación para la América Latina de hoy
José Miguel Benavente H. 313

Problemas y dilemas de los mercados laborales latinoamericanos
Patricio Meller 343

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

Gasto social en América Latina: nivel, progresividad y componentes
Patricio Meller y Bernardo Lara 371

Instrumentos alternativos para la protección social
Eduardo Fajnzylber y Andrea Repetto 393

Programas de transferencias condicionadas
Sonia Draibe 445

Salud: de pacientes a ciudadanos
André Medici 487

Educación y recursos humanos
Simon Schwartzman 551

Violencia urbana, seguridad personal y criminalidad
Leandro Piquet Carneiro 589

Las regiones metropolitanas en América Latina: potencialidades, problemas y gobernabilidad
Simón Schwartzman 625

Los autores 647

Índice de cuadros y gráficos 653

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Fernando H. Cardoso y Alejandro Foxley

La crisis de 2008 y su impacto sobre América Latina 12

Por una democracia de instituciones 16

Globalización 19

Estabilidad, crecimiento económico y competitividad internacional 22

Pobreza, empleo y desigualdad social 26

La implementación de las políticas sociales 29

Conclusión 38

En los primeros años de este siglo, con la expansión de la economía mundial y del comercio internacional, América Latina parecía haber alcanzado la trayectoria de un histórico despegue económico y social. Por cinco años consecutivos, el PIB de la región creció por arriba del PIB de los países en desarrollo. El despegue prometía, para la mayor parte de los países, una reducción gradual de la pobreza, más empleo, mejor calidad de vida y la consolidación progresiva de los regímenes democráticos, generalizados a partir de las décadas de 1980 y 1990, los cuales, a pesar de crisis económicas y algunos retrocesos localizados, han prevalecido en América Latina.

En esta atmósfera, no fueron pocos los que creyeron que las reformas económicas e institucionales, que parecían tan necesarias en los años anteriores, habían perdido prioridad o se habían tornado desechables. La recesión económica de 2008, cuyo pleno impacto en la región todavía no se conoce, pero ya es muy profundo, es una triple alerta: en primer lugar, los ciclos económicos no desaparecieron; en segundo lugar, América Latina no está aislada del mundo, y esto también es válido para los países más grandes de la región; por último, aún son necesarias reformas importantes para que los países puedan reducir el impacto de *shocks* externos adversos y, también, para aprovechar de manera más fuerte y duradera los ciclos favorables en el contexto internacional. Para esto se requieren instituciones políticas estables, economías dinámicas y flexibles, y sistemas de protección social eficientes en el cumplimiento del objetivo de generar cobertura contra riesgos idiosincrásicos hacia los grupos social y económicamente más débiles.

América Latina necesita de una agenda renovada para el desarrollo económico y social del siglo XXI, a ser implementada por sociedades democráticas que sean capaces de crear las condiciones para un crecimiento equitativo y sostenible en la región. No se trata de una nueva invención ni de una nueva

utopía, sino de cuestiones clásicas, relacionadas con las oportunidades, libertades y condiciones de vida de las personas, que ahora se presentan en un nuevo contexto de riesgos y posibilidades asociados a la «globalización», al surgimiento de la «sociedad del conocimiento», a cambios sociales y demográficos (el envejecimiento, por ejemplo), al cambio climático y otros procesos que tienen lugar en la América Latina de hoy.

En las últimas décadas, universidades, centros de investigación, partidos políticos, organizaciones gubernamentales nacionales e internacionales han generado un gran volumen de estudios y análisis sobre las cuestiones actuales, y acerca de lo que se puede esperar del futuro para la región, así como sobre las diferentes maneras de cómo estas cuestiones están siendo abordadas o podrían ser tratadas mejor en los diferentes países. Como es natural, los análisis, interpretaciones y propuestas generados por estos distintos actores no forman un todo simple y coherente. Esto ocurre también con los textos reunidos en este volumen, que buscan, cada cual en su tema, presentar lo que se sabe respecto de las diversas cuestiones, y los caminos y alternativas que se están discutiendo y que parecen más convenientes a seguir. Ellos tienen en común la preocupación de mirar los datos, estimar en lo posible las tendencias para el futuro, comparar las experiencias de los países de América Latina entre ellos y con las otras regiones, y proponer soluciones y alternativas. Lo que comparten es, antes que nada, la noción de que las cuestiones políticas, económicas y sociales no pueden ser analizadas y conducidas en forma aislada, sino que están fuertemente interrelacionadas. Segundo, que no hay recetas simples para el futuro, sino trayectorias a seguir, guiadas por valores claros y por la disposición de tomar en cuenta lo que nos enseña la experiencia, la investigación y la reflexión provenientes de muchos lados, y que necesitan de un ambiente democrático para que puedan ser evaluados, debatidos y experimentados.

Esto no significa que no sea posible tener una visión coherente e integrada acerca de dónde estamos, adónde queremos llegar y qué hacer para lograrlo. Es esta visión que este texto introductorio intenta presentar.

La crisis de 2008 y su impacto sobre América Latina

Cuando empezamos la elaboración de este proyecto, América Latina aún vivía bajo los efectos positivos de la expansión del comercio internacional y del aumento creciente de la demanda y de los precios de las materias primas. Ya era sabido que estas condiciones favorables no permanecerían para siempre, pero nadie imaginaba que el cambio de la tendencia anterior se daría en la forma de una crisis tan abrupta y profunda como la que se experimentó.

Las predicciones para América Latina a principios de 2009 coinciden en que, si bien va a haber una desaceleración del crecimiento, las economías regionales podrán tener, en general, expansiones positivas, dejando espacio para enfrentar y manejar la crisis con soluciones distintas y con posibilidades de plantear cuestiones de largo plazo. Esto se debe a que los países de la región están mejor preparados para enfrentar la crisis que en episodios anteriores. Pero, además, hay menor covarianza de *performance* entre las economías desarrolladas y las economías emergentes. En la última década, las economías emergentes se han convertido en agentes importantes en la economía mundial y cerca del 40% del comercio internacional se produce entre ellas.

Probablemente, los países de la región no serán afectados de la misma manera por la crisis. Están mejor preparados para enfrentarla los países con economías más diversificadas en términos de mercados y productos, con regímenes macroeconómicos más aptos para acomodar el viraje abrupto en las condiciones de crédito y términos de intercambio, con más capacidad de generar políticas contracíclicas efectivas, con sistemas de protección más potentes y menos dependientes del ciclo económico, y por último, pero no menos importante, con instituciones políticas que favorezcan la manutención de un horizonte de largo plazo en los «decisores» de política.

Sin embargo, la crisis afectará a todos. Pues se trata no solo de una crisis de liquidez limitada a algunos bancos, sino de una crisis que amenaza la solvencia de muchas instituciones financieras y del sector real de la economía, a nivel mundial. Las consecuencias inmediatas para los países de América Latina fueron la casi total indisponibilidad de crédito externo en el mercado y la disminución de los ingresos provenientes de las exportaciones, a raíz de la caída de los precios de los *commodities*. Para algunos países, sobre todo de Centroamérica, también es relevante la disminución de las remesas provenientes del exterior, en particular de Estados Unidos.

Así como no se conoce aún la dimensión total y duración de la crisis global, se desconoce también cómo se materializarán sus efectos potenciales en la región.

Hay que tener claridad respecto del cambio de prioridades durante una recesión potencialmente profunda. El desempleo desplaza a la inflación como objetivo prioritario. Mientras más aumenta el desempleo, mayor tiene que ser la acción del gobierno para estimular la economía y evitar que el mercado laboral continúe debilitándose, reduciéndose el consumo y profundizándose la dinámica recesiva, con sus efectos sociales disruptivos y con potenciales repercusiones sobre la estabilidad política.

No obstante lo anterior, hay que tener presente que el fisco tiene que ser viable en el largo plazo. El problema de consistencia entre el corto y el mediolargo plazo no es solo en el área fiscal, sino que abarca la política monetaria y

políticas de regulación del mercado del trabajo, además de la política comercial. En lo macro, además de considerar la restricción fiscal intertemporal, hay que tener cuidado con los desequilibrios de la balanza de pagos, los que generan riesgos de devaluación adicional del tipo de cambio con impacto sobre los bancos y empresas. Presumiblemente, lo más complejo está en el ámbito de las políticas micro, las que van a enfrentar presiones corporativas de parte de los grupos más fuertes para solicitar programas de salvataje de sus respectivos sectores: los argumentos serán los tradicionales asociados a la preservación de industrias estratégicas que generan mucho empleo. La cuestión de fondo radica en la socialización de las pérdidas, mientras que las ganancias durante el *boom* obviamente han sido privatizadas. Lamentablemente, no hay recetas generales; cada país tiene que identificar cuáles son los sectores que son potencialmente competitivos en el futuro, y, por lo tanto, hay que evitar que problemas presentes de iliquidez los transforme en insolventes.

Luego, aun cuando los déficits fiscales se vayan a incrementar, hay que preocuparse de los instrumentos de financiamiento en el presente, y de las obligaciones generadas y su financiamiento futuro. En períodos recesivos, la política monetaria debe orientarse a mantener la liquidez y estabilidad del sistema financiero. El apoyo y a veces rescate de entidades financieras debe dirigirse, a su vez, a la necesidad de evitar riesgos sistémicos. Por otra parte, deben reducirse los niveles de la tasa de interés. Si bien la política monetaria no es un mecanismo efectivo para la reactivación, igualmente afecta la solvencia de las empresas. Altas tasas de interés pueden transformar problemas de liquidez de las empresas en serios problemas de insolvencia, y esto termina por aumentar intertemporalmente la duración de la recesión.

América Latina ha logrado avances significativos en los últimos años para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Estos logros deben ser protegidos; es por eso que instituciones multilaterales orientadas a la región –el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)– han actuado acertadamente al ofrecer nuevas líneas de crédito, de manera de apoyar a los países que requieran este financiamiento. La mayor liquidez para los mercados financieros de nuestra región es fuertemente bienvenida para así enfrentar las dificultades transitorias en el acceso al financiamiento privado externo.

La crisis actual refuerza la importancia de un Estado competente no solamente en cuanto a la implementación de políticas sociales, sino también en cuanto a la necesidad de proteger a la sociedad de los excesos y problemas generados por el mercado. El Estado se ha transformado en el prestamista y aval de última instancia; incluso, en ciertos casos, es el inversionista de última instancia. Los excesos de desregulación en el sector financiero dejan clara la

necesidad de que el Estado adopte un rol regulador que cohíba tales excesos, pero sin que entrabe el funcionamiento y la eficacia de asignación del crédito del mercado financiero. Sin embargo, así como existen fallas del mercado, también existen fallas del Estado. En América Latina es particularmente importante tener claro que la crisis actual no puede ser entendida como la justificación de la vuelta a políticas económicas de control estatal, a la autosuficiencia y el menosprecio de las fuerzas del mercado. Aun más, es fundamental, tanto para los países en desarrollo como especialmente para los países desarrollados, resistir las presiones por un incremento del proteccionismo. La Gran Depresión de 1929 se profundizó y se prolongó debido a que cada país trató de «exportar su desempleo». Para esto cada país incurrió en devaluaciones de su moneda, por una parte, y, por otra, aumentó las barreras comerciales, de manera que el multilateralismo fue sustituido por el bilateralismo. A nivel global se trató de un juego de suma negativa. Esperemos que haya habido un aprendizaje de la experiencia histórica.

Con los vientos favorables de la expansión de la economía internacional hasta 2008, en muchos países se gestó una trampa de expectativas, basada en la creencia de que no hay límites para las políticas distributivas de gran atractivo popular y electoral, las que tornarían irrelevantes las preocupaciones por las restricciones económicas y el fortalecimiento de las instituciones y mercados.

La crisis iniciada en 2008, que requiere una acción muy activa de los gobiernos sobre la economía, ha sido interpretada por algunos en la región como la supuesta prueba del fracaso –en el corazón del sistema capitalista– de un modelo («neoliberal») que la región habría absorbido desde afuera e implementado obedientemente en la década de 1990. El «argumento» incluso sugiere que enfrentamos la debacle del capitalismo.

Es evidente que el capitalismo no ha llegado a su fin. Asimismo, no ha llegado al fin la «globalización». Lo que sí estamos viviendo es un ajuste abrupto y dramático de desequilibrios macroeconómicos globales que se acumularon a lo largo del último ciclo de expansión de la economía mundial El ajuste abrupto y dramático ha sido provocado por la implosión de una burbuja producida por innovaciones especulativas de un mercado financiero que creció al margen de cualquier regulación. A nivel global, el desafío es amortiguar el impacto del ajuste y generar nuevos mecanismos de regulación del mercado financiero que reduzcan los riesgos de crisis sistémicas sin bloquear innovaciones importantes para el crecimiento y el bienestar. De la acción en estas dos vertientes puede que se vaya construyendo una necesaria «nueva arquitectura internacional». En el diseño e implementación de esta «nueva arquitectura», las decisiones no pueden concentrarse exclusivamente en las economías desarrolladas. Hay que abrir espacio a las economías emergentes. Los países de América Latina deben

comenzar a elaborar propuestas y deliberar respecto del rol que debieran desempeñar en esta nueva institucionalidad mundial.

En medio del camino habrá penurias y retrocesos. Pero al final tendremos un mundo capitalista globalmente integrado por delante. Y es por eso que el tema de las reformas sigue en la agenda. De modo que, más allá de los grandes problemas y dificultades que la crisis puede traer, es también una oportunidad para que nos demos cuenta de que las reformas planteadas en este libro son más urgentes e impostergables que nunca.

Por una democracia de instituciones

Desde el siglo XIX, los países latinoamericanos han tratado de adoptar los valores e instituciones democráticas que consagran los principios y los derechos a la libertad individual y a la propiedad, la democracia representativa y el imperio de la ley. En el siglo XX, a los derechos civiles y políticos se agregaron los derechos sociales a la educación, la salud, el trabajo y a condiciones de vida dignas. Son estos mismos derechos e instituciones, que caracterizan a la democracia política y social, los que se trata de revitalizar y profundizar con miras a los desafíos del siglo XXI. El principio del imperio de la ley (*rule of law*), en que se persigue que las normas establecidas por los parlamentos sean efectivamente implementadas por el Ejecutivo y garantizadas por los tribunales, y que aquellas predominen sobre los intereses, deseos, preferencias e interpretaciones de individuos o grupos de interés, constituye un complemento esencial de los derechos, sin el cual la política se transforma en una disputa predatoria e interminable de grupos de presión, en la cual a la larga todos pierden.

No siempre fue posible, a lo largo del tiempo, mantener e implementar estos valores, derechos e instituciones de manera satisfactoria. No es necesario repetir aquí la larga saga de gobiernos dictatoriales, falta de libertad, conflictos armados, violencia, pobreza y desigualdad social que han afectado, con mayor o menor intensidad, a todos los países de América Latina. Europa también vivió momentos negros, especialmente en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, en la perspectiva del siglo XXI es posible ver que casi la totalidad de los países de la región posee hoy gobiernos democráticos, y que las condiciones de extrema pobreza, despojo e inseguridad que plagaban a la región se han reducido considerablemente. Esto se aprecia en la reducción histórica de la mortalidad infantil, en el aumento de la expectativa de vida y de los niveles de educación de la población, entre otros indicadores.

Los buenos resultados que muchas veces se han logrado no resultaron de la simple adhesión a los valores de la democracia política y social, sino de arreglos

institucionales adecuados y de la implementación de políticas públicas que han permitido el buen funcionamiento de la economía y la ejecución de políticas sociales efectivas. Hay mucha evidencia e investigaciones sobre estas experiencias, buenas y malas, que es necesario conocer y entender. Con todas sus limitaciones, hoy se reconoce que la democracia es la mejor manera de estimular la participación ciudadana y de reducir y administrar los conflictos de interés que existen en todas las sociedades. Es la combinación de economías abiertas que estimulen la creación de empleo y riqueza, de sociedades libres que incentiven la participación ciudadana, y de agencias públicas que sean capaces de implementar con competencia las políticas económicas y sociales de largo plazo, lo que permite que las condiciones de vida de la población mejoren de manera consistente y duradera. Más allá de sus resultados, la democracia, con la libertad y los derechos que establece, es un valor en sí mismo que es necesario defender y ampliar.

La democracia que reemplazó a los regímenes dictatoriales y autoritarios de las décadas de 1960 a 1980 vino acompañada de grandes esperanzas, que solo se vieron satisfechas de manera parcial. En la actualidad, ya se empiezan a observar señales preocupantes de desgaste de sus fundamentos y el renacimiento de las tendencias populistas y de valores antidemocráticos que también hacen parte de la contradictoria herencia histórica de la región. Las encuestas de opinión acerca de la valoración de la democracia muestran que, en términos muy amplios, la población todavía cree que la democracia es la mejor forma de gobierno, pero esto viene acompañado de una gran desconfianza y desprestigio de instituciones tales como el Parlamento, los partidos políticos y el poder judicial, y la aceptación de la violencia y otros comportamientos ilegales para defender los intereses de grupos sociales específicos, así como para contener la criminalidad. Una de las principales razones de este desgaste ha sido la incapacidad de las nuevas democracias de atender las crecientes demandas y aspiraciones de servicio, consumo y posición social de la población. Otra es el surgimiento de una nueva generación de problemas sociales que no se han podido controlar o eliminar con los instrumentos tradicionales de la política pública.

El gran desafío de la nueva agenda es transformar la democracia, aún debilitada existente en América Latina, en una democracia vigorosa, capaz de lidiar con los nuevos y viejos retos que se presentan. Para que esto sea posible, es necesario tener un Estado políticamente legítimo, fiscalmente responsable y técnicamente competente, que pueda actuar en cooperación y de forma complementaria con las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y el sector privado.

Es la legitimidad política del Estado la que permite a los gobernantes tomar decisiones que afectan la vida de millones de personas y que aquellas sean acatadas por la población. Esta legitimidad es aun más necesaria si se considera que las sociedades modernas no pueden funcionar sobre la base de la

democracia directa, que se expresa en la plaza pública y que fácilmente degenera en populismo y demagogia, ni por la simple agregación de los intereses privados representados en el mercado, incapaz de producir los bienes públicos que se necesitan. En democracia es natural que los gobernantes ganen y pierdan aceptación. Los procesos electorales existen justamente para garantizar que los desajustes entre las preferencias de los ciudadanos y los gobernantes no se perpetúen. La legitimidad del Estado, por otra parte, tiene que ser duradera. Si el Estado no goza de la necesaria legitimidad, la implementación de las políticas y el cumplimiento de las leyes se logran sobre la base de la imposición vertical y la intimidación, la cultura del fraude y el ocultamiento. En las democracias, el elemento central que produce legitimidad es la percepción de los gobernados de que las autoridades del Estado son sus auténticos representantes. Si los procesos electorales discriminan contra determinados sectores de la sociedad o regiones; si los procedimientos electorales son difíciles de entender; si los gobernantes y servidores públicos, a todos los niveles, actúan en función de sus intereses privados y no de los intereses de sus electores y de las exigencias del bien común, el sistema político pierde legitimidad. Más allá del proceso electoral, que requiere perfeccionamientos constantes, la legitimidad se consolida por la transparencia de los actos gubernamentales, y por los mecanismos de control externo y de balance y equilibrio entre los poderes públicos.

Además de legítimos, los Estados modernos deben ser técnicamente competentes. En el pasado, la competencia técnica de los Estados se limitaba a la obediencia formal a la letra de la ley a través de los tribunales, a la recaudación de impuestos y distribución de beneficios, a la política externa a través del cuerpo diplomático, y a la preparación militar. Los Estados modernos, además de las funciones clásicas, tienen otras funciones que cumplir, como administrar complejas políticas fiscales, estimular la economía, producir información, dar seguridad a la población, cuidar de la salud pública, mejorar la educación y la capacidad de innovación de los países, desarrollar programas sociales, proteger el medio ambiente, administrar catástrofes y garantizar la provisión de alimentos y energía para los hogares y agentes económicos, entre otras labores.

Cada una de estas actividades exige contar con personas profesionales competentes, así como con instituciones públicas capaces de acumular experiencias; asimismo, se requiere contar con la necesaria flexibilidad para incorporar nuevas ideas. Ningún Estado, ni siquiera en las democracias más modernas y avanzadas, posee condiciones y recursos materiales y humanos para implementar, por sí mismo, todas estas políticas. Las formas tradicionales de organización vertical y jerárquica de la autoridad pública, y de control burocrático y formal de sus actos, deben transformarse en estructuras mucho más horizontales de agencias autónomas y semiautónomas que sean controladas por la evaluación

de sus resultados. Las demarcaciones territoriales entre comunas (municipios), provincias o estados federativos, establecidas en el pasado como base para los procesos electorales, ya no son adecuadas para la implementación de políticas en cuestiones que no respetan estos límites, lo que exige nuevas formas de autoridad (y administración) funcional y territorial. Se requiere establecer relaciones y acuerdos con organizaciones, instituciones y empresas autónomas, semiautónomas e independientes, y desarrollar su capacidad efectiva de contratación y regulación de las actividades privadas y no estatales en beneficio del bien común.

La democracia representativa no puede ser entendida como la combinación de una sociedad pasiva, por un lado, y un Estado todopoderoso, por el otro. Una característica central de las sociedades modernas es la facilidad creciente con que circula la información, y la capacidad que tienen las personas de establecer contactos, asociaciones y de movilizarse en la búsqueda de identidades e intereses comunes; esto se ha facilitado gracias a la difusión cada vez más intensa de las nuevas tecnologías de comunicación e información. Estas nuevas formas de participación, combinadas con organizaciones más clásicas de la sociedad, a nivel de las comunidades locales, asociaciones civiles, profesionales y religiosas, instituciones educativas y culturales, los medios de comunicación y las empresas, unen a las personas en su vida cotidiana y las asocian de una manera más amplia. Las instituciones estatales, por su parte, para funcionar dependen cada vez más de los conocimientos, las evaluaciones y la participación de personas y organizaciones independientes, que son movilizadas por actividades de interés común. Muchas actividades de interés social son ejecutadas hoy por instituciones privadas, en áreas como la educación, la salud, los servicios sanitarios, el transporte público, la energía y las comunicaciones, entre otras. No hay, y no debe haber, una división tajante y a priori entre lo que son las actividades propias del Estado y las actividades que son propias o puedan ser delegadas en la sociedad civil y el sector privado. La actuación del Estado debe ser selectiva, en áreas donde ni la sociedad ni el mercado producen los bienes y servicios con la cobertura y calidad necesarias. En la medida en que la sociedad y el sector privado se fortalecen, la función del sector público debe trasladarse de la ejecución directa a la regulación, según sea requerido por el interés público.

Globalización

Vivimos en un mundo globalizado por las comunicaciones, el transporte, el comercio y las finanzas internacionales, y por la significativa presencia de empresas y organizaciones internacionales que no respetan fronteras. El orden internacional establecido en la segunda mitad del siglo XX, con todas las limitaciones

de la Guerra Fría, ha cambiado dramáticamente con la desaparición del bloque socialista, con la creación de nuevos bloques económicos, con la transformación de Asia en el polo más dinámico de la economía internacional, con el surgimiento de extensas áreas de conflicto en Asia Central y Medio Oriente, y con los movimientos terroristas de inspiración étnica o religiosa. La economía internacional es poco previsible, y requiere de los gobiernos nacionales agilidad y competencia para aprovechar nuevas oportunidades y proteger a sus sociedades de grandes crisis y fluctuaciones. Es de considerar, por ejemplo, que existen previsiones dramáticas respecto de los impactos de los cambios climáticos en la vida de los países y las personas en las próximas décadas, en un proceso global que transciende lo que cada gobierno puede hacer.

Los países de América Latina siempre vivieron bajo la influencia y el impacto de la economía y la política internacionales, primero como parte de los imperios coloniales ibéricos, luego, en el siglo XIX, bajo la influencia británica y, finalmente, en el siglo XX, bajo la égida de Estados Unidos. Los ciclos económicos internacionales crearon oportunidades y crisis económicas, la Guerra Fría ayudó a mantener dictaduras, mientras que su fin favoreció el surgimiento y la consolidación de las democracias. En las décadas de 1980 y 1990, las grandes oscilaciones de los mercados financieros internacionales trajeron inestabilidad y estancamiento para muchos países de la región y, en los inicios del siglo XXI, el surgimiento de Asia como principal motor de la economía mundial pareciera estar creando un nuevo ciclo de oportunidades y amenazas, traumatizado por la crisis económica de 2008. El término «globalización» es de uso reciente, pero la fuerte inserción y dependencia externas de los países latinoamericanos siempre existió, y continuará existiendo.

No todos los países, sin embargo, vivieron estos impactos de la misma manera ni han sabido aprovechar de la misma forma las oportunidades que han surgido. Las diferencias se explican, en parte, por la gran variedad en términos de recursos naturales y por la vulnerabilidad de las economías de diversos países, pero también por la menor o mayor capacidad que han tenido los gobiernos para lidiar con las oportunidades y limitaciones creadas por el contexto global, y de conducir de manera adecuada las agendas de política económica, desarrollo de recursos humanos, competitividad, derechos sociales y protección ambiental, cuyas dimensiones nacionales e internacionales son cada vez más inseparables.

Los Estados nacionales siguen siendo los principales responsables de la recolección de impuestos, la distribución de beneficios, la administración de los espacios públicos, la regulación de la moneda y del crédito, el control del medio ambiente y la implementación de políticas sociales. Ya no es posible para los gobiernos tratar el contexto externo como un ambiente hostil, contra el cual hay que defenderse o, en el otro extremo, renunciar a la autonomía y la responsabilidad

que tienen respecto de su población y territorio. En todo el mundo los países se asocian para reunir sus recursos, fortalecer sus economías y lidiar de manera integrada con los desafíos globales de interés común. La participación responsable y constructiva en la comunidad internacional es una responsabilidad central de las democracias contemporáneas, y una condición del desarrollo económico y social.

La globalización sugeriría una intensificación del proceso de integración de América Latina. Sin embargo, si bien la década de 1990 se caracterizó en la región por una intensa actividad en el área de las negociaciones comerciales intrarregionales, los acuerdos de integración y los procesos de liberalización preferencial preexistentes adquirieron un renovado dinamismo, así como también adquirieron prioridad las uniones aduaneras y los mercados comunes. Pero, en los últimos años, los esquemas de integración subregional han pasado por transformaciones relevantes, con marcados contrastes entre las tendencias en el Norte y en el Sur de la región. Mientras en América Central el Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA) con Estados Unidos parece estar impulsando la renovación del esquema de integración regional, en América del Sur se observa una creciente tendencia a la fragmentación, acentuada por los acuerdos bilaterales firmados por algunos países con Estados Unidos.

Esta fragmentación refleja fenómenos de fondo. Ha desaparecido la «convergencia liberal» de las políticas económicas y de inserción internacional de la década de 1990. En su lugar vemos la adopción de estrategias diversas –e inclusive divergentes. Algunos países han buscado ampliar su integración a la economía internacional por medio de la implementación de políticas de apertura comercial para bienes y servicios, y de la estabilidad de reglas y la protección a las inversiones extranjeras. Por otro lado, se ha consolidado un grupo de países que no solo se resiste a realizar movimientos más expresivos de apertura comercial, sino también a asumir compromisos con reglas en servicios e inversiones en los acuerdos comerciales. El «revisionismo» alcanza también a países recientemente muy agresivos en la negociación de ambiciosos acuerdos bilaterales de libre comercio, alegando «fatiga de negociación». Algo similar se aprecia en la aceptación o rechazo a determinados temas que forman parte de la agenda de negociación comercial internacional, mientras los países del MERCOSUR (y Chile) tienen posturas ofensivas en las negociaciones para la liberalización del comercio agrícola, los países andinos, centroamericanos y México tienden a adoptar posturas muy defensivas. En breve, las agendas de intereses comerciales no son convergentes; i.e., hay una clara segmentación de las estrategias de inserción internacional vigentes en América Latina.

Lo anterior influencia la integración regional. La visión intuitiva pro integración era «al ir juntos, somos más fuertes». Pero ella es refutada por los resultados de las experiencias de integración regional de las últimas décadas.

La importancia del comercio intrarregional es, en general, reducida, y de todos modos, muy variada. Para solo cuatro países –tres del MERCOSUR y Bolivia–, las exportaciones regionales son relevantes. Además de esto, lo que es relevante en este caso es el bloque subregional y no América Latina como región.

La funcionalidad de la integración regional en América Latina no se debe buscar en un supuesto aumento de capital político de cada país y del grupo en foros internacionales, sino en la contribución de una ambiciosa, pero pragmática, agenda de integración y cooperación a los esfuerzos nacionales de desarrollo y de consolidación de la democracia y de la paz en la región. Para generar tales objetivos, la integración debe necesariamente tener una dimensión económica, que abarque la dimensión comercial y de inversiones, energética y de infraestructura, pero también debe incluir una dimensión política, relativa a cuestiones de seguridad y defensa.

Estabilidad, crecimiento económico y competitividad internacional

Por muchos años se discutió en América Latina si sus economías estarían haciendo valer mejor sus ventajas comparativas en la producción de *commodities*, gracias a sus recursos naturales y mano de obra de bajo costo, o estimulando la industrialización a través de inversiones e incentivos públicos y protección arancelaria; si sería mejor dejar la economía en manos de intereses privados o bajo el control y comando de los gobiernos; y si la prioridad de los países debería ser la estabilidad económica, creando un ambiente favorable a la iniciativa privada y el crecimiento, aunque a costa de inflación y desequilibrio de las cuentas públicas.

En la perspectiva del siglo XXI, estas dicotomías parecen superadas. Es obvio que los países que disponen de recursos naturales deben aprovechar de las ventajas que ellos proporcionan, sobre todo en un contexto internacional de creciente demanda por energía, productos minerales y alimentos. Por otra parte, aun en las mejores condiciones, la riqueza generada por los *commodities* queda concentrada en pocas manos y está sujeta a las grandes oscilaciones de los ciclos económicos. La alternativa a la concentración de la economía en los *commodities* no es simplemente la industria, como se planteaba en el pasado, sino el desarrollo de actividades económicas modernas, intensivas de conocimiento y tecnología, que incluyen el agronegocio, el procesamiento y agregación de valor a las materias primas, la producción manufacturera y los servicios de todo tipo, para mercados nacionales e internacionales.

El paso de economías tradicionales, basadas en *commodities* e industrias protegidas, a economías modernas, de gran intensidad tecnológica, no surge de

la simple estabilización económica y de la apertura de los mercados nacionales a las inversiones y a las transferencias internacionales de tecnología. La estabilidad legal y monetaria y el acceso a las tecnologías, inversiones y prácticas empresariales más modernas son esenciales para que las economías y las sociedades se transformen y se desarrollen. Los gobiernos, por ellos mismos, no tienen los recursos humanos, organizacionales y financieros capaces de comandar las economías modernas, que echan raíces en la gran pluralidad de ideas, recursos, conocimientos y estrategias empresariales de un universo infinito de actores, de las pequeñas empresas familiares a las grandes corporaciones multinacionales. Pero es necesario que los gobiernos participen activamente de la formación de recursos humanos, del desarrollo y manutención de las estructuras de transportes y comunicación, y de la identificación y estímulo a la iniciativa empresarial en sectores considerados estratégicos y potencialmente más competitivos y productivos.

La experiencia internacional exitosa muestra que los países con crecimiento elevado y sostenido han tenido altos niveles de ahorro e inversión. A mediados de la década de 1970, países del Sudeste Asiático y de América Latina tenían niveles de ahorro similares. Dos décadas más tarde, la tasa de ahorro de los países asiáticos era superior en 20 puntos porcentuales del PIB. En particular, China ha ahorrado más de un tercio de sus ingresos cada año durante los últimos 25 años, ahorro que ha sido acompañado por altas tasas de inversión doméstica.

El crecimiento también requiere compromiso, credibilidad y capacidad de gobierno. Las economías con alto crecimiento por lo general muestran sólidas fundaciones políticas. La clase política de estas economías ha comprendido que el crecimiento no es algo que suceda solo: esto debe ser una elección de consenso, un objetivo central de los líderes y de la sociedad. En los países de alto crecimiento, la clase política ha percibido que un desarrollo exitoso conlleva fundamentalmente objetivos y compromisos de largo plazo.

Recientemente se ha planteado que los diferenciales en la situación distributiva inicial entre los países latinoamericanos y asiáticos constituirían un factor central en la explicación del mayor crecimiento relativo de los países asiáticos. Gran cantidad de estudios empíricos con diferentes grupos de países y para distintos períodos ratifican esta relación básica: *la desigualdad existente perjudica el crecimiento de largo plazo*. Una economía más equitativa es más estable desde el punto de vista político y social, lo cual genera menores conflictos y criminalidad, así como, bajo las circunstancias adecuadas, mayor crecimiento. Es posible visualizar futuros compartidos y tener horizontes de largo plazo. Esto justifica la existencia de políticas específicas orientadas hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad, sin esperar que esta reducción ocurra únicamente como consecuencia del crecimiento económico.

La inclusión de variables que miden la «calidad de las instituciones» incrementa notoriamente la capacidad explicativa de los modelos de crecimiento. Es así como el consenso actual señala que *las instituciones importan* (*institutions matter*); aun más, *las instituciones importan mucho*. La implicancia central es que las buenas instituciones desempeñan un rol más relevante que las buenas políticas económicas para inducir el crecimiento

Actualmente hay consenso respecto de la conveniencia de la estabilidad macroeconómica y de una inflación baja, existe una conciencia generalizada respecto del efecto destructivo de los desequilibrios fiscales, de las virtudes de un régimen relativamente flexible de tipo de cambio, así como existe una generalizada aceptación de la necesidad de contar con al menos bancos centrales operacionalmente independientes. El debate entre los especialistas se ha vuelto mucho más pragmático, sutil y técnico, generalmente pivoteando en relación a la mejor manera de aplicar estos objetivos generales. Es innegable que se ha avanzado mucho en la región. Estos avances en las características institucionales básicas de estas economías permiten, por otro lado, plantearse nuevas preguntas y desafíos institucionales mayores.

Un importante tema pendiente es la falta de credibilidad de la política monetaria en los mercados latinoamericanos. Aquellos países con sistemas políticos inestables o falta de mecanismos de rendición de cuentas estarán sujetos a administraciones que jugarán un juego de pozo común sobre el recurso común de la credibilidad. El resultado es que los agentes terminan esperando que los gobiernos utilicen cualquier *trade-off* disponible entre inflación y desempleo y, por ende, terminan haciéndolo cada vez que lo necesitan. Dado que las ganancias de no hacer esto usualmente son percibidas por futuras administraciones y los votantes medianos son poco sofisticados en términos económicos, hay pocas razones para no hacerlo.

Con respecto a la credibilidad de las anclas nominales en los mercados emergentes que han pasado por crisis financieras significativas, se encuentra que no se puede esperar que la recuperación de la credibilidad se alcance únicamente mediante la política monetaria. Además, las tasas de interés flotantes han sido una herramienta relevante en países con un historial de inflación baja, los tipos de cambio fijo han tendido a ser usados en países con un peor historial macroeconómico, y las metas de inflación han sido menos frecuentes que cualquier otro tipo de metas monetarias.

Sin embargo, la historia macroeconómica de América Latina no es solamente acerca de la recuperación de la credibilidad de anclas después de crisis, sino que también acerca de las dificultades cotidianas de los países en la operatoria de anclas incluso en la ausencia completa de crisis y problemas. Tanto las finanzas públicas como las políticas sociales no actúan en un vacío político: estas

están profundamente interrelacionadas. En otras palabras, ingresos fiscales y gastos sociales no son únicamente dos lados del balance fiscal, sino también dos manifestaciones de una misma realidad política y económica caracterizada por la desigualdad en el poder y la voz política de actores clave.

Las finanzas públicas en la región se han caracterizado por la baja carga tributaria, fuertemente sesgada a la tributación indirecta. Esto limita la progresividad del financiamiento fiscal y vuelve las finanzas públicas más sensibles al ciclo económico. La mayor debilidad de la tributación directa en la región es producto de estrechas bases tributarias, múltiples exenciones y franquicias, alta informalidad económica y una débil capacidad de fiscalización. Además, en muchos países hay gran cantidad de recursos naturales como fuente de financiamiento fiscal. Pese a estos factores, los países de América Latina han logrado algunos avances importantes en materia de finanzas públicas en los últimos años. Así, desde 1990 la carga tributaria ha aumentado, en promedio, en alrededor de 5% del PIB. Este incremento ha permitido reducir drásticamente los desequilibrios fiscales y aumentar el gasto social en alrededor de 2,5% del PIB. No obstante, a la luz de las necesidades sociales de la región, estos logros parecen aún insuficientes. Cabe consignar que la menor carga tributaria y su sesgo hacia los impuestos indirectos no ha generado un impacto positivo hacia un mayor crecimiento económico ni hacia una mayor equidad.

A mediano plazo, una estrategia para el desarrollo basada únicamente en políticas convencionales, esto es, en la elevación de las tasas de ahorro e inversión y en la reducción de las volatilidades macroeconómicas, por mencionar algunas, no es suficiente para alcanzar los niveles de desarrollo deseados. Para esto es fundamental que los países incrementen su capacidad de innovación. La incorporación de mayor conocimiento en las actividades económicas, la búsqueda de mejores prácticas productivas, como también las oportunidades que la innovación, en su sentido más amplio, ofrece a través de las mejoras de productos, gestión, servicios, logística y transporte, pueden, y así lo revela la evidencia, afectar la tasa a la cual los países crecen.

Ciencia, tecnología, transferencia, difusión, extensionismo tecnológico, por citar algunos, son claramente, tal como lo muestran los indicadores internacionales, nuestro lado más débil. Los países con crecimiento sostenido se beneficiaron de la importación de ideas, tecnología y conocimiento del resto del mundo. Este proceso de aprendizaje intensivo vía adopción y adaptación de innovaciones no es incompatible, sino que robustece la capacidad de generación de nuevas ideas y desarrollo de nuevas tecnologías. En contraste con otras regiones, la investigación científica y tecnológica que existe en América Latina se ha mantenido, en buena parte, aislada de las actividades económicas y de su incorporación en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Romper con este aislamiento es fundamental para que los países puedan crear, dentro de las posibilidades de cada cual, sistemas de innovación que potencien al máximo su capacidad de desarrollo y la incorporación de nuevos conocimientos para los diferentes aspectos de la vida económica y social.

Pobreza, empleo y desigualdad social

Existe hoy en día un amplio consenso respecto de los derechos sociales de las personas, que los gobiernos democráticos tienen la responsabilidad de garantizar. Estos derechos pueden clasificarse en dos grandes grupos. Primero, los que aseguran a todos igualdad de oportunidades para estudiar, trabajar y decidir sobre su propia vida; segundo, los que proporcionan protección en situaciones de inseguridad personal.[1] Sociedades como las de Latinoamérica, en que millones de personas provienen de familias con muy bajos rendimientos, empobrecidos, sin acceso a la capacitación y formación necesarias para participar plenamente de la vida económica, social y cultural, o que son discriminadas en función de su cultura, religión, lengua o color de la piel, no cumplen bien la primera función; sociedades en que las personas no tienen protección contra enfermedades, desastres naturales, cesantía y reducción de las oportunidades y capacidad de trabajo con la vejez, no cumplen con la segunda. Las primeras son políticas de inclusión, que por necesidad implican la transferencia de recursos de los más pudientes a los menos; las segundas son políticas de seguridad, en que recursos más abundantes en un momento determinado son reservados para su uso en momentos de carencia. Se trata de una diferencia importante, pero no absoluta: políticas de inclusión pueden ser simplemente compensatorias, de transferencia de recursos, o pueden buscar capacitar a las personas para que se integren de forma positiva en la sociedad, de forma tal que de alguna manera devuelvan, por medio de su actividad, los beneficios recibidos en cierto momento; políticas de seguridad pueden implicar, también, transferencias de recursos entre personas de diferentes condiciones sociales, así como entre generaciones.

La pobreza, las condiciones de empleo, la desigualdad social y los gastos sociales en América Latina están fuertemente interrelacionados. En el pasado, en la mayor parte de los países, la pobreza estaba asociada sobre todo a la

[1] El énfasis en la igualdad de oportunidades y capacidades, más que en la igualdad de resultados, es consistente con las proposiciones de Rawls y Sen, las que no alcanzan a ser analizadas con más profundidad aquí (*A Theory of Justice* (1972) y *Inequality Reexamined* (1992), respectivamente).

población rural, que sobrevivía en condiciones de subsistencia, mientras que el empleo, cuando existía, era precario, mal pagado y sin protección alguna para los trabajadores frente a la explotación económica. En las últimas décadas, gran parte de la población rural se ha desplazado a ciudades medianas y grandes, creando una nueva capa de personas que viven en asentamientos irregulares, dedicándose muchas veces a actividades económicas informales o ilegales. La creación de empleos adecuados depende del crecimiento y modernización de la economía, de la calificación de las personas, y de una legislación que garantice los derechos laborales y estimule la formalización de los contratos de trabajo. A lo largo del siglo XX, en la medida en que las economías de la región crecieron, se expandió también la capacidad fiscal de los Estados, los que empezaron a establecer sistemas de bienestar social por medio de la creación de sistemas de pensiones, salud y educación en beneficio, inicialmente, de los empleados públicos y trabajadores de las industrias más modernas en las grandes ciudades. Estas tendencias, sin embargo, no alcanzaron la plenitud, quedando restringidas por razones que incluyen el crecimiento limitado de las economías y la poca expansión de la capacidad fiscal de la gran mayoría de los países; por otra parte, incide el aumento de la necesidad de servicios y de prestaciones públicas, creadas por el crecimiento de la población y por el reconocimiento progresivo de los derechos de protección social que deben existir en las sociedades modernas y democráticas.

Dada la limitación de recursos, es razonable que las políticas sociales se orienten hacia las poblaciones en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, es importante que las capas medias, que no están en situación de pobreza aguda ni tienen los recursos para financiar sus necesidades de servicio y seguridad social, no queden desprotegidas. Para los países en los cuales la presión fiscal es reducida en relación a su producto, esto ocurre sobre todo debido a la capacidad que han tenido los sectores más ricos y políticamente más influyentes de proteger sus intereses. Sin embargo, no hay evidencia de que esto sea necesario para el crecimiento de la economía, y existen espacios importantes para el aumento de los impuestos, sobre todo los de incidencia directa en los ingresos privados.

La experiencia de las últimas dos décadas en el manejo de políticas sociales en América Latina permite tipificar varios tipos de respuestas a los problemas de limitación de recursos. La primera de estas respuestas es, indudablemente, la focalización. En segundo lugar, las limitaciones en la disponibilidad de fondos generales puede desequilibrar la asignación de recursos en favor de los programas con fuentes propias de financiamiento. Este es, por lo general, el caso de los programas de pensiones contributivas y de la medicina curativa. De hecho, el primero ha absorbido más de la mitad del crecimiento del gasto social en

América Latina en los últimos 10 años. Un tercer tipo de respuesta ha apuntado a privilegiar la cantidad o cobertura por sobre la calidad. Esto ha llevado a ofrecer soluciones educativas o habitacionales que no resultan atractivas para los sectores medios, los que han optado por recurrir a la oferta privada, estimulando con ello en muchos países el desarrollo de verdaderos sistemas paralelos de prestaciones sociales, debilitando de paso la legitimidad y el financiamiento de los programas públicos. El cuarto tipo de respuesta ha sido recurrir al sector privado como proveedor de servicios sociales. Por último, un tipo de respuesta habitual a las limitaciones de recursos es el cambio frecuente de prioridades. Estos cinco tipos de respuestas involucran altos costos de transacción, sesgos de selección y distorsiones en los sistemas de incentivos que tienden a debilitar la propia base de sustentación de la política social y la disposición de segmentos importantes de la población a colaborar en su conducción.

Sin lugar a dudas, la característica central del empleo latinoamericano es la dicotomía formal/informal. El sector informal representa en América Latina (en promedio) alrededor del 51% del empleo. Cabe señalar que la informalidad alcanza niveles muy elevados en varios países: Bolivia (73,4%), Paraguay (70,4%), Nicaragua (64,7%), Perú (65,6%), Ecuador (62,6%). El 50% de las nuevas fuentes de trabajo generadas en América Latina son empleos informales. Este tipo de empleos, por una parte, carece de protección y beneficios sociales; por otra, representa ocupaciones de baja productividad que no generan un incremento de calificación (o del *stock* de capital humano) del individuo.

El mercado del trabajo no es solo un mecanismo de asignación del factor laboral; además, es el principal instrumento de ingresos de los trabajadores. En breve, el mercado del trabajo es el factor determinante del nivel de bienestar de la mayoría de la población. Pero asimismo, este mercado del trabajo se caracteriza por la existencia de una asimetría en el poder de negociación entre empresarios y trabajadores, por la presencia de imperfecciones y fallas de mercado, y por un entorno histórico-institucional de derechos adquiridos por los trabajadores. Es por ello que la lógica de la legislación laboral está orientada a proteger y asegurar un mínimo de bienestar social a los trabajadores; esto explica el uso de medidas para incrementar la estabilidad laboral, salarios mínimos, sindicalización y negociación colectiva, y seguros de desempleo. El propósito de las medidas puede ser bien intencionado, pero su implementación puede generar rigideces legales que obstaculicen el desempeño eficiente del mercado laboral formal.

Dado lo anterior, el resultado en América Latina sería que la filosofía de la legislación laboral está fundamentalmente orientada a *proteger al trabajador del poder de los empleadores*. Por otra parte, el planteamiento dual de la desregulación total (que incluye la eliminación de los instrumentos institucionales descritos)

y la completa flexibilización del mercado laboral equivale a *darle el poder total a los empleadores*. Sin lugar a dudas, hay una solución institucional intermedia que supera las dos versiones extremas.

El tema de las relaciones laborales requiere establecer ciertos principios básicos. La cuestión central estriba en generar relaciones de cooperación entre trabajadores y empresarios, y canalizar los conflictos por vías legales, pero es necesario evitar la judicialización excesiva de estas pugnas. En América Latina predomina en muchas partes y sectores la visión de una economía cerrada y juegos de suma cero. Esto implica que en la empresa prevalece la lucha de clases, lo que gana (pierde) el empresario es lo que pierden (ganan) los trabajadores y viceversa. Pero en la actualidad estamos en un mundo globalizado en donde los juegos son negativos o positivos. Cuando el juego es negativo, la empresa no puede competir y quiebra: el empresario pierde el capital y los trabajadores pierden su fuente de trabajo. Cuando el juego es positivo, es porque la empresa se ha vuelto más productiva y entonces tiene utilidades, y los trabajadores debieran captar parte del aumento de utilidades. Esto requiere de la presencia de sindicatos profesionales que defiendan los intereses de sus afiliados.

La implementación de las políticas sociales

Diferente de los derechos civiles y políticos, que pueden ser establecidos a través de una legislación y sostenidos por la autoridad de los tribunales, los derechos sociales son «positivos», en el sentido de que requieren recursos financieros apropiados, conocimiento técnico al respecto de cómo se los debe implementar, y estructuras administrativas y organizacionales capaces de ejecutar estas acciones. El tema de los recursos es el más evidente, y está asociado a las características de la economía de los países –cuántos recursos existen–, así como a los conflictos distributivos con respecto a la presión impositiva y la distribución de los gastos públicos entre diferentes asignaciones –seguridad social, salud, educación, transportes, obras públicas y otros.

Dada su relevancia, los temas de asignación presupuestaria y las disputas políticas por la aprobación de leyes que regulan su distribución, ocupan normalmente la atención principal de políticos y observadores, dejando de lado los temas igualmente centrales, tales como la identificación de las políticas adecuadas y de los mecanismos de implementación, sin los cuales los recursos terminan por ser desperdiciados. Mientras los gastos sociales aumentan, por presión de los diferentes sectores y gracias al crecimiento de la economía y de la presión fiscal, las cuestiones de implementación tienen poca visibilidad. En la medida en que los recursos se hacen más escasos y los problemas más complejos, las

cuestiones de implementación pasan a primer plano. Es justamente en el plano de la implementación donde se manifiestan con más fuerza los conflictos de interés asociados a las diferentes políticas; es en la implementación donde prioridades equivocadas, o estructuras administrativas inadecuadas, determinan el éxito o fracaso de las políticas sociales.

Aunque muy distintas entre sí, las políticas sociales pueden ser vistas a partir de algunas perspectivas comunes: la de la equidad, donde miramos si implican o no transferencias de renta entre sectores; desde la dimensión cognitiva, en que queremos identificar la naturaleza del problema, sus causas principales, los objetivos que se persigue alcanzar por medio de las políticas, y los criterios y parámetros para su evaluación; y de los sistemas de implementación, donde consideramos las relaciones que se establecen entre las instancias gubernamentales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en su implementación. Otros temas importantes son la intersectorialidad, vale decir, la capacidad que diferentes políticas tienen de interactuar; y la capacidad que tienen las políticas de generar capital social, o eficacia colectiva, dando a las personas un sentido de participación y compromiso con las políticas que son de su interés.

Las políticas consideradas en este libro son las de transferencia de renta, protección social al desempleo y a la vejez, salud, protección de las personas contra la violencia, políticas de desarrollo de las áreas metropolitanas y formación de recursos humanos. Aunque se trate de políticas muy distintas, con aspectos técnicos y tradiciones de análisis e implementación peculiares, es posible examinar, en cada una de ellas, si son socialmente justas o injustas, en la distribución o redistribución de los recursos públicos; si están basadas en conocimientos sólidos sobre las cuestiones en que se quiere actuar, con claridad al respecto de sus prioridades y defectos: de qué manera resuelven o manejan las relaciones siempre complejas entre las agencias de gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, y si son segmentadas o integradas con otras políticas, esto es, si son dotadas de intersectorialidad. En relación a todas ellas, argumentamos que transferencias de renta y subsidios son necesarias cuando se busca la inclusión social, y son socialmente injustas cuando consolidan o acentúan privilegios.

Los *programas de transferencia condicionadas de renta* fueron creados a partir de la década de 1990 en América Latina, y hoy son adoptados en muchas partes del mundo, como una nueva modalidad de política social de estímulo a la demanda por servicios de educación y salud, que pudiera superar las limitaciones de las políticas tradicionales del lado de la oferta de servicios. Gracias a la disponibilidad de las tecnologías de computación, su administración es relativamente simple y los recursos pueden ser destinados directamente a las personas necesitadas, sin pasar por la intermediación de las burocracias administrativas.

Al ser direccionados a las poblaciones más pobres, estos programas intentan tener un impacto directo e inmediato sobre la pobreza absoluta y la desigualdad, mientras que los requisitos de condicionalidad, que requieren de acciones específicas de parte de las personas para recibir los beneficios –como mantener a los niños en las escuelas, atender los programas preventivos de salud, entre otras– pueden ayudar a las personas a que se capaciten para superar de a poco su condición de pobreza y a que sean capaces de incorporarse al mundo del trabajo y de la vida productiva.

El examen detallado de la experiencia de varios países de la región, más la literatura creciente sobre el tema, sin embargo, muestra que los resultados alcanzados están muy lejos de lo que se esperaba. La focalización de los programas es en general adecuada y hay efectos perceptibles de mejora del ingreso de las familias pobres, aunque no lo suficiente como para sacarlas de la situación de pobreza en que viven. Por otra parte, las condicionalidades son muy difíciles de implementar, y el mayor acceso a los servicios de educación y salud solamente ocurre cuando los niveles de acceso anterior eran muy bajos. No hay evidencia alguna de que estos programas hayan tenido algún efecto en los niveles educativos y de salud de las poblaciones beneficiadas. Si no hay servicios educativos y de salud de calidad, esto no se puede lograr con el simple estímulo a la demanda, cuando el único proveedor posible es el sector público, dados los bajos montos de recursos disponibles para las personas.

Excepto en el caso de Chile, con el programa Puente/Chile Solidario, a estos programas les falta la intersectorialidad, que es la capacidad de juntar, para cada persona, los recursos de protección y servicio social que necesitan para que puedan efectivamente superar su condición de pobreza y marginalidad social en que tantos viven. El ejemplo de Chile muestra que es posible tener políticas más integradas, que combinen la distribución de recursos con un trabajo individualizado junto a cada persona o familia en necesidad, y de articulación con los diferentes servicios que pueden estar disponibles para su uso. La conclusión es que, si los programas de transferencias de recursos pretenden ser más que un recurso político y electoral de corto plazo, y llegaron para quedarse, requieren de una modificación en dirección hacia la experiencia chilena, pero, por otra parte, esto es mucho más caro y complejo que los sistemas masificados de transferencias automáticas o casi automáticas de recursos hoy predominantes.

Los programas de transferencia condicionada fueron creados en parte debido a las limitaciones de *los sistemas tradicionales de protección al desempleo y a la vejez* que han existido por muchas décadas en América Latina y otras partes del mundo. La elección de mecanismos de protección social se desarrolla en un contexto de tensión permanente entre el deseo de otorgar una protección

adecuada y conocida (con beneficios definidos) y la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas y minimizar los desincentivos al trabajo formal (mediante esquemas de contribución definida). En el primer caso, los riesgos son absorbidos por el sistema, el Estado y los grupos con menor capacidad de organización y presión política (como las futuras generaciones de trabajadores). En el otro extremo, se evitan algunas redistribuciones de carácter regresivo, pero al costo de transferir al afiliado los riesgos no asegurables. El diseño óptimo probablemente recae en una combinación, en un punto medio entre ambos mundos: la protección del beneficio definido y la eficiencia de la contribución definida.

Los costos crecientes de los sistemas tradicionales de seguros de desempleo, así como de pensiones de reparto, operados por el Estado, han llevado a tentativas de creación de sistemas de ahorro individual con la participación de instituciones financieras del sector privado, de las cuales la experiencia chilena es la más conocida. El examen detallado de las características de los diversos sistemas de protección social, desde el punto de vista de su equidad, impacto en el mercado del trabajo, costos y susceptibilidad a los ciclos económicos y políticos, muestra que ninguno de ellos está libre de limitaciones importantes. Una de las principales conclusiones del debate previsional chileno es la importancia, sobre todo para naciones en vías de desarrollo, de fortalecer los pilares no contributivos de protección para los trabajadores y trabajadoras quienes, sin contar con las habilidades o la experiencia necesarias para insertarse adecuadamente en los mercados laborales formales, realizan un aporte fundamental a las economías nacionales.

Una parte importante de los sistemas de protección social son los sistemas de salud, que tienen costos crecientes para la sociedad y, cuando fallan, pueden significar situaciones catastróficas para las personas y sus familias. Las condiciones de salud en América Latina han mejorado en los últimos años, situación expresada por indicadores como expectativa de vida y mortalidad infantil; sin embargo, los cambios demográficos y los avances mismos de las ciencias médicas y de la tecnología aumentan progresivamente sus costos. Existen, además, grandes diferencias regionales y en la población de los países, en términos de recursos y acceso a los servicios de salud. Los sistemas de salud necesitan tomar en cuenta esta heterogeneidad, no solamente en lo que se refiere a los factores epidemiológicos y demográficos, sino también en lo relativo a los determinantes sociales de la salud, la estructura institucional del sector y la economía política para la generación de cambios en salud.

Las políticas de salud requieren acciones del sector público que son intransferibles, como el control de las epidemias y las actividades preventivas en general, y combinaciones entre el sector público y el sector privado para garantizar

que todas las personas tengan acceso a los servicios que necesiten. Para lograr condiciones de acceso a la salud equitativas para todos, hay que considerar la desigualdad de los orígenes de los individuos o familias. Los servicios de salud deben atender a cada uno según sus necesidades, basadas en el riesgo epidemiológico y en condiciones socioeconómicas y demográficas. Además, aunque la salud sea un valor sin precio, ella tiene un costo. El universalismo de acceso a la salud no debe ser considerado un medio, sino un fin, aceptando que el costo de la salud podría ser financiado por aquellos con capacidad de pago, a fin de que se garanticen más recursos para que el Estado atienda las necesidades de aquellos sin capacidad de pago, los cuales se beneficiarían del subsidio estatal a través de la provisión pública directa de servicios, de la transferencia de recursos o de la garantía para que las familias compren los servicios que necesitan en el mercado.

Hay una gran preocupación, en la mayor parte de los países, por regular los servicios de salud privados, pero los esfuerzos por mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos han recibido menos atención. Las formas de apropiación y distribución del producto de salud, sin embargo, son más importantes para efectos de mejorar la cobertura, equidad y calidad de los servicios, que las formas de propiedad y de gestión de las unidades de salud. No importa si la producción es organizada o canalizada por el sector privado; lo que interesa es si el alcance de esta producción genera mayores beneficios para la población.

Otro factor de inseguridad para las poblaciones en América Latina, además de los riesgos del desempleo, la vejez y la salud, es *la violencia*. Las encuestas de opinión muestran que la violencia es el primer o segundo problema más importante percibido por las poblaciones en diversos países como Argentina, Venezuela, El Salvador y Chile. Las tasas de homicidio en la región son más que el doble del promedio mundial, y mejor únicamente que las de los países de África Subsahariana. El período crítico del aumento de la criminalidad ha sucedido entre las décadas de 1980 y 1990. Recientemente, algunas ciudades importantes, como São Paulo y Bogotá, han logrado reducciones significativas de homicidios. Además de la amenaza permanente a la vida y propiedad de las personas, la criminalidad urbana tiene impactos extremamente negativos sobre las actividades económicas –como el turismo– y lleva a la sobrecarga y desorganización de servicios públicos tales como educación y salud.

Existe una amplia literatura, y poco consenso, respecto de las mejores políticas para reducir la criminalidad. Por una parte, algunas teorías manifiestan preocupación y ponen énfasis en el esfuerzo por eliminar las condiciones sociales que llevan a la criminalidad, que tienen que ver con la pobreza, la falta de oportunidades de trabajo para personas con bajas calificaciones educativas,

y con la desorganización social, que afecta la formación ética y la inclusión social de las personas. Por otra parte, están las teorías que ponen énfasis en las políticas de control y represión a la criminalidad, que tienen que ver con la actividad represiva y preventiva de la policía, las leyes y tribunales responsables por el castigo de los criminales, y los sistemas de encarcelamiento. Entre ambos tipos de teoría, están las que dan prioridad a la protección de los derechos de las poblaciones más pobres de las ciudades, que sufren tanto con la violencia como con las medidas represivas. El examen detallado de las diferentes teorías y de la evidencia empírica muestra que no hay que optar entre estas alternativas. Es necesario actuar sobre las condiciones que producen la criminalidad y proteger los derechos de las personas que son objeto de políticas represivas, pero no es posible reducir los niveles de violencia sin una acción eficiente e inteligente de la policía, junto con un sistema creíble de sanciones legales y encarcelamientos.

Un tema importante de las políticas de control de la criminalidad es el de la reorganización de los sistemas policiales. Las experiencias de amplias reformas institucionales implementadas de forma rígida, de arriba hacia abajo, no son muy alentadoras, y hay que mirar con más atención los casos en que los resultados son más claros. Cuestiones operacionales como la gestión de recursos humanos en las policías, la calificación técnica de sus miembros, el uso de indicadores para identificación de áreas críticas, buenas estrategias de comunicación con el público, y el establecimiento de relaciones de confianza entre la policía y la población que debe proteger, son asuntos que han dado buenos resultados. Es necesario reducir la violencia de las acciones policiales, así como la corrupción de las policías, la que suele venir asociada al problema más amplio del tráfico y uso de drogas ilegales.

Además de las políticas preventivas de largo plazo y de las acciones de represión y control de corto plazo, existe cada vez más evidencia en relación a que los problemas de la criminalidad y la violencia están asociados a la desorganización social que se observa sobre todo en la periferia de las grandes ciudades, reflejada en la desorganización e ilegalidad de los asentamientos, en la ausencia de sistemas de recolección de basura, en el mal estado de las calles y de las edificaciones, etc. En parte, estas situaciones tienen que ver con cuestiones más amplias relacionadas con la pobreza, pero muchas veces derivan de la ausencia de gobiernos locales motivados por cuidar de sus comunidades y del propio involucramiento de las personas con el ambiente en que viven. Políticas públicas a favor y con participación de las comunidades para la creación de espacios dignos de convivencia son, además de un importante objetivo en sí mismo, una estrategia central para reducir los niveles de violencia e inseguridad de las ciudades.

Muchos todavía piensan en las sociedades latinoamericanas como predominantemente rurales, pero su característica principal hoy en día es la concentración de las poblaciones en *grandes ciudades y conglomerados urbanos*, algunos de los cuales, como Ciudad de México y São Paulo, se encuentran entre las mayores áreas metropolitanas del mundo. Estos centros urbanos son, a la vez, polos de actividad económica, servicios y cultura, y donde se concentran los mayores problemas y desafíos que los países tienen por delante. En parte, estos problemas resultan de las concentraciones urbanas y las dificultades que tienen en relación al transporte público, la polución ambiental y las necesidades habitacionales de las personas. Pero asimismo están relacionados con la desaparición o pérdida del dinamismo de actividades industriales y de servicios antes basados en los centros urbanos y hoy desplazados a otras regiones, o eliminados debido a los cambios tecnológicos. Las políticas de recuperación de las grandes ciudades constituyen el área donde se hace más evidente la necesidad de convocar esfuerzos y competencias de parte de las autoridades públicas, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil. Las fronteras de los aglomerados urbanos sobrepasan los límites formales de las municipalidades y requieren nuevas formas de gobierno que van mucho más allá de las responsabilidades y prácticas tradicionales de los gobiernos locales, de la administración de complejos sistemas de transporte y saneamiento, así como de la provisión de servicios integrados de atención médica, seguridad y educación. La necesidad de «reinventar» las ciudades, identificando nuevas vocaciones, creando nuevas fuentes de trabajo, recuperando la calidad de vida de las personas, y volviendo a atraer talentos y recursos, no se puede concretar sin la movilización activa y el involucramiento del sector empresarial privado; el ordenamiento urbano, la eliminación o transformación de asentamientos ilegales y riesgosos para las personas, requiere que la sociedad civil se organice y comparta los esfuerzos de reforma de toda la colectividad. No es este, por cierto, un camino fácil, pero tampoco es imposible, dado que existen experiencias regionales e internacionales muy significativas que sugieren cómo se debe seguir adelante.

A mediano y largo plazo, sin embargo, ninguna de estas políticas puede tener buenos resultados si, al mismo tiempo, no mejoran los recursos humanos e intelectuales de los países. El concepto de *sociedad del conocimiento*, de uso creciente en los últimos años, resume bien el consenso que se ha establecido respecto de la fuerte interpenetración que es necesaria entre tres componentes que solían ser tratados en forma separada en las políticas sociales y económicas de América Latina: la educación, la capacitación científica y tecnológica, y las políticas económicas. El desarrollo de una economía más competitiva, el establecimiento de instituciones capaces de garantizar el funcionamiento de los mercados y de estimular la creación de nuevas fuerzas productivas, la implementación de

políticas orientadas a reducir los altos niveles de pobreza de la región, todo esto requiere de una población educada, así como de la existencia de personas e instituciones capaces de hacer uso y de abrir nuevos caminos a partir de los recursos intelectuales y de las tecnologías disponibles a nivel global.

Tal como la salud, los niveles de educación en América Latina han mejorado de forma significativa, sobre todo en términos de acceso a la escuela. La mayoría de las naciones ya ha logrado universalizar el acceso a la educación básica, pero la educación secundaria y superior son todavía limitadas. Los costos de la educación son crecientes a todos los niveles, y existen problemas de calidad que se ven como muy difíciles de superar, cuyo resultado, entre otros, es que muchas personas, si bien escolarizadas, no logran dominar las competencias básicas de lectura y razonamiento matemático. Existe una correlación muy fuerte entre los logros educacionales de las personas y las condiciones socioeconómicas de sus familias. Esta relación se hace manifiesta tanto con la calidad de los servicios educativos a que las personas tienen acceso como con las condiciones de vida y los estímulos intelectuales y emocionales que los niños reciben desde los primeros años de vida. En parte, las diferencias de logros en la educación tienen que ver con el hecho de que las familias más pudientes matriculan a sus hijos en escuelas privadas de mejor calidad o en instituciones públicas más selectivas. Hay evidencia creciente, también, respecto de la importancia de la educación temprana para los logros de una persona durante toda su vida. El proceso acumulativo de aprender y el desarrollo intelectual comienzan durante los primeros años y dependen fuertemente de las interacciones que los niños tienen con un entorno estimulante y rico en contenidos. Esto requiere de políticas de apoyo a las familias para que los parientes puedan dedicar tiempo a los hijos desde las primeras edades, así como se requieren escuelas infantiles que no sean solamente una respuesta para las necesidades de las mujeres que deben trabajar, sino que además signifiquen una experiencia educativa de calidad para los niños.

Los problemas de calidad tienen que ver también con la formación de los maestros, con la existencia o no de objetivos educativos claros para los diferentes niveles, con la presencia de modalidades educativas, sistemas apropiados de monitoreo de resultados, así como sistemas de apoyo e incentivos a las escuelas y maestros para que mejoren cada vez más la calidad de los servicios educativos. La gran mayoría de las instituciones públicas de educación en América Latina funciona de manera burocrática y las cuestiones administrativas y las demandas gremiales tienen precedencia sobre las cuestiones propiamente educativas; de ahí que la transformación y modernización de estas instituciones sea uno de los principales desafíos que la región necesita enfrentar.

Cada nivel educativo, de la educación infantil a la educación superior y el posgrado, enfrentan problemas específicos relativos a la equidad en el acceso, a

la calidad y relevancia para las personas y para la sociedad. Los costos crecientes de la educación y los beneficios privados que ella trae para los más educados, justifica que los gobiernos concentren sus recursos en atender a la población más pobre y a los niveles iniciales de la educación, o a áreas específicas de importancia social o económica, como la formación de maestros. Luego, los costos de los niveles posteriores de la educación debieran ser compartidos o asumidos por los estudiantes y sus familias, sea de forma directa, sea a través de créditos que garanticen el acceso de todas las personas con condiciones intelectuales y motivación para seguir estudiando, independientemente de su condición socioeconómica.

Los países de la región requieren también de instituciones capaces de conectarse con las redes cada vez más amplias de producción y diseminación de conocimientos científicos y tecnológicos, producidos sobre todo en los cursos de posgrado y en los programas de investigación. En algunas áreas, como economía y administración de empresas, esto puede ser financiado por el sector privado; en otras, que requieren inversiones importantes en tecnología y programas de largo plazo, las inversiones públicas son indispensables. Ningún país, incluso los más grandes de la región, tiene condiciones de reproducir, en su interior, las diferentes áreas de formación de alto nivel y de investigación tecnológica que existen en el mundo desarrollado; las políticas de posgrado e investigación universitaria, para que sean exitosas, tienen que establecer prioridades, estimular los vínculos entre la formación, la investigación y las actividades productivas y de interés social, y conectarse de forma activa con las redes y flujos internacionales de conocimiento. Las limitaciones fiscales constituyen solo uno de los factores, aunque de gran importancia, que inciden en el desarrollo de políticas sociales de mejor alcance y calidad. En las formas más tradicionales de política social, el tema central es el reparto de recursos entre las diferentes personas e instituciones que componen los sistemas de pensiones, educativos y de salud. Esta repartición se hace muchas veces a través de disposiciones legales, establecidas en función de la capacidad de movilización política de los diferentes sectores, creando obligaciones que suelen ir más allá de la capacidad financiera de los gobiernos en atenderlas, requiriendo cambios en el sistema fiscal, inflación o endeudamiento del sector público, y limitando la posibilidad de crear nuevos servicios o de tornarlos más eficientes y adecuados a las nuevas circunstancias.

Las transformaciones sociales que han ocurrido en América Latina han creado nuevas necesidades, muchas ellas de gran complejidad técnica, que los sistemas tradicionales de repartición ya no tienen cómo responder. El incremento de expectativa de vida de las personas aumentó los costos de los programas de pensión, mientras que mejoras en las condiciones sanitarias básicas han

cambiado la prioridad de las políticas de salud desde la acción preventiva hacia la medicina curativa. Así, esta requiere personal, equipos e insumos cada vez más caros. En la educación, la prioridad que se daba a las cuestiones de acceso da ahora lugar a los problemas de calidad y pertinencia, que exige mucho más capacitación por parte de maestros, directores de colegios, secretarias y ministerios de Educación. La concentración de las poblaciones en grandes asentamientos urbanos crea nuevos problemas de habitación, transporte público, criminalidad y desorganización familiar que antes, o no eran entendidos como parte de las políticas sociales, o no eran prioritarios.

Estas nuevas necesidades requieren una nueva generación de servidores públicos, y estos no han de ser simplemente, empleados públicos, sino profesionales que tengan los conocimientos técnicos y científicos específicos de sus áreas, y tampoco deben ser representantes o delegados de grupos de interés constituidos alrededor de las áreas de la política social. La administración pública, en sí misma, no tiene condiciones de proveer todas estas necesidades directamente y necesita abrir espacio para la participación de proveedores privados, creando la necesidad de sistemas de regulación apropiados para, al mismo tiempo, estimular las inversiones privadas y proteger el interés público. La implementación de estas políticas requiere la participación de los beneficiados en diferentes instancias de decisión e implementación, que maximicen el control social sobre las políticas sin que ellas sean capturadas por grupos u organizaciones específicas. En los países federados existen cuestiones de coordinación de las responsabilidades de agencias nacionales, regionales y locales que necesitan ser definidas. Finalmente, es importante que estas políticas se desarrollen en función de indicadores claros, de manera de permitir establecer metas y evaluar su cumplimiento por parte de toda la sociedad.

Conclusión

La nueva agenda para el desarrollo económico y social en democracia no es algo que se pueda crear por la simple implementación de una fórmula o de un modelo único institucional. Ella debe ser entendida como un movimiento para crear un orden político más legítimo y más competente, con capacidad creciente para enfrentar los desafíos a los que las sociedades contemporáneas están enfrentadas. Este movimiento requiere, por un lado, de la movilización de la opinión pública –convertida, en nuestros días, en un verdadero actor político–, para entender y acompañar los procesos políticos y las políticas públicas, a la vez que para darle el apoyo necesario; por otro lado, requiere la incorporación de la inteligencia, la competencia y los conocimientos acumulados en los

esfuerzos de los especialistas y gobernantes en relación a temas específicos de reforma institucional y política social. Los temas tratados en este libro –el sistema político, el orden económico, el contexto internacional, las políticas de innovación, las transformaciones de las metrópolis, la inseguridad ciudadana, las políticas sociales sobre la base de la protección social, el empleo, la educación, el medio ambiente y las transformaciones climáticas– no agotan la agenda, pero permiten ver, con algún grado de detalle, las principales cuestiones, experiencias y alternativas de implementación de políticas que se hacen imperiosas.

En los últimos años, muchos investigadores e instituciones académicas y multilaterales se han dedicado a organizar la información disponible, a analizar los diferentes aspectos de los procesos económicos, sociales y políticos de la región, y a proponer caminos y alternativas. Este libro se alimenta de esta sabiduría acumulada, en un intento de organizarla en una perspectiva de conjunto, a partir de un gran número de contribuciones de especialistas invitados a colaborar. Lo que puede haber de nuevo aquí no son los detalles o las proposiciones específicas de cada capítulo, sino la visión de conjunto sobre la situación presente y respecto del futuro que deseamos alcanzar. Se trata, sobre todo, de un camino que se busca mantener abierto, para poder seguir adelante.

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES

Ignacio Walker

Introducción 45

1. Democracia electoral 47

2. Democracia representativa 51

3. Democracia «directa» o «participativa» 55

4. Democracia de instituciones 57

5. Gobernabilidad (*governance*) democrática 62

6. Gradualidad del cambio y legitimidad de la espera 65

Referencias 69

Introducción[1]

Cómo transitar desde una democracia electoral hacia una auténtica democracia representativa –entendida esta última como «democracia de instituciones»–, en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática aparece, hoy por hoy y en una perspectiva de futuro, como el principal desafío político de América Latina.[2]

En el período comprendido entre 2005 y 2008, 15 elecciones presidenciales han tenido lugar en la región.[3] La democracia electoral, basada en la generación de cargos de representación popular mediante elecciones libres, competitivas y transparentes, tiende a imponerse en la región como nunca antes en nuestra historia. Recordemos que, hacia fines de la década de 1970, solo Colombia, Venezuela y Costa Rica celebraban elecciones libres y democráticas, por lo que se trata de un gran logro que no debe subestimarse. Sin embargo, también es cierto que, tras los procesos de transición a la democracia iniciados hacia fines

---

[1] Se agradecen los comentarios formulados a un borrador inicial de este trabajo por parte de Edgardo Boeninger, Maria Hermínia Tavares, Scott Mainwaring, Fernando Luiz Abrucio, Marcus André Melo y Cristóbal Aninat. Cabe señalar que ellos no tienen responsabilidad por el contenido de estas páginas.

[2] Dada la gran diversidad y heterogeneidad de la región, cabe señalar que las reflexiones que siguen contienen, necesariamente, un nivel de generalizaciones que muchas veces no da cuenta de las distinciones y especificaciones que habría que hacer a partir de dichas características de diversidad y heterogeneidad. Hemos excluido del análisis a los países del Caribe, por lo que generalmente tenemos en cuenta la realidad de México, América Central y América del Sur (principalmente esta última).

[3] Honduras, Chile, Bolivia, Costa Rica, Perú, Colombia, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, Guatemala, Argentina, Paraguay y República Dominicana –hemos incluido este último país a pesar de que, en estricto rigor, es parte del Caribe.

de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980, 13 gobiernos elegidos democráticamente no han podido concluir su período constitucional.[4] El contraste entre ambas situaciones nos dice bastante acerca de las tensiones y contradicciones que enfrentan las nuevas democracias de América Latina. Algunos años atrás, el titular de un reportaje en un semanario de la región reflejó esta problemática de manera elocuente: «América Latina: democrática e ingobernable» (*Siete*+7, Santiago, 29 de noviembre de 2002). Por un lado, se consolida la democracia electoral, con elecciones libres, competitivas y transparentes, y niveles no despreciables de participación electoral; por otro lado, sin embargo, existe un fuerte «déficit democrático» en la región, referido principalmente a la brecha que se advierte entre aspiraciones y realidades (PNUD 2004).

Transitar desde el autoritarismo hacia la democracia ha sido, sin duda alguna, un gran logro para la región. De hecho, podemos hablar derechamente de una consolidación de la democracia en América Latina, si por tal entendemos la institucionalización de elecciones libres y competitivas (O'Donnell 1996). Sin embargo, estamos aún lejos de llegar a una verdadera democracia representativa, en la medida en que muchos de los países de la región dan cuenta de situaciones democráticas –en muchos casos ni siquiera cabe hablar de «regímenes» democráticos propiamente tales– caracterizadas por la fragilidad de sus instituciones y la debilidad de los Estados, cuando no de formas de democracia personalistas y plebiscitarias que muchas veces llegan a constituirse en una seria amenaza para la subsistencia misma de la democracia representativa y sus instituciones.

El tránsito desde la democracia electoral hacia una democracia representativa, o de instituciones, debe acometerse en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática. Es en torno a estas tres coordenadas –democracia electoral, democracia representativa entendida como «democracia de instituciones», y gobernabilidad democrática– que discurre la presente reflexión. Tratándose de un proceso, argumentaremos que es sobre la base de la gradualidad y el reformismo que debe recorrerse este camino de profundización democrática en América Latina. Administrar los tiempos de espera y dotar a estos últimos de la necesaria legitimidad, aparece como uno de los principales desafíos a resolver.

---

[4] Hernán Siles Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005), en Bolivia; Abdalá Bucarán (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005), en Ecuador; Fernando Collor de Mello, en Brasil (1992); Jorge Serrano Elías, en Guatemala (1993); Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993); Joaquín Balaguer, en República Dominicana (1994); Raúl Cubas Grau, en Paraguay (1999); Alberto Fujimori, en Perú (2000); y Fernando de la Rúa, en Argentina (2001). Ver, sobre el particular, Valenzuela (2004).

1. Democracia electoral

Tal vez, la gran lección que hayamos podido aprender en América Latina, en nuestra historia más reciente, es la del valor intrínseco de la democracia política. Acostumbrados a toda una literatura en el campo de las ciencias sociales acerca de los «requisitos», «prerrequisitos» o condiciones «estructurales» para la democracia –la que parecía reservada para países de alto desarrollo económico o de determinadas características culturales–, hemos sido sorprendidos por la persistencia de la democracia en la región, en esta última ola democratizadora iniciada hacia fines de la década de 1970.[5] El hecho de vivir en una era postautoritaria, posrevolucionaria, posmarxista y pos Guerra Fría, con el desmoronamiento de totalitarismos y autoritarismos de distinto signo, salvo algunos vestigios del antiguo régimen, seguramente tiene mucho que ver con esta revalorización de la democracia política y sus instituciones. Los derechos humanos y la democracia se constituyen en aspectos centrales y medulares del proceso de globalización que vivimos en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural. La democracia goza así de una nueva legitimidad, aunque subsisten grandes problemas y desafíos desde el punto de vista de su eficacia práctica, la calidad de sus instituciones, así como de los problemas y desafíos en términos de la gobernabilidad.

Constituye un hecho sólido y alentador el que, desde fines de 2005, hayamos completado en América Latina 15 elecciones presidenciales, libres y democráticas (en muchos de los países latinoamericanos también se han renovado las autoridades legislativas y locales). En 8 de estas 15 elecciones (Costa Rica, Perú, Colombia, Brasil, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y República Dominicana) hubo candidatos que se presentaron a la reelección, con triunfos electorales para 7 de ellos (todos menos Bolivia, con la derrota de Jorge Quiroga): tres fueron casos de reelección alterna (Óscar Arias en Costa Rica, Daniel Ortega en Nicaragua y Alan García en Perú) y cuatro de reelección inmediata (Álvaro Uribe en Colombia, Luis Inácio Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela y Leonel Fernández en República Dominicana). Adicionalmente, en 2 de las 15 elecciones resultaron electos candidatos de la misma coalición gobernante, que correspondieron a dos mujeres: Michelle

[5] Según Smith (2005:32), solo Argentina, Chile, Colombia y Uruguay habrían formado parte de la «primera ola» de democratización. En la «segunda ola» habría que sumar a Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador, con lo que se llegaría a 10 países, de un total de 19. América Central, con la sola excepción de Costa Rica y México, se habrían incorporado como democracias electorales recién bajo la «tercera ola» democratizadora.

Bachelet en Chile y Cristina Fernández en Argentina. El oficialismo ganó en ocho casos, mientras que la oposición ganó en los otros siete casos (Zovatto 2007).

La democracia electoral suele asociarse a una concepción «procedimental» o «minimalista» de democracia, en la tradición de Joseph Schumpeter y Robert Dahl. De acuerdo a esta concepción, los siguientes son los elementos que deben ser comprendidos en una definición de democracia: la existencia de elecciones abiertas y competitivas, sin fraude, coerción o proscripciones, que determinan, a su vez, quién establece las políticas públicas, permitiendo la posibilidad de la alternancia en el poder; la existencia de sufragio universal adulto; y, finalmente, la garantía de ciertos derechos civiles tradicionales, como la libertad de expresión, libertad de organización y el debido proceso (Mainwaring y Shugart 1997: 14). Otros añaden la subordinación efectiva de los militares a las autoridades legítimamente constituidas.

Si nos atenemos al índice de Freedom House (2008), que mide los grados de libertad política y respeto por las libertades civiles, tendríamos que, en América Latina, 10 de los 19 países de la región podrían considerarse como países «libres»: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por su parte, 8 de los 19 países latinoamericanos podrían considerarse como «parcialmente libres»: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, mientras que solo Cuba correspondería a un país «no libre» en la región.

A su vez, una adaptación del Índice de Democracia de *The Economist*, que considera cinco indicadores,[6] nos da el siguiente resultado para América Latina (se anota entre paréntesis el lugar que ocupa cada país entre los 165 países considerados en el mundo):

[6] La realización de elecciones libres, transparentes y competitivas (democracia electoral); el respeto por las libertades civiles como un aspecto de la «democracia liberal»; el funcionamiento del gobierno de acuerdo al grado de implementación de las decisiones gubernamentales; la participación electoral, como un aspecto de la participación de los ciudadanos en la vida pública; y la existencia de una cultura política democrática. El informe anual de *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* (2007), que incluye un total de 165 Estados, no considera los niveles de bienestar económico y social, pues, según señala, una variedad de niveles socioeconómicos son compatibles con la democracia política.

Democracias «completas» (1-27)
- Costa Rica (25)
- Uruguay (27)
- Chile (30)[7]

Democracias «imperfectas» (o «defectuosas») (29-81)
- Brasil (42)
- Panamá (44)
- México (53)
- Argentina (54)
- Colombia (67)
- Honduras (69)
- El Salvador (70)
- Paraguay (71)
- República Dominicana (74)
- Perú (75)
- Guatemala (77)
- Bolivia (81)

Regímenes «híbridos» (83-112)
- Nicaragua (89)
- Ecuador (92)
- Venezuela (93)

Regímenes autoritarios (113-167)
- Cuba (124)

Como región, cabe hacer presente que América Latina aparece en el tercer lugar del Índice de Democracia; es decir, está por debajo de América del Norte y Europa Occidental, pero por encima del Caribe, Europa del Este, Asia y Oceanía, el África Subsahariana y Medio Oriente, y África del Norte. La mayoría

[7] Hemos incluido a Chile en esta categoría porque, a pesar de que *The Economist* lo contempla en la categoría de democracias «imperfectas», los puntajes que lo separan con Costa Rica y Uruguay son insignificantes. Adicionalmente porque, de lo contrario, Chile aparecería junto a países latinoamericanos como Bolivia (81), Guatemala (77), Perú (75) y Paraguay (71), que están mucho más atrás en la lista, pero bajo la misma denominación de democracias «imperfectas» o «defectuosas».

de las democracias «imperfectas» se encuentra en América Latina, Europa del Este y, en menor medida, en Asia. En el caso de América Latina, el informe señala que, a pesar de los avances de los últimos años, bajo la reciente ola democratizadora, muchos de los países de la región permanecen como democracias «frágiles», en especial en términos de niveles de participación política (muy bajos, comparativamente) y cultura democrática, con el fenómeno del «caudillismo» y otros elementos que la hacen aparecer comparativamente en una posición de debilidad.

Desde el punto de vista de las percepciones ciudadanas, subsiste una evaluación que da cuenta de luces y sombras en relación a la democracia. Por un lado, existe una cierta legitimidad de la democracia que puede considerarse como aceptable. Así, por ejemplo, según Latinobarómetro, un poco más de la mitad (54%) de los latinoamericanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, mientras que un 74% está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que la democracia puede tener sus problemas pero es el mejor sistema de gobierno («democracia churchilliana»). Sin embargo, solo un 37% se muestra muy satisfecho o más bien satisfecho con el «funcionamiento» de la democracia, a la vez que apenas un 20% tiene confianza en los partidos políticos y un 27% tiene confianza en el Parlamento –cabe hacer notar que un 17% considera que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible. Existiría, pues, un grado aceptable de apoyo a la democracia en la región, desde el punto de vista de su legitimidad, pero un grado considerable de insatisfacción, desde el punto de vista de su funcionamiento y eficacia práctica.

A pesar de las insuficiencias, no debe perderse de vista el hecho de que, en una perspectiva histórica, esta tercera ola democratizadora en la región da cuenta de un importante nivel de estabilidad política. Hay más apoyo popular y de las elites a la democracia que en el pasado –aunque subsiste un déficit normativo, en cuanto al soporte valórico de la democracia– y, contrariamente a lo sucedido en la historia de América Latina, los episodios de inestabildad política no han ido acompañados de quiebres democráticos y golpes de Estado. Tal vez, la demostración más evidente de esto último es que los casos de acusación constitucional (*impeachment*) –que constituyen una forma extrema de fracaso político y que proliferaron con singular fuerza entre 1992 y 2004– han sido mecanismos institucionales para resolver episodios de crisis política, sin recurrir a intervenciones militares. Como señala Pérez-Liñán (2007), América Latina experimenta nuevas formas de inestabilidad política, muy distintas de las que se conocieron en el pasado: «como en décadas anteriores, *gobiernos* que han sido democráticamente electos siguen experimentando procesos de quiebre, pero, contrariamente a lo ocurrido en

décadas anteriores, los *regímenes* democráticos no experimentan quiebres» (Pérez-Liñán 2007:3).[8]

2. Democracia representativa

Las fuerzas económicas y sociales no actúan en un vacío político. Surge, así, como aspecto central del desarrollo económico y social, la necesidad de la política y de las instituciones (Payne et al. 2006). De hecho, el «neoinstitucionalismo» ha sido la escuela predominante en el campo de las ciencias sociales en las últimas dos décadas, principalmente en la economía y la ciencia política. Fue bajo la inspiración de Douglas North y desde la perspectiva de la economía, que primero se planeó la importancia de las instituciones en la perspectiva del desarrollo (North 1990). El marcado economicismo comúnmente asociado a las reformas económicas de la década de 1990, y, principalmente, en torno al llamado «Consenso de Washington» (Williamson 1990), no hizo sino reforzar la necesidad de contar con un marco institucional que le diera sustentabilidad a los procesos económicos y al desarrollo. Más aún, las reformas de mercado hacían necesario no solo contar con un adecuado marco institucional, sino con un Estado capaz de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad (Naim 1994:32). Bajo esta lógica surgieron las reformas de «segunda generación», encaminadas, justamente, a fortalecer las capacidades estatales.[9] La trayectoria, pues, del debate intelectual y académico, y de los procesos políticos y de toma de decisiones en el campo de las políticas públicas, ha tenido como ejes temáticos las reformas económicas (de mercado), las instituciones y los Estados, en el contexto más amplio de los procesos de democratización en la región (Mainwaring y Scully 2008b).

A decir verdad, no es la democracia como tal la que está en crisis en América Latina. Ya hemos dicho que esta goza de una legitimidad como nunca antes en la región, sin perjuicio del malestar y el descontento que también existen

---

[8] Esta «paradoja de estabilidad de regímenes democráticos» se daría con el trasfondo de una forma presidencial de gobierno, como es propio del *impeachment*, y de un tipo de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que demostraría que este último no está tan desprovisto de recursos de poder institucionales como suele creerse en la realidad de una región marcada por un fuerte predominio del Ejecutivo.

[9] El propio John Williamson, quien acuñara el término del «Consenso de Washington», en su –a estas alturas– clásico trabajo sobre ajuste económico en América Latina, ahora junto a Pedro Pablo Kuczynski (2003), reconoce estos vacíos y la necesidad de avanzar hacia una mirada más comprehensiva que incluya el tema de las políticas sociales y los factores políticos e institucionales que inciden en el desarrollo.

respecto de ella, especialmente en torno a su funcionamiento. Son los sistemas políticos mismos y las distintas combinaciones de presidencialismo, multipartidismo y representación proporcional que se conocen en la región, los que explican muchas de las dificultades por consolidar una democracia estable. Así, por ejemplo, variando de un lugar a otro, el hiperpresidencialismo (presidencialismo reforzado o «presidencialismo imperial»), el gobierno por decreto presidencial, el deterioro y creciente desprestigio de la actividad legislativa, la proliferación de asambleas constituyentes, la fragmentación partidaria, los gobiernos de minoría, los sistemas electorales de representación proporcional sin límite y la consiguiente dificultad para formar coaliciones estables y mayoritarias de gobierno, la falta de correspondencia entre las mayorías representadas en el Ejecutivo y el Legislativo, la proliferación de elecciones y la no concurrencia o simultaneidad entre elecciones presidenciales y parlamentarias, la ausencia de mecanismos efectivos de pesos y contrapesos (*checks and balances*), y de control y rendición de cuentas (*accountability*), horizontales y verticales, la ausencia de una administración pública profesional (*civil service*) apoyada en cuadros técnicos competentes, y de mecanismos adecuados que velen por la equidad y la transparencia en términos del financiamiento de la política y las elecciones, todo lo anterior en el contexto de una cultura política y unas estructuras políticas muchas veces caracterizadas por la realidad extendida del clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción, son algunos de los elementos que dificultan la consolidación de la democracia en la región, bajo condiciones aceptables de gobernabilidad.

En el centro de esas insuficiencias o debilidades está la fragilidad de las instituciones de la democracia representativa, como los partidos, los parlamentos y los tribunales de justicia, entre otros. Algunos estudios procuran abordar este malestar recurriendo a la hipótesis de una «crisis de representación», la que se expresaría en el deteriorado prestigio de las instituciones de la democracia representativa, como los partidos y los parlamentos, entre otros, y que se explicaría, ya sea por la debilidad o precariedad de las instituciones, o bien por las deficiencias en el nivel de los Estados (o por ambos) (Mainwaring et al. 2006). Sea como fuere, ni la nueva legitimidad democrática que caracteriza esta ola de democratización en América Latina, ni la institucionalización de elecciones libres, transparentes y competitivas (consolidación democrática), ni los procesos de reforma económica y el mayor dinamismo económico de los años 2003-2007, han sido capaces, por sí mismos, de establecer condiciones aceptables de gobernabilidad.

Puede decirse que, con haber transitado con bastante éxito desde la dictadura hacia la democracia electoral, aún estamos lejos de haber consolidado una auténtica democracia representativa en América Latina. Esto último pasa

necesariamente por asegurar, fortalecer y perfeccionar las instituciones de dicho régimen político; a saber, gobiernos y parlamentos elegidos en forma libre y democrática, actuando con estricto apego a la Constitución y a la ley; vigencia efectiva del Estado de Derecho; igualdad ante la ley; gobierno de la mayoría y respeto por las minorías; pluralismo político; poder judicial independiente, con órganos transparentes y eficaces, capaces de velar efectivamente por los derechos de las personas y el equilibrio entre los poderes del Estado; partidos políticos sólidos y estables que actúen como vehículos efectivos de representación política; respeto y protección por los derechos y libertades fundamentales, entre otros aspectos fundamentales. La sola enumeración de estas características clásicas de la democracia representativa dejan en evidencia la enorme brecha que separa a la democracia electoral de esta última. En este contexto, la democracia representativa aparece, en la realidad de América Latina, más como una aspiración que como una realidad.

La aspiración que aquí manifestamos en términos de la necesidad de avanzar hacia una auténtica democracia representativa no es el resultado de un ejercicio puramente teórico, académico o intelectual. Cabe recordar y tener presente que todo el sistema interamericano, desde la Carta de la OEA de 1948 hasta la más reciente Carta Democrática Interamericana del 11 de septiembre de 2001, está construido expresa y declaradamente sobre la base de la «democracia representativa». En efecto, ya en el preámbulo de la Carta, la democracia representativa fue considerada como «una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región», mientras que su promoción y consolidación fueron estimados como uno de los «propósitos esenciales» y «principios» de la misma, apuntando a un «ejercicio efectivo» de la democracia representativa. Por su parte, la Resolución 1080, de 1991, «Sobre la democracia representativa», creó una serie de mecanismos para hacerla operativa de una manera efectiva, a la vez que la Carta Democrática Interamericana del 11 de septiembre de 2001 llegó a definir los «elementos esenciales» de la democracia representativa en términos del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; el apego al Estado de Derecho; la realización de elecciones periódicas, libres y transparentes basadas en el voto secreto y el sufragio universal, como expresión de la soberanía popular; un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes del Estado. Por su parte, la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, declaró que la democracia representativa era el «único sistema político» capaz de garantizar ciertos derechos y libertades fundamentales. De esta manera, la adhesión al sistema de democracia representativa constituye un compromiso ineludible de los 34 Estados americanos y, más aun, la columna vertebral de todo el sistema interamericano.

Para que la gobernabilidad democrática haga posible la cohesión social[10] se requiere de un sistema político que goce de legitimidad y eficacia práctica. Solo puede reunir estas características un sistema que sea verdaderamente representativo, un sistema que sea expresión, a su vez, de la diversidad social, capaz de diseñar e implementar políticas públicas que logren equilibrar el crecimiento de la economía, una efectiva igualdad de oportunidades y la protección de los más débiles. Afirmamos, en este sentido, que no hay sustituto para la democracia representativa. A decir verdad, no existe más que la democracia representativa. Todas las democracias conocidas, que pueden considerarse exitosas, corresponden a esta forma política de gobierno. Los mecanismos de participación y formas de «empoderamiento» (*empowerment*) ciudadano deben canalizarse a través de las instituciones de la democracia representativa. El traslado de la política a la calle es una seria amenaza para el buen funcionamiento de las instituciones. La política entendida en torno a modalidades de «acción directa» de las masas, en un sentido meramente contestatario, ya sea bajo ideologías anarquistas, fascistas o populistas, son incompatibles con la concepción de democracia representativa que aquí desarrollamos (Flisfisch 2008). En algún sentido importante, una genuina noción de ciudadanía, bajo una concepción democrática y republicana de gobierno, es aquella que se basa en la primacía de las instituciones.

En esta perspectiva, compartimos con Brennan y Hamlin (1999) que la democracia representativa es un *first-best* y una «alternativa política superior», especialmente cuando se le compara con la llamada democracia «directa» y sus diversas variantes y modalidades. Como los mismos autores lo señalan, ha existido una cierta tendencia en el campo de la teoría democrática que atribuye a la democracia directa las características de una forma superior de democracia, pero impracticable o, al menos, difícil de llevar a la práctica. Frente a esa realidad, se aceptaría la modalidad indirecta de mediación y toma de decisiones, que sería la democracia representativa, entendida como un *second-best*. La realidad de las democracias realmente existentes, sin embargo, y las que pueden considerarse como exitosas en el mundo, demuestran lo contrario; a saber, que la democracia representativa aparece como una forma superior de gobierno cuando se la compara con la democracia directa. Adicionalmente, la democracia representativa es el régimen político menos oneroso de imponer. Otros son posibles, pero sobre la base de una dosis extraordinaria de coerción –piénsese, por ejemplo, en la experiencia de las llamadas «democracias populares» (comunismo) o las «democracias orgánicas» (fascismo, nazismo) a lo largo del siglo XX, o las más recientes experiencias de los regímenes burocrático-autoritarios

[10] Sobre este último concepto, ver Tironi (2008a), Tironi (2008b), Valenzuela et al. (2008) y Gasparini et al. (2008).

en el Cono Sur de América Latina –principalmente el caso chileno–, en torno al concepto de «democracia protegida» (del pueblo, principalmente), como algunas de las alternativas que se han propuesto a la democracia representativa, de origen liberal. A continuación nos referiremos a la propuesta más actual, en América del Sur, de un tipo de democracia «directa» o «participativa».

3. Democracia «directa» o «participativa»

La crisis de representación y el «déficit democrático» que se advierten en América Latina no se resuelven sobre la base de sustituir la democracia representativa y sus instituciones, sino de perfeccionarlas y profundizarlas. En la historia de esta reciente ola democratizadora en América Latina, hemos sabido de muchos intentos por sustituir el normal funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa por formas de democracia «directa» o «participativa». Así, por ejemplo, entre 1978 y 2005 tuvieron lugar en la región 35 consultas populares en 11 países (cinco de ellas bajo situaciones autoritarias) (Zovatto 2006). Hay que reconocer que, muchas veces, esta apelación se hace justamente a partir del bajo prestigio y legitimidad de instituciones como los partidos, los parlamentos, la política y los políticos. Estas formas de democracia directa tienden, supuestamente, a reforzar los mecanismos de participación directa de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, muchas veces se cae en una verdadera manipulación de la opinión pública y del electorado, sin las «distorsiones» de los mecanismos de intermediación política que son propios de la democracia representativa, como los partidos y los parlamentos, y las instituciones comúnmente asociadas a un Estado de Derecho, como un poder judicial independiente, una Corte Suprema que vele efectivamente por la vigencia de los derechos y libertades fundamentales, o un Tribunal Constitucional que asegure la vigencia y supremacía de la Constitución y las garantías democráticas que le son inherentes. La apelación directa a las masas (opinión pública), el gobierno por decreto presidencial –al margen de las instituciones y procedimientos de la democracia deliberativa y representativa–, el uso y abuso de las convocatorias a asambleas constituyentes, entre otros, son algunas de las prácticas recurrentes detrás de este tipo de apelación.

Muchas veces, detrás de la apelación a una cierta forma de democracia «directa» o «participativa», se esconde la realidad y la práctica de una democracia personalista, populista, plebiscitaria y «delegativa».[11] Esta forma de democracia directa o participativa se presenta, las más de las veces, como una alternativa y

[11] En la historia más reciente de América Latina, O'Donnell (1996) afirma que estaríamos en presencia de democracias «delegativas», caracterizadas por la existencia de «un Ejecutivo cesarista

una forma superior de democracia, lo que suele traducirse, en la práctica concreta de su funcionamiento, en un cuestionamiento de las instituciones de la democracia representativa. Es cierto que, a diferencia del viejo populismo, surgido bajo la oleada autoritaria de las décadas de 1930 y 1940, este nuevo populismo surge no solo bajo una oleada democrática, sino con las características de una legitimidad democrática formal, como lo demuestra el hecho de que sus figuras más emblemáticas han sido elegidas en las urnas (Walker 2008). Sin embargo, en última instancia son las características personales del líder carismático y su identificación con las masas, y no el papel central de las instituciones, los elementos que definen las características de este tipo de regímenes. Como ha dicho un autor:

> a diferencia del populismo histórico, el neopopulismo está involucrado en el juego democrático. Acepta las reglas de la competencia política, pero al mismo tiempo apela a las cualidades superiores y a la legitimidad del líder, que se presenta a sí mismo como el redentor y la encarnación del pueblo y de la nación. (René Mayorga, en Mainwaring et al. 2006:135)

Bajo el temor y la crítica a la globalización y el neoliberalismo, y la sensación de desamparo asociada a ambos, se tiende a buscar refugio o protección en el viejo modelo del líder carismático y en el Estado nacional y popular. La emergencia de la democracia y la economía de mercado tienen un sentido bivalente para la gente: entusiasmo por las oportunidades y temor al desamparo. Si lo que predomina es el temor al desamparo por sobre el entusiasmo por las oportunidades, la gente corre detrás de los caudillos, de sus propuestas de democracia «con apellido», y entonces los sistemas democráticos se ven afectados, amenazados o erosionados en sus bases fundamentales. No podemos desconocer que este tipo de regímenes «con apellido» tiene bases sociales reales. La historia de «caciquismo», «caudillismo» y ejercicio personalista del poder cuenta con importantes antecedentes en la historia precolombina (caciquismo), colonial y poscolonial (caudillismo) en América Latina, en el contexto de una cultura política y unas estructuras patrimonialistas, o neopatrimonialistas, que impiden trazar una clara línea divisoria entre la esfera de lo público y de lo privado. Es más, en general, este tipo de régimen personalista es el producto o desenlace de una compleja trama de acontecimientos y situaciones que tienden a sumir a los pueblos en el malestar y la desesperanza.

---

y plebiscitario que, una vez electo, se siente empoderado (*empowered*) para gobernar como le plazca». Ver también O'Donnell (1994).

En la base de este nuevo populismo encontramos la crisis de los sistemas políticos tradicionales, de sus sistemas de partidos y sus liderazgos; el surgimiento de nuevas demandas y movimientos sociales que no logran ser satisfechos o canalizados por estos sistemas tradicionales; y la experiencia reciente, en las décadas de 1980 y de 1990, de experimentos neoliberales en extremo simplistas y dogmáticos, con graves consecuencias sociales y políticas. En este sentido, afirmamos que el problema de América Latina no es el populismo en sí mismo, sino las causas que lo originan. Muchas veces el fenómeno populista logra apelar a sentimientos y emociones que no encuentran eco ni acogida en los procedimientos formales de la democracia representativa, cuyas instituciones son vistas, a veces, como ajenas a la vida cotidiana de las personas, especialmente de los sectores populares. En muchos sentidos, este nuevo populismo ha venido a llenar, en el plano simbólico, el vacío dejado por las instituciones políticas de la democracia representativa, las que son vistas como lejanas y meramente formales, cuando no corruptas o en proceso de descomposición.

Nada de lo dicho anteriormente debe conducir a descartar la existencia de un espacio importante, en condiciones adecuadas, para la consulta directa y la participación ciudadana. Este es, por lo general, el caso del gobierno local, en que la participación directa de los vecinos y ciudadanos no es solo posible, sino a veces deseable o recomendable en cuestiones que atañen a los municipios, intendencias y prefecturas, entre otras formas administrativas del gobierno local. La modalidad de elaboración de presupuestos participativos o la determinación de prioridades en la ejecución de los presupuestos son algunos de los ejemplos que podríamos citar, y que se han intentado, con resultados mejores y peores, variando de un lugar a otro. También es posible concebir plebiscitos o referendos que tengan lugar frente a coyunturas críticas como cambios de régimen político, o temas de interés nacional en que se haga necesaria o conveniente la consulta directa a la ciudadanía. Se trata, en todo caso, de que estos mecanismos de democracia directa complementen, pero en ningún caso sustituyan, el normal funcionamiento de la democracia representativa y sus instituciones. Los plebiscitos, los referendos y los mecanismos de participación ciudadana, propios de la democracia directa, deben ser la excepción y no la regla.

4. Democracia de instituciones

Institucionalización versus personalización del poder: he ahí uno de los principales dilemas a resolver en América Latina, en lo que concierne a la cuestión de la democracia como régimen político de gobierno. Existe en la región, tal como hemos argumentado, una evidente tensión entre la democracia política

–o democracia representativa, o democracia de instituciones, que aquí utilizamos indistintamente– y la democracia personalista, populista, plebiscitaria y delegativa, que, bajo la apelación a una democracia supuestamente «directa» o «participativa», termina por amenazar, desconocer o suprimir el valor y la vigencia de las instituciones de la democracia representativa. Bajo la invocación a una democracia «de resultados», basada en la idea de una «igualdad real» y la vieja contraposición entre democracia «sustantiva» y «formal», se esconde el peligro de socavar las bases mismas, para terminar cancelando la igualdad formal que es propia de la democracia representativa y sus instituciones. Es la vieja cuestión de la democracia formal versus la democracia sustantiva.

Siguiendo a Przeworski (1991:39), definimos la democracia como un «sistema de instituciones» que aspira a obtener la adhesión espontánea de las principales fuerzas políticas (principalmente los partidos), basada en la competencia político-electoral y en la incertidumbre sobre los resultados.[12] Es esto lo característico de la democracia como régimen político de gobierno. Son las instituciones las que hacen la diferencia. Afirmamos que es la democracia de instituciones, entendida esta última como un sistema político autosustentable capaz de producir resultados concretos para sus ciudadanos, la más conducente y la más funcional al objetivo de la gobernabilidad democrática. Lo anterior es particularmente pertinente en términos de la consolidación democrática en un contexto favorable para la aparición de liderazgos personalistas en la región. Así, el mayor y mejor antídoto contra la democracia personalista radica en la consolidación de instituciones políticas democráticas; esto es, en reglas del juego o de procedimiento capaces de aplanar la cancha para que todos los jugadores puedan participar en condiciones de igualdad. La democracia debe entenderse como un sistema de instituciones capaz de garantizar que la discrecionalidad en el ejercicio de los derechos y atribuciones de los gobernantes estará acotada. Hay una tensión evidente y una suerte de *trade-off* entre la fortaleza de las instituciones y la aparición de liderazgos personalistas, tan propios de la tradición caciquista y caudillista de América Latina: a mayor fortaleza institucional, más

[12] La democracia, según el autor, correspondería a un sistema en que «los partidos pierden elecciones»; equivaldría, en este sentido, a la «institucionalización de la incertidumbre». Para ser perdurable, la democracia debe concitar la adhesión espontánea de las principales fuerzas políticas, basada en la persecución de su propio interés particular (*self-interest*). Siguiendo la teoría de juegos, el autor argumenta que la democracia debe entenderse en términos de un equilibrio de estrategias descentralizadas de fuerzas políticas autónomas. La democracia provee del «marco institucional» que hace posible la competencia de múltiples fuerzas políticas –en ese sentido sería un «sistema de instituciones». Son las instituciones y el libre juego de las fuerzas políticas que persiguen su propio interés particular, las que hacen posible un equilibrio y un «sistema de autogobierno».

acotados los liderazgos personales. El problema existe especialmente cuando los liderazgos personales concentran grandes cuotas de poder en contextos de debilidad institucional. En cambio, cuando las instituciones son sólidas y fuertes, los liderazgos personalistas pueden desarrollarse en contextos acotados. El argumento anterior no va dirigido contra el papel necesario e insustituible de los liderazgos en las democracias, sino contra la idea de que los liderazgos pueden llegar a sustituir a las instituciones. Se hace necesaria una adecuada relación entre instituciones y liderazgos para el fortalecimiento de la democracia.[13]

De esta manera, el énfasis en la democracia de instituciones no debe llevar a subestimar el papel insustituible de los liderazgos y los actores políticos. Las instituciones actúan como sistemas de incentivos sobre actores políticos que se mueven intencionalmente. Las instituciones políticas corresponden a arreglos institucionales que afectan –incentivando o restringiendo– el comportamiento de los actores políticos. Las instituciones pueden ser indudablemente cambiadas y perfeccionadas, pero hay límites a la ingeniería institucional. Las representaciones, preferencias y orientaciones de los actores deben ser tenidas especialmente en cuenta. Si bien las instituciones y los arreglos institucionales pueden llegar a hacer la diferencia desde el punto de vista de la estabilidad y la gobernabilidad democrática, ello no puede ser visto al margen del tipo de liderazgos y el papel que los actores políticos juegan en el proceso democrático.

Lo cierto es que, con representar un gran avance, no basta con la democracia electoral para consolidar una democracia estable en América Latina, en condiciones aceptables de gobernabilidad. En un informe reciente, el PNUD (2004) llama a avanzar desde la «democracia electoral» –la que considera como un avance significativo en la historia reciente de América Latina– hacia una «democracia de ciudadanos y ciudadanas». Esta última es vista como una forma superior respecto de una concepción meramente minimalista o procedimental de la democracia. Sostiene que la democracia es más que un simple método para elegir a los gobernantes. Constituye la vieja y siempre actual cuestión de la persona entendida como sujeto de derechos y deberes, en la perspectiva más amplia de una «plena ciudadanía» entendida como el ejercicio efectivo de los derechos políticos, civiles y sociales. La democracia es percibida como una «parte integral» de esta concepción más amplia de derechos, en que es el ciudadano o ciudadana, más que el simple elector, el actor fundamental. Sin desconocer los resultados obtenidos en términos del ejercicio de los derechos políticos al interior de la democracia electoral, esta propuesta apunta a ampliar de manera efectiva la «ciudadanía social». La democracia debe ser vista en términos de su

[13] Este argumento se desarrolla con mayor profundidad en Navia y Walker (2006).

capacidad para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos, incluida la amplia gama de derechos políticos, civiles y sociales. De esta manera, la democracia electoral no podría considerarse al margen de la persistencia de la pobreza y la desigualdad, los que constituyen los problemas más acuciantes en América Latina. Así, el «déficit democrático» abarcaría tanto las insuficiencias en el plano de las instituciones, lo que requiere de más y mejor democracia, como los desafíos de una mayor igualdad, en la perspectiva de un desarrollo económico y social. Existiría una contradicción entre la igualdad formal de la democracia política y la desigualdad *de facto* que encontramos en la región en el ámbito económico-social. En este contexto, la «crisis de la política» no debe entenderse como referida únicamente a los partidos y las instituciones representativas, sino también a la ineficacia de los Estados para hacerse cargo de las exigencias en el ámbito de la ciudadanía. En síntesis, «la democracia de ciudadanos y ciudadanas es más comprehensiva que el sistema político y la mera existencia de derechos políticos. La democracia debe ser profundizada hasta abarcar el ámbito de los derechos civiles y sociales» (PNUD 2004:61). La realidad de Estados débiles y democracias frágiles en América Latina, en que subsisten, contradictoriamente, la igualdad legal y la desigualdad de facto, harían necesario un esfuerzo en la dirección señalada.

Consideramos que estos contenidos del informe reciente del PNUD, que brevemente hemos reseñado, son perfectamente compatibles con el concepto de «democracia de instituciones» que aquí postulamos. A decir verdad, se trata de un concepto de ciudadanía que no puede ser visto al margen de la cuestión central de las instituciones (como que la ciudadanía es en sí misma una institución, conforme a la tradición de la democracia republicana). Como dijera un senador chileno, «la ciudadanía, para mí, consiste en tomarse en serio las instituciones» (*La Tercera* 2006). La democracia de ciudadanos y ciudadanas que recoge el informe del PNUD, teniendo como trasfondo las concepciones sobre «desarrollo humano» desarrolladas por Amartya Sen, debe ser vista como un aspecto de la democracia de instituciones que postulamos como necesaria y deseable para América Latina, en una perspectiva de profundización de la democracia representativa y sus instituciones.

Tal vez un matiz de diferencia –uno no menor, por cierto– que podríamos anotar entre el informe señalado y lo que hemos expuesto hasta aquí, es que lo que los autores del informe del PNUD denominan como «precondiciones» (o prerrequisitos) –principalmente en los ámbitos económico y social– para el buen funcionamiento de la democracia, en términos de su capacidad para resolver los problemas de la gente, no deberían ser considerados, a nuestro juicio, como elementos intrínsecos de la democracia política, o democracia representativa, o democracia de instituciones, sino de ciertas exigencias que se le for-

mulan a la democracia en términos de las condiciones de eficacia de la misma o de su gobernabilidad. Como argumentaremos más adelante, pensamos que esas exigencias, o condiciones de eficacia, se refieren a los desafíos de la «gobernabilidad», más que a atributos inherentes a la democracia como régimen político de gobierno. De hecho, las democracias que conocemos en el mundo, que son, fundamentalmente, como hemos dicho anteriormente, democracias representativas, conviven, variando de un lugar a otro, con diversos tipos de desigualdad económica y social. Cada sociedad, cada sistema político, debe discutir y pactar qué grados de desigualdad social está dispuesta a tolerar, a fin de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad.

Finalmente, postular una democracia representativa como democracia de instituciones no significa una preferencia por tales o cuáles instituciones. Tal como se ha tendido a rechazar la pretensión de «recetas únicas» (*one-size-fits-all)* en el campo de las reformas económicas, así también debe rechazarse tal pretensión en el campo de las reformas institucionales. De hecho, lo que se advierte en América Latina, en nuestra historia más reciente, es una gran (y rica) variedad institucional en la que conviven sistemas federales y unitarios; sistemas electorales proporcionales, mayoritarios y mixtos; y una gran variedad de sistemas de partidos, con diversos grados de institucionalización y fragmentación.[14] Lo mismo ocurre con la forma de gobierno, puesto que la aparente dificultad de conciliar formas presidenciales con sistemas multipartidistas –lo que ha sido suficientemente documentado en la literatura– va encontrando diversos tipos de respuestas propias de la realidad latinoamericana, como el llamado «presidencialismo de coalición». Más que mirar el presidencialismo latinoamericano como una suerte de «anomalía», debe ser visto como un modelo específico que se ubica en algún lugar intermedio entre el presidencialismo estadounidense –bipartidista, basado en una muy particular fórmula de peso y contrapesos (*checks and balances*), y en una cierta manera de relacionarse entre el Ejecutivo y el Legislativo– y el parlamentarismo europeo, que correspondería a la forma más acorde de una democracia multipartidista. Lo cierto es que no hay instituciones ideales. Lo anterior también se extiende a la cuestión de la forma de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo). Antes bien, se debe notar que existe una variedad institucional que, en la realidad actual de América Latina, debe llevarnos a alejarnos de posturas dogmáticas para asumir una mirada de

[14] Dani Rodrik señala, en el campo económico, que lo que verdaderamente importa en el nivel de las instituciones es la función que cumplen más que la forma particular que asumen, lo que traduce en la fórmula de «*one economics, many recipes*», o la idea de que «*institution function does not determine institutional form*» (Rodrik 2007). Lo mismo puede decirse de las instituciones políticas, las que pueden adquirir diversas formas, sirviendo a un mismo objetivo o función.

mayor pragmatismo, escogiendo entre un menú de opciones que pueden ser conducentes al mismo objetivo de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad.[15] Lo que importa, a decir verdad, más allá de tal o cuál institución en particular, es la combinación de instituciones, o el tipo de arreglos institucionales que permiten avanzar hacia el objetivo de la gobernabilidad, atendiendo a la realidad de cada país.

5. Gobernabilidad (*governance*) democrática

La democracia representativa o de instituciones, a pesar de ser una condición necesaria, no es una condición suficiente para asegurar la gobernabilidad democrática. Antes de pasar al análisis más pormenorizado de esta última, especialmente en lo que se refiere a las instituciones de gobierno en América Latina (poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial), conviene hacer una precisión en relación al concepto mismo de gobernabilidad democrática. Este último término adquiere una cierta complejidad si tomamos lo que en inglés se denomina *governance*, referido a la capacidad de los gobiernos democráticos de producir o asegurar ciertos resultados en los campos económico y social. Se le vincula, así, más a las políticas (*policies*) que a la política, los procesos políticos y las instituciones políticas. Se habla, por ejemplo, del desempeño (*delivery*) de las democracias y de su capacidad de asegurar no solo ciertas condiciones de legitimidad de las instituciones políticas, sino ciertos resultados en los ámbitos económico y social, desde el punto de vista de su eficacia práctica y su funcionamiento. En el trasfondo de esta concepción se recoge una cierta percepción a nivel de la opinión pública latinoamericana, manifestada en diversos estudios cualitativos y cuantitativos, de que los sistemas políticos –y los Estados– darían cuenta de una cierta incapacidad para atender adecuadamente las demandas sociales de la población. Esto conllevaría un riesgo de pérdida de legitimidad del

[15] El mismo Rodrik señala que, en el campo de las reformas de políticas en los países en desarrollo, muchas veces debe optarse por *second-best institutions* –no necesariamente *best-practice institutions*– a partir de fallas de mercado o de gobierno en contextos específicos que no pueden ser removidos en el corto plazo. En las experiencias de los países en desarrollo –y también de los países desarrollados– existiría una variedad de formas institucionales para servir a ciertos fines u objetivos. A diferencia del sesgo en favor de las «mejores prácticas» que son postuladas por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI o la OMC, muchas veces los reformadores del mundo real (en desarrollo) operan en un *second-best environment* (Rodrik 2008). Lo anterior no significa renunciar a la búsqueda de esas mejores prácticas, sino reconocer que la realidad es mucho más compleja.

sistema y, eventualmente, de ingobernabilidad, con la consiguiente búsqueda de «alternativas» a las instituciones de la democracia representativa.

En el campo de la teoría política y de la política comparada, diversos autores señalan la necesidad de ir más allá de la democracia como régimen político de gobierno, para incluir esta dimensión económica y social. Así, por ejemplo, Przeworski (1991) señala la necesidad de vincular el tema de las «instituciones» con el de ciertas «condiciones» económicas y sociales, en un sentido de resultados sustantivos –la vieja cuestión–, como él mismo señala, de las «condiciones sociales de la democracia» (1991:26). De una manera similar, O'Donnell (2004) afirma que el «régimen democrático» es un «componente fundamental» de la democracia, pero es «insuficiente» para una adecuada conceptualización de la democracia (2004:9). Según el mismo autor, la democracia política, o la poliarquía, o el régimen democrático –los que considera términos intercambiables–, no son suficientes para la cabal comprensión de la democracia en términos de una ciudadanía amplia, como ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales.

Por su parte, Mainwaring y Scully nos ofrecen una definición de *democratic govenance* en términos de «la capacidad sostenida de los gobiernos democráticos de implementar políticas efectivas con miras al bienestar político, social y económico de un país» (2008a:113). Así, una «governanza» democrática exitosa (*successful democratic governance*) estaría dada por la capacidad de los gobiernos para mantener una razonablemente alta calidad de las prácticas políticas, en términos de contribuir a que sus países progresen económicamente, proveyendo a sus ciudadanos de seguridad y a la vez haciendo frente, de manera efectiva, a los principales problemas sociales de pobreza, distribución del ingreso y servicios sociales. Se trataría, pues, no solo de gobernar democráticamente, sino de hacerlo de manera efectiva, velando no únicamente por la buena salud de las instituciones democráticas, sino por el buen desempeño del Estado, en términos de los resultados concretos en el campo de las políticas públicas. Finalmente, entre otros ejemplos que podríamos citar, Payne et al. definen la «gobernabilidad democrática» como una que «incluye la capacidad para adoptar e implementar decisiones que respondan adecuadamente a los problemas económicos y sociales más acuciantes de un país» –con el trasfondo, agregan, de la «inestabilidad política» y la «debilidad institucional» de América Latina entre las décadas de 1950 y 1980 (2006:86).

En estas líneas distinguimos entre lo que son los atributos o cualidades intrínsecas de la democracia como régimen político de gobierno y lo que son las condiciones, incluidas las de tipo económico y social, desde el punto de vista de las exigencias de la gobernabilidad (*governance*). En este sentido, afirmamos que la gobernabilidad democrática comprende la estabilidad política, el progreso económico y la paz social (Boeninger 2007). En un sentido amplio,

entendemos por gobernabilidad democrática la capacidad de una sociedad para gobernarse a sí misma y, en un sentido más acotado, la capacidad de los sistemas políticos y sus instituciones –y del Estado, en definitiva– para absorber, canalizar y procesar, pacíficamente y en términos efectivos, las demandas de la ciudadanía en los ámbitos económico y social. Esto se hace particularmente necesario de definir, en términos conceptuales, en el caso de América Latina, enfrentados a una verdadera revolución de las expectativas, como la que tiene lugar en la actualidad, en el marco de los procesos de democratización de las instituciones, crecimiento económico y profundos cambios sociales de la última década y media. Esta revolución de las expectativas implica impaciencias mayores o, dicho de otro modo, un grado menor de tolerancia hacia las desigualdades sociales que permanecen, a través de la historia, como un verdadero elemento de continuidad entre el antes y el después de los recientes –y no tan recientes– procesos de democratización. En última instancia se trata de la capacidad de la democracia de hacerse cargo del desafío de la cohesión social en América latina, entendida esta última como «aquella fuerza o acción mediante la cual los individuos pertenecientes a una sociedad se mantienen unidos», o el «pegamento» que aglutina a los miembros de una sociedad entre sí y con la propia sociedad (Tironi 2008b:323-324).

Los países de América Latina –y de la región en su conjunto, dentro de su «heterogeneidad estructural» y de la enorme diversidad que la caracterizan– han pasado a ser países de ingresos medios, en proceso de integración a la economía mundial, con profundos cambios en sus estructuras económicas y sociales. Con algunas excepciones, ya no se habla de subdesarrollo sino de países –y de una región– en desarrollo. En este sentido, los desafíos de la gobernabilidad democrática imponen a los regímenes democráticos ciertas exigencias que son necesarias de cumplir si se quiere consolidar la estabilidad política, el progreso económico y la paz social. La mejor demostración de que estas exigencias que impone la gobernabilidad sobre los regímenes democráticos no son atributos inherentes a estos últimos, es que diversas democracias conviven en el mundo con distintos niveles de desarrollo económico y social. Esto, que es cierto en general, lo es aun más en el caso de América Latina: «América Latina es la única zona que combina regímenes electos democráticamente en todos sus países (salvo Cuba), con altos niveles de pobreza (40%) y con la distribución más desigual del mundo» (Zovatto 2007:24). A pesar de los significativos avances en términos de reducción de la pobreza, desde un 48% en 1990 hasta un 36% en 2007, según cifras de la CEPAL, y del crecimiento económico, entre un 4 y un 5% para el período comprendido entre 2003 y 2007, la región sigue siendo, junto con el África Subsahariana, la más desigual del mundo.

En definitiva, sostenemos que la necesidad de un cierto desempeño (*performance*, *delivery*, en términos de *policies* y *governance*) en los ámbitos económico y social, debe entenderse como una exigencia que se le formula a la democracia desde el punto de vista de la gobernabilidad, sin que corresponda necesariamente a un elemento intrínseco de la democracia, definida como régimen político de gobierno. En otras palabras, la democracia política –o representativa, o de instituciones– puede convivir con distintos niveles de desigualdad social, sin perjuicio de que su desempeño económico y social tendrá efectos desde el punto de vista de la gobernabilidad.

6. Gradualidad del cambio y legitimidad de la espera

La democracia no debe entenderse únicamente en términos de un régimen político de gobierno, referido al papel de las instituciones, sino también como un proceso político. El arte de la política (Cardoso y Setti 2006) y el arte de gobernar consisten, precisamente, en equilibrar la democracia como «sistema de instituciones» y la democracia como proceso político. Ello nos remite principalmente al tema de los cambios en democracia, y de los ritmos, tiempos, profundidad y modalidades del cambio social. La democracia no excluye el cambio –muy por el contrario, lo hace posible, especialmente en la medida de que cuente con instituciones autónomas, adaptables, complejas y coherentes, según la clásica definición de Huntington (1968). La democracia tampoco excluye ni desconoce el conflicto, que es inherente a toda sociedad, sino que muy por el contrario, la democracia es, hasta cierto punto, la institucionalización del conflicto. Lo que la democracia requiere, a fin de evitar un conflicto generalizado que, a la vez, y dependiendo de las condiciones y circunstancias, pueda devenir en crisis, vacío de poder y, en el extremo, en un proceso de quiebre, es que las instituciones caminen de la mano –por así decirlo–, y en forma coherente con los procesos políticos y sociales. No cualquier cambio ni a cualquier ritmo, velocidad o profundidad, o bajo cualquier modalidad, es tolerado por una democracia representativa o de instituciones en condiciones adecuadas de gobernabilidad.

Esto es relevante a la luz de nuestra historia más reciente en América Latina. En lo político, la democracia se extiende por la región como nunca antes en nuestra historia. En lo económico, los mercados y el crecimiento juegan un papel fundamental en la perspectiva del desarrollo –aunque están por verse las implicancias y consecuencias de la crisis financiera de septiembre de 2008–, a la vez que, en general, y con distintos grados de avance, la apertura económica y la liberalización del comercio se abren paso acorde con las exigencias

de la globalización, en la perspectiva de la inserción internacional de nuestros países.[16] Con todo, la persistencia de la pobreza y la desigualdad sigue siendo uno de los signos más distintivos y característicos de América Latina. Es aquí, precisamente, donde residen los principales debates y diferencias en la región: particularmente, en torno a la cuestión de cuáles son las políticas sociales y las estrategias de desarrollo más eficaces para hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Cómo conciliar democracia política, crecimiento económico y equidad social, es el principal desafío que enfrentan los países de la región.

La persistencia de la pobreza y la desigualdad se hace aun más patente e inaceptable en la medida en que hay más democracia y más crecimiento en la región. La democratización, la urbanización y la globalización hacen más visible la exclusión, mientras que se desarrolla una mayor conciencia en lo que se refiere a los costos económicos y políticos de esta última. Todo lo anterior hace necesario asignarle una importancia estratégica a la problemática social, con horizontes de mediano y largo plazo, dándole continuidad a las políticas, más allá de los ciclos electorales y económicos de corto plazo.

Lo anterior implica una opción estratégica por la estabilidad. El sentido estratégico de las políticas sociales y la continuidad de las mismas suponen un horizonte de estabilidad. Esto último, tanto en términos de estabilidad macropolítica (democracia), como de estabilidad macroeconómica (democracia sin inflación). Así como el Estado tiene la obligación de garantizar ciertos bienes públicos tales como la seguridad, tiene también la obligación de asegurar estabilidad macroeconómica, entendida esta última como un bien público. La inestabilidad golpea principalmente a los sectores de menores ingresos. La estabilidad, en un sentido positivo, es una condición necesaria, aunque no suficiente, del crecimiento económico y la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Con el trasfondo de una historia de inestabilidad política, que está dada por las oleadas de democracia y autoritarismo que hemos conocido en la región, y una historia de inestabilidad económica (inflación, hiperinflación, déficits fiscales crónicos, crisis de balanza de pagos, abultadas deudas externas, entre otros), es un imperativo en el nivel de la ética de la responsabilidad asegurar condiciones de estabilidad política y económica para el progreso, el bienestar y el desarrollo de la región. Adicionalmente, los ciclos de la economía, de *boom* y *bust*, y la vulnerabilidad frente a los *shocks* financieros externos, requieren de una perspectiva

[16] A este respecto tenemos muy en cuenta las conclusiones del documento final de la APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), celebrada en Santiago de Chile, en diciembre de 2004, las que señalaban que la apertura económica y la liberalización del comercio no deben entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio tras la búsqueda de un «crecimiento equitativo y sustentable».

de futuro, de mediano y largo plazo, que establezca algún tipo de control sobre las variables de corto plazo y los ciclos electorales. La responsabilidad fiscal, las políticas económicas anticíclicas, la autonomía de la autoridad monetaria, la existencia de instituciones de mercado –y de instituciones, en general–, y de adecuadas regulaciones económicas, la rendición de cuentas (*accountability*) y, sobre todo, la construcción de acuerdos básicos, son algunos de los desafíos en la búsqueda de la estabilidad, procurando asegurar un cierto grado de predictibilidad a la vida diaria de los ciudadanos y ciudadanas.

De alguna manera importante, la democracia es una carrera entre la esperanza y la desesperanza; una carrera, por lo tanto, que desconfía de las soluciones –o las promesas de soluciones– inmediatas, de corto plazo, hechas de la noche a la mañana (*overnight*). Lo anterior requiere de una administración de los tiempos de espera, dotando a estos últimos de la necesaria legitimidad, a fin de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad. Lo que hay detrás de un cierto (y muy justificado) descontento, malestar o *malaise* en América Latina, es una suma de injusticias e impaciencias que, muchas veces, se traducen en la búsqueda de un líder carismático que termine por proporcionar una cierta sensación de identidad y pertenencia, bajo la promesa de una satisfacción inmediata de las demandas sociales. De lo que se trata, más bien, es de gobernar de una manera que haga creíble (y legítima) la espera, impidiendo la tentación de cambios radicales, de tipo revolucionario, y de las promesas fáciles, de tipo populista, a la vez que enfrentando las causas y removiendo las condiciones que conducen a uno y otro.

Lo anterior requiere de instituciones para la gradualidad, como un aspecto central de lo que hemos denominado «democracia de instituciones». Se trata de procesos e instituciones que recojan la verdadera naturaleza de la política como el arte de lo posible, en un sentido «hirschmaniano» de «posibilismo» (Hirschman 1973).[17] Este argumento no debe entenderse en un sentido conservador, de defensa del statu quo, o de un cierto orden social o político. La democracia hace posible el cambio, especialmente en la medida de que sepa equilibrar las instituciones políticas y los procesos de cambio. El «posibilismo» busca justamente ir más allá de lo meramente «probable», que es el ámbito propio de las ciencias sociales, para ampliar los límites de lo posible, sin prejuzgar sobre la profundidad de los cambios, sino más bien velando por la sostenibilidad de los mismos. Se trata, en definitiva, del «efecto túnel», que plantea el propio Hirschman, que

[17] Hirschman señala la necesidad de ampliar los límites de lo posible, dentro de la lógica de lo que es posible hacer y obtener. Expresa, a la vez, su desconfianza en el cambio radical o revolucionario, al que califica de «voluntarismo», y también respecto del rol del «economista puro», que desconoce la dimensión política de las cosas.

es el que permite dotar de legitimidad a la espera; esto es, en la medida en que uno es capaz de ver la luz al final del túnel, estará en mejores condiciones de pagar los costos que impone la espera en el corto plazo.

En términos de las estrategias de desarrollo que se han conocido en la región, del necesario proceso de aprendizaje asociado a las mismas y de nuestra historia más reciente, esto tiene mucho que ver, siempre en una lógica hirschmaniana, con lo que se ha dado en llamar la «economía política de lo posible». Esta es lo contrario a la «economía política de lo imposible», que caracterizó a América Latina en la era de las utopías, las «planificaciones globales» y a la «economía política de la impaciencia» que caracteriza, muchas veces, a los regímenes populistas.[18] En el fondo, esta concepción de la democracia desconfía profundamente de los «atajos», y si hay algo que debiéramos haber aprendido en la historia más reciente –y no tan reciente– de América Latina, es que no hay atajos en el camino del desarrollo y la democracia para la solución de los grandes problemas socioeconómicos. Es la reforma gradual la que hace posible, viable y legítimo el cambio social en democracia.

Lo anterior cobra aún mayor importancia y significación en una región como América Latina, que viene de vuelta –así queremos creerlo– de los «paradigmas» y utopías que convirtieron a la región en un verdadero laboratorio social en el que distintos «experimentos» tuvieron lugar, por lo general acompañados de una fuerte polarización política. Los costos de estos experimentos de cambio radical, revolucionario o autoritario (o ambos), y la opción por una economía política de lo imposible, o de la impaciencia, solieron pagarlos los pueblos y, muy particularmente, los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Venimos de vuelta de los paradigmas y nos encaminamos (o debiéramos hacerlo) en la dirección de un mayor pragmatismo, animados por una mirada esperanzada, pero sin ilusiones. En el trasfondo de este tema está también la cuestión de qué tipo de igualdad queremos: si de resultados inmediatos o de oportunidades efectivas. Los tiempos de espera son distintos en uno y otro caso. Los niveles de paciencia o impaciencia también lo son.

Lo anterior remite a la cuestión muy central de qué tipo de desigualdad puede tolerar una democracia. Cambio eficiente es aquel en que algunos mejoran sin que otros empeoren. El problema del neoliberalismo –que muchas veces aparece como la contraparte del neopopulismo (y a veces se constituye en su antecedente principal)– es que no hay un mayor apoyo o preocupación por la suerte de los «perdedores». En democracia, especialmente en la era de la globalización, por las percepciones de incertidumbre e inseguridad asocia-

[18] Ver, sobre el particular, Santiso (2006).

das a la misma, hay que hacerse cargo de los perdedores y construir redes de protección social que especialmente atiendan a los sectores más vulnerables de la sociedad, que viven entre la incertidumbre y la inseguridad. Lo anterior es particularmente necesario en tiempos de crisis. La espera está muy relacionada con la capacidad de persistir en torno a ciertas convicciones compartidas basadas en la confianza en las instituciones –más que en los liderazgos personales– y en un sistema de financiamiento estable y de gestión eficiente de los programas sociales. Así pues, el cambio gradual o incremental y la legitimidad de la espera se convierten en uno de los principales desafíos que enfrenta América Latina en la hora actual y en una perspectiva de futuro.

Referencias

Boeninger, E. (2007). *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: Uqbar editores.

Brennan, G. and A. Hamlin (1999). «On Political Representation.» *British Journal of Political Science*, Vol. 29, Nº 1.

Cardoso, F. H. e R. Setti (2006). *A arte da política (a historia que vivi)*. Rio de Janeiro: Civilizacâo Brasileira.

Flisfisch, A. (2008). «¿Hay alternativas a la democracia representativa? Democracia representativa, régimen e institucionalidad, la política y los políticos.» Manuscrito. Taller «Círculo de Debates del Futuro», dirigido por Edgardo Boeninger (CIEPLAN).

Gasparini, L., M. Horenstein, E. Molina y S. Olivieri (2008). *Polarización económica, instituciones y conflicto*. Santiago: Uqbar editores.

Hagopian, F., and S. Mainwaring (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press.

Hirschman, A. (1973). *Desarrollo y América Latina (obstinación por la esperanza)*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Mainwaring, S., A. M. Bejarano, and E. Pizarro Leongómez (2006). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, S. and T. Scully (2008a). «Latin America: Eight Lessons for Governance.» *Journal of Democracy*, Vol. 19, Nº 3, 113-127.

—— (2008b). «Democratic Governance in Latin America.» Stanford University Press. En prensa.

Mainwaring, S., and M. Soberg Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Naim, M. (1994). «Latin America: the Second Stage of Reform.» *The Journal of Democracy*, Vol. 5, Nº 4, 32-48.

Navia, P. e I. Walker (2006). «Gobernabilidad democrática en América Latina (instituciones y liderazgos).» *Serie Estudios Socio/Económicos*, Nº 29, CIEPLAN.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press

O'Donnell, G. (1994). «Delegative Democracy.» *Journal of Democracy*, Vol. 5, Nº 1, 55-69.

——. (1996). «Illusions about Consolidation.» *Journal of Democracy*, Vol. 7, Nº 2, 34-51.

Payne, M. J., D. Zovatto y M. Mateo Díaz, eds. (2006). *La política importa (democracia y desarrollo en América Latina)*. Washington D.C.: BID.

Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidencial Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press.

Rodrik, D. (2007). *One Economics, many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

——. (2008). «Second-best Institutions.» Working Paper 14050. Nacional Bureau of Economic Research.

Santiso, J. (2006). *La economía política de lo posible en América Latina*. Washington D.C.: BID.

Smith, P. (2005). *Democracy in Latin America (Political Change in Comparative Perspective)*. New York: Oxford University Press.

Tironi, E. (2008a). *La cohesión social latinoamericana*. Santiago: Uqbar editores.

——, ed. (2008b). *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago: Uqbar editores.

Valenzuela, A. (2004). «Latin American Presidencies Interrupted.» *Journal of Democracy 15* (4), 5-19.

Valenzuela, E., S. Schwartzman, J.S. Valenzuela, T.R. Scully, N.M. Somma y A. Biehl (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Uqbar editores.

Walker, I. (2008). «Democracy and Populism in Latin America.» Working Paper 347. Kellogg Institute, Notre Dame University.

Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How much has Happened*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Williamson, J., and P. P. Kuczynski, eds. (2003). *After the Washington Consensus*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Zovatto, D. (2006). *Latinobarómetro*. Corporación Latinobarómetro, Santiago.

——. (2007). «Balance electoral latinoamericano.» En C. Malamud et al. *Anuario Iberoamericano*. Madrid: Agencia EFE y Real Instituto Elcano, Ediciones Pirámide.

Fuentes electrónicas

www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf
www.latinobarometro.org

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Simon Schwartzman

1. Los valores de la democracia: ciudadanía ampliada y el imperio de la ley 73

2. Democracia directa y sistemas representativos 75

3. Representatividad y gobernabilidad 76

4. Partidos políticos y movimientos sociales 77

5. De la democracia liberal a la democracia social 80

6. El contexto ético y moral de las sociedades democráticas 82

7. Las instituciones de gobierno en América Latina 84

El Parlamento 85

El Ejecutivo 88

El fortalecimiento del servicio público 89

Control, regulación y formas gerenciales del Ejecutivo 92

El poder judicial 95

8. Por una nueva gobernabilidad 97

9. Conclusión: la construcción de la democracia en América Latina ... 99

Referencias 100

1. Los valores de la democracia: ciudadanía ampliada y el imperio de la ley

La idea de democracia, como gobierno que se ejerce por los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, surge en la antigua Grecia. Luego, gana terreno en el mundo moderno –especialmente en los siglos XVII y XVIII– con el fortalecimiento del Parlamento inglés, la independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, y es la forma predominante de gobierno en nuestros días en la mayor parte del mundo. Las democracias modernas se basan en dos valores centrales: la ciudadanía ampliada y el imperio de la ley. La ciudadanía ampliada es el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales de las personas –los derechos a la libertad, expresión y participación política, y a una vida digna y con igualdad de oportunidades para todos. La expresión «imperio de la ley» (*rule of law*) consagra el principio de que existen reglas acordadas por la población, a través de sus instituciones legislativas y jurídicas, que regulan las relaciones entre las personas y entre estas y el Estado, y se sobreponen a los intereses o preferencias individuales o grupales –nadie está por encima de la ley.

A lo largo de los siglos, el concepto de ciudadanía, antes limitado a los hombres adultos, con exclusión de esclavos y extranjeros, se ha ido ampliando hasta alcanzar, en las sociedades modernas, bajo regímenes democráticos, una casi universalización de los derechos ciudadanos. Es así como, hoy por hoy, la democracia es inseparable del respeto por los derechos individuales, el pluralismo político, el respeto por las minorías, la participación de los ciudadanos en la elección de sus autoridades, la garantía de defensa contra el poder arbitrario de los gobernantes y, en forma creciente, la introducción de los derechos sociales. Un concepto amplio de ciudadanía, en términos del

ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, tiende a imponerse en las democracias contemporáneas.

Una de las fortalezas de la democracia, pero también una de sus debilidades, es la separación que introduce entre la vida pública y la vida privada de las personas. En los regímenes totalitarios esta distinción no existe. En ellos, las capas dominantes de la sociedad esperan que los gobiernos encarnen y se hagan cargo de todos los aspectos de la vida (materiales, espirituales, comunitarios y religiosos), a la vez que se dan el derecho de interferir y comandar la vida privada de las personas, también en todos sus aspectos. En las democracias, las esferas de autoridad de los gobiernos están delimitadas de manera explícita y las personas son libres para vivir y actuar como deseen, con el límite de la garantía de los derechos de los demás. Es por esto que los regímenes democráticos son los más capaces de acomodar las diferencias, procesar en forma pacífica las disputas de interés y preferencias que ocurren en todas las sociedades y de garantizar, en el mediano plazo, los derechos sociales de igualdad de oportunidades, empleo, educación, salud, protección social y padrones dignos de vida para todas las personas. En los regímenes totalitarios, las disputas políticas se transforman con facilidad en conflictos radicales entre el bien y el mal, entre amigos y enemigos, que muchas veces conducen a la violencia y a la eliminación física de los adversarios.

La debilidad de las democracias, sin embargo, reside en que las personas, especialmente en tiempos de cambio y de crisis, esperan de sus gobiernos más que la simple administración de los servicios y el procesamiento pacífico de los conflictos de interés. Las democracias modernas fueron creadas a partir de la constitución de los Estados nacionales, los que muchas veces han tratado de ir más allá de la simple administración de los intereses comunes, en busca de representar –y a veces crear–, ciertos valores cívicos de identidad cultural, con apelaciones nacionalistas, religiosas o étnicas que van más allá del sentido de la democracia como garantía de los derechos ciudadanos. Si, por una parte, esta ampliación de funciones ha traído una cierta legitimidad y apoyo a los gobiernos, ella también, especialmente cuando se le asume en forma exagerada, ha permitido abrir espacios a las experiencias totalitarias que terminaron por destruir los fundamentos mismos de la democracia. El siglo XX estuvo marcado por una larga y dolorosa historia de democracias fracasadas y regímenes autoritarios, surgidos casi siempre con la promesa de superar la crisis económica, social y moral de sus sociedades, culminando todo ello en una verdadera tragedia.

Los valores propios de la democracia no pueden ser los de una cultura, nacionalidad, religión o identidad étnica particular, sino los valores universales del pluralismo, la tolerancia, la diversidad y las libertades individuales. Adicionalmente, los regímenes democráticos necesitan ser eficientes y cumplir bien

con sus tareas: mantener condiciones adecuadas para el funcionamiento de la economía, administrar redes de protección y servicios sociales, proteger a la población en situaciones de conflictos externos y catástrofes naturales, y lidiar con los problemas cada vez más complejos creados por el cambio climático y la degradación ambiental. La competencia funcional de los regímenes democráticos no deriva automáticamente ni de su adhesión a los valores democráticos, ni de la existencia de las instituciones clásicas de la democracia representativa. Ella depende de un trabajo permanente de construcción institucional, tras la búsqueda de formatos y mecanismos que puedan, a la vez, fortalecer y dar expresión plena a los principios democráticos y desarrollar la capacidad funcional de los gobiernos de lidiar con la agenda económica, social y ambiental de las sociedades contemporáneas.

2. Democracia directa y sistemas representativos

La democracia directa, que los atenienses ejercían tomando sus decisiones en la plaza pública, sería la forma más pura de democracia. Sin embargo, ella no es compatible con las características de las sociedades modernas. Cuando los ciudadanos son millones y las decisiones son complejas, ellas necesitan ser adoptadas por personas –líderes, representantes, administradores, especialistas– que tengan autoridad y delegación para actuar en nombre del interés común, y que tengan los recursos institucionales necesarios para hacer que ellas se cumplan. En la democracia, esta autoridad y delegación jamás son ilimitadas y tienen que hacerse según procedimientos legales, garantizando la libertad y los derechos de expresión de las minorías (Dahl 1985, 1998). Es este respeto por las instituciones, las formalidades legales y el pluralismo, lo que distingue a los regímenes democráticos de los autoritarios, los que muchas veces pueden llegar a tener, aunque sea en forma efímera, el apoyo de la mayoría de la población.

La gran mayoría de los países latinoamericanos vive hoy un serio problema de pérdida de legitimidad de sus sistemas representativos, con mucha desconfianza e incredulidad de las poblaciones en relación a sus dirigentes y a las instituciones de gobierno. El optimismo que predominó hacia fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, con el fin de los regímenes autoritarios, ha dado lugar a una preocupación creciente en torno a la capacidad de las nuevas democracias de responder a las expectativas que se han depositado en ellas. Esta situación ha llevado a propuestas de creación de mecanismos de participación y control directos de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen, en sustitución de las instituciones y autoridades formales. Esta situación va generalmente acompañada del surgimiento de líderes carismáticos que

ganan prestigio y poder al oponerse a los procedimientos regulares de la vida democrática, como voceros de principios morales y éticos más elevados.

La teoría política muestra que no hay cómo agregar mecánicamente las preferencias de los individuos en una preferencia general (Arrow 1951), y existirán siempre diferencias de información y preferencias entre la población y sus representantes, haciendo difícil, sino imposible, que los primeros controlen totalmente el comportamiento de los segundos. Es esencial, en una democracia, que el principio de representatividad sea garantizado, y que existan mecanismos regulares y previsibles que permitan a los ciudadanos evaluar a sus dirigentes y confirmar, o no, sus mandatos. Pero es esencial, también, que existan liderazgos que sean capaces de expresar y dar forma a los intereses difusos de la sociedad y valorar el uso y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

3. Representatividad y gobernabilidad

Entre los especialistas existe una discusión permanente respecto de la mejor forma de organización de los sistemas representativos –presidencialismo o parlamentarismo, sistemas uni o bicamerales, multi o bipartidistas, mayoritarios o proporcionales, amplia libertad o restricción para la creación de partidos políticos, entre otros. Parte de la discusión tiene que ver con la *representatividad*. Si el número de votos necesarios para elegir a un congresista es el mismo en todo el país y si la proporción de congresistas por partido corresponde a la proporción de electores que han votado por los diferentes partidos, se puede decir que la representatividad es perfecta. Los diferentes sistemas electorales, sin embargo, alteran esta representatividad de diferentes maneras, variando el número de representantes de las distintas regiones y distritos electores, creando los más variados sistemas electorales –casi tantos como países existen. Así, por ejemplo, en América Latina, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Colombia y Brasil, en ese orden, están entre los 20 países con peor representatividad en las cámaras de diputados, en una lista de 78 países para los cuales hay datos. En los países que tienen senados, Argentina, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Venezuela y Chile, también en ese orden, están entre los 10 peor representados en estas cámaras, de un total de 25 países para los cuales hay información (Samuels y Snyder 2001).

Cuando la representatividad es baja, la mayoría de los electores –que no entiende la complejidad de los procedimientos electorales–, muchas veces se olvida de los nombres de las personas por quienes han votado y no tienen cómo mantenerse informados acerca de la actuación de sus supuestos representantes. Todo lo que pueda ser hecho para aproximar a los electores a los elegidos –y estos a aquellos–, tornar más simples y transparentes las reglas de representación

y hacer fluir hacia los electores la información sobre lo que hacen los elegidos, contribuye a mejorar la legitimidad de los sistemas representativos. Esto no significa, sin embargo, que no existan situaciones en las que hay que dar más voz y representatividad a determinados sectores, sobre todo en países marcados por importantes diferencias étnicas y regionales.

Un segundo problema es el de la *gobernabilidad*. Gobiernos que necesitan negociar con un gran número de partidos y actuar dentro de limitaciones legales que definen la forma y la destinación de los recursos públicos, tienen más dificultad para tomar decisiones y responder a las prioridades que se plantean. El parlamentarismo europeo resuelve este problema de una manera relativamente simple, al hacer del Ejecutivo una expresión directa de la mayoría parlamentaria, pero se resiente cuando las fuerzas políticas representadas en el Parlamento se fragmentan. En las Américas predomina el sistema presidencialista, que da al Presidente un mandato político propio, que muchas veces no coincide –o derechamente se contrapone– a las mayorías representadas en el Parlamento. Esto estimula el hiperpresidencialismo, que afecta los poderes y atribuciones del poder legislativo –y a veces también del poder judicial–, concentrando demasiado poder en el Ejecutivo. El conflicto potencial entre el Ejecutivo y el Legislativo puede ser reducido cuando los gobiernos son formados, en la práctica, por gabinetes de coalición con fuerte apoyo parlamentario, práctica que se institucionaliza en los regímenes semipresidenciales, en que los ministerios dependen del voto de confianza parlamentaria (Amorim Neto 2006).

En ambas formas de gobierno, presidencial y parlamentaria, existe el problema de la oposición entre las responsabilidades del Ejecutivo, en el ámbito nacional, y los mandatos de los parlamentarios, los que suelen responder a lógicas locales, regionales o sectoriales. Los regímenes parlamentarios tienden a fortalecer los partidos políticos, los que necesitan presentarse ante la población con sus programas de gobierno, mientras que en los regímenes presidencialistas son las características individuales, o de representatividad regional o sectorial de los candidatos, las que predominan.

4. Partidos políticos y movimientos sociales

Más allá de las características de los sistemas electorales y de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, está la cuestión de la legitimidad de los partidos políticos, que son el canal por el cual se procesa la selección de los representantes y dirigentes políticos. Muchos países de América Latina jamás han tenido sistemas partidarios estables, mientras que, en otros, los antiguos partidos políticos han sufrido un proceso grave de deterioro. No se espera, en un régimen

democrático, que las personas estén todo el tiempo movilizadas políticamente, por el hecho mismo de la libertad y autonomía de que gozan en la vida privada. Pero sí se espera que, en los momentos en que son llamados a elegir a sus representantes, los ciudadanos entiendan que los partidos son los llamados a representarlos, valorizando su papel. Desgraciadamente, como bien sabemos, eso no siempre ocurre así. Es así, por ejemplo, que la encuesta EcoSocial, realizada en los principales centros urbanos de siete países de la región, en 2007, muestra que, en todos ellos, el 80% o más de las personas tiene baja o ninguna confianza en los partidos políticos (Valenzuela et al. 2008).

Diferentes soluciones han sido propuestas o intentadas para resolver esta situación, en busca de acercar más los partidos a los electores. Muchos países, en las décadas de 1980 y 1990, trataron de descentralizar la administración pública, haciendo que las autoridades gubernamentales estuvieran más próximas a los ciudadanos. Otros países intentaron ampliar la oferta partidaria, facilitando la creación de nuevos partidos. Otro movimiento, en el mismo sentido, fue la adopción del sistema de primarias para la elección de los candidatos. Ninguno de estos caminos ha producido, por sí mismos, buenos resultados. En la visión de Mustapic, la descentralización administrativa «contribuyó al colapso del sistema de partidos tradicional y a la emergencia de '*outsiders*' en Venezuela y Perú, a la polarización política y territorial en Bolivia, y a la fragmentación del sistema de partidos en Colombia y Ecuador»; la permisividad para la creación de nuevos partidos «introduce confusión y opacidad en el proceso electoral» y afecta el derecho de los ciudadanos a elegir de manera informada; la proliferación de listas y candidatos vuelca las energías de los partidos a los procesos de nominación y competencia interna, tornando difícil que ellos se presenten ante los electores como instituciones o movimientos con programas e ideologías políticas consistentes y, en fin, las votaciones primarias, al potenciar la voz de los grupos más militantes y organizados, no lleva de hecho a una democratización de la participación política (Mustapic 2007). Otra vía para aumentar la legitimidad de los partidos sería hacerlos más cercanos y corresponsables de la implementación de las políticas de los gobiernos. Esto sería importante para los gobiernos, en la medida en que los partidos podrían dar más legitimidad y apoyo a sus políticas, y también para la opinión pública, que tendría más facilidad para identificar los partidos con determinadas opciones. Esto significaría, en la práctica, aproximarse más al modelo político parlamentarista (Lamounier et al. 1991) o, por lo menos, eliminar la norma que todavía existe en muchos países que prohíbe que miembros del Legislativo ocupen puestos en el Ejecutivo. La misma desconfianza que existe en relación a los partidos, sin embargo, es un importante obstáculo a las propuestas de cambio institucional que tengan por objetivo darles más poder y responsabilidad.

La crisis de los sistemas partidarios se hace más seria por el hecho de que hoy en día existen muchas otras formas de expresión y participación, política y social, a través de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, o del resurgimiento de las identidades étnicas, culturales y religiosas que actúan por fuera de los canales políticos tradicionales, sea como grupos de presión sobre los gobiernos, sea buscando crear nuevas formas de organización política y social (Sorj y Martuccelli 2008). Los gobiernos, a diversos niveles, tratan también de estimular la participación de personas en diversos niveles de la administración, desde consejos y grupos de trabajo de alto nivel, para la discusión y elaboración de propuestas de mediano y largo plazo, hasta consejos comunitarios locales para el seguimiento, evaluación y apoyo de las actividades de las agencias públicas en áreas como salud, educación y servicio social. Finalmente, se da una tendencia creciente por parte de los gobiernos a implementar sus políticas a través de la transferencia de recursos para organizaciones civiles y privadas, que pueden o no tener objetivos de lucro.

Hay muchos aspectos positivos en estos procesos de participación ampliada de la ciudadanía, pero hay también aspectos negativos, debido a la fácil captura de las organizaciones y movimientos sociales por personas que se autodefinen como representantes de determinados segmentos o sectores de la población, y que, de hecho, afectan los derechos de la mayoría no militante, en términos de hacer valer sus preferencias e intereses. En definitiva, con todos sus problemas, no se han identificado todavía mecanismos superiores al de los partidos políticos formales, las elecciones periódicas y los procesos legislativos regulares para procesar y dar expresión a las preferencias de la mayoría, a la vez que proveer de legitimidad a los gobiernos. No existen recetas simples para los problemas de representatividad y gobernabilidad en los regímenes democráticos, lo que no significa que los formatos legales e institucionales sean irrelevantes. Dentro de las peculiaridades de cada país, existen principios generales que deben ser buscados para garantizar que los procesos electorales competitivos se mantengan, y que existan posibilidades reales de cambio en las estructuras de gobierno y de poder, a través de los procesos electorales (Przeworski y Maravall 2003). Lo anterior, para que la población se sienta representada por los gobiernos que ha elegido, para que el poder ejecutivo pueda gobernar y para que los parlamentos puedan ejercer sus funciones legislativas y de fiscalización en relación a los actos del Ejecutivo. En América Latina siempre se ha criticado la formalidad muchas veces vacía de las normas legales e institucionales, en contraposición a las prácticas informales, cuando no ilegales, del día a día. Es una tensión que existe de hecho, pero que no se puede resolver por la consagración de la ilegalidad y de la informalidad, sino que por la construcción progresiva de un orden legal más justo, equitativo y democrático.

5. De la democracia liberal a la democracia social

¿Qué temas y cuestiones deben ser objeto de acciones y deliberaciones por parte de un Estado democrático? Las democracias occidentales crecieron junto con la afirmación de la libertad y de la autonomía de las personas, y la separación entre la vida privada, a ser ejercida con amplia libertad, y la vida pública, que solamente debía lidiar con cuestiones que afectan al bien común. El Estado democrático es laico, no opuesto, sino separado de la religión; garantiza la propiedad privada y la libertad de comercio; y da amplia libertad a la expresión de opiniones y a la circulación de información acerca de los temas que puedan interesar a los ciudadanos.

Esta democracia minimalista, sin embargo, no ha resistido a la lógica de transformación de los Estados nacionales y a la creciente demanda en el ámbito de los derechos sociales, los que hacen que el solo ejercicio de las libertades individuales sea insuficiente, por sí mismo, para resolver esas demandas y aspiraciones. Las democracias contemporáneas, con diferencias importantes entre los distintos países, intervienen en la vida económica cobrando impuestos, haciendo inversiones, regulando los mercados; actúan en la formación profesional, moral y técnica de los ciudadanos a través de la educación pública y el financiamiento de la cultura, la investigación científica y la innovación; crean sistemas obligatorios de protección social; y defienden los intereses del Estado nacional y los bienes económicos y culturales a él asociados a través de la política externa y, cuando es necesario, por el uso de la fuerza militar.

La ampliación de las funciones de los Estados modernos hizo que la democracia no fuese capaz de mantenerse únicamente por la sola vía de la crítica liberal a los regímenes absolutistas, y sobre la base de la afirmación de los valores y derechos individuales. Se hizo necesario que los Estados democráticos modernos fuesen capaces de expresar y llevar adelante los ideales colectivos de orden económico y justicia social en sus diferentes aspectos. Las limitaciones del Estado liberal mínimo son bien conocidas. Dejadas al libre juego de los mercados y a la acción de los ciudadanos, las sociedades no tienen cómo desarrollar servicios públicos, reducir la desigualdad entre las personas y las regiones, mejorar la educación, crear sistemas de protección social y salud pública, y lidiar con los problemas crecientes de degradación ambiental y cambios climáticos. Los mercados mismos necesitan ser regulados y la creciente internacionalización de los flujos de mercancías, dinero, personas e informaciones requiere de la presencia activa de gobiernos competentes en las diferentes arenas internacionales en que se hace necesaria su contribución al desarrollo de nuevas formas de cooperación y de gobernabilidad internacional. La crisis financiera de 2008, al margen

de todo análisis simplista, no ha hecho más que reforzar esta característica de los Estados democráticos modernos.

Estas acciones no requieren –en realidad, son incompatibles–, sin embargo de regímenes políticos que pretendan planear el futuro en sus detalles y comandar verticalmente la economía y la sociedad. Los gobiernos, por más competentes que sean, no tienen cómo reemplazar la infinidad de decisiones e iniciativas individuales que dan fuerza y dinamismo a las sociedades y economías contemporáneas. Las tentativas de creación de grandes sistemas de planificación centralizada llevan, casi siempre, a la creación de aparatos burocráticos caros e incompetentes, cuando no a políticas desastrosas y al sofocamiento de las iniciativas individuales. Los regímenes democráticos no necesitan de grandes planes, sino que de políticas sectoriales bien estudiadas y definidas que puedan llevar adelante acciones eficaces en áreas como la educación, la innovación, el transporte público, la energía, el medio ambiente, la protección social, la salud, la seguridad pública y la administración de los complejos urbanos metropolitanos. Cada una de estas áreas y otras no mencionadas son lo suficientemente complejas como para hacer necesaria la existencia de agencias públicas altamente competentes, que tengan capacidad de hacer uso de los conocimientos técnicos y científicos específicos de su sector y que puedan actuar directamente y en colaboración con otros sectores de la sociedad civil y el sector privado, y con diferentes niveles y sectores del gobierno.

Pocos gobiernos nacionales o locales en América Latina tienen la capacidad para lidiar con estas cuestiones (Echebarría 2006). Cuando esta capacidad existe, ella suele estar más desarrollada en las áreas de política económica, administración financiera y política fiscal, que en las demás. Tampoco los países más desarrollados, que han logrado establecer administraciones públicas profesionales y competentes, logran llevar adelante sus políticas sectoriales sin la participación y colaboración activa de amplios sectores de la sociedad. Los recursos humanos, intelectuales, organizacionales y materiales que las sociedades contemporáneas poseen en sus universidades, empresas y organizaciones voluntarias son mucho más amplios de lo que la administración pública puede movilizar con sus propios medios.

Las políticas públicas, para que sean bien diseñadas, adoptadas, implementadas y evaluadas, dependen de estos recursos y capacidades de toda la sociedad, así como de la legitimidad política que resulta de la participación activa de los diversos sectores de la sociedad en la formulación e implementación de políticas de largo plazo y de interés común. El buen éxito de las políticas públicas depende también de la relación que se pueda establecer entre los gobiernos nacionales, estaduales, provinciales y locales, en que se dividen los países desde el punto de vista político-administrativo. El supuesto de los Estados federales

es que los gobiernos locales cuenten con recursos financieros y humanos necesarios para atender a sus necesidades locales, a la vez que los gobiernos de nivel más alto se hagan cargo de cuestiones de interés regional, nacional e internacional. En la práctica, la capacidad financiera, humana y administrativa de los gobiernos locales suele ser muy variable, mientras que los gobiernos centrales son los que tienen más recursos materiales, administrativos y legales para actuar. En este contexto, los sistemas federativos se transforman con facilidad en sistemas clientelistas, en que los gobiernos locales dependen de los beneficios que puedan obtener en función de su capacidad de negociar y apoyar políticamente al gobierno central, el que, a su vez, depende de los políticos regionales y locales como base de sustentación política. Muchas veces, el resultado de esta lógica clientelista es una seria limitación en la capacidad de actuación de los gobiernos centrales, sin que con esto aumente la capacidad de actuación de los gobiernos locales (Abrucio 1998).

6. El contexto ético y moral de las sociedades democráticas

La vida política no ocurre en el vacío ni se limita al ámbito de las instituciones políticas en cuanto tales, sino que depende, en gran medida, de un cierto contexto ético y moral que se desarrolla y consolida en un conjunto de instituciones que son los componentes fundamentales de las democracias contemporáneas.

En América Latina, los políticos y los electores son muchas veces criticados por buscar en la política la satisfacción de sus intereses privados y no el bien común de la población. Pero esta es una realidad que existe en todas partes. La diferencia entre las democracias latinoamericanas y las democracias más ejemplares o exitosas de Europa no está en que los políticos y ciudadanos de un lado sean más egoístas y los del otro, más altruistas, sino que en Europa existe mayor estabilidad y previsibilidad de las instituciones, en contraste con la precariedad institucional de la gran mayoría de los países latinoamericanos. La importancia de las instituciones es hoy ampliamente reconocida, aunque no se sepa con seguridad cómo ellas evolucionan y se consolidan. Cuando las instituciones son estables, existen fuertes recompensas para proyectos personales y familiares de largo plazo, la construcción de carreras y reputaciones profesionales, y la participación política de los ciudadanos en términos de garantizar, perfeccionar o encontrar nuevas formas para la permanente mantención y renovación de esas instituciones. Cuando las instituciones no existen, son frágiles y el futuro es incierto, predominan las estrategias individuales de corto plazo, la falta de confianza entre las personas, los comportamientos predatorios y, en el otro extremo, la búsqueda de respuestas inmediatas y simplistas a los problemas

sociales, económicos y morales que se acumulan. Son extremos que, en la práctica, muchas veces se aproximan, generando combinaciones de oportunismo político y de ideologías totalitarias que constituyen uno de los rasgos centrales de los regímenes totalitarios de ayer y hoy.

Los procesos de construcción de las bases morales e institucionales de las sociedades democráticas son lentos y la experiencia histórica muestra que ellos incluyen por lo menos cuatro aspectos principales: la consolidación de las profesiones, empezando por las que tienen relación con la vida pública, como el derecho, la vida religiosa y la actividad militar, de donde salen los cuadros que estructuran y dan permanencia a las carreras profesionales de los Estados nacionales, junto con profesiones tales como la medicina y la ingeniería; el desarrollo de los sistemas educativos y de las universidades, que dependen también de la consolidación y fortalecimiento de las profesiones académicas y del magisterio, con un amplio papel de elaboración y transmisión de valores, conocimientos y competencias, y de creación de caminos legítimos y aceptados de movilidad social; la presencia de empresarios e instituciones sindicales que se organizan y compiten para la producción y repartición de la riqueza y dependen, para su prosperidad, de mercados basados en relaciones laborales, comerciales y empresariales estables, en la previsibilidad de los contratos, en la estabilidad de la moneda, en los derechos de asociación y en la protección de las partes contra la intervención arbitraria del Estado en la vida económica y en los derechos de propiedad; y, finalmente, los sistemas partidarios abiertos, que regulan los procesos de disputa y acceso al poder político.

Además de estas instituciones centrales, las sociedades democráticas abren espacio para una gran variedad de organizaciones y asociaciones voluntarias, de carácter local o nacional, de tipo cultural, religioso, deportivo, de caridad y de defensa y propagación de ideas y valores que dan textura, estabilidad y sentido adicionales a la vida social y comunitaria de las personas. En el ámbito específicamente político, las instituciones definen cuáles son los participantes legítimos e ilegítimos en los procesos de decisión, agregan y estabilizan a los actores relevantes que participan en los procesos políticos, crean padrones estables de representación y amplían los horizontes de tiempo en relación a las expectativas de los diferentes agentes que participan de los procesos políticos (O'Donnell 1998a, 1998b).

En la medida en que la sociedad se hace más compleja, se puede esperar que las instituciones crezcan y se fortalezcan, permitiendo la coordinación y la atención a las necesidades de las personas. Estos procesos de institucionalización, sin embargo, no son armónicos ni se desarrollan naturalmente. Están siempre inconclusos. Las nuevas tecnologías, los nuevos medios de comunicación e información, los cambios generacionales y los procesos internacionales de movilidad,

todos ellos tienden a cuestionar las viejas instituciones, abriendo espacios para nuevas incertidumbres y nuevas formas de vida en sociedad. Las instituciones se resienten cuando aumentan los niveles de movilización e hipermovilización social, cuando las personas no encuentran instituciones adecuadas para canalizar sus demandas, así como en situaciones de extrema fragmentación partidaria y de dificultad de constituir gobiernos o coaliciones de mayoría, situaciones que muchas veces terminan comprometiendo o afectando la legitimidad, eficiencia y efectividad del sistema político en su conjunto. Ninguna democracia moderna se constituye sin que sus instituciones centrales estén consolidadas, pero evitando formatos institucionales y códigos morales rígidos, a la vez que permaneciendo abiertas a la experimentación, la innovación y la incertidumbre.

Es en este contexto que debe ser entendido el problema de la corrupción política. Las discusiones sobre corrupción suelen concentrarse en sus consecuencias prácticas de corto plazo: si ellas perjudican o facilitan los negocios, o si es un problema grave o un mal necesario, y de importancia secundaria, para la conquista y el ejercicio del poder político. El problema principal de la corrupción, sin embargo, no es su dimensión estrictamente moral –que parece no preocupar mucho a grandes sectores de la población, y tampoco, lamentablemente, a muchos intelectuales y formadores de opinión en América Latina–, ni sus consecuencias prácticas, de corto plazo, sino lo que ella señala como padrón de comportamiento para la sociedad en la vida del trabajo, de la educación, de las relaciones de mercado y hasta de la vida misma en familia. Cuando el sistema político es corrupto, prevalecen los comportamientos predatorios, las instituciones no se consolidan, la sociedad no desarrolla las bases de confianza sin las cuales los regímenes democráticos no pueden funcionar adecuadamente. Todas las sociedades, en distintos grados, experimentan problemas de corrupción, pero existe una gran diferencia entre situaciones en que la corrupción es, claramente, un problema marginal y de naturaleza criminal, y situaciones en que ella está en la base del ejercicio del poder económico y político (Schwartzman 2008).

7. Las instituciones de gobierno en América Latina

Además de los diseños institucionales necesarios para fortalecer la representatividad política y la gobernabilidad, es necesario que las instituciones de gobierno en democracia –los poderes legislativo, ejecutivo y judicial– puedan funcionar adecuadamente, cumpliendo bien con las funciones que les son propias, con reconocimiento y aprobación por parte de la sociedad. Los países de América Latina, en su casi totalidad, están todavía muy lejos de alcanzar dicho objetivo, sin perjuicio de los avances en esa dirección.

El Parlamento

En sus orígenes, el Parlamento, surgido por oposición a las monarquías absolutistas, fue la institución democrática por excelencia, elaborando constituciones, formando y destituyendo gobiernos, controlando el cobro de impuestos y el uso de recursos públicos, y colocando límites, a la vez que orientando la acción del poder judicial. En los regímenes presidencialistas, como los de América Latina y Estados Unidos, el Ejecutivo mantiene sus bases propias de legitimidad y poder, mientras que el Legislativo funciona sobre todo por reacción a sus iniciativas, aprobando o rechazando sus proyectos de ley. En algunos casos, el Legislativo es lo suficientemente fuerte como para hacer que el Ejecutivo incorpore a sus representantes e intereses en la formación de los gabinetes y en la elaboración de políticas económicas y sociales, de mediano y largo plazo. En otros casos, el poder del Legislativo no va más allá de la capacidad de sus miembros de negociar, caso a caso, las condiciones de su apoyo al Ejecutivo y, finalmente, hay situaciones en que el Legislativo es totalmente pasivo, apoyando de forma automática las iniciativas del Ejecutivo, sin mayores necesidades de participación o negociación (Morgenstern y Nacif 2002).

Existen tres cuestiones centrales en relación al funcionamiento de los sistemas legislativos en América Latina: su papel como apoyo u obstáculo a la acción del Ejecutivo, la legitimidad de los mandatos legislativos y el ejercicio efectivo de las funciones que se puede esperar que sean cumplidas por dicho poder del Estado. Muchas veces existe una tensión entre dar apoyo y fortalecer la gobernabilidad que resulta de la acción del Ejecutivo, en políticas y acciones del ámbito nacional, y la atención a las demandas y expectativas de los electores, generalmente de tipo local, regional o sectorial.

La actuación del poder legislativo en sus relaciones con el Ejecutivo y su impacto sobre la gobernabilidad, han sido objeto de muchas investigaciones y estudios, los que muestran que, en casos como el de Brasil, en que el control formal de los partidos sobre los congresistas es reducido, con serios problemas de representatividad y el predominio de comportamientos clientelistas, el Legislativo no constituye, necesariamente, un obstáculo a la gobernabilidad (Amorim Neto 2006; Figueiredo y Limongi 1999). La gobernabilidad es facilitada cuando el partido del Presidente detenta una mayoría en el Parlamento o bien cuando los gabinetes son organizados con la participación de los partidos que apoyan al gobierno –lo que se ha denominado «presidencialismo de coalición». Cuando este tipo de coalición no es posible, existe la tentación, por parte del Ejecutivo, del «presidencialismo imperial», a través del uso –y, a veces, del abuso– de prerrogativas legislativas, de diferentes formas de interferencia y presión sobre los demás poderes públicos, o bien de recurrir a la consulta plebiscitaria.

El potencial destructivo de estas situaciones es muy alto, debido a la ausencia de mecanismos institucionales que permiten la sustitución del Presidente o la disolución del Parlamento con el llamado a nuevas elecciones, como formas de resolver los *impasses* fuera de los calendarios electorales previamente establecidos. El semipresidencialismo, como existe hoy en países como Francia y Finlandia, ha sido sugerido como una forma de resolver esta situación, preservando la autonomía y el papel político e institucional del jefe de Estado, pero sometiendo al gabinete ministerial a la aprobación y eventual veto del Legislativo.

Cuando los partidos políticos controlan las listas de candidatos al Parlamento, la dependencia de los elegidos en relación a los líderes partidarios suele ser fuerte, lo que facilita el establecimiento de acuerdos políticos entre el Congreso y el Ejecutivo. Aunque este control no sea explícito, los parlamentarios que integran los partidos de gobierno y apoyan al Ejecutivo tienen más acceso a recursos institucionales y financieros para ellos y sus electores, que los que tienen los de oposición o los independientes. Esto hace que, muy frecuentemente, congresistas opten por cambiar de partido y apoyar al Presidente, aunque hayan sido elegidos por partidos de oposición.

La subordinación de los congresistas al Ejecutivo, si bien puede facilitar la gobernabilidad, también puede reducir la obligación que tienen los parlamentarios de atender a las demandas de sus electores y, de esta manera, afectar su propia legitimidad. Esta última es una función importante del poder legislativo, distinta de las políticas más genéricas y globales que son propias del Ejecutivo (Carey 2003). Por otra parte, sin embargo, la línea que separa la legítima defensa de intereses sectoriales de la lisa y llana apropiación privada de recursos públicos por parte de los políticos, no siempre es clara y se torna particularmente oscura cuando, una vez terminadas las elecciones, los vínculos entre electores y elegidos se diluyen. Diferentes modalidades de voto distrital, con mandatos construidos con fuertes vínculos locales, de tipo mayoritario, puros o combinados con votos en listas partidarias, basados en votación proporcional, han sido propuestos para resolver esta situación. Además de facilitar el contacto entre los elegidos y los electores, el voto mayoritario puede tener otros efectos, como el de reducir el número de partidos, lo que puede ser importante para la gobernabilidad, aunque resulte en una reducción del pluralismo político y partidario. No existen recetas fáciles para reformar los sistemas de representación, los que necesitan hacer compatibles objetivos aparentemente contradictorios como son, por un lado, facilitar la gobernabilidad y dar consistencia a la acción de los partidos y, por otro, abrir espacios para dar lugar a la expresión política de las minorías y fortalecer los vínculos entre electores y elegidos. Claramente, ninguno de los dos extremos es deseable, por lo que es parte del arte de la política diseñar, en cada contexto, los formatos institucionales más adecuados.

Además de las funciones convencionales de apoyar u oponerse a la acción del Ejecutivo y de defender los intereses de sus electores, el poder legislativo tiene la responsabilidad de formular y aprobar leyes que establezcan y garanticen los derechos de las personas; definir las reglas para la recaudación de impuestos y el uso de los recursos públicos; y establecer los límites de la autoridad de los demás poderes del Estado, entre otras reglas que definen la convivencia en sociedad.

Junto con los parlamentos nacionales, existen asambleas regionales, provinciales y municipales, que tienen responsabilidades semejantes en sus respectivas jurisdicciones. Para cumplir con sus tareas, los legislativos necesitan de apoyo técnico especializado, el que existe en su propio ámbito político-administrativo, o bien debe ser proporcionado por los partidos políticos o grupos sociales a los cuales los legisladores están asociados. En la mayoría de los países de la región, la iniciativa de proyectos de ley más importantes suele ser del Ejecutivo, que después negocia los ajustes y detalles con los legisladores. La existencia de asesorías profesionales, como las que existen en Estados Unidos y en Alemania, dan al poder legislativo mejores condiciones para relacionarse con el Ejecutivo de forma menos asimétrica. Sin embargo, para que estas funciones sean cumplidas, es necesario que los legisladores tengan interés en cumplir a cabalidad con las funciones que les son propias. Cuando esto no ocurre, los recursos a disposición del Legislativo se transforman en simples ventajas a ser utilizadas por los legisladores y sus asociados más cercanos.

Uno de los problemas que afectan al poder legislativo, sobre todo a nivel regional y municipal, es el distanciamiento creciente que se advierte entre sus áreas de competencia formal y el espacio territorial e institucional en que se plantean las cuestiones que más afectan a los ciudadanos en su vida cotidiana. Cuestiones centrales para las grandes metrópolis como el sistema de transporte público, la seguridad y las obras de saneamiento, requieren de administraciones regionales que muchas veces no existen o carecen de la autoridad suficiente. Por su parte, los asuntos relacionados con la actividad económica, el empleo, las políticas de salud y otras, generalmente son administrados a nivel nacional, fuera del alcance de los legislativos locales. Esta situación de desvinculación de los parlamentarios respecto de algunas de estas funciones básicas a nivel municipal o regional contribuye a un alejamiento en relación a sus electores y repercute negativamente en lo que constituye una de las bases de legitimidad del orden democrático. Por una parte, esta situación estimula el surgimiento de nuevas formas de participación y representación de la sociedad, que se presentan como más auténticas y directas, pero con los conocidos riesgos de una virtual usurpación del interés general por parte de pequeños grupos más organizados, y por otro lado, justifica propuestas políticas populistas y

autoritarias de sustitución de las instituciones democráticas encabezadas por líderes carismáticos y movimientos sociales.

El Ejecutivo

Una característica central del poder ejecutivo en las sociedades democráticas es su transformación de simples instrumentos de dominación de determinados sectores de la sociedad, a una agencia responsable por la coordinación e implementación del bien común. La desigualdad social y los conflictos de interés siguen existiendo en las sociedades democráticas, a la vez que los procesos electorales no se reducen simplemente a la elección de una autoridad, sino que resultan en procesos reales de transferencia y cambio de poder. De hecho, una característica central de la democracia es que las disputas de poder se hacen según reglas institucionalizadas y aceptadas por todas las partes, reduciendo de esta forma los niveles de conflicto. Una de las importantes diferencias entre los sistemas democráticos y los no democráticos, es que, en buena medida, los gobiernos elegidos democráticamente tienen una amplia base de apoyo y legitimidad, y gobiernan a partir de un consenso general sobre el orden democrático y sus funciones, las que transcienden las diferencias y conflictos de interés. Otra característica de los sistemas democráticos es que la apropiación privada del patrimonio público por parte de los gobernantes es considerada como ilegítima y abusiva.

Estos fundamentos de consenso y probidad en el ejercicio del poder público no resultan automáticamente de los procesos electorales o legislativos, sino que suponen un proceso de consolidación institucional que la mayoría de los países latinoamericanos no ha completado. A falta de estos, los procesos de transición política son muchas veces traumáticos, las cuestiones de conquista, mantención y distribución de los beneficios del poder se hacen más importantes para los gobiernos que la implementación de políticas, y las acciones gubernamentales suelen ser erráticas, con una fuerte prioridad dada a decisiones simples y de fuerte impacto electoral y de opinión pública, en perjuicio de actividades más complejas, menos visibles y de más largo plazo.

Para superar esta situación, en que el Ejecutivo recibe un mandato para gobernar, pero sin que los mecanismos de gestión y de relación con la sociedad estén plenamente establecidos, el poder ejecutivo necesita evolucionar tanto hacia adentro, creando estructuras administrativas profesionales, estables y competentes para cumplir las funciones que se solicitan cada vez más de los Estados modernos, como hacia fuera, definiendo con claridad las relaciones del gobierno con el sector privado y la sociedad civil.

El fortalecimiento del servicio público

El desarrollo hacia adentro consiste, en parte, en la creación de una administración pública semejante a la que fue descrita hace cien años por Max Weber como una burocracia racional y legal, pero lo cierto es que debe ir más allá de esto. Algunas de las características de las burocracias clásicas siguen siendo importantes, como la estricta separación entre los intereses privados y el ejercicio de las funciones públicas, así como la impersonalidad en la vinculación entre los funcionarios y los ciudadanos, tratando a todos como iguales. Otras características, sin embargo, han evolucionado, empezando por el hecho de que el funcionario público de hoy no puede actuar únicamente cumpliendo con la letra o la mera formalidad de la ley, sino que debe estar comprometido con los resultados sustantivos de las funciones que están bajo su responsabilidad.

En el pasado, las actividades de los funcionarios eran sobre todo legales y procesales. Estas actividades tradicionales siguen existiendo, pero los Estados modernos regulan la economía, hacen inversiones, crean y administran sistemas de energía, comunicación y transporte público, proveen servicios de salud y educación, administran prisiones, producen estadísticas económicas y de población, y cumplen con una infinidad de otras actividades que requieren de competencias técnicas y profesionales. Es imposible prever y prescribir, en las leyes y reglamentos, todos los detalles para el cumplimiento de estas actividades. Las democracias latinoamericanas todavía oscilan entre los extremos de las regulaciones burocráticas rígidas, que coartan la iniciativa y la creatividad de los funcionarios y técnicos, y de las estructuras totalmente informales, que abren espacio para decisiones arbitrarias y abusos de poder.

Algunos piensan que estas actividades más sustantivas, como la provisión de salud y educación, no deberían ser ejercidas exclusivamente por el sector público y que quedarían mejor en manos de la iniciativa privada, en la que prevalecen los mecanismos de control de calidad que resultan de la competencia en los mercados. Por otro lado, es cierto que el Estado no debe proveer servicios que son normalmente proporcionados por el sector privado, como la producción y distribución de alimentos. Sin embargo, en todas las democracias contemporáneas el sector público es un importante proveedor, aunque no exclusivo, de servicios como salud, educación y seguridad pública, entre otros, a la vez que las experiencias más extremas de privatización de estas actividades no han sido siempre positivas.

La cuestión no es cuáles funciones deben ser total o parcialmente ejercidas por los sectores público o privado, sino la manera en que ellas son organizadas, implementadas y evaluadas. La experiencia internacional muestra que, cuando estas funciones son ejercidas por el sector público, ellas necesitan de sistemas

administrativos manejados de acuerdo a las mejores prácticas profesionales, al interior de instituciones con capacidad de decisión y acción autónomas, que son evaluadas por sus resultados y no solo por la formalidad de sus procedimientos, que es lo más tradicional en el ámbito de la administración pública.

Las experiencias de reforma de los sistemas administrativos en América Latina dan cuenta de cuatro procesos principales, cada uno de ellos con sus ventajas, pero también con nuevos problemas que surgen y necesitan ser entendidos y enfrentados. El primero es el de la reforma de la estructura misma de la burocracia central del Estado; el segundo se refiere a los procesos de descentralización de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos regionales y locales; el tercero, a los procesos de privatización; y el cuarto, a la contratación externa o *outsourcing* de los servicios públicos.

En cuanto al primer proceso, si se lo analiza confrontándolo con las democracias más establecidas o desarrolladas, son pocos los Estados latinoamericanos que han avanzado de manera significativa en la creación de burocracias públicas formales y estables, con reglas impersonales de contratación de funcionarios, promociones por mérito y reglas claras de control administrativo en el uso de recursos públicos (Echebarría 2006). En principio, el mecanismo de libre designación para los puestos de confianza debería permitir al gobierno conducir más de cerca las actividades de la burocracia pública. En la práctica, sin embargo, muchos de los nombramientos en estos puestos de confianza son políticos, mientras que los funcionarios regulares, protegidos por una legislación favorable, se organizan en sindicatos y presionan al gobierno por sueldos, en oposición a esfuerzos dirigidos a hacerlos más responsables por los resultados de su trabajo. Los esfuerzos por cambiar esta situación suelen oscilar entre dos extremos. Por una parte, para dar más flexibilidad y capacidad de acción al sector público, se crean nuevos formatos institucionales, como fundaciones, empresas públicas y agencias ejecutivas, sometidas a las reglas administrativas del sector privado y supervisadas por los gobiernos en función de sus resultados (Beltrão 1968). Por otra parte, para evitar los abusos y la corrupción que pueden surgir en situaciones de mayor libertad, se busca aumentar el control formal sobre estas instituciones, haciéndolas volver a las reglas más rígidas e inoperantes de la burocracia formal.

En el segundo caso, referido a los procesos de descentralización, puede decirse que han tenido una mayor consistencia. Este proceso tuvo lugar especialmente a partir de las décadas de 1970 y 1980, sobre todo en las áreas de educación y salud, y significó importantes transferencias de recursos entre los diferentes niveles de gobierno (Landerretche y Marfán 2007). La justificación para la descentralización suele ser que los gobiernos centrales no tienen capacidad gerencial suficiente para administrar estos servicios y llevarlos a las

localidades, que serían mejor administrados por los gobiernos locales, y que, además, estarían sometidas al control directo de la población local. Lo cierto es que estos procesos de descentralización han sido más exitosos en las ciudades y regiones mejor administradas, que son generalmente las más ricas, mientras que en las regiones y comunas más pobres y con menos recursos humanos, estas transferencias pueden ser desastrosas. Una manera de compensar esta situación es por la vía de la creación de mecanismos compensatorios, de transferencia de recursos para las áreas más pobres, pero existe siempre el riesgo de que estos recursos terminen siendo apropiados por las elites locales y no lleguen efectivamente a los más necesitados. Hay bastante evidencia de que en América Latina, el proceso de descentralización obedeció menos a una preocupación por el mejor funcionamiento de la administración pública y más a un proceso de división del poder que resultó de la fragmentación de los partidos nacionales en países como Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela y México (Willis et al. 1999).

El tercer caso está referido a los procesos de privatización, los que tuvieron su apogeo en los años de los ajustes económicos de la década de 1990. Ellos respondieron a una doble necesidad; por un lado, de acumular recursos para reducir la deuda pública y los gastos corrientes de los gobiernos, y, por otro, de permitir que los mercados proporcionasen los servicios que la población necesitaba y los gobiernos no proporcionaban, sea por incapacidad administrativa o por falta de recursos para inversiones. Los resultados han sido mixtos. Algunas de estas privatizaciones, en áreas como comunicaciones y telefonía, industria pesada, transportes públicos y minería, han tenido buenos resultados, generando empresas sólidas que producen servicios y bienes y devuelven a los gobiernos impuestos significativos. Además de las transferencias de empresas y servicios por parte del sector público, el sector privado creció para ocupar nichos importantes que el sector público no lograba atender plenamente por sus propios medios, como la educación, los servicios de salud y la seguridad personal. Sin embargo, no siempre los procesos de privatización fueron llevados a cabo en forma adecuada, creando espacios para una colusión de intereses y grandes negocios en beneficio de determinados grupos, y empeorando la calidad y los costos de los servicios hacia el público. No obstante, estas situaciones no pueden ser interpretadas como una condena a los procesos de privatización como un todo.

En el cuarto y último proceso, se advierte una fuerte tendencia, en toda la región, a traspasar al sector privado la ejecución de actividades que permanecen como atribución del sector público, pero que en su administración son transferidas a empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Esta contratación externa o *outsourcing* ocurre cuando el sector público transfiere la ejecución o administración de determinadas actividades a empresas privadas o a

organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. En su forma más simple, ella consiste en la contratación, por parte de la administración pública, de servicios auxiliares como limpieza, transporte y alimentación. Ella se hace más compleja e incluso discutible cuando hay contratación externa de actividades que normalmente se consideran más propias del sector público, como el registro de documentos, la seguridad pública y los servicios de apoyo a sectores más necesitados de la población. En estos casos, existe siempre el riesgo de captura del sector público por parte de empresas o organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales, muchas veces en forma explícita, a partir de acuerdos políticos de gobiernos con movimientos sociales y grupos de interés que las apoyan. Cuando ocurren estas situaciones, la relación entre el poder ejecutivo y estas organizaciones deja de ser profesional y técnica, y adquiere dimensiones políticas e ideológicas que las hacen mucho más difíciles de regular y supervisar (Sorj 2005).

Las concesiones de servicio público, como los de infraestructura (caminos, puertos, aeropuertos), electricidad, transporte público y recolección de basura, entre otros, son distintas de las privatizaciones, por cuanto las actividades que tratan, aunque administradas privadamente, permanecen bajo el control y la supervisión del sector público. Las actividades privatizadas, en cambio, se tornan independientes y sujetas a la lógica de los mercados. La separación entre ambas formas, sin embargo, no es nítida, porque el sector público sigue ejerciendo un poder de regulación y control sobre actividades privadas consideradas de interés social.

Control, regulación y formas gerenciales del Ejecutivo

El crecimiento y aumento de las funciones del poder ejecutivo han llevado a una búsqueda de nuevas formas de control y regulación, tanto de la sociedad sobre el Ejecutivo, como de este último sobre sus agencias –los controles de tipo horizontal, hechos entre las agencias públicas, y los controles verticales, de las agencias sobre sectores específicos de la actividad gubernamental, son ejemplos de esto.

El control de la sociedad sobre el Ejecutivo ocurre, desde luego, a través de las elecciones, que evalúan de manera global el desempeño de los gobiernos; a través de la acción del Legislativo, que en algunos países tiene poderes para evaluar y contestar acciones específicas, investigar los comportamientos y hasta destituir a ministros o presidentes de la República –por ejemplo, a través de comisiones investigadoras del Parlamento y acusaciones constitucionales (*impeachment*)–; o por el propio poder judicial, que puede juzgar la legalidad

de actos abusivos y establecer una sanción criminal. Además, la mayoría de las sociedades modernas poseen organismos y agencias independientes de control, como los *ombudsman*, los auditores, los tribunales de cuentas o el Ministerio Público, responsables de acompañar en forma continua y permanente los actos del poder ejecutivo en todos los niveles. Los aspectos positivos y negativos de estos diferentes mecanismos son discutibles, pero la conclusión general es que el formato legal resulta menos importante que la cultura política y la institucionalidad con que trabajan, que es lo que hace que estos mecanismos sean más o menos eficientes. En América Latina, la eficiencia de estos controles suele ser limitada, muchas veces por la debilidad política de las instituciones de control, otras veces por la atención exclusiva puesta en los aspectos formales y no sustantivos de la acción gubernamental, de vez en cuando por la lentitud de los procesos judiciales, y en algunas ocasiones por la corrupción o la falta de autonomía política de estas instituciones (Melo 2007). Además de estos controles externos, el Ejecutivo tiene sus propios mecanismos internos de supervisión sobre las diferentes agencias que le son subordinadas y que, de alguna forma, anticipan los controles externos a través de auditorías, inspectores y otros procedimientos.

La insuficiencia de los controles procesales, que en el mejor de los casos garantizan que los funcionarios estén cumpliendo con la letra de la ley, pero nada dicen sobre los resultados que se logran ni sobre la eficiencia en el uso de recursos públicos, ha llevado en todas partes a la búsqueda de nuevas formas de regulación interna que no son muy distintas al tipo de control que el sector público ejerce sobre instituciones privadas que actúan en régimen de concesión.

En lo que se refiere al ámbito regulatorio, muchas veces el regulador no ejerce su control sobre la institución regulada a través de la supervisión y control directo de sus acciones, sino siguiendo a distancia sus resultados mediante indicadores de desempeño de diferentes tipos (Hood 2007; Hood y Scott 2000). Existen muchas cuestiones asociadas a estos nuevos procesos de gerencia y regulación, que van desde los mecanismos de selección de los reguladores hasta la explicitación y seguimiento de metas y objetivos que las agencias reguladas deben cumplir. Una alternativa es radicar la regulación en un pequeño grupo de funcionarios públicos altamente profesionales e inmunes a presiones políticas, que puedan inclusive regular y controlar a los demás reguladores. Como, por otra parte, las áreas de actuación del poder público suelen ser muy amplias o con características muy específicas, según el caso, existe la tendencia opuesta de seleccionar a los reguladores entre los regulados, con el riesgo consiguiente de captura de las agencias de regulación por parte de estos últimos. Otro problema es el de la asimetría de informaciones, con los regulados más informados que los reguladores y, por eso mismo, más capaces de hacer prevalecer sus propios intereses. La regulación excesiva del sector privado puede tener efectos

perversos para la provisión de los servicios que la reglamentación pretende estimular, cuando, por ejemplo, el control de precios de determinados servicios aleja a los proveedores privados.

Además de los controles que el Ejecutivo ejerce sobre sectores específicos en áreas como energía, transportes, educación y salud, la actuación del Ejecutivo, en coordinación con el poder judicial, tiene un papel de gran relevancia para la calidad del ambiente general en que se dan las transacciones económicas, así como para la vida cotidiana de las personas. Esta cuestión ha sido examinada sobre todo desde el punto de vista de las percepciones del sector empresarial, en términos de las dificultades o facilidades que los agentes económicos encuentran para invertir en distintos países, en función de sus características de gobernabilidad. El Banco Mundial ha hecho un esfuerzo para organizar los indicadores disponibles en seis dimensiones, a saber: (i) voz y *accountability*, como indicadores de derechos políticos, civiles y humanos; (ii) inestabilidad política y violencia, incluido el terrorismo; (iii) eficacia del gobierno, en términos de la competencia técnica de los mismos y la calidad de los servicios públicos; (iv) peso regulatorio y la existencia de políticas hostiles hacia el sector privado; (v) imperio de la ley, con indicadores sobre cumplimiento de contratos, funcionamiento de la policía, agilidad del sistema judicial y delincuencia; y (vi) control de la corrupción, desde las contravenciones cotidianas hasta la captura del Estado por parte de grupos criminales (Kaufmann y Kraay 2005). Hay una fuerte correlación entre estos indicadores y el nivel de renta de los países, quedando la duda sobre si es la riqueza la que permite mejores condiciones de gobernabilidad o, por el contrario, si es la gobernabilidad la que crea las condiciones para la equidad social y la riqueza, cosa que los datos parecieran confirmar.

La cuestión del papel relativo de la administración del Estado, del sector privado y de las organizaciones gubernamentales en la implementación de políticas públicas en América Latina, así como de las diferentes formas de regulación y control, no puede ser analizada en términos de las preferencias ideológicas por uno u otro tipo de instituciones, sino en términos de las funciones que se espera que los Estados cumplan en una sociedad democrática, con las limitaciones financieras e institucionales de la región. No hay duda de que cabe al sector público la responsabilidad de atender a las necesidades básicas de la población y garantizar el acceso de todos a los servicios básicos. No hay duda también de que existe mucha energía, competencia y recursos en el sector privado y en las organizaciones de la sociedad civil, que deben ser estimulados y utilizados, no habiendo incompatibilidad, en principio, entre la búsqueda del lucro –o de un legítimo margen de ganancia– y la provisión de servicios públicos de calidad. Los problemas que pueden surgir en los procesos de privatización y contratación externa de actividades públicas no son peores, en principio, que los

problemas que pueden surgir cuando estas actividades permanecen encerradas en las burocracias públicas. Lo que distingue las buenas de las malas prácticas no son sus formatos, sino si el gobierno, en su actuación directa o indirecta, se orienta o no por los intereses más generales de la sociedad, a partir del mandato político que ha recibido, y si lo hace con la mejor utilización posible de los recursos disponibles en la sociedad.

El poder judicial

América Latina tiene una larga tradición de sistemas judiciales dependientes del poder ejecutivo y un complejo sistema legal heredado de España y Portugal mucho más orientado hacia garantizar los derechos mercantilistas de los imperios que a defender a los ciudadanos contra el Estado o regular las relaciones entre las personas en la sociedad civil. Las instituciones jurídicas se han desarrollado más para garantizar los derechos de los sectores más ricos de la población que de los ciudadanos como un todo. Aunque el principio de la universalidad de las normas jurídicas sea hoy aceptado en todos los países, los costos asociados a los procesos legales hacen que sea mucho más fácil para personas con recursos tener acceso a protección legal que para personas más pobres, que no tienen cómo defenderse (Taylor 2006).

La democracia tiene como condición esencial el pleno funcionamiento del imperio de la ley en sus diferentes dimensiones: la capacidad del poder judicial de poner límites a la acción de los demás poderes públicos, el efectivo acceso de los ciudadanos a la protección legal y la estabilidad y razonable previsibilidad de las decisiones judiciales, según la legislación y la jurisprudencia existentes. Para cumplir con sus funciones, el poder judicial necesita ser autónomo en relación a los demás poderes del Estado, estar integrado por profesionales de carrera y contar con autoridad para administrar sus propios recursos. Estas son condiciones necesarias, pero no suficientes, puesto que no garantizan por sí mismas que las funciones del poder judicial se cumplan de forma adecuada. De la misma manera que los demás poderes del Estado, el poder judicial también necesita de mecanismos de control externo que aseguren que sus funciones sean cumplidas plenamente.

La primera de estas funciones es la agilidad en las decisiones y el acceso a la justicia en el caso de las personas con menos recursos, garantizando los derechos de todos y protegiendo a las personas contra el poder arbitrario de los gobernantes. Las razones por las cuales la justicia es lenta y cara, tienen mucho que ver con la falta de personal, infraestructura e instalaciones adecuadas, pero también con prácticas procesales arcaicas que sobrecargan a los tribunales y

hacen que los procesos legales se extiendan indefinidamente, a costos crecientes para las partes. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que el poder judicial puede ser mucho más eficiente, decidiendo con rapidez y sin atropellar los principios en que se basa la acción de la justicia. Ya existe hoy, dentro del poder judicial de la mayoría de los países de la región, amplia conciencia acerca de la necesidad de renovación, habiendo varias iniciativas positivas en marcha, como los nuevos sistemas de procedimiento criminal que han sido introducidos en los últimos 15 años (Langer 2007).

La segunda expectativa es que el sistema legal proporcione un ambiente estable y previsible para el funcionamiento de la economía. Si el derecho de propiedad no está debidamente garantizado, o si los contratos pueden ser burlados o desconocidos sin claro amparo en la ley, todo esto conduce a un fuerte desincentivo para las inversiones privadas de largo plazo. No hay cómo esperar comportamientos totalmente previsibles por parte de jueces y tribunales, cuya función es, justamente, tomar decisiones en situaciones específicas marcadas por la incertidumbre, en relación a las cuales la aplicación de la ley no es clara. Pero esta función de interpretación no puede ser confundida con la noción –que recientemente se ha hecho corriente en algunos círculos legales– de que los jueces deben decidir de acuerdo a su propia idea de lo que es justo o injusto, independientemente de lo que dice la ley, así como de la jurisprudencia seguida por los tribunales superiores. Aunque inspirado en buenas intenciones, este activismo jurídico termina por aumentar la ineficiencia de los sistemas legales, aumentando de esta forma la percepción de inequidad. Al contrario, la expectativa debe ser que, una vez establecida la jurisprudencia sobre determinados temas, casos semejantes sean resueltos de forma rápida, sin que los jueces tomen decisiones personales que abran camino para recursos y apelaciones, dilatando los plazos, aumentando los costos y manteniendo la incertidumbre más allá de lo que sería razonable (Arida et al. 2005; Pinheiro 2001; Sadek 2001).

El papel de los tribunales de justicia en cuanto a garantizar los derechos individuales –que es, demás está decirlo, de importancia fundamental– ha creado un nuevo problema, cual es el de la transferencia a dicho poder del Estado de decisiones que serían propias del poder ejecutivo o que debieran ser negociadas por las partes en el mercado (Gauri 2003). Un ejemplo típico de esto es el caso de las políticas de salud en Brasil, donde existe un principio constitucional de que todas las personas tienen derecho a atención médica gratuita en función de sus necesidades. Lo cierto es, sin embargo, que los recursos disponibles son limitados, restringen la disponibilidad de determinados procedimientos y el uso de ciertos medicamentos. Esto ha llevado a personas a recurrir a los tribunales de justicia, los que, a su vez, ordenan a las instituciones de salud cumplir con lo indicado por los médicos, restringiendo aun más los recursos disponibles

para otras prioridades. Decisiones como estas, de gran impacto económico, político e institucional, no pueden hacerse sin plena conciencia de sus costos e implicancias más profundas, las que pueden resultar, a la larga, en la desorganización de los servicios públicos, cuando no en la propia desmoralización del poder judicial.

8. Por una nueva gobernabilidad

La gobernabilidad que requiere América Latina debe resultar de la combinación de los elementos que garanticen la legitimidad y la autoridad de los gobernantes, la participación de la ciudadanía y las necesidades técnicas u operacionales que los gobiernos necesitan para el cabal cumplimiento de sus funciones. Los gobiernos deben ser capaces no solo de atender las demandas y aspiraciones de corto plazo de sus ciudadanos, sino también de asumir una perspectiva de mediano y largo plazo para la construcción de una sociedad efectivamente democrática, productiva y competente.

La cuestión de la legitimidad no puede reducirse a la popularidad de los gobiernos de turno, reflejada en las encuestas de opinión, las votaciones plebiscitarias o las movilizaciones callejeras. Son las instituciones, más que los gobernantes, las que necesitan tener legitimidad para funcionar, aunque las instituciones no existen al margen de las personas que las integran y las dirigen. De nada sirve tener instituciones bien diseñadas si sus titulares las utilizan de forma destructiva y corrupta; de poco sirve tener personas competentes, con fuerte espíritu público y conciencia ética, sino existen instituciones donde ellas puedan poner en práctica sus virtudes.

Por más sólidas que sean, la credibilidad y la confianza que la sociedad deposita en sus instituciones y gobernantes, estas necesitan ser constantemente renovadas. Además de los controles institucionales a los cuales los gobernantes deben someterse, ellos viven también bajo el escrutinio permanente de la opinión pública, que se expresa a través de los medios de comunicación de masas, los partidos políticos, los análisis y evaluaciones de especialistas y creadores de opinión –dentro y fuera de los países–, y la vigilancia de un número creciente de organizaciones no gubernamentales, en el ámbito de la sociedad civil. Si en el pasado los gobernantes y administradores públicos podían ocultarse detrás de la complejidad de los procedimientos administrativos y de la invocación, cuando fuere necesario, del principio del «secreto de Estado», hoy es esencial que los actos públicos sean transparentes y accesibles gracias a los recursos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esto no significa que el concepto de razones e intereses de Estado, que requiere de sigilo,

haya desaparecido, sino que su uso debe ser reducido a lo mínimo indispensable y estar siempre bajo el control de otros poderes.

La necesidad que tienen los Estados modernos de lidiar con los problemas sustantivos que afectan a los derechos sociales de los ciudadanos, el funcionamiento adecuado de la economía y, cada vez más, la capacidad de administrar los impactos del deterioro ambiental y de los cambios climáticos, crean una serie de situaciones nuevas que no existían cuando las funciones del Estado se limitaban, casi exclusivamente, a la garantía de las libertades individuales y del orden público. Hoy, los gobiernos necesitan, además de los recursos políticos y legales, de los conocimientos y recursos técnicos que existen en las empresas y comunidades profesionales cuya existencia trasciende los límites de la burocracia pública y de las fronteras nacionales. Lo anterior requiere, a su vez, de un flujo constante de contactos, colaboración y apertura de los gobiernos a ideas y conocimientos que vienen desde el exterior. En los años recientes, el ejemplo más notable de esto último es la cuestión del cambio climático, que está entrando en las agendas gubernamentales gracias a las alertas y la movilización de la comunidad científica especializada.

El Estado también necesita incorporar las capacidades de la sociedad, a través de las organizaciones de esta última, las que, cuando funcionan adecuadamente, dan a la actividad pública el contenido y la densidad que los gobiernos por sí mismos no logran tener. Esto es especialmente visible en áreas como la salud pública, la educación y la gestión de los espacios urbanos, y es también importante en políticas dirigidas a sectores sociales minoritarios o marginados. Finalmente, el Estado necesita poder movilizar los recursos y la capacidad gerencial del sector privado, que tiene condiciones de hacer inversiones y proveer recursos que el sector público no siempre dispone por sí mismo.

Todas estas relaciones de cooperación y asociación corren el riesgo de la captura del Estado por parte de grupos privados o de la sociedad civil, los que pueden hacer prevalecer sus propios intereses particulares por sobre los intereses de la sociedad. Las posibilidades de privatización y apropiación de instituciones y programas públicos por parte de organizaciones gubernamentales, corporaciones profesionales y grupos de interés privados son siempre altas, así como es alto el riesgo de que políticos y administradores se transformen en defensores o intermediarios de los intereses de tales sectores. Para que esto no ocurra más allá de lo que es legítimo, es necesario que las asociaciones se hagan siempre en forma transparente, con mecanismos explícitos de control externo y supervisión. El Estado no puede, por sí mismo, hacerlo todo, pero ello no es una razón para traspasar todo a manos de grupos de interés sectoriales o privados.

La nueva gobernabilidad requiere también de nuevas formas de organización y división del trabajo, las que pueden requerir un rediseño de la manera

como las instituciones públicas están constituidas. El Ejecutivo necesita tornarse más eficiente, eliminando las estructuras y los procedimientos burocráticos superfluos, introduciendo prácticas modernas de gestión, fortaleciendo su capacidad de regulación, así como su capacidad de acción de largo plazo. El Parlamento necesita fortalecer su legitimidad y su capacidad de legislar y fiscalizar. El poder judicial necesita tornarse más ágil y fortalecer su credibilidad. La división del trabajo y la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno necesitan ser revisadas, abriendo espacios para nuevos tipos de agencias y mecanismos de cooperación regional. Lograr una óptima articulación entre ejecutivos presidencialistas, parlamentos políticamente fragmentados y sistemas de votación proporcional, que es la situación típica en América Latina, no es una cuestión trivial.

América Latina ha vivido siempre con una paradoja, como es, por una parte, la creencia de muchos de que los gobiernos necesitan planear y comandar la economía y la vida social y, por otra, la realidad de Estados endebles, poco institucionalizados y capturados por diferentes combinaciones de entidades públicas, bajo regímenes autoritarios o democráticos, intereses privados, redes clientelistas y arreglos populistas. Después del fracaso del socialismo real, la idea de un Estado planeador ya no encuentra muchos adeptos entre los especialistas, lo que no significa que el modelo liberal del Estado mínimo pueda mantenerse. Aunque no sea posible prever y planear el futuro, es posible y necesario trabajar y construir, en esa perspectiva, desarrollando fuentes de energía, creando sistemas de transportes y comunicaciones, administrando los complejos urbanos, fortaleciendo los sistemas educativos y la capacidad de investigación e innovación, y desarrollando instituciones que favorezcan la autonomía, la iniciativa y la creatividad de las instituciones privadas y de la sociedad civil. En los próximos años, muy probablemente será en el área del cambio climático y de la preservación del medio ambiente donde este papel activo y creativo de los Estados democráticos necesitará actuar más decididamente, liderando un esfuerzo creciente de coordinación de toda la sociedad para hacer frente a las dificultades que se anuncian.

9. Conclusión: la construcción de la democracia en América Latina

Esta visión somera de objetivos, realidades y de lo que aún falta para desarrollar y consolidar la democracia en América Latina muestra que este será un proceso largo, sujeto a aciertos y errores, avances y retrocesos, por el cual, sin embargo, es necesario transitar. Nuestra convicción central de que los regímenes democráticos consolidados e institucionalizados son, a largo plazo, los mejores y los

más capacitados para la creación de riqueza y la reducción de la desigualdad social, no siempre pareciera verse confirmada en la práctica. La democracia social tiene altos costos y poca flexibilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos y económicos que puedan afectar el estilo y nivel de vida de la población. Por otro lado, el crecimiento económico que se ha observado en muchos países de la región, en los comienzos del siglo XXI, estimulado en gran parte por el crecimiento económico de China, pareciera tener menos que ver con la calidad de sus sistemas institucionales que con la disponibilidad de recursos naturales, del desarrollo agrícola y de la mano de obra barata. La misma China, a pesar de los avances significativos en las últimas décadas, tanto en términos de libertad económica como de libertades individuales, es todavía un régimen político cerrado y autoritario. No obstante, sin una democracia efectiva, la sociedad no aprende a hacer buen uso de la riqueza ni a distribuir los beneficios del crecimiento económico de manera equitativa. Los regímenes democráticos son los únicos que permiten la acumulación del aprendizaje de la convivencia, así como los más capaces de hacer uso de la competencia intelectual y del comportamiento ético de sus ciudadanos, en la forma de relacionarse de unos con otros y con la sociedad como un todo. Las democracias son imperfectas, y las democracias latinoamericanas más imperfectas aún. Es necesario, sin embargo, persistir en la tarea de mejorarlas cada vez más, sin ignorar que la imperfección es parte indisoluble de la condición humana.

Referencias

Abrucio, F. L. (1998). *Os Barões da Federação os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec / Departamento de Ciencia Política de USP.

Amorim Neto, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung / FGV Editora.

Arida, P., E. Bacha, and A. Lara-Resende (2005). «Credit, Interest, and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil.» In F. Giavazzi and I. Goldfajn (eds.). *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience, 1999 to 2003*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.

Beltrão, H. (1968). *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Dep. de Imp. Nacional.

Cardoso, F. H. e R. A. Setti (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Carey, J. M. (2003). «Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America.» *Comparative Politics* 35, 191-211.

Dahl, R. A. (1985). «A Preface to Economic Democracy.» Berkeley: University of California Press.

—— (1998). «On Democracy.» New Haven: Yale University Press.

Echebarría, K. (2006). «Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.» Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Figueiredo, A. e F. Limongi (1999). *Relações Executivo-Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Flisfisch, A. (2008). «¿Hay alternativas a la democracia representativa? Democracia representativa, régimen e institucionalidad, la política y los políticos.» En E. Boeninger (ed.). *Círculo de debates del futuro*. Santiago: CIEPLAN.

Gauri, V. (2003). *Social Rights and Economics: Claims to Health Care and Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services.

Hood, C. (2007). «Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come from? What Are the Gaps and the Puzzles?» *Public Money and Management*, Vol. 27, Nº 2, 95-102.

Hood, C., and C. Scott (2000). *Regulating Government in a 'Managerial' Age: Towards a Cross-national Perspective*. London: LSE Centre for Analysis of Risk and Regulation.

Kaufmann, D., and A. Kraay (2005). *Governance Matters IV Governance Indicators for 1996-2004*. Vol. 1. Washington, D.C.: World Bank.

Lamounier, B., J. J. Linz, A. Lijphart e A. Valenzuela (1991). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP / Editora Sumaré.

Landerretche O. y M. Marfán (2007). *Gobernabilidad macroeconómica. Una reflexión desde América Latina*. Santiago: CIEPLAN.

Langer, M. (2007). «Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery.» *American Journal of Comparative Law* 55, 617.

Melo, M. A. (2007). *Instituições e regulação na América Latina*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Morgenstern, S., and B. Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Mustapic, A. M. (2007). *Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos*. São Paulo y Río de Janeiro: Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN.

O'Donnell, G. A. (1998a). *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Notre Dame, Ind.: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

—— (1998b). *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame, Ind: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Pinheiro, A. Castelar (2001). *Economia e justiça: conceitos e evidência empírica*. Rio de Janeiro: Instituto Futuro Brasil.

Przeworski, A., and J. M. Maravall (2003). *Democracy and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.

Sadek, M. T. (2001). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundación Konrad Adenauer.

Samuels, D., and R. Snyder (2001). «The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective.» *British Journal of Political Science* 31, 651-671.

Schwartzman, S. (2008). *Coesão social, democracia e corrupção*. São Paulo, Santiago: Instituto Fernando Henrique Cardoso y CEPAL.

Sorj, B. (2005). *Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Sorj, B. y D. Martuccelli (2008). *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Taylor, M. M. 2006. «Beyond Judicial Reform: Courts as Political Actors in Latin America.» *Latin American Research Review* 41, 269-280.

Valenzuela, E., S. Schwartzman, J. S. Valenzuela, T. Scully, N. M. Somma y A. Biehl (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinomericanos*. Santiago: Uqbar editores.

Willis, E., C. da C. B. Garman, and S. Haggard (1999). «The Politics of Decentralization in Latin America.» *Latin American Research Review* 34, 7-56.

GLOBALIZACIÓN

AMÉRICA LATINA FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN: ¿TODAVÍA HAY LUGAR PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL?

Pedro da Motta Veiga y Sandra Polonia Ríos

Introducción 107

1. Tendencias de la economía global: breve diagnóstico 108
   La emergencia del Sur 109
   Asia, nuevo polo dinámico de la economía mundial 112
   La globalización de alta definición 116

2. El ambiente político-institucional internacional: de la década liberal al cuestionamiento de la globalización 118
   La globalización cuestionada 119
   La crisis financiera y los impactos sobre el ambiente político-institucional internacional 125

3. América Latina: evolución dispar y divergente 127
   Tendencias en la economía real: crecimiento y diversificación de exportaciones 128
   Diferencias en la estructura exportadora en el Norte y en el Sur de América Latina 130
   Volatilidad de los precios de los *commodities*: impactos desiguales 131
   IED: la emergencia de las translatinas 132
   La agenda de integración en América Latina 134
   Los esquemas subregionales de unión aduanera 135
   UNASUR, ALBA y ELC: ¿es posible avanzar en la integración económica regional? 139
   Fragmentación de políticas económicas y heterogeneidad de las estrategias de inserción internacional 143

4. Los desafíos de internalización para América Latina: el papel de la integración regional 145
La integración económica: los límites de lo posible 147
Construcción de un área de libre comercio regional 149
La integración física 152
La integración energética 154
Cohesión social 155

5. Comentarios finales 156

Referencias 157

Introducción

Al final de la actual década del siglo XXI, el mundo parece muy distante de aquel que emergió después de la Guerra Fría, en la década de 1990. A la consolidación de la unipolaridad estadounidense, la sustituyó el esbozo de un mundo multipolar y la competencia política entre grandes poderes regionales y mundiales. A la expansión del capitalismo liberal sucede la diversidad de modelos políticos que, sin cuestionar el capitalismo, atribuyen a los Estados un papel económico protagónico. A la convergencia en torno de regímenes políticos democráticos se opone hoy el resurgimiento de modelos autocráticos. Los mecanismos e instituciones creados para administrar la interdependencia económica y la globalización –que disfrutaban de gran prestigio político en los años 80 e inicio de los 90–, enfrentan una profunda crisis de legitimidad y parecen no estar preparados para lidiar con los desafíos que emergen en este final de década.

Este trabajo presenta y discute algunas tendencias estilizadas del proceso de globalización en la actual década y relaciona estas tendencias económicas con el ambiente político-institucional en que ellas ocurren. El cuadro que emerge apunta hacia una situación internacional marcada por el surgimiento de nuevos actores económicos de gran peso en la economía mundial y por las tensiones resultantes, que se manifiestan especialmente en los países desarrollados y en el sistema de gobernabilidad de la economía internacional. Estas cuestiones se tratan en las secciones segunda y tercera de este trabajo.

Frente a esta tendencia, América Latina presenta un cuadro marcado por evoluciones estructurales diversificadas según los países y por divergencias en las opciones de política económica y de inserción externa. La crisis de los esquemas de integración, que ganaron impulso en la década de 1990, y la

emergencia de nuevos proyectos en esta área, forman parte del escenario de la región, descrito y analizado en la cuarta sección.

La quinta sección discute la funcionalidad de la integración regional en América Latina en el nuevo contexto internacional y sustenta que esta debe ser buscada en la contribución de la integración a los esfuerzos nacionales de desarrollo y de consolidación de la democracia y de la paz en la región, más que en un supuesto aumento de capital político de cada país y del grupo en foros internacionales.

1. Tendencias de la economía global: breve diagnóstico

Aunque el actual ciclo de globalización –entendido como la intensificación y profundización de los flujos internacionales de capitales, inversiones, bienes e ideas– se haya iniciado hace varias décadas, los primeros años del siglo XXI introducen en este proceso inflexiones significativas.

La más notable se refiere a la emergencia de algunos grandes países en desarrollo como actores relevantes –porque son capaces de influir en los rumbos y en el ritmo de la globalización, así como en el establecimiento de reglas y regímenes internacionales– en el escenario económico internacional. Hay claramente una marcada heterogeneidad, en términos de estructura y desempeño económico, así como de regímenes políticos, entre los grandes países emergentes –a grosso modo los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), Sudáfrica y México. Además, todos ellos conviven con desequilibrios económicos y sociales internos de grandes dimensiones e inimaginables en los países desarrollados. Pero es innegable que, por la evolución reciente de sus economías y por su potencial de crecimiento, estos países tendrán, en los próximos años, un peso en la economía mundial que no se imaginaría posible hace apenas 10 años.

No se puede decir que el dislocamiento del eje dinámico de la economía mundial en dirección a la región del Asia-Pacífico sea un proceso típico de la década actual. Por el contrario, se viene diseñando hace por lo menos 30 años, primero con la ascensión económica de Japón y enseguida con la emergencia de sucesivas generaciones de Tigres Asiáticos. Pero no hay duda de que este proceso adquiere una nueva dimensión y gana en capacidad para influir en la dinámica de la globalización en la medida en que a estos países se unen China continental e India.

Una tercera inflexión en el proceso de globalización se relaciona con las características específicas de la competencia entre países y empresas. Para caracterizar la diferencia a lo ocurrido en las fases anteriores de la globalización, Baldwin (2006a) se refiere a este proceso como la «globalización de alta

definición» (HD globalización). Según él, la competencia internacional afecta a los trabajadores de alta calificación en los países desarrollados, y esto es el tránsito desde la antigua globalización hacia un nuevo tipo de globalización.

Las tres características distintivas de la globalización del siglo XXI están estrechamente interrelacionadas y en gran medida se fortalecen recíprocamente. Juntas, ellas apuntan en la dirección de una significativa redistribución de riqueza y poder en el mundo, en beneficio de los países en desarrollo y, en especial, de los países asiáticos. Este proceso de «reequilibrio» (Santiso 2008) o de redistribución del poder económico en la dirección del Sur y del Este (The Warwick Commission 2007) determina el surgimiento de nuevas formas de interdependencia y de conflictos económicos que se reflejarán en las agendas internacionales y domésticas de los países desarrollados y en desarrollo.

La emergencia del Sur

En un reciente informe especial, la revista *The Economist* (2008) observaba que, hasta hace poco, la globalización era un proceso que en lo esencial apuntaba a la expansión de los negocios del Norte hacia el Sur. Sin embargo, ya no es más así. Los flujos financieros, de inversión y de comercio originarios del Sur, crecieron fuertemente en los últimos años y empresas de un grupo limitado de países en desarrollo y de diferentes sectores se tornaron actores relevantes en la competencia internacional. En 2003 había 31 empresas originarias de los BRIC entre las 500 mayores empresas mundiales. En 2007, este número había crecido a 62, principalmente en función de la compra de grandes empresas del Norte por los nuevos gigantes del Sur. El número de fusiones y adquisiciones internacionales originadas en los grandes países emergentes, teniendo como blanco operaciones en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), creció un 26% anual a lo largo de los últimos cinco años, y la inversión extranjera directa (IED) originaria de estos países representaron en 2007 el 20% del total mundial, contra el 0% de hace 20 años (Santiso 2008).

Esta dinámica microeconómica tiene su contrapartida en el plano macro. Los BRIC vieron aumentar su participación conjunta en el producto mundial de 12,9% en 1990, a 26,5% en 2006, mientras que sus exportaciones en el total mundial –4,1% en 1990– alcanzaron el 14,7% en 2006. Según un estudio de Goldman Sachs (2003), en 2025 el PIB de los BRIC representaría la mitad del PIB del G-7, superándolo en 2040.

En buena medida, el crecimiento de la participación de los BRIC en el producto y comercio mundial refleja la consolidación de especializaciones internacionales razonablemente nítidas, aunque diferentes según los países.

China debe gran parte de su desempeño a la expansión de una base de producción manufacturera hipercompetitiva, India se apoya en un parque proveedor de servicios (sobre todo de TI) eficiente, Brasil se consolidó como una potencia agroindustrial y exportadora de *commodities* minerales y agrícolas, mientras Rusia se basa en su desempeño en el sector de petróleo y gas.

Esta relación entre, por una parte, especialización internacional y, por otra, (buen) desempeño económico y cambio estructural en las economías, indica que, a pesar de las diferencias entre los modelos de desarrollo adoptados en estos países, su éxito está vinculado a la capacidad para articularse virtuosamente a los mercados mundiales y a la dinámica de la globalización. En ese sentido, como observa Santiso (2008:13), «la gran noticia –todavía por celebrar– está aquí: por primera vez en la historia económica reciente, los ganadores de la globalización dejaron de estar concentrados en los países de la OCDE.»

La emergencia de los grandes países del Sur tiene impactos profundos y duraderos sobre la economía mundial, entre los cuales vale citar los siguientes:

- Duplicación de la oferta de trabajo en el mundo. La participación en la economía global de China, India y la antigua Unión Soviética está aumentando en 1,5 billones[1] de nuevos trabajadores la fuerza de trabajo mundial, prácticamente duplicando el tamaño de esta. Pisani-Ferry (2005:4) llama la atención sobre el hecho de que «nunca en la historia económica una fuerza de trabajo tan amplia fue absorbida en un período de tiempo tan corto. Solo una vez –con los EUA y Alemania a fines del siglo XIX– dos nuevos *players* alcanzaron simultáneamente la cima de la liga de las potencias económicas». En un primer momento, la competencia determinada por este cambio afectó principalmente los sectores intensivos en mano de obra poco calificada, pero gradualmente evolucionó para impactar también el trabajo calificado en los países de la OCDE y sectores hasta entonces protegidos de la competencia externa de los países en desarrollo.
- Intensificación de la presión sobre la base de recursos naturales y de alimentos en el mundo, en función del crecimiento de la demanda generada por la entrada de grandes masas de trabajadores en la esfera de la producción y del consumo capitalistas. Estas nuevas fuentes de presión se manifiestan al mismo tiempo en que se difunde, tanto en el Norte como en el Sur, la percepción de urgencia en el tratamiento de problemas globales, tales como el calentamiento global, relacionado precisamente con el patrón de utilización de recursos naturales y energía. En este sentido, se abre

[1] Estos billones corresponden a la denominación estadounidense.

espacio para una nueva polarización Norte-Sur, con los países en desarrollo defendiendo su derecho a crecer y los países desarrollados alineándose en torno a una posición que condiciona objetivos de crecimiento a metas de reducción del calentamiento global.

- Surgimiento de nuevos actores económicos «híbridos», originarios del Sur, y de nuevas modalidades de competencia y de interdependencia entre el Norte y el Sur. Los actores detrás del crecimiento de los flujos de comercio e inversiones provenientes de los países emergentes no son solo grandes empresas privadas en proceso de transnacionalización. Hay también grandes empresas públicas y, más aun, mecanismos estrictamente estatales, como son los fondos soberanos. Los impactos de este hecho sobre la dinámica de la competencia económica entre empresas y países tienden a ser percibidos de forma negativa en los países desarrollados, aumentando en estos países el sentimiento de oposición a la globalización. El papel creciente de Estados que frecuentemente carecen de credenciales democráticas crea la sensación de que la competencia de los inversionistas de los grandes países emergentes es injusta y que empresas de los países ricos pueden ser golpeadas por competidores que se benefician de capital subsidiado o acceso privilegiado al abastecimiento de recursos naturales (*The Economist* 2008).

Por otro lado, sin embargo, se desarrollan nuevos canales y modalidades de interdependencia, también estrechamente vinculados a la emergencia del Sur. Al ya reconocido papel de China en el financiamiento de los déficits de Estados Unidos y en la mantención del valor del dólar, se sumó recientemente el rescate de instituciones financieras de los países desarrollados por parte de instituciones de los países en desarrollo (fondos soberanos) en la crisis actual. Estos nuevos canales de interdependencia no solo generan efectos estabilizadores para la economía mundial. Para algunos analistas, la presión creada por las inversiones derivadas de la renta generada por el alza de los precios del petróleo sería uno de los principales factores que explicarían los excesos que llevaron a la crisis financiera actual (Summers 2008b).

- Intensificación de las relaciones económicas Sur-Sur. En 2007, por primera vez el comercio entre países en desarrollo creció más que las exportaciones hacia los países de la OCDE. Buena parte de esta evolución está directamente relacionada con la consolidación de Asia como polo más dinámico de la economía mundial y al comercio interasiático de manufacturas.

Estas evoluciones tienen implicancias sobre el sistema político-institucional que rige las relaciones internacionales entre los países y las empresas. Fundamentalmente, ellas colocan bajo intenso estrés los arreglos institucionales y

sociales que en los países del Norte estuvieron por detrás de las estrategias de crecimiento abierto al mundo, reduciendo el entusiasmo de los tradicionales promotores de la integración internacional en estos países en relación con nuevas iniciativas de liberalización. Además, en el plano internacional, las potencias emergentes colocan a los países desarrollados a la defensiva al demandar cambios político-institucionales que traduzcan la nueva distribución de poder económico en el mundo.

Asia, nuevo polo dinámico de la economía mundial

La emergencia y consolidación de Japón como una potencia económica a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, y el proceso de *catching up* industrial y tecnológico de los llamados Tigres Asiáticos en las décadas de 1980 y 1990, están en el origen del dislocamiento para el Oriente del eje de crecimiento económico mundial. Estos países adoptaron modelos de desarrollo *export-driven.* Dos características tipifican el proceso de consolidación de Asia como el polo más dinámico del capitalismo mundial, antes aun de la emergencia de China e India.

Por una parte, grandes flujos de inversión consolidaron redes de producción integradas en el plano regional, dentro de una división internacional del trabajo en constante mutación (como resultante de características estructurales de la industria, pero también de las políticas nacionales de los países). Vale decir, Asia se consolida como una región geoeconómica bastante integrada a partir esencialmente de flujos privados de comercio e inversión, e independientemente de arreglos institucionales intergubernamentales. Para Baldwin (2006b), los intensos flujos intrarregionales de comercio y de inversión se tornaron un factor clave para la competitividad de cada país de Asia Oriental en la economía mundial.

Por otra parte, la conformación de Asia como región geoeconómica dinámica e integrada, y su articulación respecto a los mercados globales en gran medida se apoya en su vinculación a cadenas internacionales de valor (que tienen una dimensión regional y otra extra regional). La industrialización en estos países –sobre todo en los Tigres Asiáticos de primera y segunda generación, y en China– se basó, en gran medida, en la convergencia entre la distribución de actividades relacionadas a una cadena de valor en diferentes países y la adopción por parte de los países de la región de estrategias de industrialización abiertas al mundo.

El desempeño económico de Asia Oriental ya se diferenciaba nítidamente de aquel de otras regiones del mundo en la década de 1980. Entre 1981 y 1989, el PIB per cápita de Asia Oriental y del Sur aumentó a una tasa media anual de 5,1%, el triple del crecimiento registrado para los países en desarrollo en conjunto y casi cuatro veces el crecimiento mundial en el período. Entre 1990

y 2002, las tasas de crecimiento anual de Asia Oriental y del Sur fueron, en promedio, de 5,3%, mientras que en los países desarrollados llegaban a solo 3% y en el mundo a 1,2%. En el período más reciente (2003-2007), las tasas promedio de crecimiento aumentaron en todas las regiones del mundo, pero la diferencia entre el desempeño asiático y el resto del mundo se mantiene: 6,3% anual en aquella región contra 2,3% en el mundo.

Como resultado de estas evoluciones, entre 1981 y 2007 el PIB per cápita de Asia Oriental y del Sur aumentó un 317,5%, el de los países en desarrollo un 112,5% (el de América Latina y el Caribe solo 22,7%) y el del mundo un 41,4% (UNCTAD 2008). En realidad, hasta fines de los años 90, el polo de dinamismo en la región se concentraba en Asia Oriental, cuyo desempeño económico superaba ampliamente el de Asia del Sur –región de la cual forma parte India. En la década de 1990, Asia Oriental crecía a una tasa anual promedio que se aproximaba al 8%, mientras Asia del Sur solo superaba el 5%. En el período más reciente, las tasas de crecimiento del PIB de las dos subregiones asiáticas aumentaron, presentando tendencias convergentes.

El aumento de la importancia de la región en la economía mundial es notable. En términos de PIB a precios corrientes, las economías de los 10 países-miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) más China, Corea del Sur y Japón, representaron el 20% del PIB mundial en 2006, participación que sube a 31% cuando se considera la paridad de poder de compra de las monedas.

Como se comentó antes, el crecimiento de las exportaciones estuvo en el centro de los modelos de crecimiento adoptados por los países asiáticos desde las décadas de 1960 y 1970. Esto es particularmente cierto para Asia Oriental, que entre 1970 y 2003 vio aumentar su *market-share* en las exportaciones mundiales de bienes de 4,2% a 19,4%, crecimiento que explica en su totalidad el aumento del *market-share* (de 19,2% a 32,1%) de los países en desarrollo en las exportaciones de bienes en ese período. El desempeño de Asia del Sur en esta área es nítidamente inferior. Su *market-share* en las exportaciones mundiales de bienes no se alteró entre 1970 y el inicio de la actual década, situándose poco arriba de 1%. Solamente en los últimos años las exportaciones oriundas de Asia del Sur han crecido a tasas superiores a aquellas registradas por las exportaciones mundiales, pero aun así claramente inferiores a las registradas por los países de Asia Oriental.

Países del porte económico de China y de India, al registrar por años seguidos tasas elevadas de crecimiento, generan impactos significativos sobre la economía mundial. Como recuerdan Rosales y Kuwayama: «China sola generó en 2005 más del 27% del crecimiento del PIB mundial en términos de paridad de poder de compra. Este porcentaje supera la contribución conjunta de los

EUA, de la Unión Europea y del Japón» (2007:86) a la expansión de la economía mundial. En 2006, las exportaciones de China y de India en conjunto constituyeron el 9,2% de las exportaciones mundiales, contra solo el 4,5% en 2000.

En los países de Asia Oriental, las exportaciones de manufacturas fueron el motor del crecimiento económico, y aquellos países –inclusive China– se tornaron «la fábrica del mundo» debido a las ventajas comparativas asociadas al costo del trabajo y a las ventajas competitivas desarrolladas por políticas de diverso tipo. Gran parte de las cadenas de valor que articularon regionalmente las economías nacionales y que vincularon la región a los países desarrollados se relacionan a la producción de bienes electrónicos.

La región de Asia Oriental se tornó un gran polo de atracción de inversiones externas provenientes de los países desarrollados –especialmente de Estados Unidos– y plataforma de exportación, muchas veces de los productos generados por aquellas inversiones para aquellos países. En 2007 los países de Asia Oriental y del Sur captaron el 14% (US$ 250 billones) de los flujos de IED mundiales, manteniéndose China como principal destino de las inversiones externas en la región y en el mundo en desarrollo, con US$ 83,5 billones. Desde la década de 1980, las inversiones intrarregionales han mostrado gran dinamismo, primero impulsados por las empresas japonesas en dirección de los países de ASEAN, enseguida por empresas de diversos países de la región (Japón, de nuevo, pero también Corea del Sur, Taiwán, Singapur) en dirección a China y a los novísimos Tigres, como Vietnam, Camboya, etc. China, por ejemplo, recibió de la misma región (incluido Hong Kong) el 85% de las inversiones externas (2005).

En el mundo en desarrollo, la región también fue pionera en la exportación de flujos de capital. En 2007, cerca del 59% de los flujos originarios de países en desarrollo y el 8% de los flujos mundiales tuvieron su origen en Asia Oriental, que hoy en día cuenta con un gran número de empresas transnacionales actuando en diversos sectores manufactureros y de servicios. En 2007, 11 de las 15 transnacionales más grandes de países en desarrollo eran originarias de la región, siendo tres empresas coreanas, otras tres, chinas (dos de ellas de Hong Kong), y tres de Singapur. Un dato notable de la evolución reciente de las inversiones provenientes de Asia Oriental es el creciente activismo de China en la compra de «activos estratégicos» –inclusive fuera de la región, en África y en América Latina–, fuentes importantes de abastecimiento de materias primas necesarias para el crecimiento de la economía china.

En los últimos años, las inversiones originarias de la región incluyen una parte creciente de adquisiciones efectuadas por fondos soberanos estatales y por empresas controladas por los gobiernos. Tales inversiones, que todavía representan una parte marginal de los flujos totales de IED en el mundo, se vuelcan principalmente a los sectores de servicios de países desarrollados.

El comercio intrarregional en Asia Oriental –generado por la fragmentación de las etapas productivas de las cadenas de valor en diferentes países de la región– también creció fuertemente en las últimas décadas y explica gran parte de la expansión del comercio Sur-Sur en años recientes, especialmente cuando se habla de intercambio de manufactura. En los últimos años, como efecto del dinamismo económico de China, sus importaciones de *commodities* agrícolas y minerales desde otras regiones del Sur (especialmente América del Sur y África) crecieron exponencialmente, amplificando los números del comercio Sur-Sur, pero hasta hace poco tiempo tales números traducían en gran medida el comercio de partes, piezas y componentes manufacturados entre países de Asia Oriental. En 2003, el comercio entre economías de Asia Oriental correspondía a dos tercios del total del comercio Sur-Sur, contra solo el 21% de este total en la década de 1970 (UNCTAD 2005). En el caso de la manufactura, la concentración del comercio Sur-Sur en la región de Asia Oriental es todavía mayor, representando el 85% de su total a mitad de la actual década.

Hasta hace poco, la integración regional en Asia se basaba exclusivamente en la dinámica de los flujos de comercio y en inversiones impulsadas por las estrategias empresariales de fragmentación intrarregional de las cadenas de valor de producción de manufactura. Bajo el impulso de la competencia para atraer inversiones intensamente asociadas al comercio intrarregional, los países redujeron en forma gradual sus tarifas de manera unilateral en la década de 1980 y principalmente en la siguiente, pero consolidaron solo parte de estas reducciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Baldwin 2006b). Los flujos de comercio intrarregional de los 10 países de ASEAN más China, Corea del Sur y Japón, representaban en 2005 el 56% del comercio exterior total de estos países (CEPAL 2006), certificando así la relevancia que las relaciones intrarregionales adquirieron para los principales países de Asia Oriental. A pesar de la intensidad de las relaciones comerciales y de la inversión intrarregionales, el tema de los acuerdos preferenciales de comercio e integración –sea en ámbito bilateral, sea en la esfera regional– estuvo prácticamente ausente de las agendas de política de los países de la región, al contrario de lo que ocurría en la década de 1990, en otras partes del mundo.

En los últimos años, sin embargo, se observa la diseminación de acuerdos bilaterales en Asia, que abarcan crecientemente las grandes economías de la región. Inclusive acuerdos plurilaterales, que involucran a diversos países de la región, se basan en una compleja red de negociaciones bilaterales, en las cuales los países asociados intercambian concesiones que no necesariamente son extendidas a los demás participantes de los acuerdos.

En general, los nuevos acuerdos firmados entre países asiáticos se caracterizan por una ambición limitada en lo que se refiere a la liberalización comercial y más todavía a otros temas como servicios e inversiones. Aun así, Baldwin

(2006b) llama la atención sobre los riesgos de que la multiplicación de acuerdos preferenciales bilaterales introduzca discriminaciones entre los países de la región en lo que se refiere al acceso a sus respectivos mercados, generando distorsiones que podrían afectar los flujos comerciales y más todavía los de inversión, a medida que las grandes economías regionales profundicen su opción por los acuerdos preferenciales.

India se diferencia claramente del patrón de crecimiento adoptado por los países de Asia Oriental. Se trata de una economía más protegida de las importaciones de bienes industriales y agrícolas que las demás economías de la región, y su polo dinámico se basa en los servicios, en especial aquellos relacionados con las tecnologías de información. El sector manufacturero registró un fuerte crecimiento en los últimos años, grandes transnacionales indias emergieron en sectores industriales, como el siderúrgico, químico y automotriz, pero los reflejos de estas tendencias sobre el modelo de crecimiento y el patrón de inserción comercial de India en el mundo apenas comienzan a esbozarse. Además, como observan Rosales y Kuwayama en el caso de India:

> el comercio y la inversión extranjera directa todavía no se articulan estrechamente, a diferencia de lo que ocurre en China (…) hecho que no solo dificulta una mayor inserción del país en los mercados mundiales que incorporen valor agregado y conocimiento, sino que también obstaculiza su entrada en la dinámica red asiática de comercio inter-empresa e inter-industrial. (2007:91)

La globalización de alta definición

La idea de «globalización de alta definición» fue presentada por Baldwin (2006a) para dar cuenta de lo que constituye el principal rasgo distintivo de la competencia económica entre países en la actualidad, cuando se la compara con la que estaba en vigor en la etapa anterior a la globalización.

Así, en la primera globalización, la reducción de los costos de transporte aumentó drásticamente la movilidad internacional de los productos acabados y permitió la separación (*unbundling*) entre la producción y el consumo. Las reacciones de los países desarrollados a las consecuencias sociales de este proceso fueron la adopción de compromisos institucionales amplios, como el New Deal en Estados Unidos y el modelo de «economía social de mercado» en Europa Occidental.

La segunda etapa de la globalización está asociada a la reducción de los costos de información y se tradujo en la fragmentación internacional de etapas

productivas del proceso de fabricación de un bien final. La coordinación internacional de procesos productivos se hizo posible, y el fuerte crecimiento del comercio mundial de partes, piezas y componentes entre los agentes de las cadenas globales de valor fue la más explícita manifestación de este segundo movimiento de globalización. Sin embargo, recientemente este proceso pasó a afectar de manera intensa los sectores de servicios y las mismas actividades de coordinación de las redes internacionales de valor, hasta entonces concentrados en los países del Norte. Con esta «segunda globalización», la competencia internacional vino directamente hacia adentro de las fábricas y de las oficinas, y ocurre a nivel de las tareas y no de los sectores, afectando inclusive a los trabajadores de nivel más alto de calificación (tradicionales beneficiarios de la primera globalización). Esto tendría importantes consecuencias económicas y sociales para los países en desarrollo, y constituye una fuente poderosa de tensión dentro de estas naciones y en las relaciones entre estos países y los países en desarrollo, en especial en las grandes economías emergentes.

La globalización «de alta definición» es un proceso estrechamente vinculado a la emergencia del Sur y a la consolidación de Asia como polo dinámico del capitalismo mundial, dos tendencias que también están fuertemente interarticuladas. Y es precisamente esta vinculación lo que hace el fenómeno relevante para tipificar las nuevas formas de interdependencia y de tensiones generadas por el desplazamiento del poder en el mundo, tanto en términos geográficos como económicos (además de políticos, por supuesto). La competencia típica de globalización de alta definición solo puede suceder porque los países del Sur –y principalmente los asiáticos– acumularon recursos y capacitaciones en áreas de competencia que se pensaba estaban fuera de sus posibilidades.

Visto desde el Norte, es en esta nueva modalidad de competencia –que actúa en el nivel de las tareas más que de los sectores– que se encuentra la raíz del recrudecimiento de las resistencias a la globalización en el Norte, en los últimos años. Mientras en el pasado todavía reciente las visiones contrarias a la globalización en los países desarrollados se concentraban en la agricultura y en los sectores industriales maduros, la globalización de alta definición –al alcanzar sectores, firmas y tareas industriales y de servicios hasta entonces inmunes a la competencia del Sur– amplía significativamente el espectro de trabajadores y empresas afectadas.

En palabras de Baldwin, «el tipo de trabajo afectado por la nueva competencia internacional bien puede ser una tarea que existe en una amplia variedad de sectores. Por ejemplo, tareas de procesamiento de datos pueden ser transferidas a otros países (*offshore)* por sectores intensivos tanto en trabajo como en capital» (2006a:24). La consecuencia más inmediata de esto es que se hace difícil, si no imposible, prever quienes serán los ganadores y los perdedores de

la globalización sobre la base de características sectoriales o del grado de calificación de los trabajadores. No es casualidad que la imprevisibilidad en relación a la dirección, la naturaleza del cambio, y la rapidez de estas se señalen como las características esenciales del nuevo paradigma.

El contexto político generado por estas tendencias es complejo, al punto de llevar a algunos economistas y *policy makers* tradicionalmente favorables a la globalización –como Paul Samuelson y Alan Blinder– a cuestionar sus beneficios para la economía y los trabajadores estadounidenses, síntoma de que la visión crítica en relación a la globalización superó las fronteras de los proteccionistas de oficio y de los militantes anticomercio (The Warwick Commission 2007).

La agenda de políticas que emerge de este nuevo cuadro difiere claramente del «menú» adoptado por los países desarrollados para lidiar con la competencia internacional en el nivel de sectores agrícolas e industriales. Este es el principal mensaje de política del *paper* de Baldwin. Aunque su preocupación central sean los países del Norte, no hay duda de que las implicaciones económicas y sociales de esta nueva forma de competencia también se harán sentir en los países en desarrollo, inclusive en los latinoamericanos. Para estos, a los desafíos de la liberalización comercial unilateral o negociada van a sucederse los de la globalización de alta definición, cuyo enfrentamiento requerirá la adecuación de las agendas nacionales de política económica y social.

2. El ambiente político-institucional internacional: de la década liberal al cuestionamiento de la globalización

La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay, aliada a la disipación de las preocupaciones con la formación de «fortalezas» comerciales regionales, convergió hacia un cuadro favorable al crecimiento de los flujos de comercio y poco propicio a la expansión descontrolada de iniciativas proteccionistas.

La agenda de negociaciones comerciales parecía destinada a expandirse continuamente. Después de integrar, en la Ronda Uruguay y en el North American Free Trade Agreement (NAFTA), el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual, la lista de nuevos temas incluía inversiones, política de competencia, además de medio ambiente y de normas laborales.

La liberalización de los flujos de comercio e inversiones y la convergencia de patrones regulatorios con el objetivo de garantizar protección y visibilidad a estos flujos, eran los elementos centrales de las negociaciones. Tales objetivos fueron perseguidos con especial intensidad en las negociaciones no multilaterales que involucraron a los países desarrollados.

En América del Sur, esta tendencia liberalizante se tradujo tanto en estrategias nacionales de liberalización unilateral del comercio como en esfuerzos para negociar acuerdos comerciales o para redefinir métodos y objetivos de los acuerdos bilaterales o subregionales entre los países de la región, heredados del período de la sustitución de importaciones.

La globalización cuestionada

Este cuadro comenzó a alterarse a partir de la sucesión de crisis de las economías emergentes en los últimos años del siglo XX. Las crisis llegaron a la región con la desvalorización cambiaria en Brasil, en 1999, y de Argentina, en 2001, y –junto con la constatación del débil desempeño de las economías de la región durante la década de 1990–, contribuyeron a un cuestionamiento creciente de las estrategias nacionales de revisión del papel del Estado en la economía y de liberalización de los flujos de comercio entre los países de la región y el resto del mundo.

Simultáneamente, en los principales países de la OCDE ganó fuerza, entre diferentes sectores sociales, la percepción de que la globalización habría ido «demasiado lejos». En esta visión, la competencia regulatoria propiciada por el crecimiento de la interdependencia económica, además de producir desempleo en el Norte, podría llevar las políticas a converger en torno a patrones bajos y criterios mínimos, amenazando con esto normas sociales y valores culturales consagrados en estos países.

Además, exigían la participación de las ONG ambientales y de representantes sindicales en los diversos foros de negociación comercial. En diciembre de 1999, estas fuerzas contribuyeron activamente para el fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC, en Seattle. Mientras en los países en desarrollo con mayor peso en las negociaciones comerciales la agenda de liberalización y de convergencia regulatoria se tornaba cada vez más condicionada por la «agenda de desarrollo», en los países desarrollados la postura frente a las negociaciones pasó a traducir con intensidad creciente todo tipo de *non trade concerns*, pero las preocupaciones ambientales y laborales constituían el eje central de esta agenda «del Norte».

Gradualmente y a medida que los efectos de la competencia Norte-Sur se diseminaban por los mercados de trabajo de los países desarrollados –afectando inclusive a sectores hasta entonces naturalmente protegidos de la competencia externa–, el apoyo político a los objetivos de liberalización comercial se redujo en el Norte. De acuerdo con el informe de The Warwick Commission (2007:19) sobre el sistema multilateral de comercio, «hay hoy un apoyo creciente para la

visión de que la división del trabajo generada por el crecimiento económico de los principales países en desarrollo, como China e India, está teniendo consecuencias negativas para las principales economías, especialmente los EUA y la Unión Europea».

En un artículo reciente, Summers (2008a) observa que «la proposición correcta de que las barreras comerciales son nocivas para una economía no implica necesariamente que esta economía se beneficie del éxito económico de sus socios comerciales»; se refiere a la creciente percepción, en Estados Unidos y en otros países desarrollados, de que el éxito de otros países –y, en especial, en las naciones en desarrollo– genera efectos negativos sobre la economía estadounidense y sus trabajadores.

En amplia medida, la evolución en las percepciones y en las preferencias de política en los países desarrollados es un efecto de los cambios asociados a lo que aquí se denominó «la emergencia del Sur». En el plano doméstico, los países desarrollados son sometidos a presiones que prueban la resiliencia de los mecanismos de cohesión social que dieron respaldo a sus estrategias de crecimiento abierto al mundo. En el plano internacional, las potencias emergentes cuestionan el liderazgo de facto y de jure ejercido por Estados Unidos y por la Unión Europea sobre las instituciones de orden económico mundial, y demandan cambios que traduzcan la nueva distribución de poder económico en el mundo. Estas dos tendencias convergen para generar lo que Pisani-Ferry (2005:6) denomina «fatiga de la globalización».

La reversión del proceso de expansión de la agenda temática de negociaciones comerciales, patente a lo largo de la Ronda Doha de la OMC, y el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), son ejemplos elocuentes de tendencias que ganan fuerza en este nuevo escenario. En él, las agendas domésticas o parroquiales adquirieron mayor importancia, los costos de la liberalización pasaron a ser percibidos como importantes y crecientes, y los consensos domésticos e internacionales pro liberalización perdieron solidez.

Gradualmente, el nacionalismo económico volvió a escena en países en desarrollo y en países desarrollados, donde se cuestiona hasta el más antiguo y sofisticado esquema de integración regional: la Unión Europea.

Además de una menor disposición para profundizar la liberalización comercial, se registró en los últimos años, especialmente en los países desarrollados, un recrudecimiento de medidas destinadas a controlar la entrada de inversiones extranjeras directas cuando estas se traducían en operaciones de compras de grandes empresas nacionales, que operaban en sectores considerados «estratégicos». Estas restricciones afectaron más intensamente los flujos Sur-Norte –las preocupaciones ante la influencia estatal en las decisiones de inversiones

de empresas y fondos de los países en desarrollo desempeñaron en este caso un papel central–, pero también impactaron los flujos Norte-Norte y, en el caso de los países de la Unión Europea, los flujos de inversión intrarregionales.

El cambio de humor en relación a los flujos de IED en el mundo se traduce tanto en la reducción del número de cambios regulatorios nacionales introducidos para atraer más IED, así como en la adopción de nuevas restricciones a tales inversiones. Las nuevas restricciones introducidas en 2006 y 2007 fueron razonablemente concentradas en sectores exportadores de productos intensivos en recursos naturales y en especial en la industria de extracción de minerales –sobre todo en América Latina–, pero también ocurrieron en otros sectores y países, motivadas por razones de seguridad nacional o por preocupaciones ante la sobrevivencia de empresas consideradas en el país-objetivo de la inversión como «campeones nacionales» (UNCTAD 2008).

En diversos países desarrollados (Estados Unidos, países europeos) y en Rusia, se fortalecieron o reintrodujeron mecanismos de *screening* de la IED y se establecieron listas de «sectores estratégicos» en que las inversiones externas pasaron a depender de aprobación previa de parte de los gobiernos. En muchos de estos países, la emergencia de fondos soberanos de naciones en desarrollo, como inversionistas internacionales, fortalecieron las preocupaciones en relación a las inversiones externas.

En los países en desarrollo hay menos resistencia a la apertura comercial que en los países asiáticos –los grandes beneficiarios de la globalización en los últimos años–, pero incluso ahí (en los primeros) se da una tendencia a limitar iniciativas de liberalización al ámbito preferencial mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales (en el ámbito de la misma región), y poco entusiasmo en relación a los negocios multilaterales.

En América Latina, la revisión de estrategias de desarrollo, a partir de la explicitación de los débiles resultados generados en términos de crecimiento por las reformas liberales –sobre todo por aquellas que adoptaron un sesgo maximalista–, han llevado en algunos países a movimientos de reversión de las tendencias de liberalización comercial y del régimen de inversión externo directo. Además de ser la región en que se registraron más iniciativas de alteración restrictiva de regulaciones nacionales aplicables a la IED, en 2007 América Latina fue la región menos activa, en el mundo en desarrollo, en lo que se refiere a la firma de acuerdos bilaterales de protección de las inversiones. En realidad, diversos acuerdos de inversión firmados por los países de la región fueron denunciados por estos en el período reciente.

A pesar de estas diferencias de posturas entre las regiones, en los países en desarrollo existe hoy, de manera general, una percepción bastante difundida respecto de que la contribución de la liberalización y de los acuerdos comerciales

para el crecimiento es limitada y no justifica grandes inversiones políticas por parte de los gobiernos.

De la preocupación en relación al gerenciamiento (gobernabilidad) de la globalización se evoluciona en el Norte, pero también en países del Sur, hacia posturas francamente críticas a la misma dinámica de profundización de la interdependencia y se busca lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos y de insumos esenciales.

El ambiente pos Consenso de Washington es más permisivo en relación a estrategias de inserción que se distancien del patrón liberal en nombre de objetivos de desarrollo, reducción de la pobreza, etc. Otros factores se suman a la revisión del paradigma liberal para crear un ambiente favorable a la experimentación política (y de políticas) en países en desarrollo e inclusive en América del Sur. Entre ellos está el factor petróleo: el gran aumento de los precios ha generado una disputa por las fuentes de recursos energéticos y por la renta derivadas de ellos. Además, la consolidación, en países cuyas opciones e historias se distancian del modelo liberal democrático (China, Rusia e Irán), de nuevos polos de poder regional y global, también contribuyó para generar «masa crítica» y apoyo internacional a experimentos post y hasta inclusive francamente antiliberales.

Se hizo sentido común afirmar que uno de los principales desafíos institucionales de la globalización es integrar a los procesos y mecanismos de decisión a los grandes países emergentes, que participaban solo marginalmente de las instancias de gobernabilidad de las instituciones económicas multilaterales. Esta constatación es relevante, pero no elude el hecho de que, como recuerda Summers:

> Los problemas son mucho más profundos que la cuestión de quién se sienta en las mesas de negociación. Para todos los desacuerdos a lo largo de las décadas pasadas, había una premisa compartida por detrás de las discusiones de economía política internacional –el objetivo de mayor integración económica, la difusión de instituciones de mercado y el crecimiento más rápido de todas las naciones. Mientras las empresas competían, la premisa era que las naciones cooperaban para construir una economía más fuerte en el interés de todos. Ya no es claro que esta premisa sea válida (…). Cuestiones relacionadas con el apalancamiento y la vulnerabilidad estratégicas ahora desempeñan un papel más importante en las discusiones de política económica. (Summers 2008b)

Summers constata que, para que una agenda de negociaciones internacionales prospere, es necesario que por lo menos un conjunto de actores relevantes tenga valores y visiones compartidos acerca de lo que sería deseable para cada país

y para la economía mundial. Pues, es precisamente este *common ground* lo que falta en el escenario actual, lo que refleja en esencia la existencia de los modelos de capitalismo vigentes en lugar de los nuevos poderes que se distancian nítidamente del paradigma de liberalismo económico y político; además, adoptan como objetivos estratégicos la acumulación de riquezas y de recursos económicos y políticos en las manos del Estado, más que la mejoría de los patrones de vida de su población.

La principal «víctima» de la crisis de legitimidad que atraviesan las instituciones de gobernabilidad internacional es el multilateralismo. Las dificultades que preceden el lanzamiento de la actual Ronda de negociaciones en la OMC y que acompañan hasta hoy las negociaciones en Ginebra, marcadas por la formación de todo tipo de coaliciones que actúan sobre todo como mecanismo de bloqueo a la creación de consensos, son reveladoras del ambiente en que evoluciona el multilateralismo.

Pero el «regionalismo» también sufre los efectos de un ambiente que crecientemente se distancia de aquel que vio la difusión de los acuerdos preferenciales en la década de 1990. Aunque los acuerdos bilaterales continúen proliferando en el mundo y se estén difundiendo inclusive en Asia –hasta hace poco insensible a la «tentación regionalista»– parece claro que la dinámica de los acuerdos preferenciales sufre cada vez más los impactos de un ambiente poco propicio a la iniciativa de liberalización comercial y de negociación de temas de servicios, inversiones, etc. (*behind the border issues).*

La estrategia comercial de Estados Unidos evolucionó en la dirección de la «liberalización competitiva», combinando iniciativas de liberalización comercial en los ámbitos multilateral, bilateral y regional, que supuestamente se fortalecerían las unas a las otras, y pasó a ser condicionada después de los atentados de septiembre de 2001 –por objetivos de política externa del país, especialmente en el área de seguridad y defensa. El bilateralismo asimétrico, concretado en acuerdos comerciales con países pequeños en que la agenda y los *templates* de negociación son definidos por Estados Unidos, se tornó el principal vector dinámico de la «liberalización competitiva». El valor económico de estos acuerdos asimétricos es limitado, dado el tamaño de los socios de Estados Unidos involucrados en los acuerdos. Cuando el socio es potencialmente mayor, como en el caso del acuerdo con Corea, el acuerdo enfrenta enormes dificultades domésticas para ser aprobado.

En Asia, como se vio, el regionalismo se difunde, pero los acuerdos son bastante limitados en términos de liberalización comercial adicional y más todavía en lo que respecta al establecimiento de disciplinas en las áreas de servicios e inversiones.

Más que la liberalización o la consecución de objetivos económicos concretos, la búsqueda de acuerdos comerciales preferenciales y de mecanismos

de comercio administrados bilateralmente podría estar reflejando la demanda de los países por instrumentos que les ofrezcan la garantía de seguridad económica, en términos de acceso a materias primas, energía, alimentos, etc. Esta explicación es tentadora cuando se aplica al caso de China, que hace su entrada en el mundo de los acuerdos preferenciales y multiplica, principalmente en África, iniciativas bilaterales que combinan inversiones en la explotación de recursos naturales y generación de nuevos flujos de comercio. Para Pisani-Ferry, «la evidencia es que por lo menos China no confía mucho en el concepto de seguridad colectiva» (2008:8), que el multilateralismo supuestamente traduce y garantiza. En parte esto se debería al tamaño de la economía china. Pero la falta de confianza china sería, según el autor, también atribuible a la insuficiencia de un sistema de gobernabilidad internacional todavía dominado por los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea.

Como los factores que desestabilizan el orden internacional consolidado en la posguerra continuarán presentes y la transición para un nuevo estado de equilibrio será necesariamente lenta y conflictiva, la incertidumbre principal que hay cuando se elaboran escenarios de futuro se refiere a las condiciones políticas y económicas en que ocurrirá esta transición. Dos escenarios extremadamente simplificados se pueden formular.

En el primero, la interdependencia económica consolidada entre empresa y naciones funciona como una «red de protección» contra regresiones fuertes en el proceso de globalización y como incentivo para que los principales actores de los países desarrollados y en desarrollo negocien un nuevo «contrato social» global, lo que solo en parte se haría explícitamente. Este mismo tipo de incentivo empujaría a las fuerzas pro globalización a negociar, dentro de sus países, nuevos mecanismos de construcción de la cohesión social, compatibles con los requisitos de la globalización. Este no es un escenario de evolución lineal, pues para concretarse requiere de decisiones políticas de gran envergadura y de alcance estratégico, dentro de los países y en la esfera internacional. Esta posibilidad parece hoy distante, pero una sucesión de crisis económicas y políticas y la misma presión de los grupos que resisten a la globalización pueden acortar esta distancia. En este escenario, la agenda de negociación internacional se vuelve esencialmente hacia el establecimiento de reglas aplicables a temas como seguridad energética y alimentaria, cambio climático, inversiones, etc.

En el segundo, la «red de protección» tejida por la globalización en las últimas décadas no es capaz de impedir la escalada de las políticas y de las posiciones nacionalistas o aislacionistas en los principales actores de la economía mundial. En este escenario, la competencia económica entre los países interactúa con las polarizaciones políticas entre potencias globales o regionales. El proteccionismo comercial y la resistencia a la IED recrudecen más y más, y las

relaciones económicas internacionales se tornan más influenciadas por distintas formas de comercio administrado, relaciones de clientela entre Estados, etc. Se trata de un escenario inspirado en el proceso que llevó a la reversión del primer gran momento de integración internacional bajo el capitalismo industrial, en el período que va de la década de 1880 a la Primera Guerra Mundial –aunque eso no signifique que, en las condiciones que están en vigor en los próximos años, el resultado de este escenario sea una gran guerra.

La crisis financiera y los impactos sobre el ambiente político-institucional internacional

La profundización de la crisis financiera internacional y la intensificación de sus efectos sobre la economía real se hicieron claros a partir de mediados de septiembre de 2008, más precisamente a partir de la quiebra del banco Lehman Brothers en Estados Unidos. La turbulencia que siguió en los mercados internacionales trajo a la luz dos cuestiones relevantes para el debate sobre el nuevo orden internacional: (i) la emergencia de Asia como nuevo polo económico ¿será capaz de neutralizar las tendencias recesivas venidas de la crisis?, (ii) ¿es necesario (o deseable) un nuevo multilateralismo?

Lo que la actual crisis parece estar mostrando es que Estados Unidos continúa con capacidad para alterar los rumbos de la economía mundial y que el crecimiento de los países emergentes, en especial de China, no es inmune a los choques adversos originados en los países desarrollados y tampoco es capaz de neutralizarlos. Aunque la emergencia de los países asiáticos haya agregado al mundo del consumo grandes masas de trabajadores, la diferencia en el patrón de consumo permanece extraordinaria: mientras 1,3 billones de chinos consumieron cerca de US$ 1,20 trillones en 2007, el consumo de los 300 millones de estadounidenses llegó a US$9,7 trillones. Ajustando por la paridad del poder de compra, China hoy responde por solo el 10% de la economía mundial.

La tesis del desacoplamiento parece haber sido vencida. A pesar de que muchas economías emergentes vengan mostrando un grado elevado de resiliencia a la crisis financiera, ellas no escaparán inmunes. China continúa y continuará presentando tasas expresivas de crecimiento económico según los patrones internacionales, pero los efectos de la contracción del consumo en los países desarrollados comienzan a hacerse sentir en aquel país. La desaceleración del consumo en Estados Unidos y en Europa, aun antes del reciente agravamiento de la crisis, ya venía afectando de forma importante las exportaciones chinas, con impactos sobre la rentabilidad de las empresas y sobre los niveles de empleo en el país.

La desaceleración del crecimiento en los principales mercados presiona hacia abajo los precios internacionales de los *commodities* y afecta el desempeño exportador de los países latinoamericanos. La combinación de recesión en Estados Unidos (socio comercial principal de la mayoría de los países de la región) con la caída en los precios de los *commodities*, impulsada también por la reducción del consumo chino, compone un cuadro poco favorable para las economías de América Latina.

En este ambiente en que los gobiernos son llamados a desempeñar un papel más activo para lidiar con la escasez de liquidez en el corto plazo, vuelve a ganar espacio el debate sobre el papel del Estado en la economía y la demanda por un «nuevo multilateralismo». La percepción de que las diversas iniciativas de salvación emprendidas por los gobiernos de países desarrollados serían más eficientes si fueran adoptadas de forma coordinada entre los principales actores, alimentó la demanda por nuevos mecanismos de cooperación. Algunos toman como referencia modelos más modestos, como los acuerdos de la década de la década de 1980 (Plaza y Louvre) –que tenían como objetivo alterar la trayectoria del dólar–, mientras otros tienen objetivos más ambiciosos como la revisión de las instituciones de Bretton Woods. En común, las diferentes corrientes defienden la necesidad de involucrar a los países emergentes en las iniciativas de cooperación.

La reciente convocatoria de una reunión del G-20 por parte del gobierno estadounidense, a la cual se invitó también a los directores de las organizaciones financieras internacionales, es una indicación más de búsqueda de liderazgo para un nuevo modelo de cooperación. El interés en la participación de los países emergentes en estas iniciativas responde no solo al reconocimiento de la contribución que estos países puedan hacer para reducir las tendencias recesivas en la economía mundial, sino también a la preocupación de mantenerlos alineados a los nuevos modelos de política pública y reglamentación de los mercados financieros internacionales, resultado que no puede ser tomado como garantizado.

Gobernantes y autoridades de países emergentes, incluidos China y Brasil, hicieron declaraciones contundentes con respecto a los problemas de gobernabilidad del sistema financiero internacional. Mientras China parece más preocupada en adoptar medidas para evitar el exceso de desaceleración de su economía doméstica, el gobierno brasileño adopta acciones de corto plazo para lidiar con la escasez de liquidez, al mismo tiempo que busca ocupar espacio en el debate internacional. Los países emergentes parecen poco preparados para contribuir de forma propositiva en la discusión de un nuevo modelo para la cooperación internacional, pero ciertamente están en forma individual más preparados para identificar sus intereses en el nuevo ambiente y adoptar posturas de veto a iniciativas que no sean convergentes con sus objetivos.

3. América Latina: evolución dispar y divergente

La actual crisis financiera internacional encontró a las economías latinoamericanas en condiciones mucho mejores que las prevalentes en la década de 1980 para enfrentar las turbulencias resultantes de la escasez de crédito y de la fuga de capitales. Aun así, se observa una creciente diferenciación tanto en los indicadores económicos como en las estrategias de política económica que vienen siendo adoptadas por los países de la región en el período reciente.

Desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la década actual se observó una convergencia de modelos de políticas macroeconómicas en América Latina que promovieron la apertura comercial, la reducción de la presencia del Estado en la economía y el ajuste en las cuentas públicas. Estas reformas liberales generaron un ambiente de tasas de inflación reducidas, mejoría del perfil de las cuentas fiscales, disminución y, en muchos casos, eliminación de la deuda externa líquida, y aumento del grado de apertura comercial, medido por la participación de los flujos de comercio en el PIB de las economías.

La mejoría del ambiente macroeconómico no produjo los efectos esperados en términos de crecimiento económico y mejoría de la distribución de renta. Con excepción del período más reciente (post-2003), el crecimiento económico promedio de la región fue mediocre a lo largo de las últimas dos décadas.

El nuevo patrón de desarrollo de la región se caracterizó por la escasa generación de empleos y tendencias distributivas adversas. El crecimiento económico reciente experimentado por los países de la región mejoró los indicadores de distribución de renta y pobreza, pero no fue capaz de recuperar el deterioro en los indicadores sociales registrados en el período anterior.

Aun antes del agravamiento de la crisis financiera del último año, reaparecen, en algunos países, señales de inestabilidad macroeconómica. Aunque las economías de la región continúen creciendo a tasas expresivas –con excepción de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Haití, México y Nicaragua, todos los países de la región presentaron tasas de crecimiento del PIB superiores a 5% en 2007–, presiones inflacionarias significativas en algunos países ya venían turbando las perspectivas hasta entonces favorables de evolución del cuadro macroeconómico.

Estas presiones, que venían afectando principalmente a Argentina y Venezuela, se suman ahora a la incertidumbre relacionada con los impactos de la crisis inmobiliaria estadounidense y del aumento de los precios de los *commodities* sobre la sustentabilidad del crecimiento económico de los países de la región.

Es en este ambiente que la revisión de estrategias de desarrollo tiene lugar en algunos países de América Latina, sobre todo en aquellos que adoptaron un sesgo maximalista en las reformas liberales emprendidas a partir de mediados

de los años 80. En los últimos años, algunos gobiernos de la región han promovido profundas reformas, adoptando modelos económicos de corte nacionalista y estatista, reduciendo el papel de la iniciativa privada y de las inversiones extranjeras como motores del crecimiento económico. En este proceso, también los esquemas de integración, inclusive los intrarregionales, son cuestionados debido a su carácter exclusivamente comercial y son percibidos como parte del *framework* de política que dominó los años 90.

Tendencias en la economía real: crecimiento y diversificación de exportaciones

El desempeño económico de la región en los últimos 20 años estuvo fuertemente influenciado por factores externos en un ambiente de mayor apertura económica propiciada por las reformas liberalizantes de las décadas de 1980 y 1990. Esta influencia vino por dos vías: (i) el crecimiento y la volatilidad del mercado internacional de capitales en un contexto de apertura de las cuentas de capitales de los países latinoamericanos y (ii) el aumento del grado de apertura comercial, tornando mayor la vulnerabilidad de algunos países a variaciones significativas en los términos de intercambio. A pesar de la diversificación de la estructura de exportaciones observada en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos 20 años, la elevación sin precedentes de los precios de los *commodities* en la presente década fue una fuente de perturbación para casi todos ellos.

Después de un largo período en que sufrieron pérdida de participación en el comercio mundial (desde el inicio de la década de 1960 hasta el final de la década de 1980), las exportaciones de los países latinoamericanos experimentaron una recuperación expresiva, lo que permitió a la región recuperase de la situación de 45 años atrás. A partir de 2003, el crecimiento del valor de las exportaciones de la región fue en gran parte impulsado por el alza de precios de los productos básicos. Pero la dinámica exportadora de los países latinoamericanos resultó muy variada. Brasil y México fueron los países más dinámicos, mientras que los menos dinámicos fueron Venezuela, los centroamericanos y los demás del MERCOSUR. Los países andinos, con excepción de Venezuela, perdieron participación en los años 80, pero la recuperaron en los últimos 15 años.

Aunque haya crecido desde el inicio de la década de 1990, el comercio intrarregional continúa siendo relativamente reducido, especialmente si se compara con otras regiones del mundo. Partiendo de una participación de 13,9% en el total de las exportaciones latinoamericanas en 1990, las exportaciones intrarregionales tuvieron su auge en 1998, cuando llegaron a representar el

20,2% del valor total exportado por América Latina. En los últimos años este porcentaje se ha situado en torno al 17%.

La región es relativamente más importante como destino de exportaciones para los países centroamericanos (participación estable oscilando entre el 17% y 18% desde mediados de la década de 1990) y menos importante para los países andinos (participación en torno del 10% en esta década). Para los países del MERCOSUR, la relevancia de la región presentó una expresiva volatilidad en este período. América Latina absorbía el 9% de las exportaciones del bloque en 1990, luego pasó a representar el 25% en 1998 y cayó a cerca del 13% desde 2004. Estos resultados están muy influenciados por el peso de las importaciones brasileñas en el conjunto de las exportaciones del MERCOSUR.

América Latina es el principal destino de las exportaciones de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Brasil, Perú y Chile son más independientes de la región y tienen una composición diversificada y poco concentrada en términos de destino de sus ventas externas. Con excepción de Cuba, la mayoría de los países de la región tienen a Estados Unidos como principal socio comercial.

En los últimos 20 años, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos básicos se mantiene prácticamente constante, mientras que para las manufacturas se verifica una nítida tendencia de alza, impulsada en buena medida por el dinamismo de las exportaciones mexicanas de productos de mayor contenido tecnológico durante la década de 1990.

Mientras aumentaba la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos manufacturados, caía la participación de la región en el PIB industrial mundial, es decir, en el valor agregado manufacturero (Ocampo 2008). Estas trayectorias en sentidos opuestos indican que los productos manufacturados exportados por la región se caracterizan por su bajo valor agregado.

La tendencia de ganancias de participación latinoamericana en las exportaciones mundiales de manufacturados se revierte en los primeros años de la presente década, con una ligera pérdida en el bienio 2001-2002 y estabilización a partir de 2003. En los productos primarios ya se observa una expresiva recuperación de la participación de la región en el comercio mundial, alimentándose la percepción de que está habiendo una «reprimarización» de la pauta exportadora de América Latina.

Este proceso es impulsado por el expresivo crecimiento del comercio Sur-Sur en la década actual. Si esta tendencia contribuyó a una mayor diversificación de las exportaciones latinoamericanas en términos de socios comerciales, reduciendo la dependencia de los países del Norte, la fuerte dinámica presentada en el comercio con los países del Este Asiático favoreció el aumento de la participación de los productos básicos en la pauta exportadora latinoamericana.

Mientras el comercio intrarregional está compuesto principalmente por productos de mayor valor agregado, el comercio con los países asiáticos se caracteriza por la importación de productos manufacturados y por la exportación de productos básicos y semimanufacturados.

Diferencias en la estructura exportadora en el Norte y en el Sur de América Latina

El proceso de diversificación de las exportaciones de las dos décadas pasadas tiene características muy diferentes en las distintas subregiones de América Latina. La economía mexicana ha experimentado un importante crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados de elevado contenido tecnológico, pero también con elevado contenido importado. Las exportaciones de estos productos, producidos en su mayoría en las zonas de maquila al norte del país, se destinan prioritariamente al mercado estadounidense.

Algunos de los países centroamericanos desarrollan enclaves de producción de manufacturas con características semejantes a las mexicanas, pero tienen sus exportaciones más concentradas en los servicios, especialmente de turismo, y en productos primarios o manufacturas intensivas en recursos naturales.

En el otro extremo está Brasil, país que ya contaba con una estructura exportadora más diversificada que la mayoría de los demás de la región, pero que no presenta alteraciones significativas en este período. Los demás países sudamericanos mantuvieron predominantemente la estructura tradicional de comercio, exportando productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales y en escala de producción. El comercio intrarregional en América del Sur es más diversificado, con mayor participación de productos manufacturados intensivos en tecnología que el padrón de las exportaciones extrarregionales.

En función de los diferentes patrones de especialización productiva y de diversificación de las canastas exportadoras, la expresiva elevación de los precios de los productos primarios en los últimos años afectó de forma también desigual la composición de las ventas externas de los países de la región. En México y en los países centroamericanos, que venían diversificándose en dirección de las manufacturas de intensidad tecnológica media y alta, el impacto del aumento de los precios de los *commodities* es pequeño.

En los países del Sur, especialmente Argentina, Chile, los demás andinos y en menor grado Uruguay y Paraguay, que ya se caracterizaban por una elevada concentración de exportaciones en bienes basada en recursos naturales, se amplía la participación de los productos básicos en la canasta exportadora. En Brasil, este proceso también se hace sentir, aunque con intensidad mucho menor que la observada en los demás países de la subregión.

La diversificación de la canasta en términos de regiones de destino de las exportaciones también presenta importantes diferencias cuando se consideran las subregiones latinoamericanas. Mientras las exportaciones de los países del Norte son fuertemente dirigidas al mercado estadounidense, las ventas de los sudamericanos presentan una importante diversificación, que supera a la mayoría de las demás regiones del mundo.

En resumen, de forma algo caricaturesca se puede afirmar que los países del Norte de América Latina tienen canastas de exportaciones más intensivas en manufacturas y en servicios, y más concentradas en términos de mercados de destino, mientras que para los países del Sur los productos primarios tienen mayor relevancia y los mercados de destino son más diversificados. Evidentemente, hay diversos matices entre los países dentro de cada subregión y muchas veces se encuentra mayor convergencia entre México y Brasil, por ejemplo, que entre cada uno de estos países y sus vecinos inmediatos.

Volatilidad de los precios de los *commodities*: impactos desiguales

La alta volatilidad de los precios de los *commodities* experimentada en los últimos años afecta de forma importante a todos los países de la región, aunque sus impactos sean muy diferentes entre grupos de países. En algunos países se observa una expresiva mejoría de los términos de intercambio, mientras en otros hay un fuerte deterioro. En común existe la fuerte incertidumbre respecto de la estructura de precios relativos que emergerá de la crisis actual y respecto del menú de políticas más adecuadas para el largo plazo.

De acuerdo con un estudio de la CEPAL (2008d), hay por lo menos tres canales de transmisión de la volatilidad de los precios internacionales sobre los indicadores económicos de los países de la región.

1. Términos de intercambio: los efectos dependen del tipo de inserción internacional de los países. Para la mayoría de los centroamericanos hay un empeoramiento de los términos de intercambio que resultan del alza de los precios de los productos básicos. Para los demás países se observa una mejoría en los términos de intercambio. A pesar de los efectos positivos sobre la balanza comercial de los países ganadores, esta mejoría tuvo como efectos colaterales una persistente tendencia a la valorización de la tasa de cambio, acompañada de reducción de la competitividad de las exportaciones no tradicionales. Estos efectos reencendieron el debate en algunos países de la región acerca del síndrome de la enfermedad holandesa y acerca de los instrumentos adecuados para mitigar sus efectos.

2. Finanzas públicas: en los países ganadores la discusión se centra en cómo aprovechar mejor el excedente de renta fiscal generada por el *boom* de las exportaciones de productos primarios. En los países perdedores aumentan las presiones sobre los gastos públicos resultantes de la necesidad de mitigar los impactos sociales del aumento de los precios de los alimentos y de la energía.
3. Pobreza y desigualdad: en todos los países surge la preocupación respecto de las presiones inflacionarias resultantes del alza de precios de los alimentos y de la energía, con impactos más severos sobre las clases más pobres.

En los países ganadores ganó espacio el debate sobre los estímulos a la mayor especialización resultantes del aumento de los precios de los *commodities*. En un ambiente marcado por la incertidumbre y por la elevada volatilidad, impulsada por la debacle de los mercados financieros internacionales, los riesgos de la mayor especialización se tornan todavía más significativos.

Los impactos del alza y de la volatilidad de los precios sobre los países de la región son variados, pero abren nuevas posibilidades de cooperación e integración regional, teniendo en vista las evidentes complementariedades existentes. De acuerdo con Ocampo (2008), en la región existen por lo menos tres situaciones diferentes: (i) importadores netos de alimentos y combustibles, (ii) exportadores netos de alimentos e importadores de combustibles, e (iii) importadores de alimentos y exportadores de combustibles.

Un proceso de integración regional que eliminase barreras al comercio y estimulase el desarrollo de infraestructura de transportes y de integración energética, podría estimular el aprovechamiento de las complementariedades y contribuir a mitigar los efectos negativos resultantes de la volatilidad de precios y de la incertidumbre del ambiente económico internacional.

IED: la emergencia de las translatinas

Según la CEPAL (2008a), la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe llegó a US$ 105,9 billones en 2007, lo que significó un volumen sin precedente y un crecimiento del 46% en relación al año anterior. América del Sur respondió por la mayoría de este crecimiento, aunque las inversiones en México y en el Caribe también hayan aumentado considerablemente.

Brasil, México y Chile son y fueron los principales destinos de las inversiones extranjeras directas en 2007, en términos de valor, pero en términos de crecimiento, las mayores tasas fueron observadas en El Salvador, Chile y Brasil. Considerando la relación entre el IED y el PIB, las mayores tasas se observan en los países centroamericanos.

En los últimos años, el crecimiento de la IED de las empresas denominadas «translatinas» ha llamado la atención. Este movimiento, que comenzó a intensificarse a partir de 2003, llegó a su auge en 2006, cuando alcanzó los casi US$ 40 billones. En 2007, estos flujos se redujeron significativamente, pero se mantuvieron arriba de los observados en 2004 y 2005.

De acuerdo con Goldstein y Hernández (2007), la IED de los países en desarrollo pasó de un valor promedio anual de US$ 53 billones en 1992-1998 a US$ 85 billones en 1999-2004. La IED de estos países creció más que los flujos originados en los países desarrollados a partir de 2003. En 2005 y 2006, los flujos provenientes de los países en desarrollo fueron cerca de 17% del total de los flujos mundiales, habiendo caído a 12% en 2007.

La IED de los países en desarrollo es mayoritariamente intrarregional. Es decir, las transnacionales de estos países acostumbran invertir primero en los países vecinos, con los cuales existen vínculos culturales y comerciales más sólidos, para después expandir sus actividades al resto del mundo. Pero los volúmenes de inversiones intrarregionales son bien diferentes, según las regiones en desarrollo. En el promedio del período 2002-2004, la inversión anual intrarregional fue de US$ 48 billones en Asia, y de US$ 2,7 billones en América Latina (UNCTAD 2008).

Los países de la región con mayor relación entre la IED y el PIB en 2007 fueron Chile, Venezuela y Costa Rica. Para México, Brasil y Argentina estas tasas quedaron ligeramente debajo del promedio general de América Latina.

Países como Chile y Argentina vienen revelando mayor grado de internacionalización de sus economías cuando se comparan con Brasil, principalmente a partir de 2002, en el caso de Argentina, y a partir de 1998, en el caso chileno. El tamaño del mercado doméstico parece hacer diferencia en las estrategias de internacionalización de las empresas, cuando se comparan los tres países.

Mientras tanto, países como México, China y República de Corea, presentan grados de internacionalización todavía menores que sus economías, cuando se confrontan con la economía brasileña. En el caso de México, la clara concentración de sus operaciones comerciales en Estados Unidos justificaría la baja inversión, ya que sería prácticamente el único mercado en ser atendido y en el cual existen facilidades de acceso.

Aunque el volumen de inversiones en el exterior haya caído en 2007, continúa el proceso de inversiones de empresas latinoamericanas en el exterior. La caída en el último año se explica en buena medida por el hecho de que la compra de la empresa canadiense INCO por la brasileña Vale, habría inflado los números de 2006 (CEPAL 2008a).

A diferencia de sus pares asiáticos, las transnacionales latinoamericanas tienen poca presencia en sectores de alta tecnología como automóviles, aparatos

electrónicos y equipos de telecomunicaciones. La fuerza de las empresas de la región está concentrada en empresas de sectores intensivos en recursos naturales. De acuerdo con la CEPAL (2008a), estas empresas fueron lentamente agregando valor a sus productos. Muchas empresas también aprovecharon el crecimiento interno de mercados de la región para conquistar nuevos nichos de mercado en países vecinos o próximos.

La continuidad de este proceso podrá verse afectada por la reducción de crédito resultante de la crisis financiera internacional, así como por la desaceleración del crecimiento económico en la región, en el caso de que este asuma una magnitud relevante. Otro factor que podrá afectar la inversión de las translatinas en la misma región se refiere a los cambios en el ambiente doméstico en países en los cuales las empresas brasileñas, que son el principal motor de este proceso, vienen invirtiendo de forma expresiva en los últimos años. Problemas recientes enfrentados por algunas empresas brasileñas en Bolivia y Ecuador, por ejemplo, pueden desestimular tales inversiones.

El influjo de inversiones extranjeras en la región también podrá ser seriamente afectado por la crisis internacional. Según la CEPAL (2008a), las inversiones más afectadas serán aquellas dirigidas a la producción de manufacturas para exportación al mercado norteamericano, localizada principalmente en México y en los países del Caribe. En los demás países el impacto deberá depender más del grado de contagio de la crisis sobre los niveles de crecimiento económico en la región (para el caso de las inversiones en busca de mercados consumidores) o del crecimiento de la economía mundial y sus efectos sobre la demanda por recursos naturales.

La agenda de integración en América Latina

En América Latina, la década de 1990 se caracterizó por la intensa actividad en el área de las negociaciones comerciales intrarregionales. Por un lado, acuerdos de integración y procesos de liberalización preferencial preexistentes adquirieron un renovado dinamismo. Esto es particularmente claro en el caso de los acuerdos bilaterales negociados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En los años 90, estos acuerdos se tornaron más ambiciosos y abarcadores, configurando lo que se denominó «la tercera generación» de los acuerdos ALADI.

Por otro lado, la dimensión subregional ganó relevancia como eje de desarrollo de acuerdos de integración explícitamente dirigidos a la generación de formas más profundas de integración, como las uniones aduaneras y los mercados comunes. Al Mercado Común Centroamericano (MCCA) y a la Comu-

nidad Andina de Naciones (CAN), que ya habían explicitado estos objetivos en la década de 1960, se unió el MERCOSUR, creado en 1991 a partir de una iniciativa originalmente bilateral, que involucró a Brasil y Argentina.

El regionalismo de los años 90 se distingue de lo que precedió en América del Sur, principalmente por estar vinculado a un contexto político de revisión de los proyectos nacionales de desarrollo apoyados en la industrialización proteccionista. En el área de política comercial, esta revisión se tradujo en la apertura unilateral en relación al resto del mundo e incluyó iniciativas diversas de negociación comercial en los ámbitos bilateral y subregional. Además de las políticas comerciales liberalizantes, el nuevo regionalismo –también denominado «regionalismo abierto»– tenía objetivos ambiciosos en el área de comercio de bienes (la eliminación de las tarifas preferenciales) e integraba a su agenda otros temas hasta entonces ausentes de la agenda intrarregional, como el comercio de servicios, las inversiones, etc.

En los últimos años, los esquemas de integración subregional han pasado por transformaciones relevantes, con marcados contrastes entre las tendencias en el Norte y en el Sur de la región. Mientras en América Central la negociación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y Estados Unidos (CAFTA) parece estar impulsando la renovación del esquema de integración centroamericana, en América del Sur se observa una creciente tendencia a la fragmentación en los acuerdos de integración comercial. Los acuerdos bilaterales firmados por algunos de los países de la subregión con Estados Unidos han representado un factor adicional para alimentar la fragmentación.

Los esquemas subregionales de unión aduanera

a) MERCOSUR

El MERCOSUR es un proceso de integración subregional de la década de 1990 y constituye un claro ejemplo de inclinación formal por un proyecto de unión aduanera. La opción por este formato fue fuertemente influenciada por las preferencias comerciales y por consideraciones de política externa de Brasil. De hecho, las motivaciones brasileñas para promover el modelo de unión aduanera para el MERCOSUR estaban centradas en la preservación de mercados y en el fortalecimiento del poder de negociación del país para negociar con los países del Norte, sobreponiéndose a la lógica de la integración económica con el aprovechamiento de las economías de escala y de ámbito, y con la consiguiente especialización y ganancias de eficiencia de las cadenas productivas.

Esto parece confirmarse cuando se observan los modestos avances obtenidos por el proyecto en la implementación efectiva de la Tarifa Externa Común (TEC) y por la poca atención atribuida por Brasil a los *trade off* que, desde el punto de vista de los países pequeños del bloque, podrían justificar la adopción del modelo de unión aduanera. En este sentido, Argentina y los dos socios menores del bloque se comportaron como *regime-takers*, aceptando la hegemonía brasileña en la definición del modelo de integración y de la TEC del bloque.

Dadas las características de la TEC negociada en 1994 –la cual prácticamente reproducía la tarifa de Brasil–, los países menores concentraron esfuerzos de negociación en el establecimiento de mecanismos transitorios que les permitiesen mantener prácticas e instrumentos que serían incompatibles con la tarifa acordada en el bloque y con la idea de una política comercial común.

Las dificultades para manejar una política comercial común se revelan nítidamente en las negociaciones externas del bloque. En las negociaciones de los países del MERCOSUR con otros miembros de la ALADI, en las cuales –a excepción de las negociaciones llevadas a cabo a mediados de los años 90 con Bolivia y Chile– prevaleció la lógica de la negociación bilateral de cada país del bloque.

Ya las negociaciones del MERCOSUR con los demás miembros de CAN se arrastraron por varios años y solo concluyeron siguiendo una lógica de intercambio de concesiones esencialmente bilateral. Las preferencias crecientes negociadas en forma bilateral serán «multilateralizadas» al final de los períodos de desgravamen negociados (bilateralmente), pero eso solo significa que durante esta fase (que en algunos flujos bilaterales se extiende hasta el final de 2018) los acuerdos firmados introducen nuevas perforaciones a la TEC del MERCOSUR.

En el caso de las negociaciones con México, la lógica bilateral prevaleció con todavía mayor claridad. Brasil y Argentina tienen con aquel país acuerdos de preferencias fijas aplicadas a un número limitado de productos y Uruguay posee un acuerdo de libre comercio que contempla, del lado uruguayo, un número expresivo de excepciones al desgravamen total de tarifas (13% de los ítems tarifarios).

Las negociaciones del MERCOSUR solamente se hicieron en bloque en el caso de aquellas que involucraban a países desarrollados y, en particular, las negociaciones de la ALCA y con la Unión Europea. En ambos casos, el MERCOSUR negoció en bloque, aunque con muchas tensiones internas, y en ambos casos las negociaciones no se concluyeron y no solo –o principalmente– en función de las tensiones interbloque.

No parece haber perspectivas de corto plazo para que se avance en la dirección de superar los obstáculos que existen en el camino del bloque para este modelo de integración. Frente a las quejas crecientes de los países pequeños, se renuevan los plazos transitorios en que seguirán vigentes regímenes especiales de importación y excepciones a la TEC, y la misma Argentina –cuya política económica se orienta cada vez más por el sesgo «mercado internista» y proteccionista– parece desinteresarse de la agenda de profundización de la unión aduanera y de la actuación en bloque en los frentes externos de negociación.

El cuadro se complica todavía más al integrar al análisis la entrada de Venezuela en el MERCOSUR. Son evidentes las dificultades para que se incorpore al bloque un país con características económicas muy diversas de las que prevalecen en los cuatro miembros originales, tanto en términos de la estructura productiva, como de prioridades de política económica y comercial. La ausencia de avance en las negociaciones entre los cuatro miembros y Venezuela en torno a la liberalización total del comercio entre ellos y de la adaptación de la tarifa venezolana a la TEC, confirman las previsiones acerca de las dificultades para integrar efectivamente a Venezuela al bloque.

La entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR y la participación de Venezuela como miembro pleno dificultará tanto la profundización de la agenda interna de la unión aduanera como los progresos en las negociaciones externas del bloque.

Si los objetivos de unión aduanera están lejos de ser alcanzados, fue en la libre circulación de bienes donde el bloque más avanzó. Con excepción del azúcar y de los automóviles, está en pleno funcionamiento el área de libre comercio. El proceso de integración contribuyó al aumento de la participación del bloque como destino de las exportaciones de sus miembros, pasando del 8,9% en 1990 al 14% en 2007.

Mientras tanto, la importancia del bloque como destino de las exportaciones es muy variada entre los socios: es elevada para Paraguay, promedio para Argentina y Uruguay y relativamente pequeña para Brasil.

b) La Comunidad Andina de Naciones (CAN) [2]

Desde la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, los países andinos incorporaron el objetivo de constituir una unión aduanera. El compromiso original

[2] El bloque estaba originalmente formado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se incorporó al bloque en 1973 y se retiró en 2006. Chile abandonó el grupo en 1976.

anticipaba que la adopción de una TEC se haría en dos etapas: en la primera sería adoptada una tarifa externa común mínima, aprobada en 1970, y en la segunda se completaría el proceso de implementación de la TEC. La primera etapa se cumplió parcialmente, mientras la segunda nunca fue implementada.

En sus dos primeras décadas de existencia, la CAN tuvo innumerables dificultades para avanzar en la implementación de sus objetivos comerciales. Tanto la liberalización comercial interbloque como la constitución de una unión aduanera avanzaron poco. Los principales progresos del bloque fueron observados en el campo institucional.

En línea con el llamado nuevo regionalismo, a fines de la década de 1980 el bloque introdujo reformas importantes, extendiendo plazos y acogiendo nuevos compromisos con el objetivo de implementar un área de libre comercio hasta 1994 y de simplificar la TEC. A pesar de esto, persistieron los problemas para avanzar en la unión aduanera.

Así como en el caso del MERCOSUR, las negociaciones comerciales externas también reflejaron las dificultades de implementación de la política comercial común. En 1997, Bolivia firmó el acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, cuando Colombia y Venezuela ya habían negociado un acuerdo de libre comercio con México (G-3) en 1994.

Las tensiones en torno a la política comercial común de la CAN culminaron con la decisión de dar flexibilidad a cada uno de sus miembros para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países de forma independiente del bloque. Esta opción permitió que Colombia, Perú y Ecuador iniciaran negociaciones de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, habiendo terminado los dos primeros estas negociaciones en 2006.

En aquel año, en función de divergencias en cuanto a los rumbos tomados por el bloque, pero también de consideraciones ideológicas, Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena y abandonó la CAN. Curiosamente, ese mismo año Chile inició negociaciones con el bloque para convertirse en un miembro asociado (ver Bouzas et al. 2008).

c) El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Caminando en la dirección opuesta de las dos experiencias descritas arriba, el MCCA parece ganar nuevo impulso tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América Central con Estados Unidos (CAFTA). Las negociaciones de este acuerdo se extendieron de 2002 a 2004, habiendo sido ratificado en 2006. Casi simultáneamente, los países centroamericanos buscaron profundizar

su esquema de integración subregional, definiendo en 2002 un plan de acción para implementar la unión aduanera.

Además de los avances en la dirección de una unión aduanera, el MCCA promovió diversas iniciativas para la eliminación de barreras al comercio, las que permanecían entre los países del bloque. Estos esfuerzos parecen haber contribuido al crecimiento del comercio interbloque en los últimos años.

Ha habido una interacción dinámica entre las actividades resultantes de la necesaria adaptación a la implementación del CAFTA con los esfuerzos para implantar una unión aduanera en el bloque (CEPAL 2006). En muchos casos, los avances son el resultado de las iniciativas ya previstas en el plano de acción definido en 2002, pero en ausencia de normativas comunes en muchas áreas se establecieron reglas comunes a partir de los compromisos negociados en el CAFTA.

En 2006, las excepciones a la TEC del bloque representaban solo el 5,4% del universo tarifario. Aunque este número pueda ser elevado para la constitución de una unión aduanera efectiva, en comparación con la situación de las demás uniones aduaneras latinoamericanas, representa un progreso notable.

UNASUR, ALBA y ELC: ¿es posible avanzar en la integración económica regional?

Desde el año 2004 están en marcha tres iniciativas que avanzan por senderos diferentes, pero que tienen en común el objetivo de organizar nuevas formas de integración regional con objetivos más amplios que los definidos por los esquemas de integración subregional actualmente en vigencia. Mientras la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) fueron constituidas con ambiciones de promover la integración política y social de la región, el Espacio de Libre Comercio (ELC) de ALADI tendría como objetivo racionalizar y profundizar la integración comercial.

Como se verá a continuación, la UNASUR y el ELC de ALADI no son contradictorios entre sí e incluso podrían ser complementarios. Entonces, la ALBA se fundamenta en la visión de que los acuerdos de integración con agenda tipo NAFTA responden a los intereses de las empresas transnacionales y van al encuentro de los intereses de los pueblos latinoamericanos. Son precisamente los países que ya adhirieron a ALBA y que son al mismo tiempo miembros de la ALADI los que están impidiendo que haya progreso en las negociaciones del ELC.

a) El ELC de ALADI: difícil consenso

La ALADI abriga una red de acuerdos subregionales y bilaterales que involucran a todos los países sudamericanos, México y Cuba. Los acuerdos negociados al amparo del Tratado de Montevideo, de 1980, evolucionaron significativamente en las dos décadas de existencia de la ALADI. En los acuerdos llamados de primera generación se negociaban los patrimonios históricos de los acuerdos bilaterales, herencias del período de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Entre 1985 y 1990 emergieron los acuerdos de segunda generación, comerciales y de complementación económica, de ámbito bilateral, y en los cuales los países ampliaron significativamente el universo tarifario negociado y profundizaron los niveles de preferencias bilaterales. Finalmente, la década de 1990 se caracterizó por la difusión de los acuerdos de tercera generación, cuya meta era llegar al libre comercio entre las partes, usando procesos de desgravamen automáticos del universo tarifario, además de incorporar nuevos temas, como inversiones, servicios, etc.

La tercera generación de acuerdos de la ALADI –influenciada por la ola de «regionalismo abierto» de la década de 1990– se basa en cronogramas automáticos de desgravamen y tiene como objetivo la concretización de áreas de libre comercio. Los acuerdos firmados en 2003 entre países del MERCOSUR y de la CAN redujeron sustancialmente el número de corrientes bilaterales no cubiertas por áreas de libre comercio. En la gran mayoría de los flujos bilaterales de comercio, el grado de liberalización ya alcanzado por estos acuerdos a partir de 2006 es muy significativo y los cronogramas de desgravamen preveen movimientos adicionales de liberalización a lo largo de los próximos 10 años.

Aunque los acuerdos de tercera generación prevean el desgravamen automático y lineal para la mayoría de los ítems del universo tarifario, ellos establecen tratamiento diferenciado para los productos considerados sensibles, además de excepciones a la liberalización. Los sectores exceptuados o considerados sensibles a los acuerdos de nueva generación de la ALADI son sectores tradicionalmente regulados o cuyo proceso de liberalización es fuertemente limitado, también en el comercio internacional, lo que indica que las restricciones impuestas por los países de la ALADI al comercio entre ellos reproducen, en buena medida, el patrón identificado en el comercio internacional.

En lo que se refiere a las reglas y disciplinas adoptadas por los diferentes acuerdos de tercera generación, prevalece un cuadro de escasez de normas y reglas que caracteriza la dimensión regional (normativas ALADI), y la heterogeneidad –de cobertura y contenido de las normas– que se observa entre los acuerdos subregionales y bilaterales. También es notable que la mayoría de los acuerdos de tercera generación esté esencialmente constituida por disposiciones relativas al comercio de bienes, con excepción de los acuerdos que

tienen como referencia el NAFTA. La especificidad de los acuerdos inspirados en el NAFTA se traduce no solo en atención a disposiciones y a arquitecturas diversas de las que adoptan los acuerdos que siguen el modelo multilateral, sino también en la inclusión en el ámbito del acuerdo de temas que no son objeto de acuerdo multilateral (inversiones, compras gubernamentales, etc.).

Este panorama revela un cuadro poco promisorio en términos de la capacidad de los actuales acuerdos preferenciales para promover crecimiento relevante del comercio intrarregional en los próximos años. Este cuadro se agrava cuando se toma en cuenta que algunos de los países diferentes de los países miembros (México, Chile, Perú y Colombia) ya negociaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y/o con la Unión Europea, en los cuales hicieron concesiones más amplias y con cronogramas de implementación más cortos que los definidos en sus relaciones preferenciales en la región.

La propuesta de constitución de un ELC que reúna a los países de la ALADI viene siendo discutida en el ámbito de la Asociación hace varios años y fue formalmente incorporada a sus objetivos en octubre de 2004. A pesar de contar con propuestas detalladas para avanzar en la constitución del ELC, la ALADI ha encontrado dificultades para articular consensos mínimos entre sus miembros y progresar en esa dirección.

Hay por lo menos tres visiones distintas entre los países miembros: (i) aquellos que ya tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y que defienden que el ELC asuma el modelo del NAFTA; (ii) los que defienden modelos de liberalización más modestos, entre los cuales se encuentra el Mercosur; y (iii) los que no tienen interés en avanzar en la liberalización comercial y que defienden una agenda alternativa para la integración regional. Estos últimos son los países que integran la ALBA.

Entre el lanzamiento de la propuesta de constitución del ELC y nuestros días, se verificó un cambio significativo en el ambiente político en que se procesan las negociaciones comerciales, y tal cambio «empuja» las negociaciones en la región a otros modelos y paradigmas que se pretenden afirmar criticando el regionalismo abierto y sus resultados. Es decir, la propuesta de constitución de un ELC ALADI se parece cada vez más a un proyecto de los años 90 dislocado, en una década de revisionismo explícito en relación a los modelos de política doméstica y externa dominantes en aquel período.

b) UNASUR: el regionalismo posliberal en acción

Después de más de tres años de negociaciones, el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) fue firmado el día 23 de mayo

de 2008, incorporando objetivos amplios y ambiciosos. La amplitud de la agenda es reveladora de las dificultades que el proyecto enfrentó para atender las variadas demandas de los diversos participantes. A lo largo de estos años se observó una tendencia a la incorporación de diversos temas, de naturaleza social, política y cultural, diluyendo las cuestiones de naturaleza comercial.

El Tratado establece como objetivo general de la UNASUR la construcción de un espacio de integración y unión en los ámbitos cultural, social, económico y político entre sus pueblos, priorizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con vistas a eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Además del objetivo general, el Tratado lista 21 objetivos específicos, de los cuales el primero es el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros, que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración sudamericana y la participación de la UNASUR en el escenario internacional.

Las cuestiones relativas a la integración económica y comercial aparecen en el decimoprimer objetivo específico: la cooperación económica y comercial para avanzar y consolidar un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza.

Aunque se atribuya al Consejo de Delegados la misión de compatibilizar y coordinar las iniciativas de la UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional con el objeto de conseguir complementariedad de esfuerzos, no hay claridad sobre el papel de la UNASUR en relación a los temas comerciales y a la convergencia de los esquemas subregionales de integración.

La falta de prioridad conferida a los temas comerciales coloca en discusión la cuestión del «foco» del proceso de integración. La pérdida del foco, a través de la expansión ilimitada de la agenda, fue una reacción que refleja las dificultades para avanzar en la agenda comercial.

La evolución de las negociaciones hasta la conformación de la UNASUR sugiere que más allá de una convergencia táctica en torno a los grandes trazos de un diagnóstico posliberal de los procesos de integración típicos de los años 90, las posiciones nacionales en relación a objetivos, métodos y prioridades también registran marcadas (y eventualmente irreconciliables) divergencias. Estas se traducen, en amplia medida, en el hecho de que los países de la región atribuyen al proyecto funcionalidades políticas diversas y hasta inclusive divergentes.

c) La ALBA contra la ALCA

La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) surge de una articulación entre los gobiernos de Venezuela y de Cuba, y se presenta como una propuesta de integración que tiene como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza y la exclusión social, respondiendo a los intereses de los pueblos de la región en contraposición a la ALCA, que respondería a los intereses del capital transnacional.

A la iniciativa bilateral Venezuela-Cuba adhirieron Bolivia, Nicaragua, República Dominicana y Honduras. La esperada adhesión de Ecuador no se ha confirmado hasta el momento. Los discursos y documentos oficiales divulgados enfatizan el carácter de cooperación de los mecanismos que constituirán la base de ALBA. Estos mecanismos incluyen la creación de un banco de ALBA, cooperación en el área de las comunicaciones y en diversos programas sociales.

En su VI Reunión de Cúpulas, en enero de 2008, los miembros de ALBA firmaron una declaración en la que afirman que la iniciativa representa una alianza política estratégica para la construcción de un nuevo modelo de integración y unión que constituiría una ruptura con la «visión economicista clásica de la integración y de la cooperación internacional».

La ALBA pretende refundar las relaciones económicas de los países latinoamericanos. Sus principios chocan con los objetivos de profundización de la integración económica a partir de los esquemas inspirados en los modelos de tercera generación desarrollados en los años 90. Luego, los miembros de ALBA no apoyaron el proyecto de creación de un ELC en ALADI. Más difícil es entender la incorporación de los dos miembros centroamericanos (Nicaragua y Honduras) al proyecto, teniendo en consieración que estos países están integrados al MCCA e involucrados en la implementación del acuerdo de libre comercio del bloque con Estados Unidos.

Fragmentación de políticas económicas y heterogeneidad de las estrategias de inserción internacional

Aunque la evolución reciente del escenario internacional ofrezca oportunidades para la cooperación y estrechamiento de la integración regional, son crecientes las dificultades de convergencia de visiones en torno a un emprendimiento común que tenga instrumentos relevantes para inducir el aprovechamiento de estas oportunidades. La desaparición de la «convergencia liberal» de las políticas económicas y de inserción internacional de la década de 1990, da lugar a la adopción de estrategias diversas –e incluso divergentes.

Por un lado, algunos países buscan ampliar su integración a la economía internacional implementando políticas de apertura comercial para bienes y servicios, y de estabilidad de reglas y protección a las inversiones extranjeras. Estos son los países que negociaron o gustarían de iniciar negociaciones con Estados Unidos y que, con excepción de Chile y de México, forman parte de esquemas subregionales de integración que pretenden ser uniones aduaneras. Además de esto, la emergencia de los países asiáticos en el comercio mundial, el crecimiento de la corriente de comercio intrarregional, especialmente con el Este de Asia, y la complementariedad entre las estructuras productivas de las dos regiones, han llevado a varios países de América del Sur y Central, especialmente a los de la Costa del Pacífico, a buscar acuerdos comerciales con países asiáticos.

Por otro lado, se consolidó un grupo de países que rechazan no solo realizar movimientos más expresivos de apertura comercial, sino también a asumir compromisos con reglas en servicios e inversiones en los acuerdos comerciales. Estos son los países que se resisten a avanzar en negociaciones con Estados Unidos (Argentina, Brasil, Venezuela y Bolivia).

El «revisionismo» alcanza también a países recientemente muy agresivos en la negociación de ambiciosos acuerdos bilaterales de libre comercio. Este es el caso de México que, después de firmar acuerdos amplios con países desarrollados (incluidos Estados Unidos, Unión Europea y Japón) y con países en desarrollo, han frenado esta agenda, alegando «fatiga de negociación». El rechazo por negociar un acuerdo de libre comercio con Brasil y las dificultades internas para concluir las negociaciones con Corea del Sur, indican que está en marcha un proceso de reevaluación de las estrategias mexicanas de inserción internacional.

Por oposición, Brasil, tradicionalmente resistente a acuerdos comerciales con los países desarrollados, viene adoptando posturas menos defensivas en las negociaciones comerciales más recientes, en función de transformaciones estructurales en su economía, que dieron origen a un sector agropecuario moderno altamente competitivo y a flujos crecientes de IED por parte de empresas industriales.

En los últimos tiempos, las divergencias entre los países liberales y los «revisionistas» se ampliaron con los movimientos de revisión más profunda de las políticas económicas en diversos países. Estos vienen promoviendo cambios expresivos en los modelos económicos hasta ahora adoptados, con la revisión del papel del Estado en la economía, de las políticas comerciales y de los regímenes de inversiones practicadas. En este proceso se registra el fuerte recrudecimiento de visiones proteccionistas y nacionalistas.

Es en Argentina donde el recrudecimiento del proteccionismo comercial se manifiesta ostensiblemente, concentrado en la resistencia a la reducción de tarifas para productos industriales en las negociaciones de la OMC, en la

imposición de barreras no-tarifarias a las importaciones de estos productos y de restricciones a las exportaciones de productos alimenticios. Venezuela, Bolivia y Ecuador parecen más preocupados en revisar políticas relacionadas con las inversiones extranjeras y en las reglas para servicios, tendencia que también se observa –aunque de forma menos estridente políticamente– en el caso de Argentina, en lo que se refiere al tratamiento concedido a empresas extranjeras que invirtieron en servicios de infraestructura (agua, aguas residuales y energía).

Por otro lado, determinados temas que forman parte de la agenda de negociación comercial tienden a generar, entre los países latinoamericanos, divergencias que poco o nada tienen que ver con el hecho de que aquellos se vinculen a la corriente de profundización de la integración, o revisionista (en relación a la estrategia adoptada en los años 90), remitiendo esencialmente a características estructurales y a ventajas comparativas de sus economías. Mientras los países del MERCOSUR y Chile tienen posturas ofensivas en las negociaciones para la liberalización del comercio agrícola, los países andinos, centroamericanos y México tienen muchos segmentos sensibles en la agricultura y tienden a adoptar posturas más defensivas, inclusive en las negociaciones intrarregionales con el MERCOSUR. Este es uno de los problemas para acomodar a Venezuela en el MERCOSUR, puesto que las agendas de intereses comerciales no son convergentes.

Hay, pues, una clara segmentación de las estrategias de inserción internacional vigentes en América Latina –en contraste con lo que ocurría en los años 90–, pero también hay, más allá de la oposición entre «aperturistas» y revisionistas, otras líneas de división que dificultan la generación de consensos amplios (multitemáticos) dentro de cada uno de los grupos.

4. Los desafíos de internalización para América Latina: el papel de la integración regional

La crisis financiera internacional, al explicitar la intensidad de la interdependencia económica entre países y regiones, refuerza al mismo tiempo los comportamientos defensivos de grupos sociales y de Estados nacionales, activados por la percepción de los efectos negativos de la globalización, y las demandas por regímenes y mecanismos internacionales de coordinación para regular los aspectos potencialmente más disfuncionales del crecimiento de la interdependencia.

La prevalencia de la demanda por reglas internacionales es compatible con el primer escenario diseñado en la segunda sección de este trabajo. En este caso y considerando la situación latinoamericana de fragmentación de opciones de política económica, habrá fuertes incentivos para que los países de la región que

hicieron su opción por integrarse económicamente al mundo –como Brasil y Chile– vuelquen sus atenciones y prioridades hacia fuera de América Latina, en busca de influir en el proceso de establecimiento de nuevas reglas en el plano multilateral o en esferas plurilaterales, como la OCDE. Este cuadro no va contra la idea de integración regional, pero tampoco la incentiva, ya que el poder de atracción económico y político del mundo (por oposición a la región) sobre las economías más dinámicas de América del Sur tiende a crecer.

El protagonismo de acciones defensivas es compatible con el segundo escenario y tenderá a fortalecer en América Latina la polarización hoy existente entre países volcados a la integración internacional y aquellos refractarios a esta visión. América Latina –y en particular América del Sur– ya es hoy una de las regiones del mundo más claramente marcadas por divergencias en relación a las políticas económicas nacionales, y esta característica se acentuaría en un escenario internacional organizado en torno a la competencia entre modelos de capitalismo. En este cuadro hay poquísimos incentivos para la integración regional.

En cualquier escenario, la cuestión pertinente en relación a la integración regional es la siguiente: ¿qué tipo de funcionalidad se puede esperar de la adopción, por parte de los países de la región, de una agenda de integración? Muchas veces se busca la *rationale* de la integración en su supuesta contribución para fortalecer políticamente a los países latinoamericanos en la arena internacional. Mientras tanto, la idea de que «al irnos juntos, vamos más fuertes», aunque intuitiva, hace poco sentido cuando se contrasta con la realidad de los países latinoamericanos y con los resultados de las experiencias de integración regional en América Latina en las últimas décadas.

Los países latinoamericanos son estructuralmente muy heterogéneos en términos productivos y de inserción internacional como para ser capaces de identificar una agenda común de intereses que vaya más allá de las declaraciones retóricas genéricas. La evolución de las economías de la región en las dos últimas décadas solo se profundizó y, en algunos casos, consolidó estas diferencias a través de evoluciones estructurales y de opciones de política comercial.

La importancia del comercio intrarregional en general es reducida y, de todos modos, muy variada. Para solo cuatro países –tres del Mercosur y Bolivia–, las exportaciones regionales son relevantes. Además de esto, lo que es relevante en este caso es el bloque subregional y no América Latina como región. La firma, por parte de varios países, de amplios acuerdos de libre comercio con Estados Unidos versus el rechazo de otros países de la región de firmar acuerdos comerciales con países desarrollados, es otro ejemplo de las tendencias divergentes que se fueron consolidando.

En muchos países de la región (véase el caso argentino, pero no solamente ese), las opciones de política comercial y externa se someten a las oscilaciones

no menores de los ciclos políticos domésticos, dificultando la construcción de coaliciones regionales para negociar externamente. Además de esto, la evolución de los procesos regionales de integración, descrita en la sección anterior, y la polarización política de las opciones de inserción internacional en la región no definen un ambiente propiamente favorable a la construcción de estas coaliciones. No es por casualidad que las coaliciones regionales latinoamericanas sean inexistentes en el escenario de las negociaciones internacionales y cuando los países latinoamericanos participan de coaliciones para negociar, buscan socios tanto fuera como dentro de la región de forma indiferente.

La funcionalidad de la integración regional en América Latina no se debe buscar en un supuesto aumento de capital político de cada país y del grupo en foros internacionales, sino en la contribución de una ambiciosa, pero pragmática agenda de integración y cooperación a los esfuerzos nacionales de desarrollo y de consolidación de la democracia y de la paz en la región. Para generar tales objetivos, la integración debe necesariamente tener una dimensión económica que abarque la dimensión comercial y de inversiones, energética y de infraestructura, pero también debe incluir una dimensión política, relativa a cuestiones de seguridad y defensa.[3]

La integración económica: los límites de lo posible

Cualquiera que sea el diseño de propuesta para la profundización de la integración comercial en América Latina, debe partir del reconocimiento de tres factores ambientales que condicionan el éxito de iniciativas en esta área.

1. El proceso de inserción internacional de las economías latinoamericanas es desigual y divergente. Las estructuras de producción son muy variadas; hay marcadas diferencias entre las ventajas comparativas, estructuras de producción y composición de la canasta de exportaciones de los países del Norte y del Sur de América Latina; el comercio intrarregional es poco relevante en la mayoría de los casos y hay diferencias importantes en términos del grado de diversificación y de socios comerciales.
2. La situación y la dinámica de los procesos de integración subregional son también desiguales. Mientras en América Central parece haber un renovado impulso a la profundización de la integración, motivado por la entrada en vigencia del CAFTA, en América del Sur los esquemas subregionales

[3] En este artículo nos limitamos a discutir la agenda económica de la integración.

están en fase de retroceso, alimentados por la fragmentación de las políticas de inserción internacional y por la divergencia en las políticas económicas nacionales.

3. La volatilidad de los precios de los *commodities* y la incertidumbre con respecto a los impactos de la crisis financiera internacional sobre las economías de la región generan oportunidades para que los países latinoamericanos se beneficien de una profundización de la integración económica, explotando las complementariedades existentes en términos de oferta de alimentos, energía y productos manufacturados.

El aprovechamiento de estas oportunidades requiere de un proceso de integración fundamentado sobre todo en la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios e inversiones, pero no puede ignorar el hecho de que este proceso ocurrirá en un ambiente marcado por los condicionantes identificados arriba. En este contexto, la primera cuestión a ser enfrentada se refiere a la amplitud regional de los esfuerzos de integración. Dadas las marcadas diferencias entre las etapas y la evolución reciente de los esquemas de integración subregional en el Norte y en el Sur de América Latina, parece tener más sentido organizar el proceso en América del Sur para después buscar convergencia con el esquema centroamericano de integración.

Como afirma Rosales (2007), una vez que el proceso avance en el Sur, será conveniente prolongar la acción para América Central y México. Una alternativa es usar el paraguas de la ALADI (que ya incluye a México y Cuba) para hacer avanzar el proceso. En cualquier caso, conviene aprovechar los esfuerzos de reflexión y el acervo de propuestas que vienen siendo acumuladas en la ALADI durante los últimos años para dar forma a la integración sudamericana.

De la «internalización» de los tres condicionantes a la lógica de un proyecto de liberalización comercial y de inversiones, emergen tres ejes en torno a los cuales debería estructurarse el proyecto sudamericano de integración:[4]

- el eje de la construcción de un área de libre comercio regional
- el eje de la integración física
- el eje de la integración energética
- el eje de la cohesión social.

[4] Las propuestas aquí resumidas fueron presentadas por la Fuerza-Tarea de Brasil en América del Sur: promoviendo la integración y la cooperación regional, coordinada por el CINDES, entre mayo y julio de 2008.

Construcción de un área de libre comercio regional

En lo que se refiere a la constitución del mercado regional, en su dimensión comercial es importante reconocer que el bajo grado de interdependencia económica entre los países de la región, al generar limitados (y sectorialmente concentrados) incentivos a la integración, se une a las lecciones del fracaso de las experiencias de constitución de uniones aduaneras en la década de 1990 y a la tendencia reciente de acentuada divergencia de políticas comerciales basada en el modelo del área de libre comercio.

La creación de un mercado regional basado en la amplia liberalización de los flujos comerciales es un objetivo particularmente relevante para las economías pequeñas de la región. Estas, enfrentadas con esquemas de integración incompletos o imperfectos, no consiguen capturar los beneficios de la ampliación del mercado, especialmente en lo que se refiere a la atracción de inversiones. Estos tienden a concentrarse en los mayores mercados nacionales, generando una distribución de los beneficios y costos de la integración, hecho que se suma a las asimetrías preexistentes entre los países de la región.

La dimensión de comercio e inversiones es un componente ineludible de cualquier proceso de integración y cooperación regional, pero el marco normativo dentro del cual ella se trata puede tener influencia decisiva en el éxito (o fracaso) de este proceso. En este sentido, la principal lección que se saca de las experiencias sudamericanas de los años 90 es respecto de las dificultades para consolidar la opción por el modelo de unión aduanera. El modelo de integración a ser adoptado debe reflejar el equilibrio entre los intereses de los distintos socios, aunque el proceso de integración pueda tener un carácter evolutivo.

Un acuerdo amplio debería incluir no solo la armonización de las preferencias tarifarias ya existentes en los acuerdos subregionales negociados en el ámbito de la ALADI, sino también la armonización de reglas de origen, defensa comercial, barreras no tarifarias, solución de controversias y comercio de servicios. Además de esto, incluiría temas como servicios e inversiones, en lo que se refiere tanto a la dimensión de acceso al mercado, el establecimiento de reglas y disciplinas, y de compras gubernamentales.

No hay duda de que el actual contexto de fragmentación de políticas económicas y comerciales adoptadas por los países sudamericanos dificulta la convergencia de posiciones y la armonización de políticas en una negociación de esta naturaleza. A fin de aumentar los incentivos para la participación de los países menores, estos deberían recibir tratamiento especial y diferenciado, con la mejoría inmediata de las condiciones de acceso al mercado brasileño y de los países más grandes de la región.

En el área de comercio de bienes, el grado de liberalización tarifaria a ser alcanzado con la constitución de un área de libre comercio debería ser muy ambicioso, pero tomaría en cuenta las diferencias entre los niveles de desarrollo de los países miembros. Así, por ejemplo, al final de los períodos de transición, el grado de liberalización de los flujos de comercio de bienes podría ser del 100% de las líneas tarifarias para Brasil y Argentina, 95% para países intermediarios y 90% para países de menor desarrollo relativo de la región.

Hay diversos temas con impacto relevante en las relaciones comerciales de Brasil con los países sudamericanos que van más allá de la cuestión tarifaria. Estos temas conforman esencialmente una agenda de cuestiones comerciales no-tarifarias. Aspectos relacionados a procedimientos aduaneros, convergencia de normas y reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias, así como los procedimientos adoptados para su cumplimiento, forman parte de una agenda de barreras no-tarifarias que puede y debe ser tratada con mayor énfasis por parte de Brasil.

En el área de comercio de servicios, el acuerdo debería definir un conjunto de disciplinas y reglas que aseguren acceso al mercado para los proveedores originarios de los países de la región y establecer un proceso de negociación permanente de profundización de los compromisos asumidos. La referencia del acuerdo en esta área debe ser el General Agreements on Trade on Services (GATS), de los cuales todos los miembros son signatarios.

Las asimetrías estructurales entre países serán tomadas en consideración en el acuerdo, tanto en la negociación de las listas de compromisos como en el diseño de las reglas (inclusive de las disciplinas GATS-*plus*). En lo que se refiere a los compromisos, se puede, por ejemplo, imaginar que, en la firma del acuerdo, solo los países más desarrollados de la región consoliden todo el statu quo regulatorio, permitiéndose a los demás mantener compromisos menos estrictos en un cierto número de sectores y/o modos de prestación de servicios.

El acuerdo también incluiría disposiciones relativas al derecho de establecimiento y a la protección de las inversiones. De modo general, estos acuerdos no son identificados como un elemento importante por las empresas brasileñas con inversiones en la región. Es un tema que tiene mayor importancia para las inversiones en infraestructura que para inversiones en el sector industrial. Gana también relevancia en la medida en que aumenta la incertidumbre reglamentaria que afecta a las inversiones extranjeras en diferentes países de la región.

En esta área, la gran mayoría de los países de la región asumió compromisos con la protección de inversiones extranjeras a través de acuerdos bilaterales o de acuerdos comerciales más amplios. En los últimos años, algunos países de la región han denunciado este tipo de acuerdos y reorientado sus regímenes

nacionales de inversión extranjera conforme a visiones marcadas por el nacionalismo económico.

En verdad, los acuerdos de protección de inversiones (o los capítulos que en los acuerdos comerciales cumplen función semejante) se tornaron, en el período reciente, blanco de muchas críticas, inclusive en los países desarrollados. En lo esencial estas críticas se dirigen a disposiciones de los acuerdos consideradas demasiado favorables a los inversionistas y percibidas como obstáculos al ejercicio, por parte de los Estados, de su derecho de regular.

Aunque este contexto político no favorezca la negociación de un acuerdo de inversiones en el ámbito regional, tal negociación gana relevancia cuando se considera el crecimiento de las inversiones internacionales intrarregionales y los objetivos de constitución de un área de libre comercio apoyada no solo en el crecimiento del comercio de bienes, sino también en los flujos de servicios y en las inversiones directas.

La solución de compromiso entre un contexto político desfavorable y el contexto económico demandante de un acuerdo de inversiones debe buscarse en el diseño de este acuerdo. Este incluiría cláusulas amplias de tratamiento nacional y de nación más favorecida –pero no la cláusula de tratamiento justo y equitativo, que forma parte de los acuerdos basados en el modelo del NAFTA.

Además de esto, la cláusula relativa a la expropiación indirecta deberá establecer, con el máximo de precisión, tipos de medidas reglamentarias o de política que no pueden ser consideradas «equivalentes a la expropiación». Se observa que los acuerdos más recientes basados en el modelo del NAFTA (Estados Unidos con Chile, Perú y Colombia, CAFTA-DR) pasaron a incluir un anexo al capítulo de inversiones relativo al concepto de expropiación indirecta, cuyo objetivo es limitar el margen de interpretación generado por la inclusión de este concepto entre las disciplinas del capítulo de inversiones.

Finalmente, la disposición más requerida de los acuerdos bilaterales de inversiones –el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado– estaría ausente del acuerdo. Los conflictos relacionados a inversiones inter-ALADI serían evaluadas a través del mecanismo a ser establecido por el acuerdo y que se aplicaría a controversias relacionadas con cualquier tema cubierto por el acuerdo.

La inclusión de un capítulo de compras gubernamentales en el área de libre comercio puede estimular el comercio de los países menores con Brasil. El mercado brasileño de compras públicas es bastante elevado si se compara con los de los países de la región, e incorpora sectores en que los países vecinos tienen una oferta exportable.

La integración física

El acceso al mercado ampliado requiere no solo liberalización comercial, sino también importantes inversiones en la infraestructura que conecta los diferentes países y regiones, de forma de reducirse el costo de las operaciones comerciales en la región. Esta prioridad está gradualmente siendo absorbida por las agendas nacionales a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), y, en el caso del MERCOSUR, por la agenda regional a través del Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR (FOCEM). En realidad, el tema de la infraestructura debe entrar en la actual agenda de la integración sudamericana no solo como instrumento para la formación y consolidación de un mercado regional, sino también como parte de la política de cohesión económica y social, tal como ocurrió en la Unión Europea, que destina gran parte de sus fondos estructurales a la infraestructura en los países y regiones habilitadas a recibir tales recursos.

En la situación de dificultades logísticas, hay condicionamientos históricos y geográficos y fallas en las políticas actuales de los gobiernos de la región. Dentro de los condicionamientos históricos y geográficos, se pueden mencionar: i) la infraestructura de transporte fue diseñada para el comercio de exportación e importación exterior a la región, que era el principal componente del comercio exterior en las fases iniciales del desarrollo, cuando se exportaban productos primarios y después, en la fase de sustitución de importaciones; ii) la existencia de conflictos entre algunos vecinos en el pasado también conspiró contra la construcción de conexiones de infraestructura (puentes, pasos, anchos ferroviarios similares, etc.); y, por último, iii) la proximidad geográfica enfrenta complejidades geográficas de importancia que dificultan la construcción de infraestructura de conexión, como la cordillera de los Andes y la selva amazónica. En las décadas de 1980 y 1990, los conflictos políticos y diplomáticos regionales tendieron a disminuir y la liberalización comercial comenzó a aproximar económicamente a los países de la región. Sin embargo, estos desarrollos no se materializaron en mejorías en la infraestructura y en las inversiones de conexión, pues la crisis fiscal y las dificultades para lograr una mayor participación del capital privado impidieron un avance significativo en el terreno de la infraestructura de transporte.

Pero hay también fallas en las políticas actuales de los gobiernos de la región, a pesar de la existencia de diversos mecanismos de coordinación para intentar resolver los problemas de conexión de la infraestructura y de los servicios de transporte, como las discusiones en el marco de ALADI, MERCOSUR e IIRSA.

En primer lugar, parece no existir una percepción clara de la importancia del problema, lo que resulta en la baja prioridad en las agendas gubernamentales de proyectos e iniciativas que tiendan a resolver el problema de la

infraestructura de integración. Por ejemplo, la iniciativa IIRSA, que es un mecanismo de discusión y coordinación de decisiones de inversión, de conexión y complementación de los sistemas nacionales de infraestructura de transporte, sufre con la baja asignación de recursos nacionales para sus proyectos, que refleja ciertamente problemas fiscales, pero también la mayor prioridad dada a otras inversiones o gastos dentro de los gobiernos nacionales.

En segundo lugar, los gobiernos han mostrado vacilación en adoptar medidas reglamentarias que ayudarían a aumentar la oferta regional de servicios de transporte de logística en cada uno de sus países. La demora en autorizar y facilitar la actuación de operadores de transporte y logística regionales en los mercados domésticos resulta de las tentativas de conciliar los intereses más liberalizantes de los usuarios de transporte de carga –los exportadores e importadores– con los intereses más proteccionistas de los operadores domésticos que demandan mayor protección.

Dos elementos son centrales para avanzar en una agenda de reducción de los costos logísticos. Primero, establecer con claridad la prioridad de este tema en la agenda de los gobiernos de la región y, segundo, aumentar los esfuerzos de coordinación para discutir y negociar las inversiones complementarias y los cambios en la situación reglamentaria regional.

Finalmente, esta tarea requiere de coordinación con los países vecinos, pues estos deben complementar, por ejemplo, el esfuerzo brasileño con acciones en su propio territorio, tanto en la parte de inversión en infraestructura como en la regulación de los servicios de transporte. En este sentido, iniciativas como la IIRSA o la discusión en foros regionales constituyen el marco adecuado para avanzar en la integración de la infraestructura regional.

La iniciativa IRSA escogió un conjunto de 31 proyectos prioritarios que constituyen su llamada «Agenda de Implementación Consensuada». La creación de mecanismos regionales de financiamiento específicos para los proyectos IIRSA, como ejemplo de lo que viene siendo discutido dentro de esa iniciativa, es esencial. La creación de un fondo sudamericano de garantías de largo plazo puede ser un paso importante para viabilizar los mecanismos de financiamiento del desarrollo de la infraestructura de la región. Estos instrumentos financieros innovadores buscan financiar los proyectos de integración creando sociedades entre los países y minimizando los impactos en las finanzas públicas.

Es importante avanzar en la simplificación y armonización de la reglamentación de servicios de transporte y de logística regionales con el objetivo de reducir los costos de entrada de empresas en el sector y de permitir el aumento de la oferta de servicios, con mayor calidad. La reglamentación debe cuidar de estimular la competencia en el sector para permitir precios menores o de acuerdo con las prácticas internacionales.

Un ejemplo sería la creación de un registro único de transporte rodoviario internacional de América del Sur con exigencias técnicas y de seguridad armonizadas y sin necesidad de hacer registros complementarios. En el área de transporte marítimo, es importante la eliminación de regímenes de reserva de mercados para la oferta de navíos, los que inhiben la competencia entre los operadores de transporte. La apertura del tráfico marítimo de cabotaje entre países de América del Sur también aumentaría la oferta de transporte y sería un factor adicional para reducir los costos del comercio regional. En lo que se refiere al transporte aéreo, la efectiva implementación de acuerdos regionales ya existentes (como el Acuerdo de Fortaleza de 1996) y la flexibilización de las restricciones reglamentarias actualmente existentes, permitiría la autorización para que las empresas aéreas regionales puedan hacer vuelos entre los países de América del Sur sin que haya necesidad de retornar a su país de origen, y la ampliación de las rutas regionales de acuerdo con la demanda de los usuarios.

La integración energética

La agenda de temas a ser incorporados al proyecto de integración regional se define en función de evoluciones internas y externas a la región. La energía es uno de esos temas. El alza de los precios del petróleo (y del gas) aceleró en los últimos años la disputa por las fuentes de recursos energéticos y por la renta derivada de ellos. A pesar de la caída reciente de los precios en los mercados internacionales, aquel continuará siendo un elemento relevante para América del Sur, dados no solo el papel potencial que la energía tiene como palanca de la integración, sino también debido al peso del petróleo y del gas en las economías de dos países que más intensamente adhirieron a la revisión de los modelos económicos adoptados en los años 90: Venezuela y Bolivia.

La integración energética regional sufrió fuertes «terremotos» en los años recientes. Argentina limitó sus exportaciones de gas natural a Chile para garantizar el aprovisionamiento subsidiado del mercado doméstico, Bolivia nacionalizó los activos de Petrobras, Paraguay desea renegociar el acuerdo de Itaipu, Petrobras enfrenta dificultades en sus proyectos en Ecuador, mientras en Venezuela los proyectos de la estatal brasileña con PDVS permanecen en continua renegociación.

Es importante la negociación de un marco regulatorio que facilite el aprovechamiento del enorme potencial de la región para el comercio de energía. En ausencia de instrumentos que contribuyan para dar mayor seguridad al comercio y a las inversiones en la integración energética, será difícil que los países incorporen la dimensión regional a sus políticas domésticas en el área

de energía. Los conflictos recientes en esta área han promovido un retorno a las estrategias de autosuficiencia por parte de los países importadores de energía en la región.

La integración energética regional padece de un claro déficit en la seguridad jurídica para la inversión privada en la expansión de la oferta de energía. Los europeos procuraron resolver este problema con su Carta de Energía, donde se establecen las condiciones y las protecciones para la inversión privada en los países signatarios de ella. Especialmente en el caso de América del Sur, es difícil imaginar una inversión privada orientada a la provisión del mercado energético regional en ausencia de algún mecanismo que garantice la posibilidad de resolución de las disputas en foros multilaterales.

Otro tema que exige tratamiento para que se avance en la integración energética regional es el uso de subsidios en la oferta doméstica de energía, que se ha generalizado en la región como respuesta al nuevo descenso del precio del petróleo. Este ambiente comercial en los países de la región limita los flujos de energía regionales a la atención de situaciones críticas para el abastecimiento doméstico. La remoción de los subsidios en los mercados domésticos es un proceso complejo que probablemente será conducido de forma gradual, pero que debe ser enfrentado.

Cohesión social

La crítica de los «revisionistas» al énfasis excesivamente comercial de los proyectos de integración regional de la década de 1990 se alimenta por el hecho de que los temas de cohesión económica y social en los procesos de integración económica recibieron tratamiento marginal en las agendas del MERCOSUR y de la CAN. En el caso del MERCOSUR, las asimetrías estructurales fueron enfrentadas a través de tratamientos preferenciales transitorios otorgados a los socios menores. Más recientemente, los Estados incorporaron el FOCEM. Las asimetrías de política han recibido un tratamiento menos explícito y se han transformado en fuente de conflicto frecuente entre socios.

El tratamiento de la agenda de asimetrías en el marco de un proyecto de integración sudamericano es prioritario. No solo las asimetrías estructurales entre los países de la región son notables, sino también hay, entre ellos, importantes discrepancias en relación al uso de instrumentos de políticas dirigidas a fomentar la competitividad, las inversiones y las exportaciones. La inclusión de este tema en la agenda de la integración puede ser fundamental para reducir resistencias a la liberalización inherente al proyecto y para aumentar el grado de legitimidad doméstica de este tipo de proceso.

La recomendación relacionada con la inclusión de este tema en la agenda de integración regional parte de la identificación de instrumentos para lidiar con las asimetrías estructurales entre los países de la región. En este sentido, se requiere de la constitución de fondos de desarrollo para la reestructuración, capacitación de trabajadores, desarrollo de infraestructura en áreas más afectadas, etc. O el tratamiento diferenciado en las obligaciones de liberalización de importaciones asumidas en la integración regional es un instrumento a ser considerado. Pero, por sobre todo, la reducción de las asimetrías requiere el efectivo acceso a los mayores mercados de la región para las exportaciones de los países menores. El mayor beneficio que la integración puede traer para estas economías es la completa eliminación de las barreras al acceso de sus productos a los mercados de los países más desarrollados de la región. Esto requiere la eliminación de las barreras no tarifarias y la efectiva implementación de los compromisos de liberalización.

5. Comentarios finales

Antes de la crisis financiera de 2008 ya era posible percibir la dimensión de los desafíos que los países latinoamericanos tendrían que enfrentar para integrarse al proceso de globalización. Como se afirmó aquí, para esos países, a los desafíos de la liberalización comercial unilateral o negociada van a suceder los de la globalización, más imprevisibles y repentinos y menos sujetos a los controles de los gobiernos.

También ya se hizo claro que las condiciones en que América Latina enfrenta este nuevo cuadro se caracterizan por la fragmentación de opciones de política económica y de integración internacional de los países de la región, lo que define un ambiente poco favorable a cualquier proceso ambicioso de integración económica regional.

El resurgimiento del nacionalismo económico como matriz de políticas y la «politización» de las agendas económicas externas de varios países de la región hicieron difícil la convivencia entre experiencias de integración inspiradas en esas nuevas tendencias y los esquemas típicos de la década de 1990 pautados por el liberalismo económico. La convivencia entre los dos modelos no ha sido fácil y su evolución estará directamente condicionada por la evolución política doméstica de los países de la región. A partir de esta situación, los escenarios que se diseñen para la integración sudamericana no pueden ser muy optimistas.

La paradoja es qué factores objetivos y políticos hacen que la agenda intrarregional se torne cada vez más relevante y diversificada para los países de la región. Desde el punto de vista político, la diversidad de modelos nacionales

aumenta el riesgo de conflictos y tensiones relacionados con temas que ganan importancia en función de la interdependencia económica entre los países de la región, como los temas comerciales, energéticos y de inversiones. Se trata, pues, en la óptica política, de mitigar riesgos.

Desde el punto de vista económico y de los objetivos de desarrollo, la diversificación de vectores «reales» de la interdependencia entre los países de la región sugiere que hay una agenda de la integración sudamericana que, sin dejar de considerar la dimensión comercial, debe agregar otros temas de cooperación económica. La óptica, en este caso, es la de generación y aprovechamiento de oportunidades asociadas al desarrollo.

Referencias

Baldwin, R. (2006a). «Globalisation: the Great Unbundling(s).» In *Globalisation Challenges for Europe*. Helsinki: Secretariat of the Economic Council, Finnish Prime Minister's Office.

—— (2006b). «Managing the Noodle Bowl: the Fragility of East Asian Regionalism.» Discussion Paper Series Nº 5561, CEPR.

Bouzas, R., P. Motta Veiga y S. Rios (2008). «Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur.» En Ricardo Lagos (comp.). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Santiago: Edhasa.

CEPAL (2006). «Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe.» CEPAL.

—— (2008a). «La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007.» CEPAL.

—— (2008b). «Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008.» CEPAL.

—— (2008c). «La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades.» CEPAL.

—— (2008d). «La volatilidad de los precios internacionales y los retos de política económica en América Latina y el Caribe.» CEPAL.

CINDES (2008). «Força-Tarefa O Brasil na América do Sul: promovendo a integração e a cooperação regional.» CINDES.

Economist, *The* (2008). «A Bigger World–A Special Report on Globalization. September 20th.»

Goldman, S. (2003) «Dreaming with BRICs: The Path to 2050.» Global Economics, Paper Nº 99.

Goldstein, A. y Z. Hernández (2007). «Las multinacionales de los países emergentes: nuevos actores de la economía mundial.» *Foreign Affairs*, abril-junio.

Iglesias, R. (2007). «Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: investimentos diretos no exterior.» Trabalho elaborado pela FUNCEX. Brasília: CNI.

Motta Veiga, P. e S. Rios (2007). «O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.» CEPAL. Serie Comercio Internacional N° 82.

Ocampo, J. A. (2008). «Comercio y crecimiento incluyente.» Documento preparado para la Red Latino de Política Comercial. Mimeo.
Pisani-Ferry, J. (2005). «Será o multilateralismo capaz de sobreviver ao crescimento dos BRICs?» *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Vol. XXII, Nº 94.
Rosales, O. y M. Kuwayama (2007). «América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafios en comercio e inversión.» *Revista de la CEPAL* 93.
Rosales, O. (2007). «Integración regional: propuestas de renovación.» Documento preparado para el seminario paradojas de la integración en América Latina».
Santiso, J. (2008). «O reequilíbrio do mundo.» *Valor Econômico*, 30 de setembro.
Summers, L. (2008a). «America Needs to Make a New Case for Trade.» *Financial Times*, April 27.
—— (2008b). «The Global Consensus on Trade is Unravelling.» *Financial Times*, August 24.
UNCTAD (2005). «Trade and Development Report.» UNCTAD.
—— (2008). «World Investment Report.» UNCTAD.
Warwick Commission, The (2007). «The Multilateral Trade Regime: Which Way forward?» Coventry: The University of Warwick.

CAMBIO CLIMÁTICO

Sérgio Abranches y Eduardo Viola

Introducción 161

1. Calentamiento global: restricciones y oportunidades para el desarrollo 164

2. Controversias y alternativas de acción 169

3. Los dilemas políticos 172

4. América Latina en el calentamiento global 175

5. La necesidad de una nueva gobernabilidad nacional e internacional 179

6. Movilización en pro y contra la transición a un nuevo modelo sustentable 185

7. La responsabilidad de la transición 186

8. Conclusión 187

Referencias 193

Introducción

América del Sur desarrolló con atraso su percepción y enfrentamiento del deterioro ambiental, y ese atraso persiste en cuanto a los problemas de cambio climático, potencialmente mucho más graves. El Cuarto Informe del Panel Internacional de Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) de 2007 deja en claro que América del Sur es altamente vulnerable a cambios climáticos, y, en países como Brasil, Argentina, Uruguay y Colombia, el tema ya preocupa a algunos sectores más educados, que pueden eventualmente ayudar a formular e implementar las políticas necesarias para lidiar con el problema.

La variabilidad climática y los eventos extremos recientes en América del Sur fueron relatados en el Cuarto Informe del IPCC: las lluvias en Venezuela (1999, 2005), la inundación de la Pampa argentina (2000-2002), la sequía en la Amazonía (2005), las tempestades de granizo en Bolivia (2002) y Buenos Aires (2006), y el huracán Catarina en el Atlántico Sur (2004).

Entre los principales problemas pronosticados destacan la transformación en sabana de la Amazonía oriental; el fuerte cambio en el patrón de lluvias en la Amazonía occidental, con una disminución significativa de densidad forestal; y el aumento de frecuencia de incendios (quemas) forestales en toda la Amazonía. Las sequías extremas de 1999, en Roraima, y de 2005, en la Amazonía oriental, presagian el futuro, de no existir una política fuerte de mitigación del calentamiento global. La región del semiárido brasilero podría volverse árida, y los riesgos de que eso ocurra aumentan en gran medida por el patrón de las precipitaciones y la expansión de plagas hacia los ciclos de producción agrícola en tierras de alta productividad de alimentos de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. Aumentan los riesgos de inundación en áreas costeras bajas y de alteraciones significativas de la disponibilidad hídrica en determinadas regiones.

El sur de Chile y de Perú, y el sudoeste de Argentina, ya presentan tendencias decrecientes de precipitaciones.

Los cambios de El Niño serán también más erráticos debido al calentamiento global, con impacto significativo sobre el continente en su conjunto, particularmente en la vertiente occidental de los Andes, desde Ecuador hasta Perú. La disminución de los glaciares de los Andes agravará el problema de abastecimiento local de agua y de energía en Chile, Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. Las regiones del delta del río Paraná y la costa occidental del Río de la Plata, donde está situado el gran Buenos Aires (13 millones de habitantes, un tercio de la población del país), serán extremadamente vulnerables a frecuentes inundaciones, por estar a menos de cinco metros de altura sobre el nivel del mar. El aumento de los extremos climáticos y lo imprevisible de las precipitaciones en la costa atlántica sudeste y sur de Brasil afectarán localidades de alta densidad demográfica. También se prevé la expansión del fenómeno de refugiados ambientales en varias áreas de América del Sur, que hasta ahora solo existió, cíclicamente, en el semiárido brasilero. La circulación atmosférica del Atlántico Sur también sería afectada, con aumento de la frecuencia de temperaturas atmosféricas extremas, que causan fenómenos graves, incluso aquellos como el huracán de Santa Catarina, que hasta 2004 no existían en la región.

Uno de los principales problemas es que los impactos previstos serán percibidos en forma diferenciada a nivel local y subnacional, al mismo tiempo que la respuesta política está siendo debatida: de manera apenas incipiente a nivel nacional, y casi inexistente en el ámbito regional. Hasta este momento se puede afirmar que la región no ha hecho prácticamente nada para combatir el calentamiento global ni para su mitigación y menos aún para la adaptación a este, desdeñando una estrategia preliminar de seguridad climática. Hay algunas iniciativas en fase de maduración en estados como Amazonas y Para, en Brasil, que pueden volverse parámetros de políticas regionales de regulación climática, tanto en los confines del territorio brasilero, como en la región amazónica transnacional.

Pasados los años de gran incertidumbre científica, constatamos que los consensos científicos a los que se llegó no tuvieron, sin embargo, una mayor influencia en América del Sur. En Brasil se destinaron recursos mínimos al Ministerio de Ciencia y Tecnología y del Medio Ambiente para tratar el tema. El PPA, enviado por el Ejecutivo al Congreso en 2007, no consideró recursos para medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Solo en 2007 fue creada una Secretaría de Cambio del Clima y Calidad Ambiental en el Ministerio del Medio Ambiente, con capacidades muy limitadas y presupuesto restringido. El Plan Nacional sobre Cambios del Clima, presentado por el gobierno brasilero a fines de 2008 a la COP 14 de la Convención del Clima en Poznan,

Polonia, está muy por debajo de las necesidades de seguridad climática del país y del papel necesario, a ser desempeñado por Brasil, en la regulación climática global. Resulta solo genérico, sus escasas metas marcadamente insuficientes y su cronograma prolongado en demasía, tomando en cuenta el necesario papel de Brasil en la adopción global de políticas para enfrentar el desafío climático. No obstante, el lanzamiento del plan tuvo un impacto político –en la opinión pública nacional, en las relaciones entre los ministerios y en la comunidad climática internacional– que aumenta las presiones sobre la sociedad y el Estado, en el sentido de asentar una política consistente de seguridad climática.

Dos tipos de política son fundamentales en relación al cambio climático: por una parte, cooperar incisivamente en la arena internacional para promover un tratado consistente de mitigación del calentamiento global; y por otra, desarrollar políticas efectivas de adaptación al cambio climático a nivel regional, nacional y subnacional. La gobernabilidad ambiental en una perspectiva de corto plazo, vale decir, de combate a la polución del aire, del agua y del suelo que deteriora la calidad de la vida, no es contradictoria con la construcción de la gobernabilidad climática a más largo plazo –la mitigación de la producción de gases de efecto invernadero y la adaptación a los extremos climáticos a través de la preparación de la población y del fortalecimiento de la defensa civil.

Gran parte del activo fijo que estará vigente en 2050 no está aún construido, y eso significa una gran oportunidad económica para las principales dimensiones de desarrollo y gobernabilidad de la región, siempre que existan señales reglamentarias y de mercado apropiadas. El volumen de inversiones requeridas para la creación de una nueva infraestructura de bajo carbono, para transportes y energías, trae consigo un enorme potencial de generación de empleos «verdes» de buena calidad. Cabría destacar entre dichas oportunidades: un planeamiento urbano que promueva el transporte colectivo y evite el desarrollo en áreas vulnerables (como por ejemplo en las costas o muy próximo a las playas); una infraestructura vial y ferroviaria resistente a las condiciones climáticas extremas ; un cambio de modelo de uso de los medios de transporte, con preferencia absoluta para aquellos de menor emisión por tonelada/km; la implantación de redes de oleoductos para etanol y biodiésel; centrales hidroeléctricas que tomen en cuenta los cambios de precipitaciones generadas por el calentamiento global y los índices de emisión de los embalses; la promoción de la energía eólica y solar; la investigación de variedades de productos agrícolas más resistentes a plagas; la adopción de prácticas agrícolas de baja emisión de carbono y alta productividad; la investigación y desarrollo de biocombustibles de segunda generación provenientes de tecnologías celulósicas; y el desarrollo científico enfocado a tecnologías de mitigación y adaptación a los cambios climáticos.

En el último trienio se consolidó el consenso entre los científicos sobre la realidad de los riesgos del calentamiento global y su consecuente cambio climático. Ya no es razonable ni sensato dejar el desafío climático fuera de la agenda global. El cambio climático global, del cual el mundo en general y América del Sur, en particular, están experimentando los primeros efectos, confronta a las sociedades con un desafío que afecta el uso de recursos naturales, de energía y de la tierra; el estilo de vida y los modelos de consumo de las poblaciones; y, en consecuencia, al sistema económico, a la sociedad y al sistema político. Ya hay un gran volumen de conocimientos acumulados sobre los aspectos físicos de este proceso, pero muy pocos todavía sobre sus implicaciones en la esfera económica y sociopolítica. Sin embargo, en la medida en que los cambios climáticos que se prevén hoy en día comiencen a manifestarse, ellos pasarán a ocupar, inevitablemente, una posición central en las discusiones sobre gobernabilidad económica y ambiental, tanto internacionalmente como dentro de cada país.

1. Calentamiento global: restricciones y oportunidades para el desarrollo

Los mejores datos científicos disponibles indican que los modelos actuales de producción y consumo demostrarán no ser sustentables en una o dos décadas. El cambio climático global incremental, ya irreversible en función de la acumulación actual y trayectoria en el futuro próximo de los gases de efecto invernadero en la atmósfera, se transformará probablemente en un fenómeno peligroso alrededor de 2040 ó 2050. Hoy se discute la necesidad de acciones preventivas y proactivas para enfrentar ese cambio. En el caso de que esas acciones no ocurran, o sean demasiado tímidas, quedarán solo acciones reactivas, de adaptación y respuesta a situaciones potencialmente catastróficas. Lo más probable es que la adaptación reactiva será mucho más difícil, penosa y costosa para los países de renta media y baja, universo que incluye a todos los países de América del Sur.

Indudablemente, los países más pobres y las personas más pobres en esos países sufrirán mucho más. Algunas regiones enfrentarán colapsos sucesivos y se volverán prácticamente inviables. De hecho, algunos países de América del Sur constituyen áreas de alto riesgo en un escenario así, e incluso todos los países del continente tendrán regiones de alto riesgo. Para contrapesar esta dinámica, los nuevos modelos de desarrollo deberían contemplar, en sincronía, nuevas vías de producción y consumo que permitan el desarrollo en el marco de las limitaciones ambientales –una menor «huella ecológica»– y la adaptación a los efectos emergentes del cambio climático.

No hay otra alternativa que acelerar y cambiar. Acelerar el proceso de acumulación de medios –económicos, técnicos e institucionales– para lidiar con la necesaria adaptación. Trasnformar el modelo de desarrollo para que América Latina aproveche ese momento de ruptura como una oportunidad para dar un salto cualitativo, abandonando el antiguo e irrealizable paradigma de desarrollo del siglo XX, y buscando un paradigma regional contemporáneo a los desafíos y posibilidades ya presentes en este siglo XXI.

Ese nuevo paradigma necesariamente tendrá que respetar los límites del clima y, por ende, adoptar un nuevo modelo de uso de recursos naturales, de energía y de la tierra. Tendrá que integrarse a la dinámica de la economía global, participar en la construcción de instituciones globales, necesarias en la transición hacia una economía de bajo carbono. Deberá basarse en la nueva matriz dinámica, que es el conocimiento, y respetar las especificidades históricas y estructurales de los países que componen esta vasta y heterogénea región.

Todas las personas de todas las sociedades del planeta contribuyen al cambio climático en diferente grado, basado este en el grado de emisión de gases de efecto invernadero, y todas sufrirán sus consecuencias. El clima es el desafío-síntesis del siglo XXI, precisamente porque para enfrentarlo serán necesarios cambios profundos en la relación entre el capital económico y el capital natural. Para promover esos cambios se requerirá invertir en la valorización del capital social. Se denomina desafío-síntesis, también, porque, de ser adecuadamente enfrentado y resuelto, implicará que las sociedades habrán superado, en amplia medida, el desafío distributivo de erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades, y a la vez, implicará el desafío de establecer gobiernos democráticos de calidad, de inclusión y participación de todos en los procesos políticos de decisión a través de la calificación creciente de su capital social e intelectual.

En los años previos a la Cumbre de Río, en 1992, se fue creando un clima cultural favorable a medidas proactivas en relación al cambio climático que perduró hasta 1997. El movimiento ambientalista, que entonces estaba en formación, trataba de impedir el desarrollo de grandes obras públicas que pudiesen afectar el medio ambiente; las investigaciones genéticas que pudiesen generar especies agrícolas y animales modificados; la explotación predatoria de los mares, ríos y forestas; y cuestionaba la actuación de las grandes empresas ligadas a la industria del petróleo, carbón, cemento, electricidad y automotriz. En los flancos más radicales del movimiento ambientalista, la idea misma de desarrollo económico y social era rechazada, en nombre de la búsqueda de formas más simples de vida, en armonía con la naturaleza.

Este movimiento ambientalista comenzó a perder fuerza al final de la década por varios factores que incluían, sin duda, el cuestionamiento de los sectores económicos amenazados sobre el verdadero alcance de los riesgos ambientales

que se anunciaban. Otro factor que puede haber influenciado ese debilitamiento fue la aceleración de la revolución de tecnologías de información y comunicación, que produjo una confianza creciente en la capacidad de la tecnología para resolver los problemas creados por la propia tecnología. Además de eso, la capacidad de creación de ambientes tecnológicos –por el uso generalizado de aire acondicionado, así como de transporte y comunicaciones de alta velocidad– produjo en el período 1998-2005 una insensibilidad «postambientalista» en relación a la transformación de la naturaleza por el ser humano (Viola 2004). La aceleración dramática de la innovación tecnológica diseminó, en los países desarrollados, la impresión de que podían protegerse de las consecuencias negativas del cambio climático. Crecía dramáticamente, al mismo tiempo, el abismo tecnológico entre sociedades desarrolladas y emergentes, por un lado, y pobres, por el otro. El resultado fue el abandono de la idea de que la humanidad tiene un destino común, ligado a los cambios climáticos que se anuncian, y que precisan ser enfrentados por todos –idea de gran movimiento en la época de Río 92.

La debilitación de la agenda ambientalista fue agravada, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que colocaron temas duros de supervivencia, seguridad y las amenazas terroristas al centro del sistema político internacional, desplazando a posiciones marginales los temas de seguridad a largo plazo.

Una sucesión de eventos, desde 2005, hizo volver el tema del cambio climático a primera plana: huracanes más frecuentes e intensos en Estados Unidos y en países del Caribe; devastadores incendios en vastas áreas de Estados Unidos y Australia; muertes por ondas de calor en Europa; intensificación de tifones y tormentas severísimas en Japón, China, Filipinas e Indonesia; inundaciones catastróficas unidas a sequías graves en India y África; sequías intensas en la Amazonía brasilera y Australia; y el primer huracán jamás registrado en el Atlántico Sur. Acompañando a estos eventos naturales, varios documentos y eventos de gran repercusión internacional comenzaron a influenciar la percepción de las poblaciones más educadas de todos los países:

- El film de Al Gore, *Una verdad inconveniente*, que comunica pedagógicamente el severo impacto a largo plazo del calentamiento global para nuestra civilización, lanzado en septiembre de 2006, que le valió el Premio Nobel, el Grammy y el Oscar.
- El «Informe Stern» sobre el costo económico del cambio climático, adoptado oficialmente por el gobierno británico en 2006.
- El número especial de la revista *The Economist:* «El Mundo en 2007» (seguido por varios otros) prediciendo que el cambio climático iría a estar en el centro de la dinámica del sistema internacional a partir de 2007.

- La publicación del «Cuarto Informe del Panel Internacional sobre Cambio Climático» en febrero de 2007, que afirma que ya prácticamente no existe incertidumbre sobre el origen fundamental antropogénico del calentamiento global, destacando que este es mas rápido que lo estimado previamente (IPCC 2007).
- La reunión para debatir el problema del cambio climático, por primera vez en su historia, del Consejo de Seguridad de la ONU, en abril de 2007, convocada por el gobierno británico e impulsada por Kofee Annan desde 2005.
- La reunión del G8 en Alemania, en junio de 2007, que tuvo como tema central la primera propuesta incisiva para mitigar el calentamiento global, presentada hasta esa fecha, en la corta e intensa historia de los foros gubernamentales sobre este problema.
- La reunión de jefes de Estado, al inicio de la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2007, que tuvo como agenda central el cambio climático.
- La reunión de las 16 mayores economías del mundo, realizada en Washington, por invitación del gobierno de Bush, en septiembre de 2007, para intentar un acuerdo previo en relación a la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático, que sería realizada en Bali en diciembre de 2007. Esta reunión señaló la aceptación, de parte del gobierno estadounidense, de la importancia del problema climático.
- El Premio Nobel de la Paz otorgado a Al Gore, y al Panel Internacional de Cambio Climático en octubre de 2007.

El informe sobre riesgos globales del World Economic Forum de 2007 caracterizó el riesgo del cambio del clima de la siguiente manera:

> El cambio climático es visto ahora como uno de los desafíos definidores del siglo XXI –y como un riesgo global con impactos mucho mas allá del medio ambiente. La mitigación efectiva del cambio climático puede tener, en última instancia, la consecuencia de mejorar la resistencia de los países desarrollados a los *shocks* de precios del petróleo, al hacerlos cambiar de combustibles fósiles a fuentes alternativas de energía. Una mitigación ineficaz del cambio climático será casi ciertamente un factor de conflictos violentos significativos entre Estados, y de guerras civiles, en los próximos 50 años. La manera con la cual se lidiará con el cambio climático en el plano global será un indicador primordial de la capacidad del mundo para administrar la globalización de una forma equitativa y sustentable (World Economic Forum 2007:4-5)

A raíz del consenso científico en torno al cambio climático, la discusión sobre la introducción del factor ambiental en las perspectivas de desarrollo de las sociedades adquirió recientemente otra naturaleza. Anteriormente, las principales limitaciones se referían a la proyección del agotamiento de recursos y a los daños a la salud, a la productividad agrícola y a la calidad de los manantiales causados por la polución. Con la constatación de que el factor climático representa una amenaza mucho más amplia y grave, se altera el ámbito de las limitaciones ambientales y de sus efectos negativos sobre las posibilidades de sustentación del progreso civilizador ya alcanzado. Es así como la noción de límites se torna indisociable del raciocinio sobre la relación entre progreso humano y la naturaleza. La cuestión, hoy, transciende a la pregunta de si esos límites imponen un máximo cuantitativo al desarrollo, o si ese máximo implica el estancar el progreso. En verdad, todas las elecciones relativas al uso de recursos, materias y energía depositan ahora, en la sociedad humana, el riesgo del cambio climático. El fragmento siguiente es un buen ejemplo de esa noción ampliada en límites:

> la decadencia de la producción de petróleo en naciones importantes, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférico, el aumento de la temperatura global, la persistencia generalizada del hambre, la escalada en el debate sobre la ubicación de nichos para almacenamiento de desechos tóxicos, la caída de los niveles de los acuíferos terrestres, la desaparición de especies y la deforestación son apenas algunos de los problemas que generan (...) los acuerdos globales. Todos ellos ilustran y son consistentes con nuestra conclusión básica: que las limitaciones físicas al crecimiento constituyen un elemento importante de la arena de políticas globales en el siglo XXI (Meadows et al. 2004:17).

James Lovelock, en su más reciente ensayo, habla de la posibilidad concreta del colapso de la civilización (Lovelock 2006). Por otra parte, Diamond (2005), después de estudiar las razones del éxito en la búsqueda de desarrollo, examina los determinantes de los colapsos de sociedades en el pasado para alertar sobre la posibilidad de colapso de nuestra propia sociedad. En todos estos análisis, una parte importante de la explicación reside en la falta de respeto a los límites de aprovisionamiento sustentable de ecosistemas decisivos para el sustento de la sociedad humana.

Los apremios físicos, cuando son asociados a tasas elevadas de uso y destrucción de recursos no renovables y emisiones de gases de efecto invernadero, crean la posibilidad de un colapso socioeconómico, no limitado a las economías más pobres y debilitadas. Este colapso ya no puede ser descartado como hipótesis a largo plazo, en vista de la combinación de tres elementos persistentes en

la dinámica del sistema global: límites agotables, búsqueda incesante de crecimiento y demora en la respuesta de las sociedades a las señales de «estrés sistémico». No se trata aquí de anunciar una catástrofe, pues estos tres elementos pueden ser controlados por el uso de recursos renovables, cambios en los modelos de consumo y respuestas más rápidas a los problemas que están siendo identificados, comenzando por la reducción de los niveles de emisión de carbono. Pero los riesgos son demasiado altos para que se puedan ignorar estos cambios de modelos de producción y consumo.

2. Controversias y alternativas de acción

En la década de 1960, las previsiones catastróficas del Club de Roma sobre los límites del crecimiento no se cumplieron, y terminaron siendo desmoralizadas por la visión opuesta, de que estos límites serían automáticamente superados por la dinámica del mercado y los avances de la tecnología. El consenso actual, basado en la acumulación de evidencias desde los más variados campos de la ciencia, confirma no obstante la noción de que es necesario establecer reglas de uso del capital natural que permitan su autorregulación, regeneración y reproducción. La controversia actual ya no versa más sobre si hay o no una tendencia a lo no-sustentable, sino, primero, sobre el grado, intensidad y velocidad de la trayectoria rumbo al límite de lo sustentable del sistema global; y, segundo, respecto a en qué medida la acumulación de capital tecnológico pueda redefinir parcialmente esos límites y ampliarlos. La intermediación institucional, expresada bajo la forma de políticas públicas que restringen la capacidad de agentes económicos a causar daños ambientales, y que interfieran la trayectoria 'natural' del sistema económico; en otras palabras, la calidad de la gobernabilidad económica y política, pasa a ser de una importancia central. Pero, ahora, es preciso ir más allá de la regulación pura y simple. Se necesita restringir el abanico de opciones a aquellas que respeten la resistencia de los ecosistemas para evitar así la imposición futura –sin alternativas– de restricciones físicas a las respuestas a necesidades humanas de subsistencia y bienestar.

La visión liberal ha apostado por una relación positiva entre desarrollo y equilibrio ambiental, una vez corregidas las fallas de mercado por el sistema de precios y por la tributación. Esta visión es particularmente adversa a los esquemas de «máximo-y-comercio» (*cap-and-trade*), que caracterizan el Protocolo de Kioto, tanto por su instrumento principal –comercio de cuotas de emisión entre países del Anexo 1– como por el mecanismo de desarrollo limpio, que incluye a los países no pertenecientes al Anexo 1. Pero recurrir a máximos se tornará cada vez menos evitable, y la posibilidad de que haya intercambios entre

agentes, como en el caso de bonos de carbono, involucra al mercado con esas restricciones y crea nuevas oportunidades de empleo rentable, con beneficios directos en el cambio del modelo de uso de recursos naturales.

Aun aquellos que todavía defienden la existencia de una relación fuerte entre el crecimiento de la renta per cápita y la disminución de la polución, como la propuesta por la «curva ambiental de Kusnets», reconocen que, cuando está bien especificada, esa relación no es determinativa, automática y ni siquiera invariable.

Dicha relación es imaginada de la siguiente manera: el efecto de escalada del crecimiento aumenta los daños ambientales. A partir de una determinada etapa de crecimiento, las economías pasarían a beneficiarse de un 'efecto de conciliación', derivado de cambios de la estructura productiva, que sustituyan actividades más dañinas al medio ambiente por actividades de menor impacto ambiental. Finalmente, el progreso técnico, asociado al crecimiento económico en sus niveles superiores, promovería el cambio tecnológico, que genera tecnologías ambientalmente más seguras, pero también nuevas tecnologías que tienen un impacto negativo nuevo sobre el ambiente. Ese sería el efecto técnico. La tesis alude a que el impacto neto combinado del efecto de conciliación y del efecto técnico positivo acarrearía la reducción de los daños ambientales y, en caso extremo, conduciría a un nuevo estado de equilibrio. De este modo se generaría una relación semejante a la de una curva en U invertida.

Los economistas y politólogos que examinaron los fundamentos analíticos y la base empírica de la curva ambiental de Kusnets, tienden a una visión más relativizada. En la mayoría de los casos en que las emisiones y daños ambientales declinaron con la elevación de la renta, esa reducción se debió a reformas institucionales locales, tales como regulación ambiental e incentivos dirigidos al mercado, para mitigar los impactos ambientales. Vincent y Panayotou (1997) afirman, en defensa de la curva ambiental de Kusnets, que la cuestión fundamental no es tanto de nivel de desarrollo, sino en relación al modelo de producción y consumo adoptado para alcanzarlo. Según ellos lo necesario para generar modelos sustentables de consumo es una política por sobre los problemas del mercado y no un máximo al consumo global.

Todos, de alguna forma, argumentan que esa relación es moderada por otros factores, como, por ejemplo, políticas de control ambiental cada vez más severas, ya sea porque el nivel de renta –casi siempre asociado a la elevación de los niveles de educación– determina el aumento de exigencias de control de la degradación ambiental, o bien porque los mismos efectos económicos de dicha degradación acarrean demandas de políticas de mitigación. En el primer caso, la reversión del proceso de deterioro ambiental sería más rápida y efectiva en los países más democráticos. «El crecimiento de la renta per cápita por sí solo,

sin progreso en esas otras variables [desigualdad de renta y grado de interés del sistema político] distorsiona hacia trayectorias diferentes a los indicadores ambientales, comparadas con las obtenidas por el desarrollo político y económico en conjunto» (Balsdon 2003:10)

Admitiendo un curso no sustentable de la economía global, la otra controversia se refiere a la reversión o mitigación de los efectos de varias décadas de crecimiento que sobrepasa los límites sustentables. Hay quienes dicen que la reversión es posible y también quienes afirman que no hay posibilidad de revertir, sino solo de mitigar. La posición mayoritaria, hoy en día, es que parte de los efectos del cambio se volvieron inevitables, debido a la demora de respuesta en las últimas tres décadas y a la aceleración de emisiones de gases de efecto invernadero. Por eso es necesario intervenir para no lograr solo la drástica reducción de los factores causantes del cambio, sino también para adaptarse a los cambios de un ambiente modificado –para peor en la mayoría de los casos– por aquellos de efectos irreversibles.

Los cursos de acción propuestos para lidiar con los problemas del cambio climático también varían, desde una posición más bien liberal –que supone que las políticas de corrección de las carencias del mercado son capaces de desestimular modelos de consumo no sustentables e incentivar la búsqueda de modelos sustentables– hacia otra, más bien intervencionista y radical, que propone medidas drásticas de restricción de inversiones, de producción y de consumo de bienes que puedan tener impacto ambiental negativo. El problema con la postura más liberal es que no garantiza que el plazo de corrección de las carencias del mercado será compatible con la velocidad con que el sistema global se aproxima a su límite de lo sustentable, y tampoco asegura que la intensidad de las correcciones será compatible con la violencia de los daños dinámicos en curso en el sistema natural global. La segunda postura propone una frustración radical de las expectativas materiales de las sociedades, que es incompatible con procedimientos de toma de decisiones en sistemas políticos abiertos, a no ser mediante la formación de coaliciones mayoritarias –difíciles de obtener mientras los costos actuales de la deterioración ambiental y el cambio climático no superen los beneficios del crecimiento material. Pero cuando lo anterior suceda, y si eso ocurre, puede que ya sea demasiado tarde, según lo que se puede pronosticar con el conocimiento de la dinámica actual del sistema global.

La formación de coaliciones mayoritarias a favor de políticas de corrección, vía el mercado, parece ser más fácil de obtener, pero puede no ofrecer soluciones cuyos resultados se den dentro del plazo y con la intensidad imprescindible. La restricción radical de demandas materiales constituiría la mejor composición de rapidez e intensidad de respuesta, pero las dificultades de formación

de una coalición mayoritaria a su favor y el grado de conflicto distributivo que involucra, anula esa ventaja potencial.

Buscar lo sustentable no necesariamente significa crecimiento cero, pero el crecimiento debe ser compatible con los recursos y las condiciones físicas ambientales. Los nuevos parámetros son, que las tasas de uso de recursos renovables no pueden exceder las tasas de regeneración o sustitución de estos recursos, y las tasas de polución no pueden exceder la capacidad de absorción del ecosistema (Daly 2007). El desafío es formular estrategias de desarrollo que permitan conciliar ganancias en calidad de vida y el acatamiento de los límites físicos del sistema, introduciendo cambios que puedan operar a tiempo para mitigar el riesgo de ruptura del equilibrio climático y crear condiciones de adaptación de la sociedad a nuevos modelos de satisfacción material y al ambiente modificado por el cambio climático inevitable. Esta estrategia de desarrollo se apoyaría en modelos sustentables de producción y consumo dimensionados, local y dinámicamente, para evitar los limites físicos, y en acomodar tasas de desarrollo que permitan a las sociedades menos desarrolladas alcanzar niveles de pleno desarrollo humano; y a las desarrolladas, superar el predominio actual del desarrollo material y del consumismo por sobre el desarrollo sociocultural, psicológico y espiritual.

De aplicarse esta estrategia tendría mayores posibilidades de obtener apoyo en la opinión pública y conseguir resultados significativos que las otras dos posturas extremas. Sin embargo, ella debería venir acompañada de políticas incisivas de restricciones al uso de combustibles fósiles y de la obligatoriedad de preservación y amplificación de la cubierta forestal –de impacto directo sobre el ciclo del carbono. Además de eso, pueden hacerse necesarias políticas de control de natalidad, en sociedades que aún no han alcanzado la madurez demográfica, como ocurre en algunos países y regiones de América del Sur.

3. Los dilemas políticos

El problema político central de las respuestas a los cambios climáticos se ciñe a las fuertes implicaciones tanto en relación a la distribución actual de los recursos, entre personas, firmas y países, como en relación a las expectativas futuras. Una política enfocada a la reducción de la producción y consumo no puede dejar de tomar en cuenta su impacto redistributivo, considerando las grandes diferencias que hoy existen en el mundo. Las políticas orientadas al cambio de modelos tecnológicos y de consumo, en un contexto de crecimiento, son menos conflictivas, puesto que a partir de ellas surgen, mayoritariamente, conflictos de tipo intertemporal entre los logros actuales, que serían

reducidos, y beneficios a futuro, de naturaleza probable, pero de dimensiones aún inciertas. Implican también una fuerte transferencia de recursos, desde sectores más tradicionales y contaminantes hacia sectores más «limpios». Stern (2006) mostró claramente la naturaleza de estos problemas en su informe para el gobierno británico. Un ciudadano medio de Estados Unidos o Inglaterra genera en un día, con su modelo de consumo, emisiones de gases de efecto invernadero equivalentes a lo que un ciudadano de los países pobres africanos genera en un año. Sin embargo, los ciudadanos de los países y regiones más pobres de todas partes sufrirán más las consecuencias del cambio del clima que los más ricos. En los países desarrollados un argumento típico, para no respetar los topes negociados en el Protocolo de Kioto, es que cualquier sacrificio que hagan será anulado y sobrepasado por las emisiones de los centenares de termoeléctricas a carbón que China está construyendo. En los países más pobres, o en desarrollo, el argumento en contra es que su contribución actual al calentamiento global es relativamente pequeña, y los problemas que existen hoy fueron creados por los países ricos y que, por lo tanto, son responsabilidad de estos.

La solución es evidente: los desarrollados deberán reducir sus emisiones a un ritmo mucho más sustancial y rápido que lo establecido en el Protocolo de Kioto, y China así como los demás países emergentes tendrán que cambiar sus modelos y ritmos de desarrollo para estabilizar y luego reducir sus emisiones, aunque con una intensidad menor que la de los desarrollados. Las altas tasas de crecimiento económico que los países en desarrollo han tenido en los últimos años, en contraste con el crecimiento mediocre, o incluso el estancamiento de las economías más ricas, refuerza aún más la necesidad de que los países en desarrollo cumplan con su parte.

El otro dilema político, originado por el tema climático, está relacionado con el grado de intervención y regulación por el sector público de la vida social y económica. En los intensos debates que irrumpieron en los auditorios académicos y medios de comunicación social, los sectores favorables a una acción preventiva más enérgica tienden a favorecer el fortalecimiento del papel y atribuciones de los gobiernos, mientras que los sectores escépticos tienden a defender los mecanismos de mercado. La experiencia hasta ahora parece otorgar mayor razón a los segundos, si comparamos los desastres ambientales provocados por los regímenes centralizados de la antigua Unión Soviética y China, con la creciente responsabilidad ambiental que se observa en las democracias occidentales de Europa y Estados Unidos, sobre todo a nivel local. Sin embargo, lo que explica esta mayor responsabilidad no es el mercado, sino los esfuerzos de reglamentación local, apoyados por poblaciones educadas y cada vez más conscientes de la seriedad del problema climático y ambiental.

El dilema que se presenta hoy ya no es más entre Estado y mercado, sino entre diferentes formas y modalidades de actuación del sector público en el cambio y renovación de los modelos de inversión, producción y consumo. La idea de modelo de producción no es estática, es dinámica e histórica. Y lo mismo ocurre con la de modelo de consumo. Cuando se habla de superar el modelo de producción y consumo, se está hablando de superar categorías históricas de desarrollo, y no de apenas una forma de ajuste lineal de la canasta de consumo a través de mecanismos de precios o de racionamiento. Cuando se habla de superación del modelo histórico, se está hablando de decisiones estratégicas, por una parte, y de políticas de incentivos y de desincentivos, por la otra –no solo por intermedio del mercado, sino también mediante una forma de gobernabilidad política. Hablamos de modelos de desarrollo para referirnos a políticas; hablamos de poder de agencia para significar la acción colectiva deliberada para regular el cambio de modelos. Lo que se busca es un nuevo modelo de mercado asociado a un nuevo modelo de regulación. Pero el punto de apoyo de esa tesis es que los nuevos modelos deberían orientarse no por la maximización del crecimiento, sino por ganancias en la calidad de la economía, la sociedad y de la democracia.

El cambio de modelo necesita de políticas públicas, locales y nacionales que establezcan precios que reflejen todo el costo, público y privado, y corrijan las fallas de mercado y de las políticas públicas, sobre todo aquellas que contribuyen a formas de degradación ambiental transnacional, como las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad. Si las políticas se modifican en esa dirección, la composición de la canasta de consumo quedará automáticamente ajustada a una combinación ambientalmente más amigable, sin necesidad de intervenciones directas para «pactarla». Los criterios de asimilación y regeneración ecológicos deben ser los parámetros definidores de un nuevo modelo de desarrollo. La economía debe ser sustentada a largo plazo y obedecer a los principios ya mencionados de renovación de los recursos naturales, de cambios tecnológicos sustitutivos, y de capacidad de los sistemas biofísicos de absorber y procesar el carbono y otros residuos de la producción industrial y agrícola. Estos principios solo podrán ser alcanzados con el desarrollo de nuevas tecnologías, y no, como a veces se arguye, por la reversión a formas más tradicionales y pretecnológicas de producción y consumo.

La economía que debería resultar de este cambio no dejaría de ser de mercado, pero sería una economía más regulada por el Estado, autorregulada por agencias públicas no estatales, sino más bien ligadas a la sociedad, y por mecanismos de responsabilidad corporativa que condicionen decisiones de inversión, elección de tecnologías, materias-primas, estrategias de producción,

localización, logística, etc. Un tema decisivo en esta transición se refiere a la capacidad de las fuerzas transformadoras de ser persuasivas en diferenciar una regulación selectiva y racional, emanada de la realidad de los límites ambientales y climáticos, de una regulación ideológica e indiscriminada, típica de los modelos nacionalistas y comunistas del siglo XX.

4. América Latina en el calentamiento global

La discusión sobre el desarrollo en América Latina ha estado centrada en las reformas institucionales –comúnmente conocidas como de 'liberalización económica'– necesarias para el incremento de los niveles de inversión. Un segundo tema recurrente ha sido el de la educación, no solo desde la perspectiva de las ganancias en productividad –vía desarrollo del capital humano–, sino también en su papel de mecanismo funcional –el más eficaz– para combatir las desigualdades. El tema ambiental ha estado poco presente en la discusión central sobre el desarrollo. Es necesario sin embargo que la *intelligentsia* de la región reconozca el imperativo ambiental en la formulación y orientación de políticas económicas y sociales. En los centros científicos fue donde esta discusión concitó mayor consenso, especialmente en las áreas de las ciencias físicas y biológicas.

Para un mejor enfoque del problema, hay que superar la discusión obsoleta sobre responsabilidades históricas. Todas las sociedades emiten gases de efecto invernadero y todas serán afectadas por el cambio climático. Son todas coresponsables. Todas tendrán que cambiar sus modelos. Las sociedades desarrolladas tienen una mayor responsabilidad en cuanto al pasivo histórico, pero varias ya están reduciendo su responsabilidad frente al pasivo presente y el flujo futuro. En relación al flujo futuro, todas las proyecciones, incluso las nacionales, presentan a China, India, Rusia y Brasil como los principales agentes emisores de gases efecto invernadero.

Como el fenómeno climático es global en sus definiciones humanas y consecuencias físicas, las soluciones deben ser globales. Pero, como la operación concreta de las economías tiene una base local definida, especialmente en relación a los segmentos de producción física de bienes y energía, esas soluciones solo serán óptimas si respetan y aprovechan las especificidades histórico-estructurales locales y regionales.

América del Sur emite aproximadamente 1,8 billones de toneladas de carbono. Las emisiones de carbono (industria, energía, transporte, deforestación y cambio de uso de la tierra) y metano (pecuaria, desechos, centrales hidroeléctricas) sumadas de América del Sur totalizaron, en 2006, aproximadamente el

7% de las emisiones globales de carbono y carbono equivalente (26 billones de toneladas). Respecto a la emisión de carbono de los principales países de América del Sur, Brasil posee un perfil extremamente singular, ya que aproximadamente el 60% de sus emisiones deriva de la deforestación, algo inusitado para países de renta media o alta, y porque su matriz energética es de baja intensidad en emisiones de carbono, debido a la gran proporción de hidroeléctricas en la generación de electricidad, y la creciente importancia de los biocombustibles en los combustibles líquidos.[1]

Si bien las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero en América del Sur son la deforestación, la agropecuaria moderna y el sector energético petrolero, en el resto del mundo las principales fuentes son de origen industrial, de energía y transporte. El 7%, correspondiente a América del Sur, está concentrado en emisiones por deforestación y cambio de uso de la tierra. Brasil solo tiene el 2%. Un 2% adicional proviene de los otros países amazónicos (Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Guyana y Surinam) y de Paraguay. El 3% restante proviene de la energía, industria, transporte y agronegocio moderno. Argentina, Chile y Venezuela tienen emisiones concentradas en los sectores energético, industrial y de transporte. Brasil, Ecuador, Colombia, Perú y Uruguay poseen un perfil mixto; Brasil, Colombia y Perú tienen emisiones asociadas a deforestación, pecuaria, industria y transportes; Ecuador presenta emisiones asociadas a energía y deforestación. En tanto Uruguay tiene emisiones asociadas a pecuaria, transporte y energía, mientras que en Bolivia y Paraguay predominan las emisiones derivadas de la deforestación y de metano, provenientes de la pecuaria.

Gran parte de la deforestación en América del Sur es ilegal, y debido a ello tiene un triple efecto negativo para la sociedad. Primero, representa una gran destrucción de recursos naturales y una conversión muy ineficiente de la floresta. Segundo, hace que la proporción de la economía informal, en el conjunto de la economía total, sea alta, con gran ineficiencia sistémica. Tercero, la deforestación incentiva el desarrollo de otras actividades ilícitas, tales como la corrupción, el crimen organizado, el lavado de dinero, el narcotráfico, la prostitución, y el tráfico de armas y de animales silvestres.

---

[1] Datos económicos extraídos de la revista *The Economist* para el año 2006, 21º edición. Los datos de emisiones son estimaciones aproximadas de los autores, sujetos a errores significativos, pero necesarios para dar una imagen aproximada de las proporciones de la realidad. Los autores utilizaron estimaciones parciales realizadas por las siguientes instituciones: World Resources Institute, Secretariado de la Convención de Cambio Climático, PNUD, Banco Mundial, «Stern Report on Climate Change» y «World Economic Fórum» –que corresponden a los años 2004 y 2005.

Se puede afirmar que existen tres tipos de países en América del Sur, en términos de relevancia de su participación en las emisiones globales. En el primer grupo, de manera aislada, Brasil, que es el sexto emisor mundial después de China, Estados Unidos, Unión Europea, India y Rusia. En un segundo grupo se encuentran países de importancia secundaria: Venezuela, Argentina, Colombia y Chile. En un tercer grupo están los países de relevancia mínima (Perú, Ecuador y Bolivia), o de ninguna (Uruguay, Paraguay, Guyana, Surinam y Guyana Francesa) en cuanto a emisiones globales.

Brasil es un país de matriz energética limpia para la media mundial, ya que alrededor del 85% de su energía proviene de hidroeléctricas, y una parte significativa de estas hidroeléctricas son de emisiones bajas si se las compara con las termoeléctricas equivalentes impulsadas por combustibles fósiles (carbón, diésel y gas). Los estados amazónicos (de Brasil), con un 11% de la población total y solo cerca del 6% del PIB, representan el 50% de las emisiones (casi todas provenientes de la deforestación). El resto de Brasil –equivalente al 89% de la población y a un 94% del PIB– representa un 50% de las emisiones. Sus emisiones derivan del transporte, pecuaria, industria, energía, y también de la deforestación en el caso del Cerrado. La asimetría de la distribución regional de emisiones en Brasil es una de las más extremas del mundo. Se estima que el 18% de las emisiones globales de carbono provienen de la deforestación y cambios en el uso de la tierra, lo que hace de Brasil el mayor emisor en este ítem, junto con Indonesia. Con US$ 5.000 de ganancia per cápita, comparada con los US$ 1.600 de Indonesia, tal uso predatorio de las florestas por parte de Brasil es muy difícil de defender internacionalmente.

Las emisiones brasileras provienen de la deforestación de la Amazonía, que osciló entre 11.000 km^2 y 27.000 km^2 de área deforestada en el período 1986-2008, lo que corresponde a porcentajes aproximados de deforestación anual de entre 0,3% y 0,6%. Los mayores índices de deforestación en la Amazonía se dieron en los años 1987, 1988, 1994, 1995, 2003 y 2004. Los años más bajos se registraron en 1986 y 2006, pero esta volvió a crecer en 2007 y 2008. En la actualidad existe una estructura institucional de control, casi inexistente hace dos décadas. Si no fuese por esta estructura, la lógica puramente económica, combinada con la violación de la ley, llevaría hoy las áreas desforestadas a niveles superiores a los máximos ya registrados. En Indonesia, la situación es mucho peor que en Brasil, ya que el área deforestada y las emisiones correspondientes crecen en forma geométrica.

Hasta ahora, las instituciones de integración regional como el MERCOSUR, Organización de los Estados Americanos (OEA), Comunidad Andina (CAN), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) han tenido un papel prácticamente nulo en el tema.

La OTCA, instituida en 2004, funciona apenas a nivel formal, debido al bajo interés del gobierno brasilero y a las relaciones conflictivas entre Colombia y Venezuela. Por su parte, la UNASUR es tan solo un ejercicio de retórica, con cada vez menos perspectivas, en función del conflicto entre la lógica de economía global de Chile, Brasil, Colombia, Perú y Uruguay, y la lógica contraria a la economía de mercado en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina.

Entre las instituciones regionales del hemisferio occidental, solo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se muestra sensible al problema del cambio climático. La OEA ya no demuestra preocupación en relación a este tema, fuera de alguna retórica. En la Cumbre de las Américas, el cambio climático tuvo una importancia mínima, a pesar de que se debe destacar el activismo paralelo de organizaciones ambientalistas, que impuso una cierta presencia retórica del tema climático en las declaraciones. Este cuadro tiene que cambiar fuertemente con el nuevo gobierno de Barack Obama, que difícilmente dejará de poner el tema en la agenda de las Américas. A pesar del cuadro negativo, existen desarrollos positivos en Brasil que deben ser mencionados. El país cuenta con dos instituciones científicas importantes, fuertemente involucradas en el problema del cambio climático: el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), centro de referencia de prestigio internacional para la observación y estudio del clima; y el Instituto de Investigaciones Amazónicas (INPA por su sigla en portugués), que cada vez se concentra más en el estudio del cambio climático sobre la floresta y la biodiversidad. Como fruto de estas instituciones –a las cuales se suman institutos especializados de las universidades de São Paulo, Campinas, Brasilia y Federal de Rio de Janeiro, y de la Empresa Brasilera de Investigaciones Agropecuarias (EMBRAPA)– Brasil fue capaz de llevar a cabo, en cooperación con la NASA y agencias de países europeos, la investigación de mayor escala sobre cambio climático en América Latina: el LBA, Programa a Gran Escala Biosfera-Atmósfera en Amazonía (Lahsen y Nobre 2007).

En varias de las instituciones señaladas se han desarrollado, de modo bastante heterogéneo, tecnologías climáticas de mitigación y adaptación, desde la consagrada cogeneración de energía en las fábricas de alcohol, y el incremento de la eficiencia del ciclo del etanol, pasando por el desarrollo de semillas más resistentes a la variabilidad climática, hasta la –recientemente divulgada– tecnología para captar las emisiones de metano de los embalses de centrales hidroeléctricas. Otros aspectos positivos son la reforestación en Brasil y el aumento de áreas protegidas que, aún siendo insuficientes, son medidas a ser incentivadas.

Asimismo, se han emprendido algunos esfuerzos relacionados con la política de adaptación, tales como: gestión de sequías e inundaciones, zonas costeras, conservación de ecosistemas, alerta precoz, gestión de riesgos en agricultura y

sistemas de vigilancia epidemiológica. Sin embargo, hay una serie de limitaciones que van desde la falta de información básica y sistemas de observación y monitoreo, pasando por la falta de instrumentos políticos, institucionales y tecnológicos, hasta la proliferación de viviendas en áreas muy vulnerables.

La adaptación es un asunto serio, cuyas respuestas son precarias por falta de una defensa civil preparada para los eventos naturales de extrema intensidad, excepto en Chile. Todavía no existe un mapeado del riesgo climático; es decir, ningún país sudamericano está realmente preparado para lidiar con los efectos adversos previstos originados por los cambios climáticos.

5. La necesidad de una nueva gobernabilidad nacional e internacional

¿Qué alternativas hay para elevar los índices de desarrollo humano y satisfacción material de la población latinoamericana hasta, por ejemplo, los de la Península Ibérica, observando al mismo tiempo los límites impuestos por el imperativo climático? Parte del problema incumbe a la propia puesta en marcha del factor climático como criterio de selección de alternativas. Esto implica, por ejemplo, examinar los potenciales de disminución de emisiones de carbono de las diferentes regiones de América del Sur, evaluar y estimar los riesgos ambientales-climáticos presentes en cada una de ellas y determinar la necesidad de adaptación a las nuevas condiciones ambientales.

Esa búsqueda de nuevos modelos de gobernabilidad debe orientarse principalmente hacia la innovación. Debe consistir en buscar actividades nuevas, contemporáneas con la era del conocimiento y la restricción del carbono para diseñar las economías del siglo XXI, y no intentar meramente clonar los modelos económicos que llevaron a algunos países a la cúspide de las sociedades desarrolladas del siglo XX. Durante el siglo XX, algunas economías de América del Sur, a fin de conseguir sendas de crecimiento económico, intentaron lo siguiente: adoptaron los modelos de industrialización considerados exitosos o desarrollados, ocupando, con más productividad, nichos que las economías desarrolladas estaban abandonando o estaban trasladando del centro a la periferia de sus modelos de industrialización. Fue el caso de la siderurgia brasilera, campeona en productividad, pero de material convencional, con elevados niveles de emisión de carbono. Varios países desarrollaron *commodities* intensivos en tecnología, muy exitosos económicamente, pero altamente dañinos desde el punto de vista de la emisión de carbono. Estos procesos surgen, en gran parte, a partir de resquicios de reglamentación, los que justamente permiten el uso de quemas para desbrozar terrenos y deforestación. También

resultan dañinos desde el punto de vista del trabajo, llegando a casos extremos como al trabajo esclavizado, equivalente al concepto de la OIT del trabajo forzado, como en el caso del hierro-arrabio, de la soya y de la carne en Brasil. Como los niveles de educación y progreso científico-tecnológico de la región son bajos, América del Sur perdió, a favor de los países de Asia, los nichos de *commodities* tecnológicos como chips y semiconductores, que tienen menos incidencia directa de carbono, a pesar de ser utilizados mayoritariamente en un sector de elevado contenido de carbono, como el de la tecnología de la información convencional.

Otra dimensión crucial de los nuevos modelos sustentables de desarrollo para América del Sur es la de modelos de uso de suelo urbano y agrícola, que representan actualmente factores de riesgo humano y ambiental. En el caso específico de los países amazónicos significa una política integrada y cooperativa de preservación del patrimonio natural de la Amazonía mediante un pacto de «deforestación cero» y la cooperación para la implantación de actividades de alto valor agregado y bajo impacto extractivo, como la bioindustria orientada hacia la sintetrización de principios activos medicinales y nutricionales (Abranches 2008). Sin embargo, no adelanta en nada desarrollar un nuevo polo industrial si este no beneficia a la población local y se basa en la importación –no solo de capital financiero y tecnología–, sino también de capital humano. La calificación y capacitación del capital humano local, asociadas a la valorización del capital natural como base de desarrollo de alto nivel de calidad, es condición necesaria para el éxito duradero de cualquier plan para optimizar el perfil productivo de la región.

La introducción del factor climático-ambiental en los procesos de decisión sobre el desarrollo acentúa y no niega la necesidad imperiosa de reformas institucionales que permitan elevar los niveles de inversión privada en las economías. América del Sur, con excepción de Chile, continúa enfrentándose a una crisis estructural del Estado, que tiene un impacto ambiental de extrema gravedad. La destrucción acelerada de la Amazonía, por ejemplo, es secuela preferentemente de la incapacidad del sector público para custodiar el imperio de la ley –puesto que toda deforestación reciente es ilegal– y de su complacencia en la reglamentación, en gran medida producto de carencias presupuestarias y de la desvalorización de las agencias implicadas.

La combinación entre clientelismo y prácticas populistas y carencias y desigualdades sociales, sumadas a la crisis fiscal y gerencial del Estado, contribuye al comportamiento ambientalmente negativo de los más pobres que, apremiados por sus penurias, acaban por dejar una huella ecológica desproporcionada a su nivel de recursos, debido a que se adentran en áreas protegidas, carentes de servicios básicos, y contaminan el ambiente por la falta de servicios de acogida

y de procesamiento de basuras. Por el hecho de ser pobres y por sus conexiones con la red de clientelismo, sus acciones de agresión ambiental son tratadas con complacencia y desdén. En la Amazonía, por ejemplo, el 15% de la deforestación ocurre en asentamientos de la reforma agraria, que están bajo el patrocinio de la agencia estatal INCRA.

Finalmente, hay fallas significativas en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, así como en la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, dificultando la toma de decisiones y, sobre todo, la implementación responsable de políticas ambientales que no pueden depender solo de gobiernos centrales, de por sí recargados.

El nuevo modelo de desarrollo de América del Sur nacerá obsoleto, de no centrarse en los factores dinámicos de la economía política de comienzos del siglo XXI, marcada por la centralidad del problema del cambio climático global. No hay cómo escapar del eje central del conocimiento, como uno de los pilares principales de la nueva economía. En lo que respecta al tema ambiental, alude a dos cosas: primero, promover la conexión entre el conocimiento científico ambiental global y las agendas de sustentabilidad locales. Segundo, crear condiciones para el desarrollo de actividades que permitan el uso sustentable del capital natural en actividades de punta, de alta densidad técnico-científica, y alta capacidad de difusión, como sustitución de las opciones extractivas, cuya sustentabilidad a gran escala es muy discutible.

Por su importancia territorial, en población y economía, Brasil debe ocupar una posición sui géneris en la edificación de soluciones de combate al calentamiento global, principalmente porque la reducción de las emisiones en la región sería una de las más factibles y menos onerosas. La matriz energética de América del Sur es mayoritariamente limpia, mientras que el 80% de la energía mundial proviene de fósiles (carbón, petróleo y gas). Se estima que América Latina tiene una reserva de petróleo comparable a la de África, e inferior a la de Medio Oriente y de Europa/Eurasia, y a la vez posee la menor reserva de gas de los seis continentes. Se debe resaltar entonces el inmenso potencial de la región en energías limpias, tales como la hidroeléctrica, biocombustibles, solar y eólica.

El combate y control de la deforestación es una de las principales medidas políticas a adoptar con urgencia. En todos los países, la reducción y control de la deforestación tendría un alto beneficio a mediano y largo plazo, aun si tuviera un costo ponderable a corto plazo. Pero el costo de tal medida es bajo para Brasil y Venezuela, que son los países de mayor renta per cápita de entre los predadores de floresta. El costo es mayor en los otros países amazónicos y Paraguay, pero esos países podrían ser compensados con cooperación internacional y/o regional. Debido a su perfil de país con emisiones concentradas

en la deforestación y por tener una renta per cápita media, Brasil es el país con menor costo en la reducción de emisiones, de entre los grandes emisores. Respecto a este tema, se produjeron avances muy importantes en los últimos dos años: la disminución desde un promedio de 22.000 km^2 de deforestación para el conjunto de los estados amazónicos de Brasil hasta un promedio de 14.000 km^2, entre 2005 y 2008. Pero esta no representa una disminución sustentable, y se debió predominantemente a la reducción coyuntural de los precios de la soja. El gobierno brasilero no creó instrumentos institucionales para apoyar los esfuerzos de creación de nuevas unidades conservacionistas, no mejoró el aparato fiscalizador ni de control, ni buscó movilizar al sector privado para eliminar la deforestación y otras prácticas ilegales que establecieran un sistema de gobernabilidad de la cadena de producción y distribución de productos amazónicos.

Se puede estimar, a grosso modo, que el reducir esa tasa a la mitad en aproximadamente tres a cinco años –en torno a 8.000 km^2– costaría aproximadamente un 0,5% del PIB brasilero: US$ 5 billones aplicados en la Amazonía a fiscalización (agencias federales y estatales), represión (judiciaria y policial) y pago de un beneficio a las poblaciones locales por el trabajo de mantener la floresta en pie, regenerar aquellas que estén degradadas y reforestar áreas para la industria maderera. Este proceso podría continuar gradualmente hasta que todo el uso y conversión de la floresta se destine para otras actividades de alta eficiencia: concesiones de explotación sustentable de la madera a través de procesos de licitación, luego de estudios serios sobre los riesgos que esto implique; energía hidroeléctrica, con una buena relación de costos-beneficios entre la extensión del embalse y la producción de energía; explotación agropecuaria en áreas ya degradadas; reservas de agricultura establecidas por mapeado previo de tierras apropiadas y subastadas para el uso en agroselvicultura y agricultura anual de alta productividad.

Una experiencia piloto de pagos por servicios ambientales fue lanzada a inicios de 2007 en el estado de Amazonía, con un programa de becas-floresta, en el cual los pobladores locales recibían aproximadamente 600 reales per cápita como pago por contribuir a mantener la foresta en pie. La nueva ley forestal nacional de 2006 y la creación del Servicio de Forestas son tentativas de respuesta al problema de la explotación predatoria de madera que necesitan ser implementadas para ser validadas, a pesar de que es dudoso que el país tenga la capacidad de monitorear la explotación maderera de concesionarias acreditadas.

Brasil dispone también de un margen importante para la reducción de emisiones mediante la construcción de un sistema de reglamentación que promueva consistentemente la eficiencia energética: tasación de la circulación de vehículos (peajes, estacionamientos costosos) e incentivos al transporte colectivo

en las regiones metropolitanas; inversiones en ferrovías para el transporte de carga y pasajeros a gran distancia; inversiones en autopistas e infraestructura urbanas para mejorar la eficiencia por kilómetro recorrido; y reforma de los códigos de construcción urbana hacia el concepto del *green building*.

Por su parte, Argentina y Uruguay tienen también mucho que ganar en términos de eficiencia energética y conservación de la energía, y con ello sus economías podrían crecer con niveles de emisión estabilizados. Chile, que es el país más rico de América del Sur, posee un amplio margen para aumentar la eficiencia energética y los estándares de emisión de sus vehículos. Venezuela, cuya economía se basa en el petróleo, presenta un buen margen para disminuir la intensidad de carbono a través de: la eliminación de subsidios directos e indirectos al consumo de petróleo –que hacen de la flota de automóviles de ese país una de las mas irracionales del mundo–; el aumento de la conservación de energía eléctrica –donde hay bastante espacio para avances–; y la promoción de un sistema adecuado para expandir la producción de gas, en lugar de concentrarse solo en el petróleo.

Dada la importancia adquirida por el etanol en las expectativas brasileras y sudamericanas, es fundamental considerar los asuntos complejos que deberán ser resueltos para que este pase a ser un *commodity* global. Después de un cierto furor mundial inicial con las potencialidades del biocombustible para la mitigación del cambio climático, el 2007 trajo un golpe de realismo. Es necesario evaluar cuidadosa y diferenciadamente el costo en emisiones de carbono derivado de la cadena productora del biocombustible, especialmente porque implica a menudo el uso intensivo de fertilizantes –que son poderosos gases de invernadero. En ese proceso, solo la caña de azúcar pasa favorablemente la prueba, por la gran eficiencia de su conversión energética y por la cantidad relativamente baja de fertilizantes necesarios para su producción, particularmente en países tropicales.

Brasil es el productor más eficiente de etanol del mundo, pero se enfrenta a una tradición de proteccionismo agrícola, expresada en los aportes de un 25% en Estados Unidos y de 50% en la Unión Europea. El monto de los subsidios por litro de etanol varía entre US$ 0,30 y US$ 0,36 en Estados Unidos y US$ 1 en la Unión Europea. El subsidio al biodiésel varía entre US$ 0,20 por litro en Canadá y US$ 1 en Suiza. Pero el costo del petróleo, en términos de unidades de energía equivalentes, es de US$ 0,34 y el del diésel es de US$ 0,40. Por lo tanto, el subsidio a los biocombustibles es frecuentemente mayor que el costo del combustible fósil equivalente. Las emisiones netas de gases de efecto invernadero del biodiésel de colza europeo son apenas 10% menores que las del diésel convencional, y las emisiones netas del etanol de maíz estadounidense son apenas 15% menores que las de la gasolina convencional.

El subsidio al consumo de biocombustibles tiene un gran impacto sobre la producción y costo de los alimentos. En 2007, el aumento de la demanda estadounidense de etanol de maíz fue responsable de más de la mitad del aumento de la demanda global. Lo mismo es válido para el uso norteamericano y europeo de la soya y la colza para el biodiésel. El aumento de precio de alimentos es favorable para las cadenas de producción de los grandes productores mundiales como Brasil, Estados Unidos, Argentina y Australia, pero es desfavorable para los consumidores, especialmente de países importadores pobres. De este modo, la producción de biocombustibles introdujo un nuevo estrés sistémico en el planeta, tanto en términos de deforestación, como de disponibilidad de tierras y agua. Para que el potencial de América del Sur como gran productor y exportador de biocombustibles se torne efectivo, serán necesarios tres requisitos: una fuerte liberalización del comercio agrícola; el control absoluto de la deforestación; y una rígida reglamentación global para una producción sustentable a largo plazo en términos de eficiencia de la conversión de energía, así como de las emisiones de carbono generadas por la cadena de producción.

En Estados Unidos, especialmente, la solución será tomar el camino del biocombustible celulósico de segunda generación. Es en este que el equipo de la administración de Obama invertirá fuertemente. De la primera generación, solo el etanol de caña de azúcar es considerado hoy –como alternativa sustentable a los combustibles fósiles, económicamente viable y desarrollada– tanto por los científicos como por las organizaciones ligadas a políticas de energética global.

Sin embargo, el etanol depende de cómo y dónde sea producido. Las demás fuentes de etanol y biodiésel –como el maíz, la betarraga, la palma, y oleaginosas como la soya y la colza– en los países de la OCDE, especialmente en la Unión Europea y en Estados Unidos, presionan el precio de los alimentos, debido a la competencia para el uso alimentario de la población. A su vez resultan demasiado caras si se consideran los costos totales de producción, excluyendo subsidios y recursos gubernamentales a fondo perdido; contribuyen poco a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y representan costos muy elevados dólar/tonelada de carbono evitado (excepción hecha del etanol de caña); no pueden ser siempre producidas de forma sustentable; contribuyen a acelerar la deforestación (la palma/dendê, directa y gravemente; caña de azúcar, moderada e indirectamente); tienen impacto potencial negativo sobre la biodiversidad; son agotadoras en uso de agua y, en algunas regiones, compiten por recursos hídricos escasos. A partir de estos inconvenientes medioambientales se apunta a optar por el recurso a la segunda generación de biocombustibles de origen celulósico (ver, por ejemplo, el reciente informe de la Agencia Internacional de Energía de la OCDE [Sims et al. 2008]).

6. Movilización en pro y contra la transición a un nuevo modelo sustentable

El contraste entre la debilidad de los sistemas políticos e institucionales de la región y la necesidad de implantar un nuevo modelo de gobernabilidad indica que se hará muy poco sin la movilización de intereses y de la opinión pública de los diversos países.

Algunos sectores importantes de las economías sudamericanas demuestran tanto potencial como interés en esa transición económica. Estos corresponden a las empresas eléctricas y relacionadas; los sectores de energía nuclear en la Argentina y Brasil, que tienden a ser ganadores de espacio (en relación a las fuentes de energía convencional, por lo menos hasta que las celdas a combustible de hidrógeno logren costos y escalas de producción significativos en la próximas décadas); así como la cadena de producción de biocombustibles.

Las comunidades científicas y académicas, que siguen de cerca lo que ocurre en el mundo, pueden tener un papel relevante en la movilización de los interesados y en producir debates políticos necesarios para dar fuerza a esa transición. Los movimientos socioambientales, que incluyen desde redes de productores de agricultura orgánica orientados hacia el mercado hasta las corrientes opuestas a toda la forma de tecnologías, desempeñan un papel importante, que es el de cautivar la atención de la sociedad hacia los temas ambientales y climáticos, pero la postura radical de algunos sectores contra la energía hidroeléctrica, la energía nuclear y la biotecnología puede colocarlos en curso de colisión contra aquellos que buscan utilizar las mejores tecnologías para construir rutas alternativas y viables de desarrollo económico sustentable.

El sector de turismo ecológico, que atrae a personas de orientaciones posmaterialistas y dispuestas a pagar para disminuir su rastro climático, podría expandirse en gran manera con una mejor seguridad pública; sin embargo, este constituye un sector contradictorio, ya que, por otra parte, utiliza bastante el transporte aéreo, que es muy intensivo en emisiones. El turismo es el sector que tiene mayor potencial de crecimiento en el mundo, y una parte importante de este puede volverse sustentable y de bajo nivel en emisiones de carbono a diversos grados.

Por último, está la cadena productiva del transporte colectivo. Se calcula que los que utilizan automóviles individuales emiten 11 veces más carbono que los que usan el transporte colectivo. Es por lo tanto natural que los gobiernos inviertan en el sector, que tiene fuertes grupos de interés. El problema de la precariedad del sector de transportes colectivos es recurrente en las grandes ciudades, y medidas como la alternancia en el uso de los automóviles, que son solo paliativos, tienen un efecto simbólico fuertísimo en la reorganización de la

sociedad y podrían ser profundizadas por medidas como peaje urbano y altos impuestos en estacionamientos. Pero la alternativa definitiva la representan los sistemas metroviales, subterráneos y de superficie, y los buses de baja emisión de carbono, asociados con desincentivos al uso del transporte individual.

El país más reacio a un nuevo modelo de desarrollo y gobernabilidad regional del cambio climático es Venezuela, porque, como gran productor de petróleo, se percibe como perdedor en la transición a una economía de bajas emisiones de carbono, a la vez que cuenta con un gobierno contrario a la globalización y, en consecuencia, a las nuevas formas de gobernabilidad promovidas por los sectores más conscientes de las democracias occidentales. Asimismo, los países que tienen su economía y política cautivas de actividades ilícitas, nacionales y transnacionales, se resistirán al nuevo modelo de desarrollo y de gobernabilidad climática regional, particularmente Paraguay, Guyana y Surinam.

Los desforestadores son los primeros entre las diversas fuerzas socioeconómicas reacias a la gobernabilidad del clima. Si en los países más ricos de la región el problema tiene soluciones más plausibles, en el resto de los países es más complejo, porque los sectores involucrados son extremadamente pobres. En la mayoría de los casos, se encuentran íntimamente vinculados a actividades ilícitas y a la economía informal, desprovistos de control estatal. Otra fuerza de resistencia son las compañías petroleras, tanto estatales como filiales de diversas multinacionales, aunque muchas de ellas están ya desplegando esfuerzos y actuando en el desarrollo de fuentes alternativas de energía. La industria del cemento y las empresas propietarias u operadoras de termoeléctricas también se consideran como perdedoras en la transición. En el frente agrícola, las actividades agropecuarias se verían afectadas, pero no las del *agribusiness* moderno ni la de los biocombustibles. En el sector de los transportes, solo algunas ensambladoras de automóviles son eficientes y competitivas. Brasil y Argentina producen automóviles con patrones bajos de eficiencia energética, y aún no existe control técnico generalizado para restringir las emisiones de los automóviles más antiguos. Un último obstáculo lo presentaría el sector menos eficiente de la construcción civil, pero ese problema no afectaría tanto a Chile ni Brasil como al resto de los países.

7. La responsabilidad de la transición

El problema climático y ambiental nos afecta a todos, y todos tenemos la responsabilidad de participar en la transición que tiene que ocurrir. Ya no es posible continuar imaginando que el problema ambiental es solo de los países ricos e interpretar la preocupación internacional por la deforestación de la Amazonía

como una amenaza imperialista a la nacionalidad. Más allá de un imperativo moral, hay razones económicas y materiales importantes para ese cambio de actitud. Los países que trabajen de manera responsable en esa área podrán contar con apoyo internacional, y flujos importantes de capital y tecnología para el desarrollo de políticas limpias. Aquellos países que insistan en políticas predatorias tenderán a ser marginados, a perder respetabilidad e influencia en la arena internacional y a alejar inversiones de calidad de las economías más desarrolladas.

Brasil tiene el deber de asumir un papel de liderazgo en América del Sur, no solo porque es un gran emisor regional, sino también porque dispone de una serie de factores que podrían ayudar en esta transición: su matriz eléctrica prácticamente descarbonizada, su capacidad tecnológica, su capital empresarial, su capacidad agrícola y su alta competitividad en el *agribusiness* mundial. Sin embargo, el asumir ese liderazgo requiere, primero, estar dispuesto a aceptar los costos a corto plazo que ello significa y, segundo, efectuar un gran cambio en la conducción de la política externa, adoptando una actitud menos defensiva y reactiva que hasta ahora.

Otro país con condiciones de liderazgo es Chile, que tiene el Estado de Derecho más fuerte de la región, lo que le otorga gran credibilidad internacional. Presenta bajos porcentajes de deforestación y la menor cantidad de CO_2 por unidad de PIB, además de no contar con restricciones fiscales que le impidan asumir un papel central en la gobernabilidad regional. Su independencia en relación a los bloques económicos regionales es un factor positivo, pero eso debería combinarse con la conclusión de las tensiones históricas con sus vecinos fronterizos de Argentina, Perú y Bolivia. En la reunión de presidentes del MERCOSUR, en julio de 2007, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, destacó –por primera vez en ese contexto– la necesidad de dar importancia a la gobernabilidad regional del cambio climático.

8. Conclusión

La adopción de límites incorpora una inevitable elección moral sobre la forma más justa de distribuir los sacrificios necesarios para la reducción de la 'huella ecológica' respecto a la adopción de nuevos modelos de desarrollo. Partiendo de los límites físicos del planeta, en términos de recursos naturales, disponibilidad de agua, absorción del carbono, producción de alimentos y otros, que las investigaciones están identificando, la pregunta fundamental es cómo operacionalizarlos, tomando en consideración los niveles de desarrollo desigual entre las naciones y los desiguales niveles de satisfacción de necesidades materiales

entre los sectores sociales de cada nación. Este es un debate antiguo y la mejor respuesta sigue siendo, dado los máximos globales, ajustar los modelos de distribución de tal manera que se encuentren dentro de un máximo, para los más ricos, y un mínimo, para los más pobres. Considerando los límites físicos del sistema natural y a una gran masa de seres humanos que aún está por debajo de los mínimos de satisfacción de necesidades básicas del desarrollo humano, es incuestionable que existe un límite inevitable a partir del cual se llega a un total de cero, en que la economía –como un todo– ya no tendrá cómo crecer, y eso será resuelto ya sea por una redistribución consensuada de los recursos, o por la vía del conflicto, o por fenómenos naturales de extrema intensidad que se convertirán en catástrofes en áreas densamente habitadas y altamente vulnerables.

Esa ecuación distributiva, que operará tanto en el ámbito global como en el doméstico, asociada a la necesidad de regulación y autorregulación, y de mecanismos de resolución pacífica y satisfactoria de los conflictos resultantes, pone en pauta el tema de nuevos modelos para el futuro desarrollo de las naciones, y el de un nuevo modelo de gobernabilidad global. El cuadro de gobernabilidad climática que existe hoy es dramáticamente insatisfactorio, y la creación de una Organización Mundial del Clima, siguiendo el modelo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ambas operando en conjunto, se torna un imperativo a corto plazo. La viabilidad misma de un acomodo post-Kioto dependerá, muy probablemente, de la posibilidad de evolución en dirección a un compromiso político global de esa naturaleza.

El atolladero prolongado en las negociaciones para un acuerdo post-Kioto (el que permitiría la implantación efectiva de una forma de gobierno climático en sintonía con la necesidad de acciones de mitigación y adaptación) se debió, hasta incluso la sesión del COP 14 en Poznan, a tres factores determinantes: uno institucional y dos políticos. El factor institucional, ya tratado anteriormente, es el modelo mismo de decisión en vigor para la política global del clima. El modelo de asamblea, con regla de unanimidad, maximiza el potencial bloqueador de los agentes de veto y, por ende, tiende a generar puntos muertos o, en la mejor hipótesis, denominadores comunes mínimos que reducen la casi totalidad de la eficacia de las decisiones.

En ese contexto institucional, dos factores políticos han sido decisivos para bloquear cualquier progreso significativo de política global del clima: el rechazo del gobierno de Estados Unidos a cualquier regla compulsoria global limitadora de las emisiones nacionales de carbono y el rechazo, por parte de los grandes emisores emergentes (particularmente China, Brasil e India), a participar en el acuerdo sobre metas compulsorias que fuesen suficientes como para alcanzar los parámetros definidos por los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) como necesarios y suficientes para asegurar con alta

probabilidad que el calentamiento global resultante del cambio climático no sobrepase los 2º C.

Es evidente que esos países usan la posición –los unos respecto de los otros– y los recursos institucionales del modelo de decisión para fortalecer y justificar sus vetos en busca de alguna forma de legitimación. La diplomacia de Washington usa la resistencia de Beijing, Delhi y Brasilia, como una de las razones principales de su veto a un acuerdo compulsorio sobre metas de emisión por países, a partir de un tope global. Beijing, Delhi y Brasilia, además de utilizar la posición de Estados Unidos para justificar su propio veto, recurren también a una interpretación literal y limitada de la cláusula de las «responsabilidades iguales, sin embargo diferenciadas», para aplicar sus respectivos vetos a un acuerdo de ese tipo. En el curso de varios COP, Beijing prefirió dejar a India y Brasil liderar la oposición de los emergentes a un acuerdo sobre el clima, manteniendo un perfil bajo en los eventos públicos, pero sin desechar el uso de una mano pesada en las negociaciones entre bastidores. A pesar de las diferencias específicas entre esos países, y de sus estrategias, en el fondo todos trabajaron solidariamente por el *impasse*.

Ese componente político está cambiando radicalmente. En el momento en que cerramos este artículo, el presidente electo de Estados Unidos, Barack Obama, terminaba de indicar los nombres de los componentes de su equipo de gobierno, quienes tendrán un papel decisivo en la nueva diplomacia y en la nueva política sobre el tema del clima del país. La construcción de ese equipo tiene un carácter definido: la centralidad del tema energético como eje de la política de seguridad nacional, seguridad energética y seguridad climática. Los nombres de los elegidos revelan una extraordinaria coherencia en cuanto a las prioridades para la energía y el consenso unánime sobre la necesidad de que la seguridad energética debe ser obtenida por Estados Unidos, tan pronto como sea posible, por medio del desarrollo de fuentes no fósiles de energía, asegurando la reducción significativa de los gases de efecto invernadero y cambiando el modelo tecnológico de la economía del país para encaminarlo a un modelo de baja emisión de carbono. Otra característica indicativa de las escogencias realizadas por el presidente electo Obama es la importancia otorgada al papel de la ciencia y la tecnología de la política climática: el nombramiento del Premio Nobel de Física, Steven Chu, para el Departamento de Energía, y la designación como asesor para Ciencia y Tecnología a otro físico, John Holdren, ambos ejemplos de la lucha contra el cambio climático y de la defensa de fuentes renovables no fósiles de energía, es elocuente al respecto. Es importante notar la convergencia de opiniones entre los secretarios de Energía, Steven Chu; del Interior, el senador Ken Salazar; de Agricultura, el senador Tom Vilsack; y del Trabajo, la diputada Hilda Solis, en relación a la necesidad de usar como criterio de

decisión el problema climático, teniendo como eje central el cambio de modelo energético. Asimismo, todos le otorgan importancia, también, al papel de los biocombustibles en la nueva matriz energética, pero teniendo por delante un modelo competitivo, tecnológica y económicamente viable. El mismo futuro secretario de Agricultura, el ex-gobernador de Iowa –estado del *corn belt* y uno de los mayores productores de etanol de maíz de Estados Unidos– ha sido enfático en la necesidad de eliminar la concurrencia entre producción alimenticia y energética. Él defiende la revisión radical de los subsidios agrícolas que no contemplen alguna condición ambiental, y el desarrollo de nuevas tecnologías para la producción de biocombustibles. Ese ha sido, por su parte, uno de los proyectos a los cuales el físico Steven Chu, que asumirá el Departamento de Energía, se venía dedicando en el Lawrence Berkeley National Laboratory. Es también significativo que el nuevo presidente haya creado en la Casa Blanca un cargo de asesoramiento directo para velar por la coordinación de la política energética y ambiental, otorgado a la experimentada Carol Browner, con un currículo muy fuerte en las políticas públicas orientadas hacia el medio ambiente y el cambio climático global. También es relevante, en este contexto, el nombramiento de Hillary Rodham Clinton, crítica pertinaz de la política climática de la administración Bush y defensora de un fuerte acuerdo climático global para liderar la diplomacia del país desde el Departamento de Estado. Al respecto, una serie de polémicas rodeó el nombramiento de Clinton, pero en lo que se refiere a su conocimiento y compromiso con el problema del clima, ella satisface los criterios más rigurosos de la comunidad de científicos del cambio climático.

Obama esbozó una Casa Blanca fuerte, que participará directamente en la formulación e implementación de las políticas a cargo de los diversos departamentos, revelando un estilo de gobierno que usa todos los recursos del presidencialismo para obtener resultados.

El nuevo presidente propondrá al Congreso la adopción de metas nacionales agresivas para la reducción de emisiones de carbono que sufrieron resistencia por parte de los sectores tradicionales de los partidos Republicano y Demócrata, pero que tendrán el apoyo decidido de un creciente sector de parlamentarios que combinan tres sectores de partes interesadas: el de la actitud realista y responsable de mitigación del cambio climático global; el de la seguridad energética «en sentido estricto,» muy vinculada a la comunidad de la defensa y seguridad nacional; y el de la innovación tecnológica, que busca la ventaja competitiva de la economía estadounidense para la aceleración de la revolución tecnológica, combinada con energía limpia, nanotecnología y genética humana. El cambio nacional en Estados Unidos será simultáneo con el cambio de la política climática externa, eliminado ciertamente el principal factor político del *impasse* en la política global del clima.

El gobierno de China, a pesar de las preocupaciones dominantes por la crisis económica, que desplomó la demanda internacional por productos chinos, ha demostrado una creciente preocupación por el problema ambiental y climático. La preocupación por el tema climático deriva de la progresiva internalización, por parte del gobierno, de la evaluación de la comunidad de climatólogos y geógrafos chinos sobre la alta vulnerabilidad de China al cambio climático. China lanzó a fines de año un plan de cambio climático, de mayor alcance que el brasilero, que señala cambios graduales, y sin embargo, efectivos en la política climática china. Algunas interpretaciones de la nueva actitud china, hecha por comentaristas que tienen un alto grado de cercanía con el país, sugieren que ella implicaría la aceptación de un acuerdo con metas nacionales sin cláusula de obligatoriedad en el acuerdo global del clima, hasta el 2020, y la inclusión de metas compulsorias en el acuerdo global para después de 2020, lo que representaría un avance muy significativo. Ese es el modelo que está defendiendo Nicholas Stern, quien, a pesar de que dice no representar el pensamiento del gobierno inglés, continúa teniendo la confianza y atención del Primer Ministro británico, Gordon Brown.

Esa puede ser la base de un acuerdo para el post-Kioto, que podría tener en los gobiernos de Estados Unidos y de Gran-Bretaña a sus dos principales patrocinadores. Si China aceptara negociar algo sobre esa base, retiraría la mayor parte restante del componente político del *impasse* en la diplomacia global del clima, dejando a India y Brasil bajo el riesgo del aislamiento diplomático en la Convención del Clima. Con el cambio de actitud de Australia y la progresiva revisión de la posición del gobierno conservador de Canadá para mantener el apoyo del electorado, el riesgo de aislamiento para esos países es muy alto y es poco probable que el gobierno brasilero insista en la posición que defendió hasta la COP 14.

Todas esas razones indican que hay una probabilidad moderada de que la COP 15, a realizarse en Copenhague en diciembre de 2009, sea un punto de inflexión en la política global del clima, y que esa reunión rompa el *impasse* solidificado desde la COP 6 en la Haya en el año 2000, cuando no hubo acuerdo en varios puntos entre Estados Unidos y la Unión Europea, en un contexto de indefinición contenciosa en la elección presidencial estadounidense (Viola 2002).

La crisis económica mundial puede ser un elemento de restricción para llegar a términos conclusivos respecto del acuerdo sobre el clima en 2009. Las secuelas de la crisis pueden dificultar que se delineen exitosamente todos los detalles de un acuerdo con un alto potencial de alcanzar las metas de reducir el riesgo que el calentamiento global sobrepase los 2°C. Pero es probable que, bajo el liderazgo renovado de Estados Unidos y con el nuevo acuerdo europeo

como referencia, se llegue al bosquejo general de un acuerdo post-Kioto, cuyos detalles serían negociados, definidos y afinados a lo largo de los años 2010 y 2011, a tiempo para tener un nuevo acuerdo listo para ser implementado a partir de 2012, cuando termine la vigencia del Protocolo de Kioto.

Mecanismos de mercado que estimulen el uso de 'tecnologías sustentables' ya no serán suficientes. Si la duración del tiempo para esas escogencias no fuese compatible con el ritmo de la progresión del riesgo climático y ambiental, e incluso si la sociedad –al fin y al cabo– hiciese las elecciones acertadas, ellas pueden no ser adoptadas a tiempo. Los costos de adaptación pueden tener como efecto el atrasar esas decisiones, porque, a partir de un cierto punto, dadas las tecnologías actuales, estos se incrementan exponencialmente. Como los mercados siempre tienden a minimizar los costos, tienden también a mantenerse por debajo de dicho punto, que no es sustentable desde el punto de vista de las necesidades ambientales. Eso podría ser corregido por medio de una intervención reguladora y un estímulo más fuerte, alterando la estructura de incentivos y subsidios públicos en la economía para acelerar la tendencia de los mercados en dirección a un cambio de modelo.

Es necesario por lo tanto combinar el funcionamiento de los mercados con intervenciones del Estado y de la sociedad, no solo dentro de los países, sino también internacionalmente. Más allá del desafío político de crear instituciones internacionales con la legitimidad necesaria y capacidad de acción, existen asuntos técnicos y administrativos que necesitan ser resueltos. Las actuales externalidades de la explotación de los productos, su impacto ambiental y la presión que ejercen sobre los recursos naturales deben ser internalizadas, para que el precio de un producto incorpore todos sus costos de producción, inclusive aquellos derivados de efectos colaterales. Esta internalización debe ser también incorporada en las estadísticas que miden el producto de las naciones y los índices de costo y calidad de vida de la población.

El factor tiempo impone un doble desafío para las políticas de desarrollo: ampliar el horizonte de planeamiento público y privado para sincronizarlo con el horizonte temporal del riesgo climático; y acelerar significativamente el tiempo actual de respuesta de los sistemas públicos y privados de la economía a los indicadores ambientales. Significa entonces usar el tiempo disponible para los cambios, y el tiempo ganado para los ajustes, como criterio de definición e implementación de las políticas.

Para eso es necesario mejorar las señales con que tanto los gobiernos como las corporaciones trabajan en sus estudios estratégicos, incorporando datos climáticos y ambientales a sus modelos de análisis y decisión, y, al mismo tempo, invirtiendo fuertemente en el perfeccionamiento de esos indicadores. Ese perfeccionamiento requiere de inversiones en sensores remotos; en la

transposición del conocimiento científico en producción hacia los indicadores de situación y los modelos de simulación, proyección y escenarios; en la investigación ambiental, bajo todos los aspectos, desde las ciencias de la naturaleza y del clima hasta las ciencias sociales. El factor tiempo impone, claramente, un nuevo conjunto de políticas públicas, el cual exige, por su parte, una gobernabilidad mejorada, tanto en lo que se refiere a la capacidad de reflejar los intereses a más largo plazo de la mayoría, como a la capacidad de regulación.

Un requisito temporal adicional, que aumenta la presión sobre la calidad institucional de los gobiernos, es que el éxito de las medidas de ajuste y cambio, la articulación entre las medidas generadas por el incremento de velocidad de respuesta de las sociedades y aquellas demandadas por una visión estratégica a largo plazo, exigen un grado de continuidad de políticas a través de varias generaciones de gobiernos que la mayoría de las sociedades latinoamericanas jamás fueron capaces de realizar. Logros en gobernabilidad requieren desarrollo institucional y mejoría de la calidad de las democracias. Logros institucionales y de calidad de democracia parecen poco probables si la sociedad no está en un trayecto verdadero –y apreciado como tal por la población– de reducción de las desigualdades y los privilegios.

Referencias

Abranches, S. (2008). *Climate Agenda as an Agenda for Development in Brazil: A Policy Oriented Approach*. Río de Janeiro: Instituto O Eco.

Balsdon, E. (2003). «Political Economy and the Decomposition of Environmental Income Effects.» Discussion Paper, Center for Public Economics, San Diego State University.

Daly, H. (2007). *Ecological Economics and Sustainable Development: Selected Essays of Herman Daly.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Diamond, J. (2005). *Collapse: How Societies Choose to Fail or to Succeed*. New York: Viking Press.

IPCC (2007). «Intergovernmental Panel on Climate Change». (http://www.ipcc.ch.).

Lahsen, M., and C. Nobre. (2007). «Challenges of Connecting International Science and Local Level Sustainability Efforts: the Case of the Large-Scale Biosphere–Atmosphere Experiment in Amazonia.» *Environmental Science & Policy* Nº 10, 62-74.

Lovelock, J. (2006). *The Revenge of Gaia: Earth's Climate Crisis and the Fate of Humanity*. Springer Netherlands: Basic Books.

Meadows, D, J. Randers, and D. Meadows. (2004). *Limits to Growth: The 30- Year* Update. London: Chelsesa Green..

Sims, R., M. Taylor, J. Saddler, and W. Mabee. (2008). «From 1st to 2nd Generation Biofuel Technologies: An Overview of Current Industry and RD&D Activities.» Paris: OECD/IEA.

Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
Vincent, J., and T. Panayotou. (1997). Consumption: Challenge to Sustainable Development. Or distraction. Science 276(5309), 53–57.
Viola, E. (2002). «O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil.» *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Nº 17. N°50, 25-46.
—— 2004. «Brazil in the Context of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003.» *Ambiente e Sociedade* Nº 7, 27-46.
World Economic Forum. (2007). *Global Risks 2007: A Global Risk Network Report*. Geneve: World Ecoonomic Forum.

POLÍTICAS Y PROBLEMAS ECONÓMICOS

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

Patricio Meller y Gonzalo Valdés

Introducción 199

1. Hechos estilizados del crecimiento económico 200
   El ritmo de crecimiento de América Latina 200
   ¿Convergencia o divergencia? 202
   Experiencias de crecimiento elevado y sostenido en América Latina 206
   Variabilidad del crecimiento en América Latina 208

2. Crecimiento económico y variables distributivas 211
   Relación entre crecimiento económico y pobreza 211
   Heterogeneidad de la pobreza latinoamericana 212
   Crecimiento y desigualdad 214

3. Debate sobre el crecimiento económico 217
   Estrategias de crecimiento 217
   Breve revisión del debate sobre las reformas económicas 218

Referencias 222

Introducción

La importancia del crecimiento económico en términos de bienestar y como instrumento para combatir la pobreza es de particular relevancia en América Latina. El crecimiento se asocia con menor cantidad de personas bajo la línea de pobreza y con mejores condiciones de vida, en particular entre los más pobres, lo que asociado a políticas focalizadas de gasto social de equidad ayuda a disminuir la situación aflictiva de los pobres de la región.

Por esto, uno de los principales focos de política en los países en desarrollo es el ritmo de crecimiento de la economía. Mayores niveles de crecimiento económico redundan en mayores niveles de bienestar, tanto mediante el aumento de los ingresos autónomos de los hogares como por el aumento de la capacidad de los Estados de aumentar el nivel y ámbito de las políticas sociales.

Sin embargo, hay que tener presente que, por sí mismo, el crecimiento no es la solución a todos los problemas. En general, América Latina posee dos grandes problemas: mucha pobreza y alta desigualdad. La respuesta inmediata a estos problemas fue durante mucho tiempo únicamente crecimiento. Literatura reciente (Ferranti et al. 2004; Birdsall et al. 2008; World Bank 2005) muestra que estas variables están interrelacionadas y se retroalimentan, pudiendo generar círculos virtuosos.

Otro aspecto que será examinado es la convergencia en el ingreso per cápita de la región con el de Estados Unidos. Suele evaluarse el crecimiento de América Latina de manera autorreferida vía comparación intertemporal. Este enfoque constituye un foco de discusión entre distintas estrategias de desarrollo y políticas aplicadas en la región. Pero en un contexto global y dentro de la lógica de los modelos tradicionales de crecimiento, es de interés examinar el tema de la convergencia del nivel de PIB per cápita latinoamericano con el de

los países desarrollados. Esto desplaza el debate hacia el futuro más que hacia el pasado.

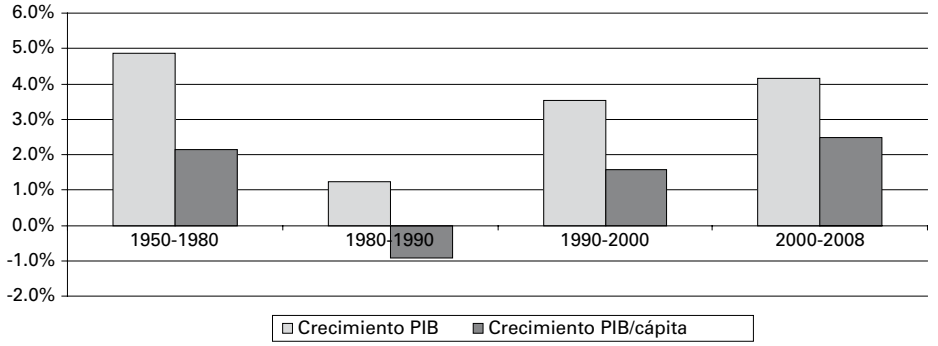
Al realizar una comparación entre la situación de las economías latinoamericanas y las economías asiáticas, se puede apreciar que estas últimas están en proceso de convergencia hacia el nivel de desarrollo de Estados Unidos desde hace más de 25 años. Una visión pesimista de la evidencia empírica latinoamericana sugeriría que la región se estaría distanciando de Estados Unidos desde hace más de 50 años, de forma que lo que habría en este caso sería divergencia. Una visión más optimista plantearía que América Latina diverge hasta 1990, para luego comenzar a quebrar la tendencia o iniciar, aparentemente, un proceso de convergencia.

1. Hechos estilizados del crecimiento económico

El ritmo de crecimiento de América Latina

A través de las distintas décadas, el crecimiento económico de América Latina tiene los siguientes valores (para un conjunto de 18 países latinoamericanos seleccionados):[1] 4,9% anual en el período 1950-1980; 1,2% y 3,5% en las décadas de 1980 y 1990, respectivamente. Para el período 2000-2008 es 4,2%.

Gráfico Nº 1
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CRECIMIENTO PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA[a] (1950-2008)
(Promedio anual PIB y PIB/cápita, %)



a. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Maddison (2006) y FMI (2008).

[1] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay.

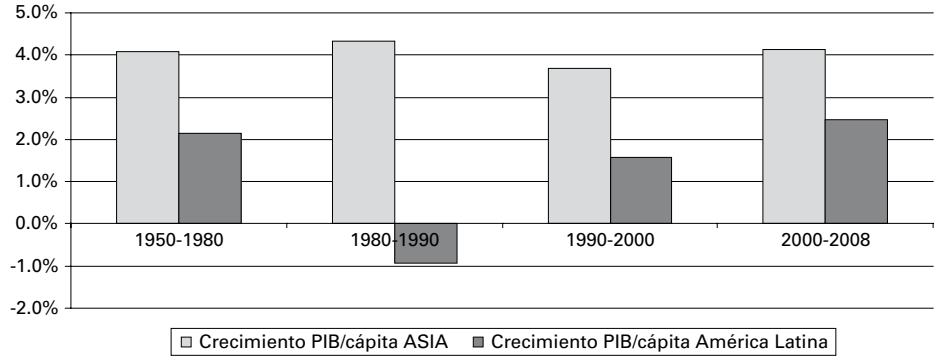
Al considerar el crecimiento del PIB/cápita se obtiene (para un conjunto de 18 países): 2,1% anual en el período 1950-1980, -0,9% y 1,6% en las décadas de 1980 y 1990, respectivamente. Para el período 2000-2008 es de 2,5%.

Ha habido un debate acerca de los diferenciales de tasas de crecimiento observadas a través de las diferentes décadas. Si las economías latinoamericanas crecían más en el período pre-1980 que post-1990, entonces ¿para qué se aplicaron las reformas de equilibrios macro, libre mercados, libre comercio y privatización? Por otra parte, si pre-1980 había un ritmo de crecimiento sustentable, entonces ¿por qué se observa el colapso de la década de 1980?

Otro tipo de comparación es geográfico. La verificación del crecimiento económico entre los países de América Latina y del Sudeste Asiático proporciona resultados decepcionantes. Considerando ritmos de expansión por décadas, se aprecia que en los países seleccionados del Sudeste Asiático[2] hay un crecimiento parejo del ingreso per cápita del 4% anual; esta cifra oscila en América Latina en torno al 2% anual en cuatro de las cinco décadas, mientras que en la quinta década (la de 1980, «la década perdida») hay una reducción del 1% por año. En un período de casi 50 años, 1950-2008, el ingreso per cápita de América Latina crece 1,3%, comparado con el 4,1% para el Sudeste Asiático. Esto implica que en 50 años el ingreso per cápita del Sudeste Asiático se incrementó 7,5 veces, mientras que el ingreso per cápita de América Latina ni siquiera se alcanzó a duplicar.

Gráfico Nº 2

CRECIMIENTO PER CÁPITA DE PAÍSES SELECCIONADOS
DE AMÉRICA LATINA Y ESTE DE ASIA



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Maddison (2006) y FMI (2008).

[2] China, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia.

¿Convergencia o divergencia?

La existencia de países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PED) obliga a estos últimos a tener como objetivo alcanzar el estándar de vida de los países más avanzados. El marco conceptual del modelo neoclásico de crecimiento exógeno (Solow 1956) proporciona una visión optimista. Existe convergencia, lo cual implica que eventualmente los PED, y entre estos los países latinoamericanos, lograrían el mismo nivel del ingreso per cápita que los PD. El mecanismo central que induce la convergencia es la tecnología.

De acuerdo al modelo neoclásico de crecimiento exógeno, la tecnología moderna puede ser considerada como el determinante fundamental del crecimiento económico; los diferenciales en los niveles de ingreso per cápita entre PD y PED se explicarían fundamentalmente por los diferenciales tecnológicos. Pero, si el uso de la tecnología moderna desempeña un rol tan importante, *entonces ¿por qué los países en desarrollo y los países más pobres no incorporan la tecnología moderna en sus economías?*

Los países atrasados tendrían una supuesta ventaja respecto de los países más desarrollados por cuanto no necesitarían gastar recursos en generar y testear las nuevas tecnologías. Dado que la tecnología es una especie de bien público, los países atrasados podrían escoger las nuevas técnicas exitosas e incorporarlas en sus procesos productivos. Este es el argumento optimista que sustenta la hipótesis del *catching up* o de la convergencia. Dada la integración comercial existente en el mundo, debiera estar generándose convergencia en la Productividad Factorial Total (PFT) a nivel de sectores económicos. En un mundo globalizado existe una unificación de los mercados de los bienes transables: dada la competencia, todas las empresas tienen que usar las técnicas productivas más eficientes. Luego, este vínculo de «igualación tecnológica» a través del comercio constituye un mecanismo para inducir la convergencia (del ingreso per cápita) entre países. Obsérvese que este mecanismo es distinto al de «igualación de precios de factores».

Sin embargo, como lo señalara Gerschenkron (1962), la convergencia no es un fenómeno automático. Hay dos factores que afectan el cierre de la brecha tecnológica. Por una parte, en los países atrasados existen muchos sectores que se van a oponer a la modernización y al cambio tecnológico. Aquellos agentes económicos que producían bienes y servicios con la tecnología antigua van a ser desplazados del mercado por la nueva tecnología; los puestos de trabajo que genere la nueva tecnología presumiblemente no serán para los trabajadores y empresarios desplazados (Easterly 2001).

Por otra parte, el uso de la tecnología moderna requiere montos significativos de recursos y la creación de un nuevo tipo de institucionalidad. Las

nuevas tecnologías (su desarrollo, comprensión y uso adecuado) están insertas en una organización compleja. Un país atrasado debe tener previamente capital humano y actividades tecnológicas locales para poder aprovechar totalmente la transferencia de tecnología moderna (Fagerberg 1994).

¿Hay convergencia o divergencia en América Latina? Pritchet (1997) plantea que, en algún instante del siglo XIX, la tasa de crecimiento (anual) de los actuales países industrializados ricos se aceleró respecto de sus niveles históricos (0,5% o menos) a 1-2% anual. El coeficiente de ingreso per cápita de Estados Unidos en relación al promedio del ingreso per cápita de los países pobres creció de 9 veces en 1870 a 50 en 1960. El coeficiente entre el país más rico y el país más pobre en 1820 era 6 a 1; este coeficiente ha aumentado a 70 a 1 en 1992. En el presente ocurriría lo mismo: entre 1960 y 1990 el ingreso creció en promedio 2,6% anual en los países de la OCDE y un 1,8% anual en el resto de los países. Entre los países pobres, un 43% han crecido más lento que el país de más lento crecimiento en la OCDE en el período, y 70% ha crecido a tasa menor que la mediana de la OCDE. La dispersión de ingresos entre países (desviación estándar del log del ingreso per cápita) creció 28% en 1960-1990.[3]

En breve, la evidencia empírica de los últimos 250 años sugiere la existencia de una *divergencia creciente* de los ingresos per cápita entre los países ricos y pobres. En otras palabras, los ricos se están enriqueciendo mucho más rápido que los pobres, aunque estos últimos no se estén empobreciendo (Easterly y Levine 2001).

La existencia de convergencia proporcionaba una visión optimista respecto del futuro para los PED: los países pobres del presente serían países ricos en el futuro. ¿Cuál es la implicancia de la existencia de divergencia? El hecho de que de acuerdo a la evidencia existente hasta ahora los PED no vayan a alcanzar a los PD en el futuro cercano, no implica que los PED no puedan incrementar significativamente en el presente el estándar de vida de su población. En un mundo global interconectado, en aquellos países cuya brecha de ingresos se incrementa respecto de los PD, debiera observarse un aumento en el potencial social; presumiblemente, los jóvenes considerarían que su mejor opción radicaría en emigrar.

Veamos empíricamente lo que sucede con la convergencia en América Latina. Para este efecto se utiliza el PIB per cápita de Estados Unidos como referencia en cada año en cuestión. En un contexto de largo plazo, es decir, considerando por ejemplo el período 1950-2005, la visión de América Latina de largo plazo es

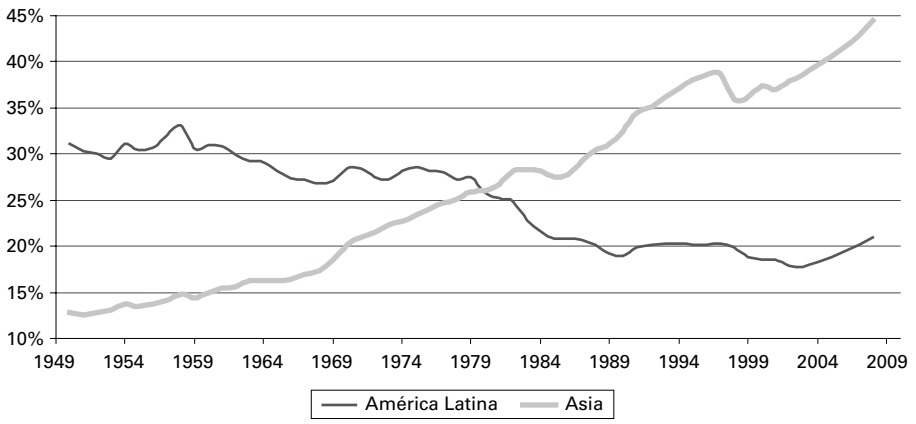
[3] Asimismo, Chowdhury (2004), usando datos del Banco Mundial, no encuentra evidencia de σ-convergencia o β-convergencia (absoluta o relativa) en el ingreso per cápita de siete países de Asia del Sur para el período 1960-2000 (Bangladesh, Bhutan, Nepal, India, Maldivia, Pakistán y Sri Lanka). Kian Lim y McAleer (2003) tampoco encuentran evidencia de convergencia en el grupo de países del ASEAN-5 (Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur).

una visión pesimista: América Latina estaría alejándose sistemáticamente de Estados Unidos en un proceso de divergencia absoluta;[4] en 1950, el PIB per cápita (promedio) de América Latina era un 30% del PIB per cápita de Estados Unidos, y en 2008 este nivel relativo se redujo al 20%. En cambio, los países asiáticos están persistentemente convergiendo hacia el nivel de Estados Unidos; en 1950, el PIB per cápita (promedio) de los países asiáticos era el 13% del PIB per cápita de Estados Unidos, y en 2008 este nivel relativo se incrementó al 45%. Obsérvese que en 1980 hubo una igualdad de niveles relativos (PIB per cápita respecto de Estados Unidos) de ambas regiones, América Latina y Sudeste Asiático.

Para realizar un análisis de la situación actual de Latinoamérica vamos a considerar dos períodos: la situación pre y post-90. La situación anterior a la década de 1990 fue de divergencia absoluta. Para América Latina, el año 1990 representó el punto de inflexión respecto de la divergencia, ya que fue a partir de este año que la región comenzó un proceso lento de convergencia. Este proceso fue detenido por la crisis asiática, que si bien resultó menos aguda en América Latina que en Asia (en términos de PIB per cápita), los países asiáticos se recuperaron rápidamente en su proceso de convergencia, mientras que a América Latina le costó varios años enmendar el rumbo nuevamente.

Gráfico Nº 3

EVOLUCIÓN DE LA CONVERGENCIA DE AMÉRICA LATINA[a] Y ASIA[b] RESPECTO DE ESTADOS UNIDOS (1950-2008)



a. El conjunto de países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Paraguay.
b. El conjunto de países de Asia: China, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI (2008).

[4] Przeworski y Curvale (2007) estiman que América Latina empezó a rezagarse respecto de Estados Unidos hace 150 años.

La situación de América Latina, que se puede denominar como «reversión de la divergencia» luego de la crisis asiática, es una situación agregada que se puede descomponer en los distintos países que conforman la región donde hay heterogeneidad respecto del crecimiento. El siguiente gráfico muestra a América Latina desagregada y el PIB per cápita de los países se expresa relativo al PIB per cápita de Estados Unidos

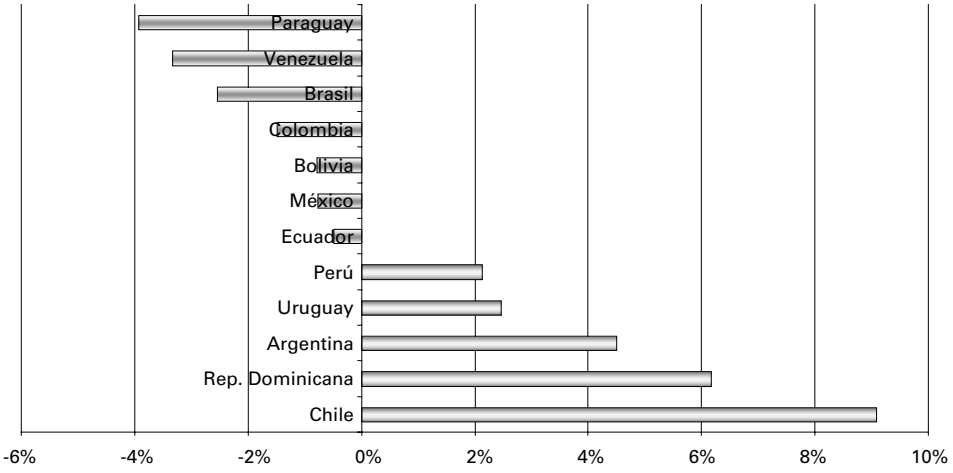
Si bien la mayoría de los países de América Latina muestran en el año 2006 un retroceso en su posición en relación a Estados Unidos en 1990, se pueden apreciar países como Perú que crece 2% su posición relativa a Estados Unidos en términos de PIB per cápita, pasando de tener el 14% del PIB per cápita de Estados Unidos en 1990 a tener el 16% en el año 2006; República Dominicana pasa de tener el 16% del PIB per cápita de Estados Unidos en el año 1990 a tener un 22% en el año 2006; Uruguay pasa de un 25% a un 28%; Chile pasa del 21% del PIB per cápita de Estados Unidos en 1990 al 30%; y Argentina, que pasa del 33% al 37%. Lo anterior, al considerar el efecto agregado, genera el período de «estancamiento».

Para visualizar el efecto de convergencia y divergencia de los países latinoamericanos se presenta el siguiente gráfico, que muestra para cada país la convergencia o divergencia, y el grado de esta respecto de su situación en el año 1990.

Gráfico Nº 4

CONVERGENCIA/DIVERGENCIA POR PAÍSES EN AMÉRICA LATINA (1990-2006)

(PIB per cápita relativo al PIB per cápita de Estados Unidos)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI (2008).

Incluso si se toma 1990 como año base, los países asiáticos muestran una notoria mejoría respecto de su posición relativa frente a Estados Unidos (en términos de PIB per cápita). Algunos casos destacados son los siguientes: Corea del Sur, que aumenta en un 20,5% su posición relativa a Estados Unidos en 1990, llegando a tener el 56% del PIB per cápita de Estados Unidos en el año 2006; Taiwán, que pasa del 46% a un 71% del PIB per cápita de Estados Unidos en el 2006; Singapur, que de un 55% en el año 1990 pasa a tener el 77% del PIB per cápita de Estados Unidos en el año 2006; y Hong Kong, que pasa de tener en 1990 el 69% del PIB per cápita de Estados Unidos a tener el 90% en el año 2006.

Experiencias de crecimiento elevado y sostenido en América Latina

Al revisar la evidencia sobre el crecimiento de las economías latinoamericanas de los últimos 50 años se encuentran países que muestran crecimiento elevado y sostenido en el tiempo, pero que luego experimentan períodos de estancamiento e incluso de crecimiento negativo. Esto es muy diferente a lo que se observa en los países asiáticos.

Cuadro Nº 1
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE HAN TENIDO PERÍODOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO CON TASAS PROMEDIO IGUALES O MAYORES AL 7% ANUAL DURANTE UN MÍNIMO DE 10 AÑOS

País	*Período*	*Tasa de crecimiento promedio anual en el período*
Panamá	1961-1971	7,9%
Costa Rica	1962-1974	7,1%
México	1963-1973	7,1%
Ecuador	1968-1978	7,0%
Brasil	1968-1980	8,4%
Rep. Dominicana	1969-1977	8,7%
Paraguay	1970-1981	8,4%
Chile	1986-1997	7,6%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Maddison (2006).

Durante la década de 1960, Panamá, Costa Rica, México, Ecuador, Brasil y República Dominicana exhiben un crecimiento alto y sostenido. Durante los años 70, Paraguay muestra este tipo de crecimiento y en los años 90 lo hace Chile. Veamos un par de casos paradigmáticos.

Brasil constituía el modelo exitoso pre-1980. Este país exhibe un crecimiento promedio de 8,4% anual durante el período comprendido entre los años 1968 y 1980; luego muestra un crecimiento cíclico marcado por fuertes crecimientos negativos y a partir de 1990 entra en un período de lento crecimiento que genera una trayectoria divergente.

En el caso de Chile, este país presenta un crecimiento firme y sostenido[5] durante el período comprendido entre los años 1986 y 1997, con un crecimiento promedio anual de 7,6% durante el lapso señalado. Tras este período, la economía chilena entra en una etapa de lento crecimiento (hasta hoy), mostrando incluso crecimiento negativo en 1999 debido a la crisis asiática.

¿Por qué los países latinoamericanos dejan de crecer después de exhibir una década de alto crecimiento? Sostener un ritmo elevado de crecimiento no es una tarea fácil; por otra parte, hay muchos países que están tratando de comenzar a crecer.

¿Cómo se explica la diferencia observada entre América Latina y los países asiáticos? Hay experiencias de economías asiáticas con crecimiento alto y sostenido por varios años, y que luego mantienen niveles de crecimiento que los conducen a sendas convergentes. En su mayoría estos países muestran un segundo período de crecimiento alto y sostenido.

Cuadro Nº 2

PAÍSES DE ASIA QUE HAN TENIDO PERÍODOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO CON TASAS PROMEDIO IGUALES O MAYORES AL 8% ANUAL DURANTE UN MÍNIMO DE 10 AÑOS

País	*Primer período crecimiento*	*Tasa crecimiento prom. anual primer período*	*Segundo período crecimiento*	*Tasa crecimiento prom. anual segundo período*
China	1951-1973	9,3%	-	-
Japón	1951-1973	9,8%	1976-1987	9,6%
Corea del Sur	1952-1965	10,0%	1969-1988	8,5%
Tailandia	1959-1970	8,5%	1987-1996	9,5%
Taiwán	1963-1996	8,8%	-	-
Hong Kong	1965-1984	9,8%	1987-1997	9,1%
Malasia	1971-1981	8,2%	1988-1997	9,2%
Singapur	1977-1988	8,1%	1991-2006	9,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Maddison (2006).

[5] Se asume por crecimiento firme y sostenido un crecimiento igual o superior en promedio a 7% del PIB por un período de 10 años.

Según el Banco Mundial, las experiencias exitosas de crecimiento sostenido han mostrado importantes similitudes en los siguientes aspectos (World Bank 2008):

- Inserción intensiva en la economía mundial
- Estabilidad macroeconómica
- Altos niveles de ahorro e inversión
- Compromiso, credibilidad y capacidad de gobierno

Los países con crecimiento sostenido se beneficiaron de la importación de ideas, tecnología y conocimiento del resto del mundo. Este proceso de aprendizaje intensivo vía adopción y adaptación de innovaciones es más rápido y más fácil que la generación de nuevas ideas y desarrollo de nuevas tecnologías.

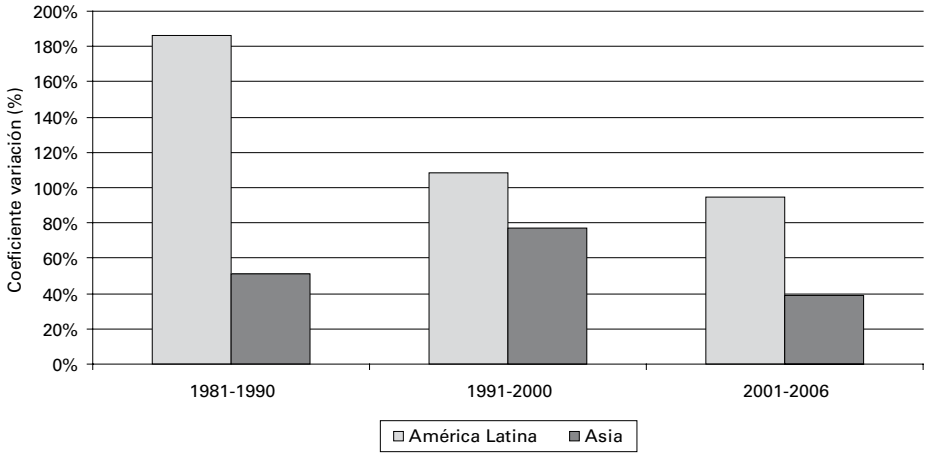
Por otro lado, la inestabilidad macroeconómica afecta la inversión del sector privado y por lo tanto reduce el crecimiento. La experiencia internacional exitosa (World Bank 2008) muestra que los países con crecimiento elevado y sostenido presentan altos niveles de ahorro e inversión. A mediados de la década de 1970, países del Sudeste Asiático y de América Latina tenían niveles de ahorro similares. Dos décadas más tarde, la tasa de ahorro de los países asiáticos era superior en 20 puntos porcentuales del PIB. China, en particular, cada año ha ahorrado más de un tercio de sus ingresos durante los últimos 25 años, ahorro que ha sido acompañado por altas tasas de inversión doméstica.

Según el estudio del Banco Mundial (2008), el crecimiento también requiere compromiso, credibilidad y capacidad de gobierno. Las economías con alto crecimiento, suelen mostrar sólidas fundaciones políticas. La clase política de estas economías ha comprendido que el crecimiento no es algo que suceda solo: debe ser una elección de consenso, un objetivo central de los líderes y de la sociedad. En los países de alto crecimiento, la clase política ha percibido que un desarrollo exitoso conlleva fundamentalmente objetivos y compromisos de largo plazo.

Variabilidad del crecimiento en América Latina

El patrón de crecimiento latinoamericano, aparte de evidenciar problemas de magnitud, ha mostrado ser uno de los más volátiles del mundo. Esta variabilidad del ritmo de crecimiento de América Latina es un aspecto característico de la región. En general, las economías latinoamericanas exhiben una trayectoria con muchos altibajos, *stop-go*. En el siguiente gráfico se muestra el contraste entre la variabilidad del crecimiento de América Latina y Asia.

Gráfico Nº 5
VARIABILIDAD DEL CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA
Y PAÍSES SELECCIONADOS DE ASIA (1981-2006)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI (2008).

América Latina en general muestra una caída en los coeficientes de variación del crecimiento por década. En general, los países asiáticos con mayor crecimiento son los con menor volatilidad de esta variable.

El Banco Mundial (2003) señala que los orígenes de la volatilidad de la región podrían ser tres: (i) la presencia de shocks exógenos, (ii) insuficiente integración financiera y bajo desarrollo de los mercados financieros domésticos y (iii) volatilidad de las políticas macroeconómicas domésticas.

La volatilidad externa ha afectado los términos de intercambio y flujos de capitales hacia América Latina. En la década de 1990, estos indicadores superaron en cuatro veces a los observados en el Sudeste Asiático y la OCDE. Rodrick (1999) proporciona evidencia empírica respecto de que la inestabilidad en los flujos privados de capital ha sido el determinante más importante de la volatilidad macroeconómica observada en los países de la región (CAF 2004). Una mayor vulnerabilidad externa afecta adversamente el crecimiento económico; en este sentido, Calderón y Schmidt-Hebbel (2003) concluyen que factores externos (shocks de términos de intercambio, cambios en la tasa de interés internacional y fluctuaciones en los flujos de capital) no solo afectan el corto plazo sino que además desempeñan un rol fundamental en el crecimiento económico de largo plazo.[6]

[6] Dada la volatilidad externa, se han sugerido mecanismos para reducir la prociclicidad tales como instituciones, reglas fiscales y políticas contracíclicas, y fondos de estabilización (ver CAF 2004).

La alta volatilidad genera dos problemas distintos en la región: por una parte, años con contracciones económicas, y por otra, un largo período de recuperación de la trayectoria precrisis. En estos dos aspectos negativos, América Latina exhibe peores indicadores que los países asiáticos; además, esto se ha intensificado a través del siglo XX y comienzos del XXI. En la década de 1990, en América Latina hubo 20 «años-países» con crecimiento negativo comparado con 11 «años-países» asiáticos; en este siglo XXI, esas cifras son 18 para América Latina y solo 2 para Asia. Esto está asociado al tiempo de recuperación de un *shock* recesivo que en América Latina puede demorar entre tres a cinco años, mientras que las economías asiáticas se recuperan en dos a tres años.

Cuadro Nº 3

PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y ASIA CON CRECIMIENTO NEGATIVO (1950-2008)

Período	*Número de años-país con crecimiento negativo*	
	Países América Latina[a]	*Países asiáticos*[b]
1950-1960	12	9
1960-1970	8	8
1970-1980	13	6
1980-1990	35	5
1990-2000	20	11
2000-2008	18	2

a. El conjunto de países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Paraguay.
b. El conjunto de países de Asia: China, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Maddison (2006) y FMI (2008).

Cuadro Nº 4

TIEMPO DE RECUPERACIÓN (EN AÑOS) DE *SHOCKS* RECESIVOS (1981-1982, 1997-1998). PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

	1981-1982	*1997-1998*
Argentina	12	7
Bolivia	9	-
Brasil	5	-
Chile	6	-
Colombia	-	3
Ecuador	-	3
México	4	-
Paraguay	3	5
Perú	5	-
Uruguay	6	-
Venezuela	7	3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de FMI (2008).

En breve, los cuadros anteriores enfatizan el hecho de que las economías de América Latina son en general bastante más volátiles que las economías asiáticas y que, en promedio, el tiempo de recuperación de las crisis económicas de las economías asiáticas es muy inferior al de las economías de América Latina.

2. Crecimiento económico y variables distributivas

Relación entre crecimiento económico y pobreza

Un mayor ritmo del crecimiento económico genera mayores fuentes de trabajo, induce aumentos en el nivel de remuneraciones e incrementa el número de perceptores de ingreso por hogar. Esto produce bienestar, lo que redunda en mejores condiciones de vida. Desde una perspectiva de pobreza, el crecimiento genera mayores recursos para aplicar políticas sociales con el fin de mitigar el efecto. Mayores niveles de ingreso per cápita están asociados a mayores niveles de gasto social (Meller y Lara 2009).

A continuación examinaremos empíricamente la relación que existe en América Latina entre el aumento del PIB per cápita y la reducción de la pobreza. Para este efecto, la pobreza será medida como el porcentaje de personas (respecto de la población total) que vive con menos de US$ 2 diarios.

En primer lugar, consideremos lo que sucede con la región como un todo a través del período 1987-2004. Intertemporalmente se observa que a medida que aumenta el PIB per cápita de América Latina disminuye el porcentaje de pobres. Este resultado es independiente de la metodología de ponderación de la pobreza existente en los distintos países.[7] El resultado observado puede interpretarse así: un incremento del PIB per cápita de US$ 1.000 ha generado una reducción sistemática de la población bajo la línea de la pobreza entre dos y cuatro puntos en los últimos 20 años.[8]

En segundo lugar, veamos similarmente cuál es la relación entre el PIB per cápita y la pobreza para un conjunto de países latinoamericanos seleccionados[9]

---

[7] Hay dos métodos de ponderación utilizados: ponderar por la población se refiere a un promedio de los porcentajes de pobreza de los países de América Latina que se extraen conforme a la población. Igualmente, el PIB per cápita (PPP) de cada país es promediado ponderando por la población; así se obtiene un PIB per cápita (PPP) para la región. Igual ponderación por país se refiere a que cada país pondera por igual independientemente de la población.

[8] Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de BADEINSO y Fondo Monetario Internacional.

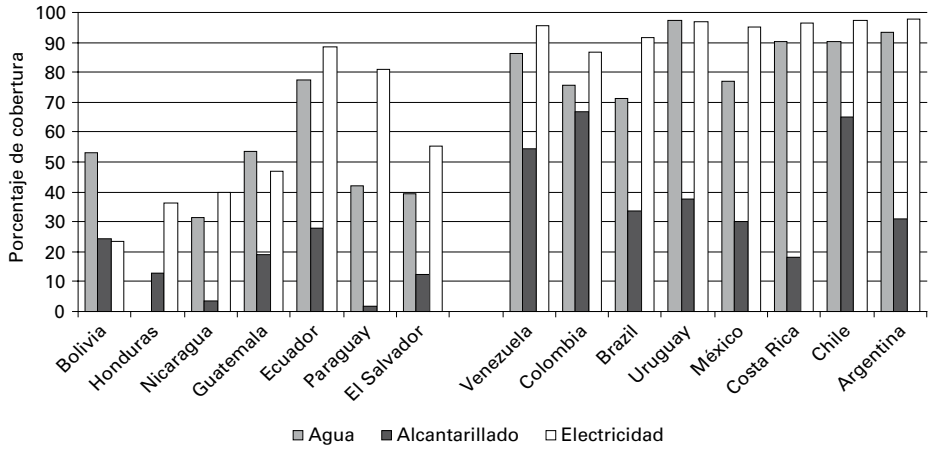
[9] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

en un año determinado (corte transversal para 2004). En este caso se aprecia que países con mayor PIB per cápita presentan menor porcentaje de pobres. En este caso, un aumento de US$ 1.000 per cápita trae consigo en promedio una disminución de la pobreza entre dos y tres puntos porcentuales.[10] Este menor impacto relativo podría estar relacionado con el hecho de que, a medida que se reduce el porcentaje de pobres, se requieren mayores recursos y esfuerzos para generar iguales caídas absolutas de los porcentajes.[11]

Heterogeneidad de la pobreza latinoamericana

Aun cuando la definición de pobreza es la misma, ingreso menor a US$ 2 diarios, la situación de los pobres es diferente en los distintos países latinoamericanos. En efecto, la evidencia empírica revela que hay un mayor porcentaje de pobres con acceso a servicios de utilidad pública y con disponibilidad de bienes de consumo durable en los países latinoamericanos que tienen mayor ingreso per cápita.

Gráfico Nº 6
COBERTURA DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN EL PRIMER QUINTIL, PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS (2002-2004)[a]



a. La cobertura según disponibilidad de datos corresponde a uno de los años en el período 2002-2004.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos SEDLAC (2008).

[10] Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de BADEINSO y Fondo Monetario Internacional.

[11] La existencia de desigualdad afecta la incidencia del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza. Para menores niveles de desigualdad, la efectividad del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es considerablemente mayor que para niveles altos de desigualdad (Gini). Ver Ferranti et al. (2004).

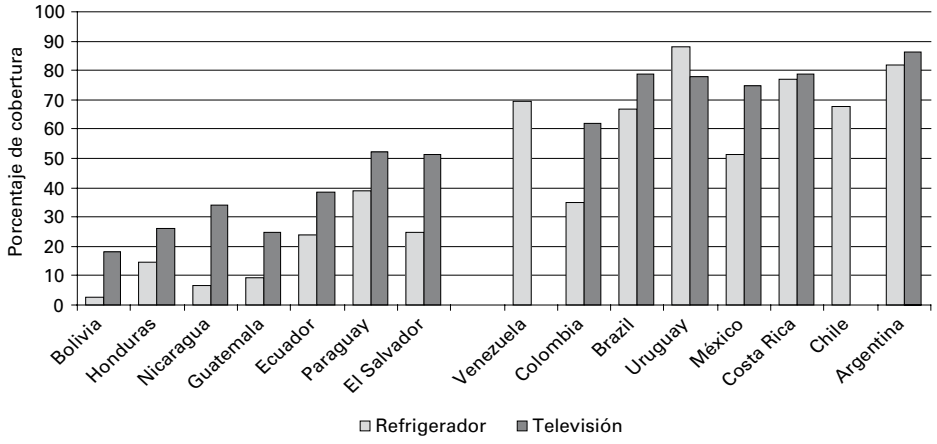
En otras palabras, los pobres en América Latina (según el nivel de PIB per cápita) viven en condiciones muy distintas en los países de la región. En efecto, veamos la heterogeneidad de los pobres desde una perspectiva de acceso a servicios básicos y tenencia de bienes durables. En el siguiente gráfico se presenta la posición de los pobres de los diferentes países de América Latina en relación al acceso a servicios básicos tales como agua potable, electricidad y alcantarillado en el período 2002-2004. Para que la comparación en cuestión sea equivalente, se considera el quintil de menores ingresos de cada país latinoamericano.

En el Gráfico Nº 6 hay un ordenamiento de países según el PIB per cápita, de menor a mayor valor (izquierda a derecha, año 2003). Es posible apreciar que países con mayor PIB per cápita proveen a un mayor porcentaje de pobres (del primer quintil) de acceso a servicios básicos. En particular, en Nicaragua, con bajo PIB per cápita, solo el 4% del quintil más pobre tiene acceso a alcantarillado, y entre un 30% y un 40% tiene acceso a agua potable y electricidad. En cambio, en países latinoamericanos de relativamente mayores ingresos (Chile, Colombia) más del 80% del quintil más pobre tiene acceso a agua potable y electricidad, y más del 60% tiene acceso a alcantarillado.

Otra forma de observar la heterogeneidad de los pobres (primer quintil) de América Latina es a través de su tenencia de bienes durables. Nuevamente se observa que los países latinoamericanos con mayor PIB per cápita muestran que en el quintil más pobre hay un mayor porcentaje con disponibilidad de bienes durables como refrigerador y televisión.

Gráfico Nº 7

DISPONIBILIDAD DE BIENES DURABLES EN EL PRIMER QUINTIL, DE PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS (2002-2004)



a. La cobertura según disponibilidad de datos corresponde a uno de los años en el período 2002-2004.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos SEDLAC (2008).

Por último, los países latinoamericanos que tienen un mayor ingreso per cápita pueden asignar un mayor gasto social per cápita, lo cual, cuando está bien focalizado, ayuda a resolver mejor la situación aflictiva de los pobres. En efecto, los países que tienen un ingreso per cápita superior a US$ 7.000 (2005, PPP) (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) destinan un monto superior a los US$ 600 en gasto social per cápita. En cambio, los países latinoamericanos que tienen un ingreso per cápita inferior a US$ 5.000 (2005, PPP) (Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Perú) destinan un monto inferior a los US$ 200 en gasto social per cápita (Meller y Lara 2009).

En síntesis, mayores niveles de crecimiento permiten reducir el porcentaje de gente que vive bajo la línea de la pobreza. Además, los pobres tienen un mejor nivel de bienestar relativo en aquellos países que alcanzan mayores niveles de ingreso per cápita.

Crecimiento y desigualdad

América Latina se caracteriza por ser una de las regiones con una distribución de ingresos muy inequitativa. Además, esta distribución ha sido prácticamente invariante en el tiempo. ¿En qué medida este hecho puede haber afectado el ritmo de crecimiento de la región? Este es el tópico que examinaremos en esta sección. Obsérvese que en este caso la causalidad es inversa al caso anterior, en que se revisaba la relación entre crecimiento y pobreza: el ritmo de crecimiento (variable explicativa) es considerado un mecanismo para reducir la pobreza. Aquí veremos sintéticamente por qué una situación inequitativa (variable explicativa) generaría un menor crecimiento.

En la década de 1960, la comparación de la situación distributiva entre los PD y los PED sugería que a medida que aumentara el ingreso per cápita mejoraría el nivel de equidad; esto es lo que se llamó la curva de Kuznets. El patrón de desarrollo es secuencial y evolutivo: las primeras fases se caracterizan por un aumento de la desigualdad, pero esta se reduciría mientras el país fuera alcanzando mayores niveles de progreso.[12] Hay dos mecanismos sugeridos para explicar por qué en PED un incremento de la desigualdad estimularía el crecimiento: (i) en PED, los grupos de menores ingresos no tienen capacidad de ahorro; solo los más ricos pueden ahorrar. Luego, un mayor nivel de inequidad

[12] Una versión popular de la curva de Kuznets es el *trickle down* («rebalse» o «chorreo») que sugiere que no hay que preocuparse de la desigualdad ni interferir en la evolución de la economía (de mercado), pues finalmente todos se beneficiarán del progreso.

permite un aumento del nivel de ahorro de los grupos de mayores ingresos; esto permite financiar más inversión y por ende más crecimiento. (ii) El otro mecanismo está asociado al modelo dual en que hay una oferta ilimitada de mano de obra. El sector moderno puede expandir su nivel de producción con una remuneración constante del factor trabajo; aumentos de productividad incrementan las utilidades de las empresas, las que son reinvertidas en el proceso productivo. La evidencia empírica ha refutado la existencia de esta curva de Kuznets (ver Deininger y Squire 1997). La persistente invariabilidad de los indicadores distributivos de América Latina durante un largo período revela que esta inequidad coexiste con el aumento del ingreso per cápita; la curva de Kuznets pareciera desplazarse a semejanza del horizonte en el mar.

En la década de 1990, los diferenciales en la situación distributiva inicial entre los países latinoamericanos y asiáticos son considerados como un factor central en la explicación del mayor crecimiento relativo de los países asiáticos. Alesina y Rodrik (1994) plantean que la distribución inicial de la riqueza después de la Segunda Guerra Mundial condiciona el patrón y ritmo de crecimiento posterior de ambas regiones. Mientras en los países asiáticos hay una reforma agraria, en América Latina hay una alta concentración de la tierra; algo similar sucede con los otros activos. Gran cantidad de estudios empíricos con diferentes grupos de países y para distintos períodos ratifican esta relación básica: la condición inicial de desigualdad tiene efectos adversos sobre el crecimiento de largo plazo (Benabou 1996; Deininger y Squire 1997).

Han sido sugeridos varios mecanismos para explicar este fenómeno.[13] Un mayor nivel de desigualdad genera presiones para la implementación de políticas redistributivas y esto desincentiva mayores niveles de inversión (Persson y Tabelini 1994; Benabou 1996). Otros modelos enfatizan las consecuencias del conflicto social: la presencia de este genera dudas respecto del derecho de propiedad y esto desestimula la acumulación (Tornell y Velasco 1992). Además, un alto grado de polarización introduce inseguridad en relación a los contratos y al cuestionamiento a la garantía de la propiedad privada: el gobierno puede estar más susceptible a aplicar políticas que afecten la inviolabilidad de estos. El comportamiento de las empresas y agentes va a tender a reducir el grado de vulnerabilidad asociada a inversiones rentables en activos fijos, lo cual incide negativamente sobre el crecimiento (Keefer y Knack 2002).

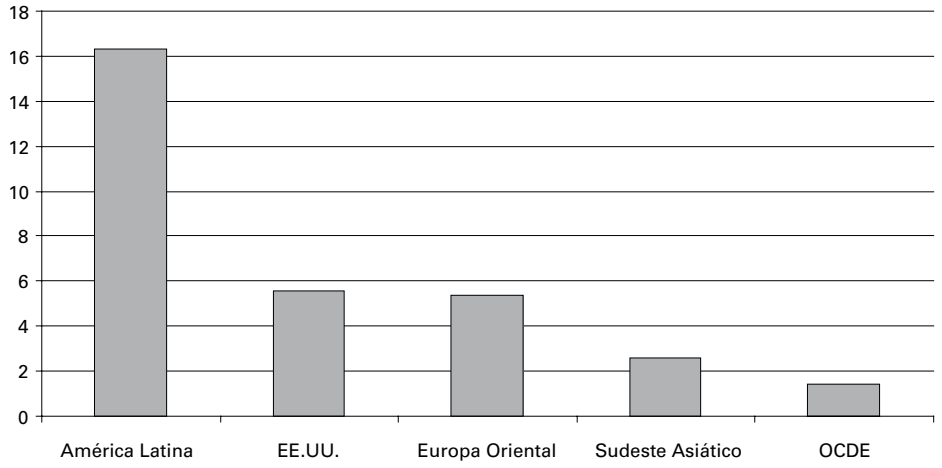
[13] La existencia de mercados de crédito imperfectos y los requerimientos de colateral para el acceso de los pobres, elementos de economía política asociados a la situación inequitativa. La inequidad es un fenómeno que se retroalimenta y genera persistencia histórica, manteniendo y alimentando tensiones sociales. Ver explicaciones y referencias en Ray (1998), Ferranti et al. (2004).

Una nueva dimensión vinculada a la situación distributiva regresiva de la región la constituye el problema de la violencia y el aumento de actividades delictivas. Se considera que estas están asociadas a la polarización y al conflicto social y, de esta manera, afectan finalmente al crecimiento. En efecto, América Latina se caracteriza por niveles exageradamente elevados de hechos delictivos (robos y homicidios); ¿es esto consecuencia de la pobreza y la inequidad? (Bourguignon 1999). La evidencia empírica muestra que hay una clara asociación entre estos fenómenos (Bourguignon 1999; Fajnzylber et al. 2001). Al crecer el crimen y la violencia, bajo estas condiciones los cimientos institucionales del crecimiento se vuelven débiles (World Bank 2005).

Gráfico Nº 8

HOMICIDIOS PROMEDIO EN DISTINTAS REGIONES[a] (2000-2004)

(Tasa de homicidio por cada 100.000 hab.)



a. Países de América Latina: Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, México, Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Panamá y El Salvador.
Países de la OCDE: Islandia, Noruega, Australia, Canadá, Irlanda, Suecia, Suiza, Japón, Holanda, Francia, Finlandia, España, Dinamarca, Austria, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Italia, Alemania, Grecia, Portugal.
Países de Europa Oriental: Eslovenia, Republica Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Lituania, Estonia, Latvia, Croacia, Bulgaria, Rumania, Belarús, Rusia, Albania.
Países del Sudeste Asiático: Hong Kong, China, Singapur, Corea del Sur, Brunei Darussalam, Tonga, Malasia, Tailandia, China, Filipinas, Indonesia.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Naciones Unidas (PNUD 2008).

En breve, una situación persistentemente inequitativa en América Latina tendría un efecto negativo importante sobre el nivel de bienestar de la población latinoamericana: por una parte, reduce la tasa de crecimiento de largo plazo; por otra, afecta la calidad de vida y el nivel de inseguridad de las personas.

En otras palabras, una economía más equitativa es más estable desde un punto de vista político y social, lo cual genera menores conflictos y criminalidad y, bajo las circunstancias adecuadas, mayor crecimiento (Gasparini y Molina 2006).

3. Debate sobre el crecimiento económico

Estrategias de crecimiento

¿Cómo lograr un mayor nivel de ingreso per cápita? Este es un antiguo tópico en la literatura latinoamericana, antes analizado a través de las estrategias de desarrollo y actualmente con una orientación hacia las estrategias de crecimiento. Veamos qué implica este cambio de enfoque.

En las décadas de 1950 y 1960, en el debate latinoamericano la terminología utilizada era la de «estrategias de desarrollo» (ver Ocampo 2008). El predominio teórico de los modelos de crecimiento, impulsado por el modelo de Solow, el cuestionamiento a la necesidad de una teoría económica distinta y especial para los países PED y el agotamiento de la controversia (latinoamericana) entre la estrategia ISI (Industrialización basada en la Sustitución de Importaciones) y la estrategia PEX (Promoción de Exportaciones), genera la llamada «contrarrevolución ortodoxa de la teoría del desarrollo» (Krugman 1992); i.e., las hipótesis de desarrollo y subdesarrollo son sustituidas por los modelos neoclásicos de crecimiento.

Obviamente, la evolución y el desempeño de las economías latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX contribuyen al reemplazo de los paradigmas vigentes previamente. En términos sintéticos habría que mencionar los siguientes fenómenos: (i) la estrategia de desarrollo ISI pierde su dinamismo inicial y comienzan a observarse evidencias de estancamiento del crecimiento en muchas economías latinoamericanas; (ii) el notorio éxito de la estrategia exportadora de los países del Este Asiático; y (iii) los persistentes desequilibrios macroeconómicos que generan reiteradas crisis coyunturales con serios efectos sobre el crecimiento y la situación social.

El *shock* de la deuda externa (1982) y la «década perdida» (de los años 80) ponen en el centro de la discusión la cuestión sobre *cómo lograr un crecimiento elevado y sostenido en la región*. El crecimiento económico adquiere la primera prioridad como objetivo (*maximizar el crecimiento económico*; los otros objetivos se compensarán «después» vía el *trickle down*); luego, parece natural que las «estrategias de crecimiento» sustituyan a las anteriores estrategias de desarrollo.

¿Tiene alguna relevancia esta diferencia semántica entre «estrategias de crecimiento» y «estrategias de desarrollo»? A medida que ha transcurrido el tiempo, las discrepancias existentes entre ambos conceptos claramente se han ido diluyendo. En la actualidad hay consenso respecto de la importancia de alcanzar un alto ritmo de crecimiento, condición necesaria para resolver los problemas cuando existe una cantidad importante de población que vive en condiciones paupérrimas. Pero el crecimiento económico no es el único objetivo, en particular en una región como América Latina, que tiene una muy desigual situación distributiva; luego, es necesario tomar medidas en el presente para resolver la apremiante cuestión social y distributiva. El éxito y la viabilidad política de una estrategia de crecimiento en contextos democráticos requiere que esta sea incluyente de los grupos de menores ingresos y que esté orientada a lograr una igualdad de oportunidades para todos. En otras palabras, no hay que confundir medios con fines: el proceso económico constituye solamente un mecanismo para lograr el incremento del bienestar de hombres y mujeres, y la expansión de sus alternativas de decisión.

Durante la década de 1990 se generó una convergencia a nivel teórico entre la antigua dicotomía «teorías de desarrollo y modelos de crecimiento». El premio Nobel Robert Lucas incentivó esta convergencia al plantear en su ya clásico artículo de 1988, que la nutrida evidencia empírica muestra patrones muy inestables del crecimiento económico en muchos PED y además la existencia de grandes diferenciales en las tasas de crecimiento entre estos PED.[14]

Breve revisión del debate sobre las reformas económicas

La llamada «década pérdida de los años 80» proporciona las condiciones iniciales para la implementación del conjunto de profundas reformas estructurales que fueron implementadas en la región a fines de los años 80 y comienzos de los 90. Las ideas centrales de estas reformas han sido sintetizadas en el llamado Consenso de Washington: equilibrios macroeconómicos y la trilogía (estructural) de apertura externa, mercados libres y privatización.

El costo de ajuste de las reformas fue «aceptado»[15] ante las expectativas de un gran crecimiento económico futuro, lo que generó expectativas optimistas

[14] Ver el libro de Jaime Ros (2000), quien realiza una interesante revisión e intento de integración entre las teorías heterodoxas de desarrollo y los modelos ortodoxos de crecimiento. Ver también el texto sobre desarrollo económico de Debraj Ray (1998), que también integra los enfoques de las teorías de desarrollo y los modelos de crecimiento.

[15] En algunos países latinoamericanos en los que había dictadores, esta «aceptación» fue forzada.

en toda la región. Durante la primera mitad de los años 90 se observó un alto ritmo de crecimiento económico en una gran cantidad de países latinoamericanos. Por una parte esto validó las expectativas optimistas; por otra parte, estimuló a los países que habían iniciado solo parte del proceso de reformas a continuar con su profundización, e indujo a los países que se habían marginado a imitar a los países reformistas.

A comienzos del siglo XXI se ha observado a través de toda la región un serio problema de frustración de expectativas. Existe la percepción de que el crecimiento económico de América Latina posreformas ha sido reducido. Por distintas causas, observando la situación prevaleciente a comienzos del siglo XXI, este set de reformas no ha generado un mejoramiento sustantivo y permanente en un segmento importante de la población de muchos países latinoamericanos. Esto ha generado, por una parte, un debate en que ha habido un cuestionamiento a las reformas; por otra parte, hay en la región una cierta «fatiga» para efectuar nuevas reformas (Lora y Panizza 2002).

No es conveniente ignorar los tópicos y argumentos utilizados en el extenso debate que ha habido respecto de las reformas económicas implementadas en América Latina. Por un lado, esto es algo que aún se sigue discutiendo tanto a nivel económico como político; por otro lado, hay algunas lecciones útiles que se obtienen, las cuales contribuyen a las recomendaciones en relación al crecimiento económico.

Según estudios de CEPAL, algunas reformas han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento económico, pero otras, uno negativo. A este respecto, se sugiere distinguir las reformas macro de las reformas estructurales. Habría consenso respecto del rol positivo que tienen los equilibrios macro sobre el crecimiento; sin embargo, esto no es obvio para las reformas estructurales cuando estas se focalizan en eliminar totalmente el rol del sector público de la economía. Hay algunas variables estructurales que pueden requerir distintos niveles de involucramiento de parte del sector público; por ejemplo, acumulación de capital humano, nivel de I+D (Investigación y Desarrollo), mejoramiento de infraestructura, profundización financiera (Ocampo 2003; Cardoso 2007).

La perspectiva pesimista de las reformas plantea que los niveles de crecimiento económico observado son relativamente bajos desde un triple punto de referencia: el crecimiento económico promedio para la región a partir de la década de 1990 es (i) inferior a lo observado en América Latina en las décadas de 1960 y 1970; es (ii) inferior al crecimiento económico de los países asiáticos; es (iii) sustancialmente menor al crecimiento económico requerido en la región para generar los recursos necesarios para resolver las necesidades sociales y de infraestructura (se ha sugerido una tasa de crecimiento económico promedio para la región de 6% anual para estos propósitos).

Hay diferentes factores que influyen sobre esta percepción pesimista. Existió una sobrerreacción de los partidarios de las reformas, quienes plantearon que estas generarían un crecimiento de América Latina que sería incluso superior al de los países asiáticos. Obviamente, esto indujo expectativas excesivamente optimistas, cuya frustración es uno de los elementos que ayudan al pesimismo regional.

Además, se ha argumentado que una de las características de las reformas es que ha generado «desestabilizadores automáticos» asociados a déficits en los balances del sector privado, lo cual produce tensiones entre las políticas macro y los objetivos de las reformas. Ejemplos de esto los constituyen la apreciación cambiaria y el uso de políticas procíclicas observadas en varios países (Stiglitz 2003; Ocampo 2003).

No obstante lo anterior, hay lecciones y resultados positivos para la región: estabilidad macro y apertura externa son factores que afectan positivamente la tasa de crecimiento de largo plazo. Las reformas han tenido un significativo efecto positivo sobre el crecimiento de largo plazo; esto es válido para un gran conjunto de países de América Latina. La contribución de las reformas macro y estructurales al crecimiento de largo plazo ha sido estimada cercana al 1,6% para un país típico latinoamericano (Fernández-Arias y Montiel 2001).[16]

Adicionalmente, las reformas han sido exitosas en lograr aumentar la integración de América Latina a la economía mundial. En la década de 1990, América Latina tuvo la más rápida expansión de las exportaciones de su historia, casi 9% por año, valor muy superior al del crecimiento exportador mundial. Al mismo tiempo, en esa década se produjo un significativo incremento de los flujos de IED (Ocampo 2003).

Una gran cantidad de estudios empíricos basados en análisis comparativos de las tasas de crecimiento de muchos países (PD y PED) y estudios específicos de economías exitosas, han sugerido una variada gama de reformas y políticas económicas que son necesarias (y supuestamente suficientes) para generar el crecimiento. Por ejemplo: Barro (1991) y Sala-i-Martin (2002) sugieren: (i) no hay un solo factor determinante del crecimiento; (ii) las economías más abiertas tienden a crecer más; (iii) el tamaño del gobierno no parece importar mucho, lo que sí es significativo es la «calidad» del gobierno; (iv) la relación entre diferentes medidas de capital humano y crecimiento es débil; (v) las instituciones (mercados libres, derechos de propiedad y respeto a la ley) influyen crucialmente sobre el crecimiento. Este conjunto de estudios tiende a concluir

[16] Eliana Cardoso plantea que «lo que los latinoamericanos no toleran es la corrupción, y no las reformas, las cuales han creado un interés por la estabilidad (macro) que no existía diez años atrás. Collor, Fujimori, Salinas, Menem y Carlos Pérez acabaron en el exilio no porque fueran reformistas sino debido a que fueron acusados de corrupción» (2007:305).

que si un país aplica las «reformas y políticas correctas», la consecuencia será un crecimiento acelerado.

No obstante lo anterior, la evidencia empírica ha demostrado que: (i) un mismo conjunto de políticas puede tener distintos efectos en diferentes países: algunos países crecen, otros siguen estancados e incluso hay países que experimentan un retroceso; (ii) por otra parte, diferentes conjuntos de políticas pueden lograr el mismo objetivo de impulsar un rápido crecimiento (Rodrick 2008).

Las diferencias de ingreso per cápita y diferenciales de productividad que hay entre PD y PED no se logran explicar por los distintos niveles de capital, capital humano, uso de tecnología moderna y nivel de infraestructura. En otras palabras, si un país latinoamericano tuviera niveles similares de capital, capital humano (calificación de la mano de obra), tecnología moderna y nivel de infraestructura de Estados Unidos (o países europeos), no alcanzaría el nivel de productividad observado en los países desarrollados. Se ha sugerido que la diferencia persistente estaría asociada al tipo de instituciones que hay en ambas partes. En breve, el proceso de desarrollo depende principalmente del cambio y modernización institucional más que de la acumulación del capital (Hoff y Stiglitz 2001).

En efecto, en la actualidad la explicación de los extraños resultados descritos previamente se ha centrado en examinar el rol de las instituciones. La inclusión de variables que miden la «calidad de las instituciones» incrementa notoriamente la capacidad explicativa de los modelos de crecimiento. Es así como el consenso actual señala que «las instituciones importan» (*institutions matter*); aun más: «las instituciones importan mucho». La implicancia central es que las buenas instituciones desempeñan un rol más importante que las buenas políticas económicas para inducir el crecimiento (World Bank 2005; BID 2006).

El buen desempeño económico se supedita crucialmente a las instituciones, a su credibilidad y a la gobernabilidad del país.[17] Es evidente que hay una retroalimentación positiva entre estos factores. Instituciones de buena calidad incrementan la gobernabilidad de un país y de esta forma aumentan la credibilidad de sus gobernantes. Para aumentar la gobernabilidad y credibilidad del país, y mejorar la calidad de las instituciones, se requiere un enfoque pragmático y gradualista. La elite gobernante tiene que tener claro cuál es el objetivo de largo plazo; luego, dado que se vive en democracia, hay que promover de manera consensuada las reformas necesarias a través de un «gradualismo estratégico», y no por la vía del *big bang*. Entre otras cosas, esto requiere considerar el *timing* apropiado para promover y aplicar reformas y políticas.

---

[17] Przeworski y Curvale van más lejos, pues sostienen que «las instituciones son la causa 'primaria' del desarrollo económico, una causa más 'profunda' que las características del entorno natural, el suministro de factores y las tecnologías» (2007:157).

Referencias

Alesina, A., and D. Rodrik (1994). «Distributive Politics and Economic Growth.» *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109(2), 465-490.

Barro, R. J. (1991). «Economic Growth in a Cross Section of Countries.» *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106(2), 407-443.

Benabou, R. (1996). «Inequality and Growth.» National Bureau of Economic Research. Working Paper Series.

BID (2006). «The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America.» Inter-American Development Bank. 2006 Report. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University.

Birdsall, N., A. de la Torre, and R. Menezes (2008). «Fair Growth. Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority.» Center for Global Development.

Bourguignon, F. (1999). «Crime, Violence and Inequality Development.» Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington D.C., April 28-30.

CAF (2004). «Reflexiones para retomar el crecimiento.» Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social. Reporte de desarrollo y economía. Corporación Andina de Fomento.

Calderón, C., and K. Schmidt-Hebbel (2003). «Learning the Hard Way: Ten Lessons for Latin America.» Mimeo. Santiago, Banco Central de Chile.

Cardoso, E. (2007). «Estrategias reformistas: experiencias y lecciones.» En J. L. Machinea y N. Serra (eds.). *Visiones del desarrollo en América Latina.* CEPAL.

Chowdhury, K. (2004). «Convergence of per capita GDP across SAARC Countries.» University of Wollongong. Economics Working Paper Series.

Deininger, K., and L. Squire. 1997. «Economic Growth and Income Inequality: Reexaminingthe Links.» *Finance and Development*, Vol. 34, 38-41.

Easterly, W. (2001). «The Lost Decades: Developing Countries Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998.» *Journal of Economic Growth*, Vol. 6, 135-157.

Easterly, W., and R. Levine (2001). «What Have We Learned from a Decade of Empirical Research on Growth?» *World Bank Economic Review*, Nº 15, 177-219.

Fagerberg, J. (1994). «Technology and International Differences in Growth Rates.» *Journal of Economic Literature*, XXXII (3), 1147-1175.

Fajnzylver, P., D. Lederman, and N. Loayza (2001). «Inequality and Violence Crime.» *The Journal of Law and Economics*, Vol. 45, Nº 1, 1-31.

Fernández-Arias, E., and P. Montiel (2001). «Reform and Growth in Latin America: All Pain, no Gain?» *IMF Staff Papers*, Vol. 48, Nº 3, 522-546.

Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira, and M. Walton (2004). «Inequality in Latin América: Breaking with History.» World Bank Latin American and Caribbean Studies.

FMI (2008). Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook (WEO). (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx)

Gasparini, L., and E. Molina (2006). «Income Distribution, Institution and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean.» Documento de trabajo Nº 41. CEDLAS.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Hoff, K., and J. Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development.» In G. Meier and J. E. Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press, 389-459.

Kian, L., and M. McAleer (2003). «Convergence and Catching Up in ASEAN: A Comparative Analysis.» CIRJE F-Series CIRJE-F-218, CIRJE, Faculty of Economics, University of Tokyo.

Krugman, P., and M. Miller, eds. (1992). *Exchange Rate Targets and Currency Bands*. New York: Cambridge University Press.

Keefer, P., and S. Knack (2002) «Polarization, Politics and Property Rights: Links Between Inequality and Growth.» *Public Choice* 111, 127-154.

Lora, E., and U. Panizza (2002). «Structural Reforms in Latin America under Scrutiny.» IDB, Washington D.C. Working Paper Nº470.

Maddison, A. (2006). «The World Economy.» Development Centre Studies, OECD, Paris.

Meller, P. y B. Lara (2009). «Gasto social en América Latina: nivel, progresividad y componentes». En F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar editores.

Ocampo, J. A. (2003). «Overcoming Latin America's Growth Frustrations: The Macro and Mesoeconomic Links.» Mimeo. CEPAL.

——. (2008). «Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana.» O. Altimir, E. Iglesias y J. Machinea (eds.). *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. CEPAL.

Persson, T., and G. Tabellini (1994). «Is Inequality Harmful for Growth? Theory and evidence.» *American Economic Review* 48, 600-621.

PNUD (2008). United Nations Development Programme. Human Development Reports. (http://hdrstats.undp.org/indicators/).

Pritchett, L. (1997). «Divergence, Big Time.» *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, Nº 3, 3-17.

Przeworski, A. y C. Curvale (2007). «Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo.» En J. L. Machinea y N. Serra (eds.). *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL, 157-195.

Ray, D. (1998). *Development Economics*. New Jersey: Princeton University Press.

Rodrik, D. (1999). «Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries.» Overseas Development Council, Washington, D.C.

——. (2008). «One Economics Many Recipes.» *Globalization, Institutions and Economic Growth*. New Jersey: Princeton University Press.

Ros, J. (2000). *Development Theory and the Economics of Growth*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Sala-i-Martin, X. (2002). «The World Distribution of Income (estimated from Individual Country Distributions).» NBER Working Papers 8933, National Bureau of Economic Research, Inc.

SEDLAC (2008). «Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean.» Universidad Nacional de la Plata. (http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/).

Solow, R. (1956). «A Contribution to the Theory of Economic Growth.» *Quarterly Journal of Economics* 70, 65-94.

Stiglitz, J. (2003). «Towards a New Paradigm of Development.» In J. H. Dunning (ed.) *Making Globalization Good: The Moral Challenges of Global Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 76-107.

Tornell, A., and A. Velasco (1992). «The Tragedy of the Commons and Economic Growth: Why does Capital Flow from Rich to Poor Countries?» *Journal of Political Economy* 100(6), 1208-1231.

World Bank (2003). «World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World.» World Bank.

—— (2005). «Equity and Development.» World Developmente Report 2006.

—— (2008). «The Growth Report. Strategies for sustained Growth and Inclusive Development.» World Bank.

GOBERNABILIDAD MACROECONÓMICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Óscar Landerretche Moreno

Introducción 227

1. Los hechos estilizados de la macroeconomía latinoamericana 229

2. Gobernabilidad fiscal 232
   - 2.1. El rol macroeconómico clásico del gasto fiscal en América Latina .. 232
   - 2.2. Federalismo fiscal y descentralización 234
   - 2.3. Iniciativa presupuestaria y supervisión parlamentaria 236
   - 2.4. Dos variantes del marcado tributario directo (*earmarking*) 238
   - 2.5. Coordinación entre las políticas monetaria y fiscal 240
   - 2.6. Prociclicidad 242
   - 2.7. Reputación, credibilidad e intolerancia a la deuda 243
   - 2.8. Corrupción, informalidad y evasión 243

3. Gobernabilidad monetaria y cambiaria 245
   - 3.1. El rol macroeconómico clásico de la política monetaria en América Latina 245
     - *Las fluctuaciones en sí mismas* 246
     - *El problema de la inflación* 246
     - *La trinidad imposible* 249
   - 3.2. Instrumentos versus metas 250
   - 3.3. Independencia de los bancos centrales 251
   - 3.4. El pecado original 253
   - 3.5. Credibilidad, anclas nominales e inconsistencia dinámica 255
   - 3.6. Políticas fuera de equilibrio 257

4. Conclusiones 258

Referencias 259

Introducción

Durante las últimas dos décadas, las economías de América Latina han experimentado un salto cualitativo en términos de estabilidad macroeconómica. Comparado con períodos históricos previos, la región muestra un conjunto de economías abiertas orientadas, principalmente, hacia la atracción de capitales internacionales y la exportación hacia los mercados globales. En general, se ha logrado un mayor control de la inflación a través de la conducción de políticas monetarias independientes con una clara vocación anticíclica, se ha aumentado el control sobre los déficits fiscales y se ha conseguido implementar algún grado de regulación prudencial de los mercados financieros. En su mayoría, los países latinoamericanos mantienen monedas en flotación libre con relativamente pocos controles de los movimientos de capital, mientras que los indicadores de premio al riesgo soberano de los mercados latinoamericanos se han reducido, en promedio, consistentemente durante los últimos años. Con la notoria excepción de algunos países y dando el debido espacio a la heterogeneidad, es innegable que se ha avanzado mucho en la región. Estos avances en las características institucionales básicas de estas economías, permiten, por otro lado, plantearse nuevas preguntas y desafíos institucionales mayores. En breve, América Latina habría implementado las reformas de «primera generación», quedando por delante las de «segunda generación»; solamente es posible plantearse estas en la medida en que se hayan superado las primeras. Este artículo intenta revisar los desafíos de economía política contenidas en las reformas macroeconómicas de «segunda generación».

A pesar de los avances, es importante tener presente que todas las economías de América Latina han experimentado con alguna frecuencia histórica situaciones de pérdida de control, ya sea de los instrumentos de la política macro o de la situación económica general. En el contexto de la globalización

comercial y financiera que se inició en el último cuarto del siglo XX, los episodios de aflicción económica han tendido a ser más seguidos, más profundos y muchas veces de mayor duración. Esto no deja de ser paradójico si es que uno considera que a nivel global se ha documentado un proceso de estabilización del ciclo económico y una reducción en las tasas de inflación, conocido como la «Gran Moderación» (Stock y Watson 2002). Si bien la desaceleración en las tasas de inflación global ha ocurrido también en América Latina y las tasas de crecimiento económico de la región se han acelerado al igual que en el resto del mundo, el riesgo de crisis financieras y de balanza de pagos en América Latina continúa siendo muy real. Subsiste la pregunta de si esa incapacidad de la región de reducir la volatilidad de sus ciclos económicos no se encuentra relacionada con su rezago en crecimiento promedio respecto de otras zonas de mercados emergentes.

Desafortunadamente, y a pesar de la «Gran Moderación», las crisis macroeconómicas profundas y con consecuencias políticas continúan siendo características de la región. La mayor parte del tiempo, las autoridades a cargo, más allá de sus posiciones ideológicas, han sido profesionales capacitados, competentes y con respaldo de los gobiernos. La ignorancia pura o el simple voluntarismo han sido más la excepción que la regla. Pero el tema de fondo trasciende a las personas. La premisa de este trabajo es que el problema principal está constituido por déficits en el diseño institucional, que resienten la capacidad de los gobiernos y bancos centrales para manejar de modo consistente los instrumentos de política macroeconómica. La idea central es que hay un conjunto de desafíos de economía política que no han sido adecuadamente abordados en la región, que hacen poco sustentables e incluso poco realistas políticas macroeconómicas que de otro modo serían óptimas.

Durante los últimos decenios, el debate académico y aplicado sobre las políticas macroeconómicas se ha vuelto menos ideológico, lo que refleja la aparición de un consenso básico sobre los objetivos macroeconómicos e incluso sobre las virtudes de ciertos arreglos institucionales generales. Por ejemplo, hay poco debate acerca de la conveniencia de la estabilidad macroeconómica y una inflación baja; existe una conciencia generalizada en relación al efecto destructivo de los desequilibrios fiscales y a las virtudes de un régimen relativamente flexible de tipo de cambio; y hay una generalizada aceptación respecto de la necesidad de contar con a lo menos bancos centrales operacionalmente independientes. El debate entre los especialistas se ha vuelto mucho más pragmático, sutil y técnico, generalmente pivoteando acerca de la mejor manera de aplicar estos objetivos generales.

El consenso tiende a desaparecer cuando se discuten los detalles o las respuestas de política frente a *shocks* que desafían la estabilidad de la economía.

¿Qué forma concreta y qué mecanismos de rendición de cuentas debe tener la independencia del Banco Central? ¿Qué plazo y qué flexibilidad deben tener las metas de inflación? ¿Qué mecanismos institucionales pueden adoptarse para asegurar la coherencia fiscal dinámica? ¿Qué relación es factible de establecer entre los impuestos y los ciclos de la economía? ¿Qué variedad específica de tipo de cambio de flotación es más conveniente? ¿Nunca tienen sentido los controles de capital de corto plazo? Las respuestas a estas preguntas cambian dependiendo de los lugares y momentos, pero básicamente reflejan una discusión técnica de implementación en torno a un consenso básico de objetivos.

El principal problema que enfrentan las economías latinoamericanas (emergentes) no es el diseño teórico de las instituciones macroeconómicas, sino más bien las dificultades de su aplicación práctica de manera eficaz y efectiva. Aunque el tema central de este trabajo es América Latina, las dificultades prácticas de implementar políticas óptimas en un marco de economía política no parece ser un problema circunscrito a nuestro continente. Por ejemplo, existe evidencia respecto a que las nuevas democracias y los países emergentes muestran ciclos político-presupuestarios muy marcados, mientras que los votantes en las democracias maduras parecen castigar a las administraciones que manipulan sus presupuestos a través del ciclo político (Brender y Drazen 2005; Shi y Svensson 2006). Es probable que este tipo de dificultades se extienda a muchos aspectos de política pública y diseño institucional. El proceso de hacer frente a este tipo de dificultades es lo que vamos a llamar la gobernabilidad macroeconómica.

En este artículo se examina lo que vemos como las principales preguntas macroeconómicas que caracterizan a los problemas de gobernabilidad en los mercados latinoamericanos. La revisión de literatura que hacemos se centra en la idea de que las instituciones óptimas para un país pueden variar sustancialmente dependiendo de las circunstancias, los períodos históricos e incluso los niveles de desarrollo (Rodrik 2007, 2008).

1. Los hechos estilizados de la macroeconomía latinoamericana

Una de las expresiones más tradicionales y conocidas de la inestabilidad macroeconómica de América Latina es la inflación. En la evolución del promedio regional de esta variable, por un período de va desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990, casi la totalidad de la región toleró inflaciones superiores a 10% en promedio y frecuentemente más de la mitad de la economía regional tuvo inflaciones superiores al 50%. A mediados de la

década de 1980, varios países experimentaron hiperinflación. Como se sabe, las grandes reducciones en estas tasas se produjeron en la primera mitad de los años 90 a través de dolorosos procesos de control del gasto fiscal y regímenes de convertibilidad que fueron gradualmente abandonados (con las notorias excepciones de Ecuador y Panamá) durante esa década. La inflación pareció derrotada en América Latina hacia fines de la década de 1990 y principios del siglo XXI, pero ha tenido un resurgimiento en el último tiempo como resultado de las inflaciones internacionales de precios de materias primas; sin embargo, este resurgimiento es menor en magnitud en relación al historial inflacionario del continente. En el área de control monetario, la región muestra una gran mejoría no solamente cuando se la compara con la penosa década de 1980, sino incluso confrontada con los años 60 y 70.

Otra de las expresiones tradicionalmente más visibles de la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas siempre fue su deuda externa. El fenómeno de la deuda externa latinoamericana, y particularmente argentina, ha sido un elemento de la historia de los mercados globales desde que se constituye el Club de París en 1956 para renegociar una reestructuración de la deuda externa de ese país. Durante el siguiente medio siglo, el Club de París ha servido para negociar más de 400 acuerdos de reestructuración de deuda con países emergentes. De esos acuerdos, el 20% ha sido con países latinoamericanos. Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 solamente hubo 11 procesos, durante la década de 1980 hubo 23 (concentrados en América del Sur) y durante la década de 1990 hubo 31 (concentrados en América Central). En lo que va de la primera década del siglo XXI van 11 (nuevamente concentrados en América Central). A partir de la explosión de los mercados de deuda emergente de los años 90, los procesos de reestructuración de la deuda pública respecto de organismos multilaterales y gobiernos de países industriales se han vuelto una medida imperfecta de las vulnerabilidades derivadas del endeudamiento de los países emergentes. Una demostración de ello son los procesos de incumplimiento y reestructuración de la deuda privada global del gobierno argentino con posterioridad a la «Crisis del Corralito» de 2001, y las dificultades generadas por la estructura de deuda de vencimientos cortos en Brasil durante 2002.

En la estructura de deuda externa de América Latina se puede apreciar que ha habido un incremento casi ininterrumpido de esta, como proporción del PIB, entre mediados de los años 70 hasta fines de los años 80. Pero a partir de 1989, la deuda externa total disminuye debido a la caída en la importancia relativa de la deuda de corto plazo como resultado de la emisión de los *Brady Bonds*.

Es notoria la mejoría en la situación macroeconómica de la región cuando se miran los indicadores de deuda externa. En primer lugar se observa un

segundo *peak* de endeudamiento hacia los años 2003 y 2004 que no está acompañado de un *peak* en la deuda externa de corto plazo. Esto, en el peor de los casos, indica un aumento en los plazos de deuda a los que acceden los países de la región. En el mejor de los casos muestra un aumento de deuda externa que debe ser interpretado como un indicador de mejoría en las condiciones de acceso a los mercados de capitales de los países de la región. Es importante notar, también, la fuerte caída en los indicadores de deuda externa durante los últimos años, situación que es directamente atribuible a las expansiones en el acceso a liquidez internacional que ha traído el auge en los precios de las materias primas a nivel global.

La caída en la importancia de la deuda externa pública o garantizada por el Estado de la región ha vuelto este indicador a niveles similares a los de principios de los años 70, solo que en ese caso este número indicaba una falta de acceso a los mercados de capitales. En tanto, ahora indica un incremento muy significativo en la solvencia de los sectores públicos de la región. Considerando el panorama general se debe inferir que las economías latinoamericanas han evolucionado desde una estructura de deudas intensivas en deuda pública y de relativamente menor plazo en los años 60 y 70 hacia estructuras de deuda más privada y de mayor plazo (en los años 90 y la primera década del siglo XXI).

En la balanza comercial y la cuenta corriente de la región, se aprecia que ha habido un auge exportador entre los países grandes de la región en los años 80, generado por la evolución del tipo de cambio real poscrisis. El segundo auge exportador se produce en los últimos años como resultado de los *booms* de precios de materias primas, también relativamente concentrado entre los países de mayor tamaño de la región. Sin embargo, esto ocurre en el contexto de una posición de deuda y de servicios al capital externo mucho más favorable que antes. Los últimos años se constituyen como uno de los únicos períodos históricos en que América Latina ha tenido un superávit de cuenta corriente en los países más grandes de la región, y a su vez, en promedio, los países más pequeños están cercanos a un balance. Esta es otra variable en la cual es evidente la mejoría del desempeño de los países de la región.

En la evolución y financiamiento de la inversión en América Latina, en general, se observa una mejoría en las series de inversión durante los últimos años, pero no es una aceleración más grande que otras observadas durante las anteriores décadas. Más aun, todavía no se logran tasas de inversión promedio ponderadas como las que se observaban en los años 70 y principios de los 80. Pero sí se puede decir que, a lo menos, se tiene un nivel de inversión comparable al de los años 70 (y posiblemente superior).

La inversión, que es financiada como inversión extranjera directa (IED), es una forma de financiamiento que muestra un elevado grado de confianza de

los mercados de capitales internacionales en la economía en que se invierte. Se debe decir que la inversión extranjera directa como fenómeno ha aumentado a nivel global. En el caso particular de América Latina, hasta principios de la década de 1990 la IED financiaba en torno a un 5% de la inversión en el continente, mientras que en la actualidad está sobre el 15%. Entonces, en resumen, la inversión se ha recuperado e incluso ha mejorado sus niveles y, adicionalmente, la inversión extranjera directa constituye un factor mucho más importante en su financiamiento.

Es evidente que hay una mejoría de los indicadores promedio de la región respecto de las décadas anteriores. Sin embargo, no es posible afirmar enfáticamente que exista una mejoría demasiado radical. Es notorio que América Latina tiene mucho que progresar, por lo que nuestra hipótesis para este artículo es que esto requiere de reformas y ajustes a la institucionalidad macroeconómica.

2. Gobernabilidad fiscal

Existe un consenso general acerca de la importancia macroeconómica de evitar desequilibrios fiscales, especialmente en los países emergentes que suelen heredar un problema de credibilidad de algún tipo. Esta sección revisa el rol macroeconómico que tiene el gasto fiscal y los diversos tipos de dificultades que se enfrentan cuando se trata de gobernar el proceso presupuestario.

2.1. El rol macroeconómico clásico del gasto fiscal en América Latina

Hay tres características centrales de los países latinoamericanos que otorgan un rol crucial a la política fiscal: sus bajos niveles de infraestructura institucional, capital fijo y humano; sus elevados niveles de desigualdad y fragmentación; y, finalmente, las vulnerabilidades y dificultades de sus ciudadanos para enfrentar el riesgo. Como veremos a continuación, existe sustento tanto teórico como empírico para justificar la existencia de un rol importante del Estado en el proceso de desarrollo y crecimiento que tiene por delante la región en este contexto. Es razonable predecir que es muy probable que este rol del Estado continúe o incluso aumente durante los próximos años en la región. Esto implica dos cosas: primero, se hace cada vez más importante el lidiar con los diferentes tipos de problemas macroeconómicos que genera la administración del gasto fiscal; segundo, relativiza la factibilidad de la clásica recomendación de política macroeconómica proveniente desde posturas políticas más conservadoras de reducción del gasto fiscal tanto en el contexto transitorio de ajustes ante fluc-

tuaciones macroeconómicas como en el contexto más cataclísmico de políticas de ajuste estructural. Finalmente, la gobernabilidad fiscal se vuelve un desafío justamente en la medida en que el esfuerzo fiscal requerido por el proceso de desarrollo genera peligros para la macroeconomía.

Hay suficiente evidencia que sugiere que la lentitud del proceso de desarrollo de la región está asociada a la falta de disponibilidad de niveles críticos de infraestructura institucional, capital humano e infraestructura física. Estos déficits tienen, nuevamente, una raíz histórica muy profunda que hace que tomen tiempo en subsanar. Teóricamente, sin embargo, las demoras en subsanarlos se deben, principalmente, a tres fallas de mercado clásicas: la existencia de economías de coordinación, la existencia de externalidades y las incompletitudes del mercado de capitales.

Se detecta otra variante de incompletitudes del mercado de capitales que genera un rol adicional para el fisco y cuyo problema deriva de la inexistencia de mercados completos de seguros, lo que suele ser particularmente importante en el caso de las personas de menores niveles de ingreso. En una sociedad compuesta por agentes adversos al riesgo, esto genera dos desafíos para el fisco. Primero, los agentes se desviarán desde sus acciones óptimas desde el punto de vista social con el objeto de buscar actividades que generen una mejor cartera de ingresos frente al riesgo, es decir, tomarán opciones laborales y empresariales que valorarán más por las propiedades de sus volatilidades que por sus retornos. Esto es en sí mismo subóptimo, ya que de disponer de un mercado completo de seguros estas personas optarían por especializarse en forma muy acentuada y por usar dichos mercados para satisfacer todas sus necesidades de riesgo. Segundo, es altamente improbable que los agentes puedan lograr eliminar a través de una estrategia de modificación de sus comportamientos productivos, laborales y empresariales, todos los efectos del riesgo en la misma forma (y al mismo costo) que lo haría un mercado de capitales completo. Dicho de otro modo, es altamente improbable que todos los agentes de una sociedad tengan ventajas comparativas en la administración de su riesgo. Por ende, harán menos de lo óptimo de esta actividad si es que no les es posible contratarla en el mercado a precios razonables. En consecuencia, esto implica una pérdida de bienestar para la sociedad.

Como se puede ver, es previsible que haya en el futuro cercano un conjunto relativamente importante de demandas significativas sobre la política fiscal. Una parte de este esfuerzo de gasto fiscal estará dirigido a la provisión de bienes públicos o a la creación de mercados que las estrategias de desarrollo de los países requieran. Otra parte se dedicará a generar las transferencias necesarias desde un punto de vista ético-distributivo o desde el punto de vista político para hacer sustentables las estrategias de desarrollo en cuestión.

2.2. Federalismo fiscal y descentralización

Un problema tradicional en los mercados emergentes para la economía política fiscal es el federalismo fiscal, el cual es una aplicación particular del clásico problema del recurso de pozo o fondo común. El recurso de fondo común puede ser explotado por cualquiera sin que sea posible impedirlo. Diferentes agentes tienden a la sobreexplotación porque no internalizan la pérdida de utilidad de otros usuarios potenciales que resulta del agotamiento de los recursos. Por lo tanto, los recursos comunes suelen ser sobreexplotados, agotados e incluso extinguidos. En el caso del federalismo fiscal, el fondo común de recursos son los ingresos tributarios intertemporales del Estado y los agentes descentralizados por lo general son Estados federales o agencias públicas.

La crisis fiscal canónica de un mercado emergente es una en la que el gobierno central pierde el control sobre sus finanzas frente a una estructura descentralizada que con frecuencia consta de estados federales o gobiernos regionales, pero también puede estar constituida por agencias fiscales autónomas o semiautónomas.

Por otro lado, existe también la noción de que el exceso de centralización en la gestión de recursos genera aplicaciones subóptimas del esfuerzo fiscal. Esta tensión entre las virtudes del centralismo, para efectos presupuestarios y de la descentralización desde el punto de vista de la gestión, es un problema clásico de economía política. Un diseño institucional óptimo podría adoptar la forma de federalismo fiscal basado en la descentralización de los gastos y un sistema centralizado de subsidios y transferencias entre países (Alesina y Tabellini 2005), pero esto es, usualmente, difícil de diseñar y complejo de negociar.

En América Latina, sin embargo, la descentralización rara vez ha sido la consecuencia de una reflexión y discusión que considere la estabilidad macroeconómica como un componente relevante. En muchos casos, la descentralización ha sido simplemente la solución política que se ha encontrado a un proceso de guerra civil o descomposición del Estado nacional. Una consecuencia reciente y bullada de lo anterior ocurrió durante la crisis de convertibilidad de Argentina, desarrollada durante la mayor parte del decenio de 1990 y que explotara a fines de 2001. La crisis fue el resultado de la emisión de deuda de los gobiernos provinciales de Argentina y de la toma de decisiones de gastos que disminuyeron significativamente el control que el gobierno central tenía de sus finanzas. Sin embargo, hay casos más recientes, como lo es el proceso de descentralización administrativa y fiscal de Colombia de los años 90, cuya motivación central era contribuir a la pacificación del país mediante una mejor y más efectiva presencia del Estado en las comunidades locales. Nuevamente, las consecuencias macroeconómicas pasaron a segundo plano.

Tampoco son solamente divisiones regionales las que generan los efectos nocivos del federalismo fiscal. Este tipo de crisis de federalismo fiscal se ha sufrido, en un momento u otro, en la mayoría federal o semifederal de los países de América Latina. Por otra parte, incluso en algunos Estados no federales, las economías latinoamericanas han experimentado las formas institucionales de federalismo fiscal. Por ejemplo, la economía chilena en la década de 1960 tuvo un clásico problema de federalismo fiscal creado por su sistema descentralizado de fondos de pensiones de reparto. El problema fue tan grave que motivó una de las más importantes reformas institucionales aplicadas en ese país. En estos casos y en otros, las consecuencias han sido las mismas: déficits fiscales y niveles de deuda pública excesivos.

Dado que hay un argumento en favor de un cierto grado de descentralización, la respuesta óptima a los problemas y peligros del federalismo fiscal probablemente sea un rediseño de las instituciones en lugar de la instauración de la centralización fiscal. La existencia de mercados financieros para las agencias dentro de una federación puede hacer la autorregulación de los sistemas fiscales federales más plausible y sostenible, puesto que pueden ayudar a mantener bajo control el incentivo para que los gobiernos regionales apliquen políticas inconsistentes con el bienestar social, lo que se conoce en la literatura como «*Beggar-thy-neighbour*» (Qian y Weingast 1997; Oates 1999, 2005). También se argumenta que los sistemas federales autorregulativos son más estables y duraderos que los sistemas centralizados (De Figueiredo y Weingast 2005). Por otra parte, si bien existen fuertes indicios de que economías financieramente globalizadas tienen Estados y gastos fiscales más grandes, también es cierto que los mercados internacionales visiblemente premian en sus tasas la disciplina fiscal. Dado que ha habido una ola de liberalización financiera que se ha propagado a través de América Latina, es posible que haya una oportunidad para un diseño de autorregulación de esquemas con federalismo fiscal financieramente abiertos en que los gobiernos regionales se sometan a los precios y señales de los mercados internacionales (Oates 2005; De Mello 2005).

Con dolor, las instituciones de las economías latinoamericanas han aprendido a tratar con el federalismo fiscal. Sin embargo, todavía existe la presencia de dicho federalismo en varios de los países de la región. El diseño de un sistema descentralizado de gasto que no genera un problema de fondo común, da a los componentes federales del Estado suficiente autonomía para poder atender óptimamente las exigencias locales, y no genera infinitas oportunidades para la corrupción o desviación del gasto, algo que no es trivial de bosquejar.

Un ejemplo es el caso de la descentralización del gasto a través de los municipios en Chile. La ley no permite a los municipios contratar de manera autónoma créditos para financiar proyectos de su propia cuenta. Esto se hace con

el objetivo de limitar el potencial problema del fondo común. Sin embargo, se observa que los municipios tienen que incurrir en enormes costos administrativos en su relación con el gobierno central para aprobar los recursos financieros para algunos proyectos. Por otra parte, los municipios no necesariamente se limitan de acuerdo a la norma y tienden a encontrar formas encubiertas de contratación de créditos. En lugar de contratar directamente créditos, utilizan tarjetas de crédito, sobregiros de cuenta e incluso arreglos informales con miembros de la comunidad local u otros funcionarios. La lección más general que nos queda de este caso es que la prohibición puede resultar siendo una ilusión que termine creando una situación menos transparente aun para el control presupuestario.

Respecto de las necesidades institucionales para las reformas de los sistemas presupuestarios en los mercados emergentes, existe una complementariedad entre un proceso de flexibilización y descentralización del gasto con la creación de organismos con una mayor supervisión y evaluación (Diamond 2002). La mezcla, en la práctica, puede ser bastante difícil de lograr.

Para estudiar adecuadamente esta cuestión en América Latina, el diagnóstico debe ser doble: hay que saber qué problemas de federalismo fiscal federal aún subsisten en la institucionalidad y también se tiene que examinar qué aspectos de la institucionalidad han sido excesivamente centralizados para proteger a la macroeconomía del problema del fondo común. Una vez que se tengan estos diagnósticos se podrán evaluar las reformas que se requieren en el contexto institucional de los diferentes países.

2.3. Iniciativa presupuestaria y supervisión parlamentaria

Los países, en general, pueden tener instituciones presupuestarias «jerárquicas» o «colegiadas» (en el sentido de Alesina y Perotti 1996). En América Latina, institucionalidades «jerárquicas» logran menores niveles de gasto que las «colegiadas», incluso cuando la comparación se hace en diferentes períodos de tiempo dentro de los mismos países (Alesina y Perotti 1996).

Desafortunadamente, cuando se estudian los procesos presupuestarios de Estados Unidos y la Unión Europea no se logra obtener una respuesta tan clara como la que Alesina y Perotti (1996) logran para América Latina. Existe evidencia que pone de manifiesto que los procesos presupuestarios «colegiados» no necesariamente entregan mayores presupuestos que los procesos presupuestarios «jerárquicos» (Erhart et al. 2001). Por otro lado, podría ser que la institucionalidad detallada del proceso presupuestario sea mucho más relevante que la categoría gruesa en que se la pueda clasificar (Von Hagen y Harden 1995).

Asimismo, se puede considerar que niveles elevados de responsabilidad legislativa para el presupuesto, así como la participación legislativa en la supervisión, tienden a estar asociados con la adopción de estándares de ejecución (*benchmarks*) en el plano legislativo y las operaciones del organismo (Bordeaux 2006). Por otra parte, los modelos de economía política del proceso presupuestario de Estados Unidos parecen indicar varias posibles combinaciones de resultados en el presupuesto global, en función del alineamiento político del Ejecutivo con el Parlamento (Grossman y Helpman 2006). En definitiva, no parece haber demasiada evidencia respecto de que la iniciativa parlamentaria es mala en sí misma, sino más bien respecto de la pertinencia de su diseño institucional en el contexto de determinadas correlaciones de fuerzas políticas.

Dado que la cuestión central del problema presupuestario de los países de América Latina ha sido tradicionalmente el problema del fondo común, es natural que las tecnocracias de la región tengan una resistencia natural a las atribuciones del Congreso y de los votantes en cuanto a iniciativa presupuestaria. La otra cara de esta centralización fiscal es que, por lo general, hay menos supervisión del Congreso, menos suministro de información e indicadores, y una centralización de las decisiones presupuestarias que puede atentar contra la eficiencia y probidad en la gestión y ejecución. En Estados Unidos, las legislaturas estatales que se enfrentan a la escasez de información tienden a delegar endógenamente atribuciones de asesoría y de formulación de política en las burocracias (Volden 2002).

Para evitar la tragedia de los comunes o el problema del fondo común, se pueden señalar tres tipos de medidas que contribuyen a evitarla: (i) las restricciones numéricas sobre el monto o la trayectoria del déficit, el gasto público, el endeudamiento o los recursos ahorrados; (ii) las reglas de procedimiento que establecen una separación clara de responsabilidades entre el Ejecutivo y el Congreso en decisiones de presupuesto, y centralizar el control final en el ministro de Hacienda; y (iii) las reglas de transparencia (CEPAL 2007).

En general, los países de América Latina han incorporando restricciones numérica al gasto, el déficit o la deuda (Filc y Scartascini 2006), con las únicas excepciones de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Como parte de las reglas fiscales, también es importante mencionar los fondos de estabilización fiscal, en su mayoría de reciente creación. Por un lado, existen fondos de estabilización de ingresos de exportaciones de productos no renovables. Este tipo de fondo tiene sus antecedentes en el fondo del cobre chileno (creado a mediados de los años 80) y el del café en Colombia (creado en la década de 1940). Estos fondos buscan generar ahorros, especialmente durante períodos de altos precios, para compensar las caídas de ingresos (fiscales o privados) y para reponer (al menos en parte) el valor del recurso no renovable. Por otro lado, están los fondos de

reserva presupuestarios o de estabilización de ingresos tributarios que se alimentan con ingresos presupuestarios extraordinarios, como las privatizaciones o con los superávits generados en períodos de auge económico. Su objetivo es financiar el gasto fiscal en períodos de recesión. De introducción reciente son los fondos petroleros en Colombia (1995), México (1998), Venezuela (1998) y Ecuador (2002), y los fondos de estabilización de ingresos tributarios de Argentina (1999) y Perú (2000 e incrementado en 2003) (CEPAL 2007).

Por el lado del segundo grupo de medidas –las *reglas jerárquicas o de procedimiento*–, las reformas han sido menos numerosas. Con excepción de Guatemala, en América Latina las legislaturas tienen restricciones para modificar el monto del gasto total o del déficit propuesto por el Ejecutivo. Asimismo, con excepción de seis países (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela), es el ministro de Hacienda quien tiene la última palabra en los debates presupuestales, lo cual facilita el control fiscal (CEPAL 2007).

El tercer grupo de medidas presupuestales que debiesen tenerse en cuenta son las *normas de transparencia*. Su importancia reside en que contribuyen a hacer observables las decisiones fiscales y facilitan verificar el cumplimiento de las reglas numéricas. Estas normas han adquirido importancia en la última década, gracias a la expedición de leyes que establecen el libre acceso a la información y la divulgación de resultados fiscales (CEPAL 2007). Cabe señalar que los mejores resultados fiscales están asociados justamente a países que tienen buenas instituciones presupuestales (Filc y Scartascini 2006).

Es muy probable que el desarrollo de las economías de la región las conduzca a mayores grados de complejidad y heterogeneidad tanto política como económica. Es muy posible que a futuro se requiera descentralizar el proceso presupuestario. Se debe, entonces, construir un diagnóstico del estado de la iniciativa presupuestaria de América Latina e indicar la dirección que la reforma institucional debe seguir, a fin de que cuando llegue la descentralización la macroeconomía esté adecuadamente aislada.

2.4. Dos variantes del marcado tributario directo (*earmarking*)

Es importante señalar que el «marcado tributario directo» (*earmarking*) tiene dos tipos de connotaciones que a veces se confunden, por lo cual es necesario distinguirlas.

En su modelo del proceso presupuestario de Estados Unidos, Grossman y Helpman (2006) sostienen que los presidentes con minoría en el Congreso debieran enfrentar límites presupuestarios más claros, mientras que presidentes con mayoría endógena debieran enfrentar muchas más demandas presupuestarias de

parte de los congresistas. Vamos a entender por «marcado tributario» la asociación directa de una partida presupuestaria a la recaudación de un impuesto particular. Hay dos versiones de «marcado» que nos interesan, las que provienen de diferentes contextos de la discusión fiscal. Una de ellas es el clásico «marcado» por una autoridad como un instrumento electoral, la otra es el «marcado» por el contribuyente como un instrumento de elección pública.

La economía política del primer tipo de asignación de ingresos es evidente en presencia de significativas limitantes a la información o racionalidad de los votantes. La asociación de impuestos específicos a partidas de gasto constituye una forma de señalización clara a los votantes del cumplimiento de una promesa de campaña. La asignación puede facilitar la coherencia entre las decisiones de gasto y de financiamiento (niveles de impuestos) por los votantes (McCleary 1991).

Por otro lado, los costos de esta política son bien conocidos (McMahon y Sprankle 1970, 1972; Eklund 1972). En primer lugar, si los precios relativos están cambiando, el gasto real en bienes públicos asignados dependerá de la evolución de los costos en lugar de las decisiones políticas y, casi seguramente, se apartarán de los niveles óptimos. En segundo lugar, incluso en presencia de costos estables, se inhibe el ajuste de la oferta a la demanda de bienes públicos. En tercer lugar, la asignación impide el desvío de fondos y la asignación de ayudas complementarias que a veces requieren las políticas de gasto óptimo y la justicia distributiva.

Además, la existencia de competencia electoral y contestabilidad (alta probabilidad de alternancia) puede crear incentivos para la marcación de impuestos como mecanismo de limitación de la flexibilidad presupuestaria a la fuerza política rival (Brett y Keen 2000; Anesi 2006). La asignación puede ser también un mecanismo racional para proteger programas de la inestabilidad política, la ineficiencia general y la corrupción (McClearly 1991). Por lo tanto, podría darse el caso de que las economías latinoamericanas que muestran más marcación de impuestos sean también las que son relativamente menos estables y con sistemas políticos con mayor probabilidad de alternancia.

Hay, por otro lado, un interesante debate de «elección pública» respecto de la asignación y marcación de impuestos. El argumento aquí es que el financiamiento general de presupuestos limita a los votantes a una decisión sobre el nivel total de gasto en lugar de asignaciones, mientras que la asignación y marcación directa de los contribuyentes podría permitir una mayor alineación entre las preferencias de los contribuyentes y la distribución final del gasto. El argumento se vuelve más difícil de sostener cuando se consideran las imperfecciones del mundo real. Un ejemplo de esto, que es particularmente relevante para los países latinoamericanos, es lo que ocurre cuando hay una desigual distribución de los ingresos y heterogeneidad en las preferencias sobre bienes públicos, que se

correlaciona con el ingreso. Entonces, se puede producir una desviación importante desde la distribución óptima de gasto en bienes públicos (Buchanan 1963; Wilkinson 1994).

A fines de la década de 1980, Colombia tenía más del 50% de los ingresos públicos marcados, lo que es consistente con un sistema político altamente fragmentado y de alta alternancia como el que tenía ese país (McCleary y Uribe 1990). McCleary (1991) pone de manifiesto que, en la práctica, la asignación no ha funcionado muy bien y que la independencia de los fondos asignados es muy difícil de lograr: por ejemplo, los gobiernos solían retener los fondos, no cambiaban índices de precios o impuestos, o simplemente suspendían la asignación de los acuerdos por completo. Por lo tanto, muy pocos de los beneficios teóricos de la marcación parecían ser alcanzados. Aquí, de nuevo, necesitamos un diagnóstico de la magnitud de ambos tipos de asignación de fondos en los marcos fiscales de la América Latina contemporánea, así como una evaluación de la eficacia de estos sistemas en donde han existido.

El sistema presupuestario chileno, por ejemplo, considera inconstitucional el primer tipo de asignación o marcación, mientras que el segundo tipo de asignación de fondos se ve limitada al habitual mecanismo de deducción fiscal en sectores específicos (becas de investigación, la caridad y la capacitación). Está prohibida la marcación de impuestos en forma legalmente exigibles. Sin embargo, en Chile ha aparecido en el último tiempo la práctica política de que todos los aumentos de impuestos se asocian y «venden» junto con aumentos específicos de gasto. Por otra parte, este tipo de marcación «suave» no tiene dientes legales y, por lo tanto, no tiene manera de sobrevivir a la alternancia política.

2.5. Coordinación entre las políticas monetaria y fiscal

El fundamento teórico que sustenta la independencia de los bancos centrales proviene del clásico artículo de Barro y Gordon (1983). La racionalidad habitual detrás de estas teorías, sin embargo, no considera la interacción estratégica dinámica entre el Ministerio de Hacienda y un Banco Central. La clásica justificación de la importancia de coordinación es que en una economía donde los resultados fiscales se ven afectados por la política monetaria y la política fiscal tiene efectos sobre la conducta de la política monetaria, el resultado de bienestar de la política macroeconómica depende crucialmente de la coordinación entre política monetaria y fiscal (Alesina y Tabellini 1987; Von Hagen y Mundschenk 1995, 2003). Estos resultados ponen de manifiesto que los mecanismos estabilizadores (fiscales) automáticos no necesariamente evitan el problema y, por ende, la necesidad de coordinación de políticas macroeconómicas

no puede evitarse. Esto tiene implicancias interesantes para los países federales de América Latina o para los países con otras formas de federalismo fiscal que no se han superado. Modelos cooperativos y no cooperativos de políticas de estabilización fiscal en la presencia de procesos presupuestarios federales al estilo europeo y de política monetaria centralizada, muestran que, por lo general, algún tipo de cooperación o de ejecución centralizado es óptima (Van Aarle et al. 2001, 2002; Lambertini y Rovelli 2001).

El equilibrio relativo de fuerzas entre las autoridades fiscales y monetarias en Chile es una característica particular de este país, que se asemeja a las economías desarrolladas. El Banco Central y el Ministerio de Hacienda en Chile han tenido muy pocas confrontaciones públicas respecto de la conducción macroeconómica en las últimas dos décadas. Lo normal ha sido que se encuentren maneras de entablar negociaciones privadas que se traducen en una política macroeconómica coordinada. Sin embargo, este equilibrio parece frágil y particularmente susceptible a los desequilibrios macroeconómicos. Más aun, es justamente en el contexto de la crisis asiática de 1998 cuando la relación se rompió. Las dos instituciones no fueron capaces de resolver sus diferencias y el resultado fue una combinación de políticas fiscales expansivas y un aumento de los tipos de interés que generaron graves daños a importantes sectores de empresarios frágiles.

El resultado de la combinación de regímenes es: mayores grados de libertad para el tipo de interés del Banco Central y menos problemas de coordinación, ya que se disminuye sustancialmente la libertad de la política fiscal.

Una forma de coordinación es la subordinación de un organismo a otro. La mayoría de las economías de América Latina tienen una subordinación de la política monetaria al Ministerio de Hacienda sin indicios de una tendencia hacia la independencia del Banco Central (como en Brasil y Argentina); o una dominación política del Banco Central sobre la política fiscal. Un caso dramático es el de la República Dominicana, donde la política fiscal está totalmente subordinada a la política monetaria. El presupuesto, en este caso, es un residual de las decisiones de política monetaria. Esto puede no ser el resultado de una simple circunstancia. Es posible que, de hecho, exista una justificación de los regímenes subordinados en fases de estabilización (Lambertini y Rovelli 2003), y parece bastante claro que en el caso de varias economías de América Latina el «subordinador» en esta fase debería ser el Banco Central. Por otro lado, existen situaciones en las que es posible que se necesite «transitar de subordinador». No es evidente qué tipo de arreglo institucional podría facilitar esa transición, especialmente si la economía política de los países en cuestión conduce a la necesidad de limitar la capacidad del Parlamento de fijar (y por ende modificar eventualmente) metas a los bancos centrales.

Aquí, una vez más necesitamos una revisión de la institucionalidad de América Latina. En primer lugar, intentando clasificar los niveles de independencia macroeconómica, la coordinación o subordinación de los bancos centrales. Teniendo en cuenta la experiencia europea, se debe prestar especial atención a las dificultades de la coordinación fiscal y monetaria en el contexto del federalismo fiscal.

2.6. Prociclicidad

América Latina se ha caracterizado por políticas procíclicas, las cuales aumentan la probabilidad de caer en una situación de incumplimiento de pagos (Gavin y Perotti 1997; Catao y Sutton 2002). Sin embargo, hay muchas pruebas de que este fenómeno no solo está generalizado en todas las economías emergentes, sino que también está presente en los países desarrollados (ver Alesina y Tabellini 2005; Talvi y Végh 2004). Los flujos netos de capital son procíclicos para la mayoría de los tipos de países, las economías emergentes muestran políticas monetarias y fiscales procíclicas, y en los mercados emergentes las políticas fiscales están altamente correlacionadas con la disponibilidad de financiamiento externo (Kaminsky et al. 2004).

Estos resultados parecen ser sólidos y, de hecho, se encuentran en consonancia con el sentido común empírico de la mayor parte de los economistas de la región. Sin embargo, darles a estos hechos estilizados una explicación teórica es aún un desafío. Por ejemplo, para explicar la prociclicidad de los flujos internacionales de capital (especialmente en el caso de las pequeñas economías emergentes) se deben construir modelos de contagio financiero internacional entre los mercados emergentes, como los que han sido documentados por Forbes y Rigobón (2001) y Edwards y Rigobón (2002), al estilo del modelo de Pavlova y Rigobón (2005).

En América Latina, específicamente, cuando las autoridades fiscales interactúan con las instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entran en algún tipo de reestructuración de la deuda por la cual, en general, tienen que cumplir con un superávit fiscal ad valórem. Si los ingresos fiscales son procíclicos, el cumplimiento de los términos establecidos en el paquete de reestructuración puede significar gastos procíclicos y, por ende, se observará prociclicidad en los países que se encuentran frecuentemente en estos procesos de reestructuración. Una interesante posibilidad es estudiar un nuevo diseño de procedimientos de reestructuración, de modo que incluyan metas fiscales estructurales en lugar de objetivos *spot*.

Varias preguntas interesantes surgen para estudiar en el contexto de las economías latinoamericanas. En primer lugar, se podría estudiar teórica y empíricamente qué tipo de sistemas fiscales son más procíclicos (Talvi y Végh

2005). En principio, pareciera que impuestos al consumo o sobre el valor agregado deben ser menos procíclicos que los impuestos sobre la renta (dado que los beneficios y las inversiones suelen ser el componente más procíclico de la demanda agregada). En segundo lugar, se podría analizar si hay heterogeneidad en la prociclicidad de los flujos de capital, y cuáles son los factores determinantes de esa prociclicidad (Kaminsky et al. 2004).

2.7. Reputación, credibilidad e intolerancia a la deuda

La historia de los países en el cumplimiento de las obligaciones de deuda puede predecir la capacidad de parte de una nación para sostener niveles de deuda en el futuro (Reinhart et al. 2003; Bordo y Meissner 2005a y 2005b). El argumento aquí es que los países que regularmente incumplen sus compromisos de deuda se vuelven incapaces de contratar deuda en los mercados internacionales y desarrollan «intolerancia a la deuda». Los países con intolerancia a la deuda tienden a tener un acceso más caro a los mercados de capitales internacionales (Borio y Packer 2004). Esto significa que los países que quieren restablecer una relación eficiente con los mercados internacionales de crédito tienen que invertir mucho en los signos visibles de solvencia inferior a las primas de riesgo que el mercado les demanda.

Si bien lo anterior no es posible de objetar realmente desde un punto de vista normativo, resulta enormemente desafiante de lograr en la práctica. Los problemas de economía política que se presentan en este caso son clásicos, pero son especialmente difíciles por componerse de inconsistencia temporal en sistemas políticos con alternancia y problemas de fondo común en la presencia de federalismo fiscal. La credibilidad del Estado, en particular frente a los mercados de capitales globales, es un bien público para las personas e instituciones de un país. Asimismo, el beneficio para una agencia o un Estado federal de invertir en ello se diluye en el tiempo (los beneficios están en el futuro) y se reparte entre muchas agencias o unidades descentralizadas. La solución de equilibrio es, nuevamente, proveer menos de este esfuerzo del óptimo necesario.

2.8. Corrupción, informalidad y evasión

La tradicional maldición de las economías emergentes ha sido siempre la corrupción, la informalidad y la ausencia del imperio de la ley (una de cuyas expresiones particulares más problemáticas, desde un punto de vista macroeconómico, es la evasión de impuestos). A este tipo de temas se les llama problemas

de gobernancia (Kaufman 2003). Según los indicadores de gobernabilidad de Kaufman et al. (2005, 2006), la mayor parte de los países de América Latina se encuentra en el rango de percentiles 25 al 50 del índice de Estado de Derecho. Tres países (Honduras, Ecuador y Paraguay) están en el rango de percentiles 10 al 25, y Venezuela es inferior al percentil 10. Costa Rica y Uruguay se encuentran en el rango de percentiles 50 al 75 y Chile en el rango 75 al 90. Según este índice, como región América Latina tiene solamente mejores índices del imperio de la ley que África y el Medio Oriente. Las consecuencias económicas son claras: los índices de corrupción predicen significativamente los premios al riesgo en los bonos soberanos (Ciocchini et al. 2003); es decir, los países más corruptos pagan primas más elevadas en los mercados de capitales. Tanto la democracia como el imperio de la ley son buenos predictores del rendimiento económico. Sin embargo, parece que el imperio de la ley tiene mucho más impacto sobre el ingreso (Rigobon y Rodrik 2004).

Los latinoamericanos son muy conscientes de los niveles de corrupción de sus países. Estos niveles de corrupción tienen efectos peligrosos sobre la determinación del sentimiento público hacia la política democrática (Canache y Allison 2005), y en este sentido, niveles de corrupción generalizados pueden afectar a las instituciones que los países tienen. La corrupción en el sector privado provoca un desplazamiento de los votantes de las políticas redistributivas hacia las políticas de mercado, generando un efecto de mediano plazo sobre el crecimiento económico (McCulloh y Di Tella 2002). En un contexto más general de acciones públicas y privadas opacas y de baja credibilidad por parte de la ciudadanía, es posible imaginar una situación en la que los ciudadanos opten por privilegiar políticas generales distributivas fácilmente verificables frente a políticas más focalizadas y óptimas, diseñadas considerando un contexto de heterogeneidad.

La otra cara de este problema se asocia al hecho de que los elevados niveles de corrupción pueden determinar o limitar las opciones de diseño de sistemas de impuestos óptimos. Por ejemplo, los intentos que se han hecho en años recientes en México y en Colombia por generalizar el uso del impuesto al valor agregado como un modo de mover la estructura tributaria hacia una forma que introduzca menos distorsiones a la economía, se encontró con dos tipos de objeciones que las hicieron fracasar. La primera objeción fue que este tipo de reformas hacía más regresiva la distribución de la carga tributaria. La respuesta fue introducir un sistema explícito de compensaciones sociales progresivas que balanceara el efecto regresivo de la reforma tributaria. Es interesante notar, a la luz de la discusión anterior, que este es un caso de «marcado» de impuestos que hubiera posibilitado una reforma tributaria óptima (o al menos procrecimiento) en el corto plazo con un potencial problema futuro asociado a la imposibilidad de asociar los incrementos en el impuesto al valor agregado a otros gastos del

Estado. De todos modos, esta no fue la razón principal por la cual fracasaron estas reformas, sino la percepción política de que el proceso de redistribución hubiera fomentado la corrupción y el clientelismo político. Como vemos, una reforma claramente positiva desde el punto de vista tributario y macroeconómico fracasa como resultado de los altos niveles de percepción de corrupción.

La literatura ha explorado también la otra dirección de causalidad: la abundancia de recursos naturales genera rentas que incentivan comportamientos que, al final, generan altos niveles de corrupción (Leite y Wiedmann 1999).

Hay muchos datos acerca de la corrupción, la informalidad y el imperio (o no imperio) de la ley para los países de América Latina. La gran pregunta es, más bien, qué pueden hacer los países para reducir sustancialmente estos niveles. La evidencia sugiere que los niveles de corrupción generan dificultades significativas a la política macroeconómica.

3. Gobernabilidad monetaria y cambiaria

En la sección anterior hemos revisado algunas de las dificultades respecto del lograr explotar las complementariedades que tienen la política monetaria y fiscal. Esta sección revisa el rol macroeconómico propio de la política monetaria y los diversos tipos de dificultades que se enfrentan cuando se trata de mantener los objetivos de estabilización de largo plazo contra las dificultades e inconsistencias que puede generar la existencia de *trade-offs* de corto plazo.

3.1. El rol macroeconómico clásico de la política monetaria en América Latina

En general, uno puede clasificar las fluctuaciones de la economía como provenientes de tres fuentes: *shocks* a la oferta agregada, variaciones de la demanda agregada y cambios en los niveles de ingreso permanente derivados de fluctuaciones de los términos de intercambio. Las variaciones de la demanda agregada son más frecuentes y se derivan predominantemente de los cambios en los estados de ánimo y las expectativas que mueven la demanda de inversión y de consumo durable. Los *shocks* de la oferta (petróleo) o del ingreso (*commodities*) son menos frecuentes y tienden a ser más dramáticos. Esto implica que lo normal son las turbulencias de demanda y que los otros *shocks* son más bien eventos cataclísmicos que dejan secuelas o inspiran transformaciones institucionales. El rol clásico de la política macroeconómica es el enfrentar estas fluctuaciones, intentando moderarlas.

Las fluctuaciones en sí mismas

En principio, en una economía de mercados perfectos y completos, las fluctuaciones no tendrían por qué ser vistas como nocivas. De hecho, existe una larga literatura que proviene de los escritos clásicos de Schumpeter (1939 y 1942) en que se destaca cómo los ciclos económicos son un fenómeno endógeno de una economía dinámica en un proceso de crecimiento y que incluso las fluctuaciones exógenas pueden presentar oportunidades para el proceso de creación destructiva que da sustento al proceso de crecimiento económico.

En una economía con mercados financieros incompletos, en cambio, junto con las virtudes de las fluctuaciones puede haber significativos costos en ineficiencias y en efectos distributivos nocivos. En particular, si es que existe heterogeneidad entre los empresarios en su acceso a liquidez, de modo que los empresarios de menor tamaño y con menos capital tienden a tener un acceso restringido al crédito en momentos de estrechez macroeconómica, entonces será perfectamente posible que los períodos recesivos o de contracción del crédito sean también períodos en que se pierdan y desarmen proyectos productivos eficientes desde un punto de vista social. Un ciclo económico de menor amplitud disminuye la posibilidad de que se destruyan proyectos productivos eficientes. En una economía con agentes que enfrentan información asimétrica al realizar transacciones financieras, un ambiente volátil genera enormes dificultades para distinguir entre proyectos buenos y malos. Al observar la fluctuación en las tasas de retorno proyectadas de un proyecto productivo, es relativamente más difícil distinguir si se trata de fluctuaciones de la economía en general o del proyecto en sí mismo. Esto limita la disponibilidad de fondos para la inversión.

En definitiva, existe un rol para la política macroeconómica en general de limitar las fluctuaciones de la economía, independientemente de sus efectos inflacionarios. Ahora, dado que los ciclos y fluctuaciones tienen un rol diluyente en la economía, el objetivo de la política macroeconómica no debe ser la estabilización completa del ciclo, sino su moderación.

El problema de la inflación

La otra razón por la cual es importante evitar las fluctuaciones de la economía es que economías más volátiles tienden a tener en promedio inflaciones más elevadas. De hecho, esta correlación es tan directa que muchos estudios macroeconómicos usan la tasa de inflación como una variable proxy directa de inestabilidad macroeconómica.

La razón por la cual la volatilidad genera mayores niveles de inflación, es que cuando hay un *shock* a los precios, estos se demoran en ajustarse a sus nuevos niveles de equilibrios debido a una serie de rigideces legales y prácticas que, por lo general, resumimos bajo el concepto semántico de «indexación», pero que genéricamente constituyen diferentes mecanismos que generan persistencia inflacionaria. La «indexación» o la «persistencia» refleja que hay fijadores de precios o salarios que no se resignan a aceptar que sus precios hayan caído en términos reales y que tienen que consumir menos cuando hay un *shock* positivo a la inflación. Esto tiende a ser cierto tanto para los trabajadores que deben aceptar rebajas en sus salarios reales como para los empresarios que fijan precios y márgenes para sus productos. Lo anterior hace que la inflación tenga cierta persistencia y tenga el potencial de generar períodos relativamente prolongados de incertidumbre en precios relativos e inestabilidad, los que pueden terminar afectando el crecimiento potencial. Esta explicación de por qué la inflación se demora en caer se conoce como «modelo de islas de Lucas.»

En el modelo de islas de Lucas, los agentes requieren asumir los costos reales en el corto plazo para decidirse a ajustar los precios reales; entonces, en el corto plazo se genera una relación de pendiente negativa entre la inflación y la tasa de desempleo que es conocida tradicionalmente como curva de Phillips Phelps. Esto impulsa la tentación de las autoridades macroeconómicas a generar o tolerar *shocks* de demanda que incrementen la inflación en el corto plazo, generando una reducción transitoria en la tasa de desempleo. El problema es que una vez adoptada tal medida, se incurre en el riesgo de entrar en un ciclo adictivo que le genera persistencia a la inflación y por ende se vuelve gradualmente difícil devolver la economía a sus niveles anteriores. Existe un extenso cuerpo de literatura que ilustra cómo los costos de mediano y largo plazo de este tipo de políticas (de aceleración y desaceleración de la inflación) son muy superiores a los beneficios de corto plazo. La inconsistencia dinámica que genera la posibilidad de que autoridades macroeconómicas transitorias exploten este *trade-off* de corto plazo es una de las principales razones por las cuales en la mayor parte del mundo (y en varios países de América Latina) existen bancos centrales independientes, con un ciclo de gestión y de recambio de oficiales sustancialmente más largo que el ciclo político electoral de sus países.

Si la mayor parte de las fluctuaciones (o al menos las de mayor frecuencia) vienen del lado de la demanda, entonces el Banco Central puede, moviendo la tasa, ayudar a neutralizarlas con el objeto de mantener anclada la inflación. Las virtudes de la política monetaria frente a este tipo de fluctuaciones son evidentes: es un instrumento mucho más flexible que la política fiscal y, por lo tanto, puede responder con mayor rapidez a las fluctuaciones de la demanda agregada.

Además, a pesar de que la principal fuente de variación de la economía es la demanda agregada, resulta crítico para el diseño operativo de la política monetaria si es que es la demanda por bienes o la demanda por activos el componente más volátil de la demanda agregada. El resultado clásico de Poole nos entrega una racionalidad de por qué la mayor parte de los bancos centrales del mundo conduce este proceso con tasas y no agregados monetarios. Ese modelo muestra cómo es óptimo conducir la política monetaria con tasas de interés cuando la demanda por dinero (o de activos) es relativamente volátil comparada con la demanda de bienes.[1] A medida que los mercados de capitales se han vuelto más volátiles y cambiantes a nivel global, se ha vuelto generalizado el uso de tasas de interés, incluso en el mundo desarrollado.

Hay suficiente evidencia en relación a que (controlando por un vector relativamente completo de características y circunstancias) los países con mayores niveles de inflación tienden a crecer menos. También es efectivo que los países con elevadas tasas de inflación tienden a tener tasas relativamente más volátiles: ambientes elevados de inflación generan incertidumbre respecto al valor de los activos líquidos. Esto implica que se reducen los incentivos para especializarse, transar y contratar, lo que redunda en menor crecimiento económico. La existencia de inflación y su volatilidad generan costos particularmente nocivos en el caso de la inversión. En el caso de esta última, la incertidumbre inflacionaria genera la existencia de primas de riesgo sobre las tasas largas que reducen la inversión y generan límites al crecimiento económico. Pero no solo eso, sino que para los empresarios que tienen que decidir en qué tipo de actividades invertir, se tienden a generar incentivos para invertir en áreas en las que existe algún grado de certeza en cuanto a los retornos reales futuros esperados. Esto implica que se reduce la inversión en sectores relativamente innovadores donde existe gran potencial de crecimiento.

Finalmente, desde una perspectiva latinoamericana, donde la inequidad es un problema estructural de profundas consecuencias políticas, resulta importante recordar que la inflación actúa como un impuesto regresivo, por lo que contribuye a hacer persistir la desigualdad. Las personas de menos ingresos tienen menos protección frente a la inflación porque usualmente no poseen activos reales, suelen mantener activos líquidos y contratar en precios nominales. Incluso tiende a ser cierto que los mecanismos de indexación, sean formales o informales, contratados o implícitos, suelen estar más disponibles

[1] Tradicionalmente se usaba este modelo para justificar por qué era óptimo tener políticas monetarias que usaban los agregados monetarios como instrumento en los países desarrollados (donde presumiblemente eran más estables las demandas por activos), y, en cambio, era óptimo conducir la política monetaria con tasas de interés en los países emergentes.

para trabajadores de ingresos relativamente altos y menos para trabajadores de menor productividad y remuneración.

Por otra parte, no es óptimo tener inflación cero (como postulaba Milton Friedman). La existencia de inflación posibilita un mecanismo clásico de liquidación del valor de activos y la reducción de salarios reales de trabajadores involucrados en actividades de relativamente baja productividad y que deben ser reasignados como parte del proceso de crecimiento económico (un fenómeno que se conoce como «grasa en las ruedas»). Adicionalmente, permite que la tasa de interés sea reducida a niveles negativos en caso de que sea requerido un estímulo importante a la demanda agregada. La existencia de un nivel mínimo de inflación deseable ha llevado a que los bancos centrales intenten estructurar sus políticas monetarias en torno al logro de un cierto rango de inflación tolerable. A este tipo de marcos de política se les conoce como metas de inflación y han crecido en popularidad en las últimas décadas.

La trinidad imposible

La trinidad imposible es uno de los resultados teóricos más poderosos de la macroeconomía de las economías abiertas, debiendo su existencia a Mundell y Fleming (ver Mundell 1962, 1963). La idea es que es imposible sostener al mismo tiempo una economía con: (i) apertura de la cuenta de capitales, (ii) tipos de cambios fijos y (iii) política monetaria autónoma. La razón es que si se intenta en este contexto cambiar las tasas de interés o la cantidad de dinero, se generan oportunidades de arbitraje que generan flujos de capitales que buscan monetizarse. La presión monetizadora de estos flujos de capitales obliga al Banco Central a escoger entre su nueva política monetaria y el nivel en que se encuentra fijado su tipo de cambio. Se puede tener un tipo de cambio fijo o política monetaria autónoma, no las dos cosas al mismo tiempo. Si es que existen beneficios macroeconómicos de tener un tipo de cambio estable y predecible, estos deben ser comparados con los beneficios de tener una política monetaria autónoma.

La lección de Mundell y Fleming es que la política estabilizadora óptima consiste en fijar el tipo de cambio únicamente cuando la volatilidad de la economía proviene fundamentalmente del mercado del dinero. En ese caso, los flujos de capitales en busca de monetización o saliendo de ella actuarán para estabilizar la oferta de dinero y, por ende, la demanda agregada en forma automática. En este caso, el instrumento idóneo para estabilizar la demanda desde un punto de vista teórico es la política fiscal, la que tiende a generar fluctuaciones cambiarias que refuerzan la dirección de movimiento que lleva. Por ello, si

la volatilidad proviene de la demanda por bienes, entonces los flujos de capitales exacerbarán las fluctuaciones de la demanda y la política estabilizadora óptima será dejar el tipo de cambio flexible e implementar una política monetaria activa que busque estabilizar la demanda.

Es frecuente encontrar en la experiencia histórica de América Latina el intento por usar el tipo de cambio fijo como un instrumento antiinflacionario. Por lo general, lo han usado países con un agudo problema de hiperinflación, de raíces fiscales. La teoría detrás de todas estas intervenciones ha sido siempre la de intentar hacer converger la tasa de inflación local a la de la economía internacional. En teoría, si se tiene un tipo de cambio fijo se maximiza la efectividad de la política fiscal sobre la demanda agregada. Por ende, la fijación del tipo de cambio junto con un mayor control fiscal era vista como una fórmula rápida para estabilizar estas economías. Desafortunadamente, el problema de estos programas de estabilización es que no han sido acompañados de planes de austeridad fiscal lo suficientemente severos, lo que genera un problema de retraso cambiario en que las presiones de gasto generan presiones devaluadoras que se acumulan en el tiempo hasta que finalmente explotan. Sin embargo, a pesar de ello y de significativas reversiones que se producen por lo general al final de estos procesos, se debe reconocer que en general estos procesos han servido para normalizar países con emergencias hiperinflacionarias.

En la práctica, desafortunadamente, el uso permanente de una política de tipo de cambio fijo se ha vuelto poco viable. Hay dos razones: primero, que la política fiscal tiene serias dificultades para actuar con la frecuencia temporal de los *shocks*, por lo que si bien puede ser el instrumento teórico óptimo, resulta inútil en la práctica; segundo, porque si es extremadamente difícil definir en forma regulatoria un precio cualquiera, eso es aun más cierto para el tipo de cambio, por lo que el establecimiento de un cambio fijo durante un período prolongado tiene el peligro de generar una desalineación cambiaria (y en definitiva de la totalidad del valor de los activos de una economía) significativa que puede generar un peligro latente de crisis financiera.

3.2. Instrumentos versus metas

En la evolución de las modas en cuanto a regímenes cambiarios y monetarios, durante la última década ha habido un cambio masivo de régimen en el mundo entero, pero particularmente intenso en América Latina, hacia variaciones de institucionalidades con flotación libre y metas de inflación (Schmidt-Hebbel 2006). Alrededor de 1990, entre un 10% y un 15% de las economías se encontraban con regímenes cambiarios flotantes, mientras que hacia 2004

aproximadamente un 50% de las economías caían en esa categoría (Babula y Otker-Robe 2002; IMF 2001). Según IMF (2001), en 1999 solo había 8 regímenes de metas de inflación en el mundo, mientras que hacia el 2004 este número había aumentado a 21. Dadas las señales recientes de la nueva presidencia de la Reserva Federal y el buen desempeño mostrado por los países con regímenes de metas inflacionarias más antiguos, es muy probable que observemos una continuación de esta tendencia. Seguramente veremos un número incremental de bancos centrales con metas de inflación, sin metas cambiarias explícitas pero con grados variables de intervención ad hoc, tasas de interés como instrumentos principales y muy poca política de reservas.

Sin embargo, no está claro que todos los bancos centrales de América Latina estén transitando necesariamente hacia esta combinación de políticas. En algunos casos, los bancos centrales aún tienen objetivos reales (de crecimiento y desempleo) implícitos o explícitos. En otros casos, los ciclos políticos hacen poco creíble que los países transiten hacia situaciones de normalidad monetaria. En algunos países latinoamericanos, con un menor grado de diversificación de su estructura exportadora, el impacto cambiario de los *booms* de precios de *commodities* puede continuar siendo una barrera que no permita al Banco Central comprometerse libremente con un régimen cambiario todo lo libre que quisiera. Finalmente, dadas las complementariedades que existen entre la política monetaria y cambiaria con la política fiscal y la institucionalidad de regulación financiera, no es claro que todos los países estén en condiciones de transitar a grados elevados de flexibilidad cambiaria y metas inflacionarias de mediano plazo.

Por ende, si bien es bastante evidente que se está construyendo un consenso profesional en cuanto al tipo de combinación de políticas monetaria y cambiaria hacia los que deben converger los países, no es evidente la velocidad de transición que dicha transición debe tener ni los requerimientos institucionales que requiere una transición hacia ese tipo de políticas.

3.3. Independencia de los bancos centrales

Es evidente que los bancos centrales de América Latina han aumentado sustancialmente sus grados de independencia legal durante la década de 1990.[2]

La evidencia tradicional muestra que hay una correlación negativa significativa entre el grado de independencia del Banco Central (medido a través

[2] Un índice de independencia de bancos centrales para América Latina se puede encontrar en Cukierman (2006)

del Índice de Cukierman) y los niveles de inflación, pero que esa correlación desaparece en el caso de las economías emergentes (Alesina y Summers 1993). Esta diferencia se puede deber a las enormes discrepancias existentes entre las definiciones legales de independencia y los grados efectivos de independencia (Cukierman 2006). Por ejemplo, existe evidencia de que la correlación negativa entre inflación e indicadores cualitativos de independencia es mucho más robusta (aunque los indicadores cualitativos de independencia tienen grandes limitaciones). La evidencia muestra que en los países desarrollados ni el crecimiento ni la inversión son más bajos cuando hay bancos centrales independientes (Alesina y Summers 1993), y que, más aún, tienden a ser más altos entre los países en desarrollo. Por ende, se puede decir con bastante claridad que la independencia de los bancos centrales es una característica institucional deseable, siempre que se practique en forma efectiva y no sea simplemente una formalidad legal.

En muchos países latinoamericanos, la independencia de los bancos centrales es inexistente o puramente formal. Sin embargo, algunos bancos centrales de la región tienen una historia relativamente larga de independencia, la que ha hecho cobrar importancia a la obligación de rendir cuentas (*accountability*). Para que la independencia del Banco Central tenga algún significado, las autoridades monetarias deben tener, asimismo, algún grado de aislación respecto de las autoridades electas. Sin embargo, como las reservas del Banco Central y el monopolio de la emisión son la propiedad soberana de la ciudadanía, deben existir mecanismos mediante los cuales la población pueda ejercer un control. De Gregorio (2007) muestra que la existencia de un horizonte de meta y una banda implícita contiene un objetivo de crecimiento en el sentido de que, a su vez, habría una banda de tolerancia implícita alrededor del crecimiento potencial y el pleno empleo. Este argumento muestra que los bancos centrales son agentes políticos racionales. Sin embargo, existen pocos argumentos para sostener que un Banco Central que se encuentra en su estado estacionario inflacionario deba determinar solo la meta inflacionaria, la generosidad de la banda que rodea a la meta inflacionaria y, por ende, la banda implícita que rodea el crecimiento potencial.

Sin embargo, la realidad de los bancos centrales independientes en mercados emergentes es compleja. Las autoridades monetarias, incluso las que viven en un marco institucional de relativa independencia, usualmente tienen que enfrentar problemas significativos de credibilidad derivados de una larga historia de mal comportamiento monetario, de modo que se ven obligadas a articular estrategias activas de ganancia de credibilidad. Esto incluye usualmente una clara asimetría y un sesgo negativo en las estrategias de metas de inflación y un proceso de transición durante el cual la política monetaria tiene, en verdad,

efectos significativos sobre la actividad económica. Los costos de transición hacia un régimen monetario creíble pueden ser sustanciales, lo que hace relevante la pregunta económica de cómo distribuir los efectos negativos en el tiempo. La experiencia latinoamericana con convertibilidad y tipos de cambio fijos muestra claramente cómo estrategias excesivamente agresivas de reducción de inflación pueden no ser políticamente sustentables. Es enteramente razonable que este mismo tipo de *trade-off* se encuentre presente en el proceso de adquisición de reputación por parte de un Banco Central que haya adquirido recientemente su independencia. Dado lo deseable que parece ser el contar efectivamente con un Banco Central independiente, podría ser doblemente trágico que un proceso de transición hacia dicha independencia sea truncado debido a la impericia en el manejo de la transición.

Finalmente, es importante recordar que no es posible concebir un proceso de independencia de un Banco Central sin la colaboración institucional de una política fiscal consistente y responsable, del mismo modo que en antaño no era posible concebir regímenes de convertibilidad cambiaria sin reformas fiscales creíbles y sustentables. Luego, un proceso de independencia de un Banco Central no puede ser concebido como un elemento aislado de la política económica, sino que debe considerarse como parte de un paquete de reformas institucionales. Es indudable, por ejemplo, que el proceso de consolidación de la independencia del Banco Central de Chile fue ayudado sustancialmente no solo por una política e institucionalidad fiscal responsables, sino por una activa y clara decisión política de sostener la independencia incluso en los casos en que el Ministerio de Hacienda tenía atribuciones para intervenir sobre el funcionamiento del Banco Central.

En resumen, la independencia de los bancos centrales es una característica institucional deseable para los países emergentes; sin embargo, hay menos consenso en cuanto a las características que debiera tener la transición hacia un régimen de independencia monetaria plenamente creíble y políticamente sustentable.

3.4. El pecado original

Las economías emergentes por lo general se financian en el extranjero mediante la emisión de deuda denominada en dólares o a través de la emisión de bonos denominados en dólares. Hay dos tipos de explicaciones para este fenómeno (Eichengreen et al. 2003). Una escuela de pensamiento, relacionada con la teoría de «intolerancia de deuda», que discutimos previamente, plantea que la razón por la cual los países no pueden emitir deuda denominada en moneda

local se explica por debilidades políticas e institucionales que aumentan excesivamente los riesgos involucrados en la inversión en esas monedas. La implicación de políticas de esta hipótesis alude a que se necesitan las mismas mejoras institucionales de las que hablamos cuando estudiamos los temas fiscales. Es decir, si es que la «intolerancia de deuda» es el principal problema, entonces la reforma institucional producirá una mayor credibilidad en la estabilidad de la moneda, y la eventual emisión de bonos denominados en moneda local.

La segunda hipótesis es conocida como «pecado original» y se encuentra formulada originalmente por Eichengreen y Hausmann (1999). Constituye uno de los pilares teóricos detrás del diseño de esquemas de independencia del Banco Central en países emergentes. La idea radica, básicamente, en que de algún modo u otro, los mercados financieros internacionales terminan discriminando en contra de los bonos emergentes emitidos en moneda local. El grado de discriminación es tal, que este tipo de bonos nunca son emitidos y los países terminan emitiendo bonos denominados en dólares, lo que los obliga a tener una política cambiaria y genera oportunidades de especulación a agentes privados que se encuentran en posiciones ventajosas para usar y abusar de mecanismos de seguro cambiario implícitos y explícitos.

Las consecuencias del «pecado original» son muy serias, ya que este disminuye la posibilidad de que los países sostengan déficits de cuenta corriente y, por ende, que converjan rápidamente (Özmen 2004). Una de las consecuencias políticas es la llamada hipótesis del «medio excluido» (Frankel et al. 2000), por la cual los países emergentes se ven forzados a fijar su tipo de cambio como un mecanismo para rodear el problema generado por el «pecado» y, por ende, solo países «redimidos» pueden flotar. Además, los efectos de las devaluaciones son complicados debido a que hay efectos positivos (desplazamiento de gasto) que pueden contrarrestar los efectos negativos sobre la solvencia del país (Céspedes et al. 2002). Así pues, es posible para países con niveles moderados de deuda, pero con un grado importante de integración a los mercados mundiales, reducir los efectos del «pecado original».

Hay dos recomendaciones racionales de política económica en este caso. La primera está dirigida a la superación del «pecado original», es decir, a la «redención»; esto requiere un *overkill* institucional diseñado como una estrategia de diferenciación del mercado emergente particular de la masa de países comparables. En un sentido, se trata de verse lo más escandinavo posible, de modo que los mercados de capitales internacionales terminen por olvidar el pasado. La segunda estrategia se conoce como «vivir en el pecado» y consiste en tener una estrategia para reducir la probabilidad de crisis financieras. Esta segunda posibilidad es muy importante, ya que existe muy poca evidencia de países que hayan logrado en efecto superar el «pecado original». Históricamente, solo

algunos de los países que han estado expuestos al pecado original han sido capaces de evitar las crisis, principalmente los países escandinavos y antiguas colonias británicas (Bordo y Meissner 2005a, 2005b).

Existe evidencia de que en el siglo XIX, la mayor parte de los países del mundo parecía emitir sus deudas en libras esterlinas sin mediar la calidad de las instituciones. Paradójicamente, los disciplinados y responsables países escandinavos emitían en libras esterlinas, mientras que imperios extravagantes y fiscalmente irresponsables como Rusia y Austria-Hungría terminaban emitiendo en sus propias monedas (Flandreau y Sussman 2004). Estos autores apoyan la noción de que solamente los países que terminan emergiendo como potencias mundiales pueden escapar al «pecado».

Los tipos de cambio flexibles junto con las fuertes instituciones macroeconómicas no parecen ser suficientes para sobreponerse al «pecado». Más aun, existe la noción de que la redención puede ser únicamente alcanzada por un esfuerzo regulatorio en los mercados financieros globales.

La pregunta relevante para los países emergentes parece ser si será más conveniente intentar una estrategia de *overkill* institucional para sobreponerse al «pecado» o si tiene más sentido implementar una estrategia de «vivir en el pecado». Finalmente, parece relevante entender cuáles son las características institucionales de los mercados de capitales (mecanismos de seguro macroeconómico) que les permitirían a los países emergentes superar el «pecado».

3.5. Credibilidad, anclas nominales e inconsistencia dinámica

La falta de credibilidad de la política monetaria en los mercados emergentes es, naturalmente, una consecuencia del clásico problema de inconsistencia dinámica o de la argumentación de la independencia de objetivos del Banco Central (Barro y Gordon 1983). Aquellos países con sistemas políticos inestables o falta de mecanismos de rendición de cuentas van a estar sujetos a administraciones que jugarán un juego de pozo común (o de tragedia de los comunes) con cada uno sobre el recurso común de la credibilidad. El resultado es que los agentes terminan esperando que los gobiernos utilicen cualquier *trade-off* disponible entre inflación y desempleo y, por ende, terminan haciéndolo cada vez que alguna ventaja de información se los permite. Dado que las ganancias de no hacerlo usualmente son percibidas por futuras administraciones y los votantes medianos no son muy sofisticados en términos económicos, hay pocas razones para no hacerlo. Blinder (2000) aplica una encuesta a banqueros centrales y economistas, y afirma que hay un acuerdo generalizado respecto a que la credibilidad hace menos costosa la inflación, ayuda a mantener baja la

inflación una vez que está baja, resulta más fácil defender la moneda cuando se necesita hacerlo y ayuda a mantener el apoyo político a la independencia del Banco Central.

En relación a la credibilidad de las anclas nominales en los mercados emergentes que han pasado por crisis financieras significativas, se encuentra que no se puede esperar que la recuperación de la credibilidad se alcance únicamente mediante la política monetaria. Además, las tasas de interés flotantes han sido una herramienta relevante en países con un historial de inflación baja, los tipos de cambio fijo han tendido a ser usados en países con un peor historial macroeconómico y las metas de inflación han sido menos frecuentes que cualquier otro tipo de metas monetarias (Berg et al. 2003).

Sin embargo, la historia macroeconómica de América Latina no es solamente sobre la recuperación de la credibilidad de anclas después de crisis, sino que también sobre las dificultades cotidianas de los países en la operatoria de anclas incluso en la ausencia completa de crisis y problemas. Calderón y Schmidt-Hebbel (2003) y Calderón et al. (2004) señalan que la credibilidad es un prerrequisito para la adopción de una política macroeconómica anticíclica. Edwards (1998) –para el caso de Mexico, Chile– y Gurtner (2004) –para el caso de Argentina– han enfatizado los peligros de implementar estabilizaciones agresivas en la ausencia de ganancias previas en credibilidad; aunque ellos usan una medida general de credibilidad, como es el riesgo país, que no muestra necesariamente la credibilidad de las anclas nominales.

La distinción clave es, por supuesto, entre la política monetaria de estado estacionario y la política monetaria de convergencia. Cuando un Banco Central está convergiendo, probablemente debiera tener una actitud mucho más agresiva hacia la inflación. En Chile, por ejemplo, durante su primera década de independencia, el Banco Central usó metas punto que casi siempre se cumplieron. Esto requirió una política monetaria muy activa que actuaba mostrando gran sensibilidad a los indicadores. Desde el año 2000 en adelante, el Banco Central convergió a su estado estacionario inflacionario y, por ende, se movió de una meta punto a un rango.[3]

Debido a que la mayor parte de los países latinoamericanos tiene –o se encuentra en camino a– niveles de inflación de estado estacionario, el diseño del proceso de convergencia de credibilidad es particularmente importante. Es relevante volver a enfatizar que aunque la inflación medible haya convergido

[3] Sin embargo, aunque el rango meta se presenta como permanente, la tolerancia hacia desviaciones desde el rango aún es levemente asimétrico. En teoría, a medida que el Banco Central converja a un nivel de credibilidad de estado estacionario en metas nominales, su reacción frente a fluctuaciones alrededor de la meta se volverá más simétrica.

a algo que se parezca a un rango de estado estacionario, el proceso de convergencia de credibilidad puede aún estar en proceso. Entonces, ¿no debiera el proceso de convergencia de credibilidad ser explícito, por ejemplo, a través de una banda de meta explícitamente asimétrica? Además, si el tema central en la política monetaria de un país emergente es la convergencia de credibilidad, entonces, ¿no debiera ser esta una parte central de los indicadores de rendición de cuentas del Banco Central?, y si ello es así, entonces, ¿cómo se puede medir con relativa transparencia? Faust y Svensson (2001) construyen, sobre la base de Cukierman y Meltzer (1986), un indicador de credibilidad basado en el filtro de Kalman. Puede que estas medidas sean todavía demasiado opacas o controversiales para el público generalizado, pero quizás alguna versión de ellas no es muy complicada para usar en la relación entre las autoridades del Banco Central y sus supervisores en el Parlamento. Esto es de gran trascendencia, ya que la opacidad de la categoría «credibilidad» y la asimetría congénita del modelo Barro y Gordon (1983) pueden combinarse de modo que el Banco Central extienda el período de convergencia de credibilidad más allá de lo óptimo.

3.6. Políticas fuera de equilibrio

Las economías latinoamericanas han pasado una parte importante del tiempo fuera del equilibrio y sustancialmente desviadas de los estados estacionarios durante las últimas décadas. Se podría interpretar la mayor parte de la macroeconomía latinoamericana como una literatura que intenta desarrollar soluciones a este problema. Sin embargo, aún hay una escasez de modelos que sean más explícitos al considerar las diferencias entre el manejo de una economía que fluctúa suavemente alrededor del estado estacionario, manejando la velocidad de una economía que converge hacia el estado estacionario o, crucialmente, revirtiendo la situación de una economía que se aleja. Es enteramente posible que los *trade-off* involucrados en el diseño de la política monetaria puedan no evolucionar linealmente una vez que nos desviamos en forma sustancial de las trayectorias de estado estacionario. Esto puede implicar que las reacciones del Banco Central puedan ser muy diferentes en cada una de estas situaciones. La dificultad, por supuesto, radica en que la modelación macroeconómica con un equilibrio único es lo suficientemente difícil, de modo que la introducción de equilibrios múltiples hace que los modelos sean muy complejos. Construir modelos útiles y simples en este contexto es una ardua tarea.

Estos modelos son difíciles de adaptar y cuando se complican con características de la vida real, se vuelven también bastante difíciles de trabajar.

Sin embargo, hay algunas aplicaciones prácticas de política económica. Un ejemplo es el así llamado «período de intervención especial» del Banco Central de Chile, que es una aplicación del clásico modelo de Krugman (1979) de corridas cambiarias. La idea detrás del modelo es que hay un nivel crítico de reservas que detona una corrida racional contra la moneda de una economía emergente. La aplicación del Banco Central de Chile es la siguiente: aunque Chile tiene un régimen de flotación cambiaria limpio y libre, durante la crisis argentina, el incremento de la aversión al riesgo global que siguió a los ataques de las Torres Gemelas y el miedo especulativo que precedió la instalación en la presidencia de Lula en Brasil, el Banco Central de Chile decretó estos «períodos de intervención especial». Durante estos períodos, el Banco se permitiría intervenciones en el mercado cambiario para evitar cualquier movimiento excesivo fuera del equilibrio, que, presumiblemente, serían el resultado del contagio financiero y no de cambios en los indicadores fundamentales de la economía chilena. Para este efecto, el Banco Central estableció explícitamente el máximo monto de intervención en el mercado que estaba dispuesto a hacer, y este punto estaba bastante más allá que cualquier posible punto de detonación de corridas.

La frecuencia con que las economías latinoamericanas se encuentran a sí mismas lidiando con cambios entre equilibrio o fuertes desviaciones desde el estado estacionario, torna importante la modelación y el diseño de este tipo de políticas en que se establecen reglas contingentes que dan cuenta de la necesidad de cambiar de comportamiento si es que se producen cambios relevantes en las condiciones del mercado.

4. Conclusiones

En este trabajo se ha buscado revisar un conjunto de desafíos de economía política que existen para la política macroeconómica. El objetivo es delinear una agenda de discusión de políticas públicas que conduzca a una más fácil y sustentable aplicación de políticas macroeconómicas óptimas.

A través de las diferentes secciones hemos visto que existe un conjunto relativamente amplio de desafíos para el diseño institucional, cuyas respuestas óptimas pueden cambiar de país en país. Lo que tienen en común los países latinoamericanos es que, habiendo superado ciertas etapas básicas de instituciones y consensos macroeconómicos de «primera generación», necesitan enfrentar un conjunto de dificultades de economía política relativamente sutil, aunque amplio, con el objeto de lograr asentar sus instituciones macroeconómicas y lograr reducir la volatilidad de sus economías.

Referencias

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes, and E. Stein (1996). «Budget Institutions Fiscal Performance in Latin America.» NBER Working Paper Nº 5586.

Alesina, A., I. Angeloni, and F. Etro (2001). «Institutional Rules for Federations.» NBER Working Papers Nº 8646.

Alesina, A., and R. Perotti (1996). «Budget Deficit and Budget Institutions.» NBER Working Paper Nº 5556.

Alesina, A., and L. Summers (1993). «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence.» *Journal of Money Credit and Banking* 25(2), Mayo.

Alesina, A., and G. Tabellini (1987). «Rules and Discretion with Noncoordinated Monetary and Fiscal Policies.» *Economic Inquiry* 25(4), 619-630.

—— (2005). «Why is Fiscal Policy Often Procyclical.» NBER Working Paper Nº 11600.

Anesi, V. (2006). «Earmarked Taxation and Political Competition.» *Journal of Public Economics* 90, 679-701.

Babula, A., and I. Otker-Robe (2002). «The Evolution of Exchange Rate Regimes since 1990: Evidence from De Facto Policies.» IMF Working Paper WP/02/155, Washington D.C.: IMF.

Barro, R. J., and D. B. Gordon (1983). «Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy.» *Journal of Monetary Economics* 12, 101-121.

Berg, A., C. Jarvis, M. Stone, and A. Zanello (2003). «Re-Establishing Credible Nominal Anchors After a Financial Crisis: A Review of Recent Experience.» IMF Working Paper Nº 03/76, April.

Blinder, A. (2000). «Central-Bank Credibility: Why Do We Care? How Do We Build It?» *American Economic Review* 90(5), 1421-1431.

Bordeaux, C. (2006). «Do Legislatures Matter in Budgetary Reform?» *Public Budgeting & Finance* 26(1), 120-142.

Bordo, M. D., and C. M. Meissner (2005a). «Financial Crises, 1880-1913: The Role of Foreign Currency Debt.» NBER Working Paper Nº 11173.

—— (2005b). «The Role of Foreign Currency Debt in Financial Crises: 1880-1913 vs. 1972-1997.» NBER Working Paper Nº 11897.

Borio, C. E. V., and F. Packer (2004). «Assessing New Perspectives on Country Risk.» *BPI Quarterly Review*, diciembre 2004, 47-65.

Brender, A., and A. Drazen (2005). «How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries.» NBER Working Papers 11862, National Bureau of Economic Research.

Brett, C., and M. Keen (2000). «Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes.» *Journal of Public Economics* 75, 315-340.

Buchanan, J. M. (1963). «The Economics of Earmarked Taxes.» *Journal of Political Economy* 71 (5), 457-469.

Calderón, C., and K. Schmidt-Hebbel (2003). «Macroeconomic Policies and Performance in Latin America.» *Journal of International Money and Finance* 22, 895-923.

Calderón, C., R Duncan, and K. Schmidt-Hebbel (2004). «Institutions and Cyclical Properties of Macroeconomic Policies.» Working Papers Central Bank of Chile 285, Central Bank of Chile.

Canache, D., and M. E. Allison (2005). «Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies.» *Latin American Politics & Society* 47(3), 91-111.

Catao, L., and B. Sutton (2002). «Sovereign Defaults: The Role of Volatility.» IMF Working Paper WP/02/149.

CEPAL (2007). «Visiones de Desarrollo en América Latina.» J. L. Machinea y N. Serra (eds.). Santiago: CEPAL.

Céspedes, L. F., R. Chang, and A. Velasco (2002). «Dollarization of Liabilities, Net Worth Effects and Optimal Monetary Policy.» In J. Frankel and S. Edwards (eds.). *Preventing Crises in Emerging Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 559-591.

Ciocchini, F., E. Durbin, and D. T. C. Ng (2003). «Does Corruption Increase Emerging Market Bond Spreads?» *Journal of Economics & Business* 55, 503-528.

Cukierman, A. (2006). «Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions: Past, Present, and Future.» Central Bank of Chile Working Paper Nº 360.

Cukierman, A., and A. Melzer (1986) «A Theory of Ambiguity, Credibility and Inflation under Discretion and Asymmetric Information.» *Econometrica*, Vol. 54, 1099-1128.

De Figueiredo, R., and B. Weinsgast (2005). «Self-Enforcing Federalism.» *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 21, Nº 1, 103-135.

De Gregorio, J. (2007). «Defining Inflation Targets, the Policy Horizon and the Output-Inflation Trade-off.» Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile, Nº 415, Marzo.

De Mello Jr., L. R. (2005). «Globalization and Fiscal Federalism: Does Openness Constrain Subnational Budget Imbalances?» *Public Budgeting & Finance* 25(1), 1-14.

Edwards, S. (1998). «Capital Inflows into Latin America: A Stop-Go Story?» NBER Working Papers 64, March.

Edwards, S., and R. Rigobon (2002). «Currency Crises and Contagion: an Introduction.» *Journal of Development Economics* 69, 307-313.

Eichengreen, B., and R. Hausmann (1999). «Exchange Rates and Financial Fragility.» NBER Working Paper Nº 7418, November.

Eichengreen, B., R. Hausmann, and U. Panizza (2003). «Currency Mismatches, Debt Intolerance and Original Sin: Why they Are not the Same and Why it Matters.» NBER Working Paper Nº 10036.

Eklund, P. (1972). «A Theory of Earmarking Appraised.» *National Tax Journal* 15(2), 223-228.

Ehrhart, K., R. Gardner, C. Keser, and J. von Hagen (2001). «Budget Processes: Theory and Experimental Evidence.» CEPR Discussion Paper Nº 2661. London, Centre for Economic Policy Research.

Faust, J., and L. Svensson (2001). «Transparency and Credibility: Monetary Policy with Unobservable Goals.» *International Economic Review* 42(2), 369-397.

Filc, G. y C. Scartascini (2006). «Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario.» En M. Braun, G. Uña y L. Diaz Frers (eds.). *El Congreso y el presupuesto nacional en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, 157-184.

Flandreau, M., and N. Sussman (2004). «Old Sins: Exchange Rate Clauses and European Foreign Lending in the 19th Century.» CEPR Working Paper Nº 4248, February.

Forbes, K. J., and R. Rigobon (2001). «Contagion in Latin America: Definitions, Measurement, and Policy Implications.» *Economia* 1 (2), 1-46.
Frankel, J. A., S. L. Schmukler, and L. Serven (2002). «Global Transmission of Interest Rates: Monetary Independence and Currency Regime.» NBER Working Paper 8828, March.
Gavin, M., and R. Perotti (1997). «Fiscal Policy in Latin America.» NBER Macroeconomics Annual 1997.
Grossman, G. M., and E. Helpman (2006). «Separation of Powers and the Budget Process.» NBER Working Paper Nº 12332.
Gurtner, F. (2004). «Why did Argentina's Currency Board Collapse?» *The World Economy* 27(5), 679-697.
IMF (2001). «World Economic Outlook: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability.» IMF World Economic and Financial Surveys, May.
Kaminsky, G. L., C. M. Reinhart, and C. A. Végh (2004). «When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies.» NBER Working Paper Nº 10780.
Kaufmann, D. (2003). «Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy.» World Bank Discussion Draft March 11.
Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2005). «Governance Matters IV: Governance Indica-tors for 1996-2004.» World Bank Policy Research Paper 3630, June.
—— (2006). «A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2006 Worldwide Governance Indicators.» The World Bank.
Krugman, P. (1979). «A Model of Balance of Payments Crises.» *Journal of Money, Credit, and Banking* 11, 311-325.
Lambertini, L., and R. Rovelli (2001). «Independent or Coordinated? Monetary and Fiscal Policy in EMU.» Università di Bologna, Mimeo.
—— (2003). «Monetary and Fiscal Policy Coordination and Macroeconomic Stabilization. A Theoretical Analysis.» Università di Bologna, Mimeo.
Leite, C., and J. Weidmann (1999). «Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth.» IMF Working Paper WP/99/85.
McCleary, W. A., and E. Uribe (1990). «Earmarking Government Revenues in Colombia.» Policy Research Working Paper Series 425, The World Bank.
McCleary, W. (1991). «The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience.» *Oxford Journals, Social Sciences, World Bank Research Observer* 6(1), 81-104.
McCulloch, R., and R. Di Tella (2002). «Why doesn't Capitalism Flow to Poor Countries?» Harvard NOM Research Paper Nº 02-43, Princeton University Woodrow Wilson School Working Paper Nº 02-12.
McMahon, W. W., and C. M. Sprankle (1970). «A Theory of Earmarking.» *National Tax Journal* 23(3), 255-261.
—— (1972). «Earmarking and the Theory of Public Expenditure.» *National Tax Journal* 25, 229-230.
Mundell, R. (1962). «The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rates.» *Staff Papers*, International Monetary Fund (Washington D.C.) 9 (March), 70-9.
—— (1963). «Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates.» *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29 (Nov.), 475-485.

Oates, W. E. (1999). «An Essay on Fiscal Federalism.» *Journal of Economic Literature* 37(3), 1120-1149.
—— (2005). «Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism.» *International Tax and Public Finance* 12(4), 349-373.
Özmen, E. (2004). «Current Account Deficits, Macroeconomic Policy Stance and Governance: An Empirical Investigation.» ERC Economics Working Paper Nº 04/14, October.
Pavlova, A., and R. Rigobon (2005). «Wealth Transfers, Contagion, and Portfolio Constraints.» NBER Working Paper Nº 11440.
Qian, Y., and B. R. Weingast (1997). «Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.» *Journal of Economic Perpectives* 11(4), 83-92.
Reinhart, C. M., K. S. Rogoff, and M. A. Savastano (2003). «Debt Intolerance.» NBER Working Papers 9908.
Rigobon, R., and D. Rodrik (2004). «Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships.» NBER Working Papers 10750.
Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
—— (2008). «Second-Best Institutions.» NBER Working Papers 14050, June.
Schmidt-Hebbel, K. (2006). «La gran transición de regímenes cambiarios y monetarios en América Latina.» Economic Policy Papers Central Bank of Chile Nº 17.
Schumpeter, J. (1939). «*Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*». New York: McGraw-Hill.
—— (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
Shi, M., and J. Svensson (2006) «Political Budget Cycles: Do they Differ across Countries and why?» *Journal of Public Economics* 90 (8-9), 1367-1389.
Stock, J.H., and M.W. Watson (2002). «Forecasting Using Principal Components from a Large Number of Predictors.» *Journal of the American Statistical Association* 97, 1167-1179.
Talvi, E., and C. A. Végh (2005). «Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries.» *Journal of Development Economics* 78(1), 156-190.
Van Aarle, B., G. Di Bartolomeo, J. Engwerda, and J. Plasmans (2002). «Staying Together or Breaking Apart: Policy-makers' Endogenous Coalitions Formation in the European Economic and Monetary Union.» CESifo Working Paper Series CESifo Working Paper Nº 748, CESifo GmbH.
Van Aarle, B., J. Engwerda, and J. Plasmans (2001). «Monetary and Fiscal Policy Interaction in the EMU: A Dynamic Game Approach.» CESifo Working Paper Series CESifo Working Paper Nº 437, CESifo GmbH.
Volden, C. (2002). «Delegating Power to Bureaucracies: Evidence from the States.» *Journal of Law, Eco-nomics & Organization* 18(1), 187-220.
Von Hagen, J., and I. J. Harden (1995). «Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline.» *European Economic Review* 39 (3-4), 771-779.
Von Hagen, J., and S. Mundschenck (2003). «Fiscal and Monetary Policy Coordination in EMU.» *International Journal of Finance & Economics* 8(4), 279-295.
Wilkinson, M. (1994). «Paying for Public Spending: Is there a Role for Earmarked Taxes?» *Fiscal Studies* 15(4), 119-135.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Mario Marcel y Elizabeth Rivera

Introducción 265

1. Recursos públicos y gasto social 267
   1.1. Gasto público 267
   1.2. Ingresos fiscales 268
      Carga tributaria 268
      Composición de los ingresos tributarios 270
      Ingresos no tributarios 272
      Volatilidad de los ingresos fiscales 273
   1.3. Balance preliminar 274

2. La economía política del financiamiento fiscal 275
   2.1. Hipótesis alternativas sobre los determinantes de la recaudación y el gasto fiscal 275
   2.2. Reformas tributarias 276
   2.3. La maldición de los recursos naturales 280
   2.4. Escasez y eficiencia de la política social 282
   2.5. Algunas conclusiones 285

3. Voz política y demanda por servicios sociales 286
   3.1. Determinantes sociopolíticos del gasto social 286
   3.2. Demanda por participación estatal en la provisión de servicios sociales en América Latina 287
      Demandas nacionales 287
      Preferencias según sectores de la población 289

3.3. Prospectiva del gasto social en América Latina 292
Marco conceptual 292
Cambios sociodemográficos y demandas sobre el Estado 293
Cambios sociodemográficos e inercia del gasto social 297
3.4. La dinámica política y financiera del gasto social 304

4. Elementos para una nueva agenda fiscal y social 306

Referencias 310

Introducción

Habitualmente se argumenta que una de las principales funciones del Estado en el mundo de hoy es reducir las desigualdades que produce el libre funcionamiento de los mercados. En la mayor parte de los países, el Estado actúa como instrumento de las instituciones democráticas representativas para proveer bienes y servicios públicos de acuerdo con las preferencias ciudadanas.

Sin embargo, el papel y el tamaño del Estado no siempre han sido los mismos, sino que han cambiado a lo largo del tiempo. Dichos cambios no han sido solo el producto de determinados proyectos políticos, sino que, en gran parte, fueron fruto de fenómenos y hechos de gran impacto. Por ejemplo, el desarrollo del Estado de Bienestar está marcado por el fenómeno de dos guerras mundiales, la consolidación de la democracia como sistema político, el movimiento sindical y la Guerra Fría. Del mismo modo, la actual discusión sobre política fiscal y social está influenciada por la globalización, la transición demográfica, el predominio de la cultura y los valores estadounidenses, la sociedad del conocimiento y el sorprendente dinamismo de China e India.

Si el Estado es importante para reducir la pobreza, absorber los costos sociales del funcionamiento de los mercados y reducir las desigualdades, lo que más llama la atención en los países latinoamericanos es, precisamente, la debilidad de sus Estados. Estos manejan menos recursos que los que tenían los actuales países desarrollados 50 años atrás y, por ende, son inferiores a los que corresponderían a su nivel de desarrollo actual. Al mismo tiempo, siendo estos recursos escasos, se aprecian notorias ineficiencias, filtraciones y clientelismo en su administración.

Por algún tiempo, la forma de enfrentar esta discusión estuvo delimitada por el llamado enfoque de las políticas públicas, en el cual la capacidad de los

Estados para generar mayor bienestar estaba determinada por lograr el diseño técnico apropiado para sus programas sociales y sus sistemas tributarios. El rol de la política parecía estar restringido a generar líderes del cambio y el respaldo legislativo para sacar adelante reformas estructurales. Sin embargo, en muchas de estas experiencias, los programas sociales no fueron más que un paliativo para ajustes y reestructuraciones, sin que se observaran grandes cambios en materia de pobreza y equidad. Las demandas sociales comenzaron a superar la capacidad de los gobiernos para ofrecer respuestas, en tanto que las reformas debieron acomodar intereses corporativos para ser aprobadas, debilitándose significativamente su impacto. La política pasó de ser un elemento de contexto para transformarse en un enemigo interno de las reformas, y en muchos países el electorado se cansó de escuchar promesas de bienestar a cambio de esfuerzos de largo plazo.

El auge de los *commodities*, que se prolongó hasta mediados de 2008, exacerbó esta situación. Mientras unos gobiernos utilizaron las holguras transitorias para alimentar retóricos proyectos políticos y acumular poder, otros se enfrentaron a la exasperación de pueblos que contrastaban la abundancia financiera con sus necesidades inmediatas.

Hoy, muchos países latinoamericanos parecen estar capturados en un círculo vicioso en el que la ineficiencia y el patrimonialismo restan legitimidad a la acción estatal, lo que impide incrementar los recursos fiscales, y estas limitaciones impiden desarrollar políticas más eficaces. La historia reciente de la región está plagada de esfuerzos por salir de esta situación por medio de reformas tributarias frustradas y nuevos programas sociales, muchos de los cuales se han visto malogrados por vetos políticos, soluciones de compromiso o ineficiencias en su implementación.

¿Cómo romper este círculo vicioso? ¿Cómo lograr que el Estado se transforme en un agente efectivo de equidad, sin arriesgar desequilibrios políticos o económicos que luego reviertan la situación? ¿Cómo generar más recursos públicos en economías caracterizadas por la informalidad y la desconfianza hacia el Estado? ¿Cómo obtener responsabilidad fiscal ante demandas sociales tan apremiantes? Estas son algunas de las preguntas que intentaremos responder en este capítulo.

Para ello argumentaremos que tanto las finanzas públicas como las políticas sociales no actúan en un vacío político y que estas están profundamente interrelacionadas. En otras palabras, buscaremos demostrar que ingresos y gastos no solo son dos lados del balance fiscal, sino dos manifestaciones de una misma realidad política y económica caracterizada por la desigualdad en el poder y la voz política de actores clave.

Junto con ello argumentaremos que esta situación está lejos de constituir un estado estacionario. Mostraremos que en la región están en marcha profundos

procesos de cambio político, económico, cultural y demográfico que modificarán la situación actual. El futuro de las políticas fiscales y sociales depende en buena medida de la capacidad de reconocer estos cambios y darles un curso constructivo en lugar de conflictivo.

En la próxima sección se analiza la situación de las finanzas públicas, mostrando qué factores explican el nivel y composición de los ingresos y gastos públicos en los países de América Latina. La sección siguiente analiza la economía política de las finanzas públicas y el gasto social en la región, argumentando que las decisiones en ambas esferas están entrelazadas y vinculadas a su vez con la distribución de voz política y poder de veto en los países. En la tercera sección se argumenta que esta situación es especialmente insostenible a la luz de cambios políticos, económicos, culturales y demográficos en marcha. El comprender estos procesos y actuar a tiempo puede marcar la diferencia entre el conflicto y el despegue social en América Latina. Finalmente, la cuarta sección extrae algunas conclusiones para el diseño de políticas fiscales y sociales en América Latina.

1. Recursos públicos y gasto social

1.1. Gasto público

El hecho de que el tamaño del Estado –expresado como la relación gasto público/PIB o carga tributaria– esté positivamente correlacionado con el nivel de desarrollo de los países, es un fenómeno que viene siendo documentado y estudiado en la literatura económica desde mediados del siglo XX. La comparación de las actuales cifras para el conjunto de América Latina y los países desarrollados de la OCDE parecen confirmar esta relación.

En América Latina, el gasto promedio del gobierno general de los países de la región alcanzaba a mediados de la década de 2000 un 25% del PIB. Esta cifra es cerca del 60% del gasto público en los países desarrollados (40% del PIB). Si esta comparación se hace a nivel del gasto público por habitante, la diferencia entre América Latina y el mundo desarrollado es de 1 a 20.

Aunque parte de esta brecha podría explicarse por el distinto nivel de desarrollo de los países, no obstante, lo que hace especial al caso latinoamericano es que el tamaño del sector público tiende a ubicarse incluso por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo. En efecto, según un estudio reciente del Banco Mundial (Perry et al. 2006), la mayor parte de los países de la región contaban con Estados cuyo peso relativo se ubicaba entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo.

Por cierto, al interior de la región existen diferencias importantes en el tamaño de los Estados. Mientras en Argentina, Brasil y Uruguay el gasto público se ubica en torno al 30%, acercándose a los países desarrollados con Estados más pequeños, en Guatemala y El Salvador el gasto público no supera el 15% del PIB.

El gasto social es el componente más importante del gasto público en América Latina, con un promedio simple de 48% del gasto público total, cifra muy similar a la que se observa en los países más desarrollados. En relación al PIB, el gasto público social en los países de América Latina alcanza alrededor de 11,5% (mediana). Esta cifra representa solo el 45% del gasto social de los países de la OCDE (excluido México), cuyo gasto público social se ubicaba en torno al 29% del PIB en 2003.[1]

Al interior de la región existe una variación significativa en la importancia del gasto social, la que fluctúa entre menos del 10% del PIB en Ecuador, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y alrededor del 20% del PIB en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay.

1.2. Ingresos fiscales

Carga tributaria

Las diferencias observadas entre América Latina y el mundo desarrollado son aun más marcadas para la carga tributaria. En efecto, alrededor de 2005 la media del peso relativo de la recaudación tributaria del gobierno general (carga tributaria) en la región se ubicaba en 16% del PIB, cifra que no llegaba a la mitad de su equivalente en los países desarrollados de la OCDE.

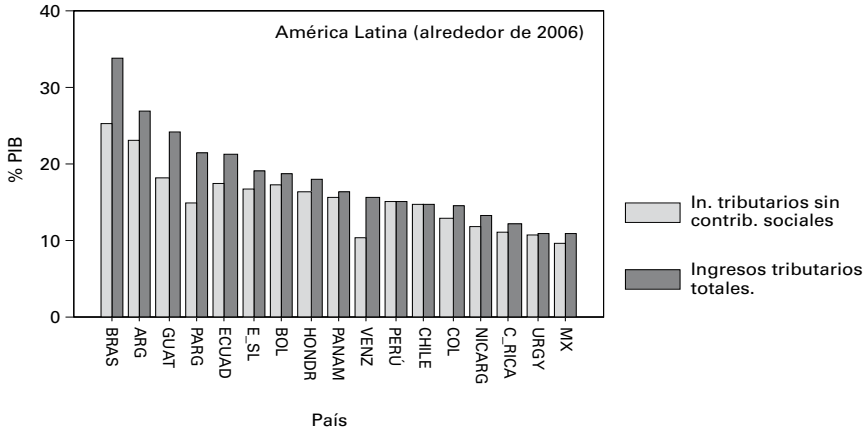
Brasil es el único país de la región que presenta un nivel de ingresos tributarios similar al de la OCDE. Por su parte, Argentina y Uruguay muestran un nivel de ingresos como porcentaje del PIB similar a Japón (27,4%) y Estados Unidos (28,2%) (Cetránlogo y Gómez Sabaini 2007a; De Cesare y Lazo 2008).

La dispersión de la carga tributaria de los países en torno a la media latinoamericana es grande: el rango de variación entre el país que posee un mayor nivel de ingresos tributarios (Brasil) y los de menor carga tributaria (México y Paraguay) es de 22 puntos porcentuales. Si la comparación incluye las contribuciones a la seguridad social, estas diferencias se acentúan, pues los países de mayor carga tributaria (Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica) recaudan entre 4% y 9% del PIB, mientras que en países de baja carga tributaria (El Salvador,

[1] Para observar comparaciones sobre niveles de gasto social, ver Meller y Lara (2009).

Guatemala y Paraguay), la baja cobertura previsional hace que la recaudación de cotizaciones previsionales por el sector público sea mínima.

Gráfico Nº 1
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB (2006)
(c/s contribuciones sociales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES-CEPAL 2007.

Esta situación es ratificada por De Cesare (2008) y Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007a), quienes indican que en América Latina no parece haber una relación clara entre tributación y grado desarrollo relativo:

> Los países con mayor nivel de PIB por habitante no coinciden con los de mayor presión tributaria. De los seis países con más de US$ 8.000 por habitante (medido en precios de paridad) solo Argentina, Brasil y Uruguay se encuentran entre los de mayor presión; Chile presenta un nivel de carga intermedio, mientras que Costa Rica y México recaudan menos de 15% del PIB. (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007a:20)

Como veremos más adelante, esta diversidad se debe en parte a que algunos países de la región (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela) tienen importantes fuentes de financiamiento no tributarias.[2]

Los ingresos tributarios totales crecieron en el equivalente a 4,5% del PIB en los últimos 16 años; no obstante, mientras Brasil y Argentina muestran un aumento sustantivo de sus ingresos tributarios, México y Venezuela presentan una

[2] «Explotación de hidrocarburos en Ecuador, México y Venezuela; minería en Chile y Colombia; producción eléctrica en Paraguay y la administración del Canal de Panamá, en Panamá» (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007a:17).

tendencia a la disminución. A su vez, un grupo de países que en 1990 contaba con una presión tributaria inferior al 10% –Paraguay, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Perú, Colombia y Ecuador– han logrado incrementos relativamente mayores hacia 2006, indicando algún grado de convergencia en la región, aunque dentro de un panorama de limitada fiscalidad.

Composición de los ingresos tributarios

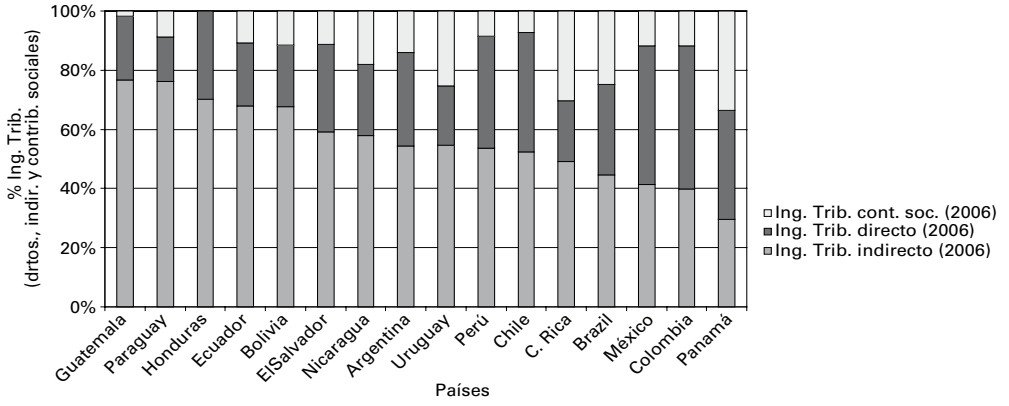
El componente más importante de la recaudación tributaria en América Latina son los impuestos indirectos, cuya recaudación en promedio representa el 9,8% del PIB (ILPES 2007). En 12 de los 17 países de América Latina incluidos en este documento, los ingresos tributarios indirectos representan más del 50% del total de los ingresos tributarios (Gráfico Nº 2). En los países de la OCDE, los impuestos indirectos representan menos de un tercio de la recaudación tributaria, siendo mucho más importantes los impuestos directos, con un 42% de la recaudación total.

En gran parte de los países de América Latina, los ingresos tributarios directos representan entre el 20% y el 30% de los ingresos tributarios totales. Únicamente en los casos de Colombia, México y Panamá, los ingresos tributarios directos son mayores a los indirectos y ello ocurre, al menos en los dos primeros, debido a los gravámenes a industrias productoras de recursos naturales no renovables.

Gráfico Nº 2

INGRESOS TRIBUTARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS
Y CONTRIBUCIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA (2006)

(% de los ingr. tributarios: directos, indirectos y contrib. sociales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES (2007) y CEPAL (2008).

La recaudación de los impuestos directos e indirectos creció dos y tres puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2006, respectivamente. En el caso de los impuestos directos, solo cinco países presentan un incremento significativo (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú), mientras que Venezuela los reduce significativamente.[3] En cambio, la recaudación de los impuestos indirectos creció en casi todos los países, con la excepción de Chile, México y Panamá.

La recaudación de impuestos directos en América Latina alcanza a 5,5% del PIB. Esto representa una brecha de 10 puntos porcentuales con respecto a los países desarrollados de la OCDE en 1994 y 2003. En cambio, el promedio de la recaudación tributaria indirecta es similar para ambos grupos de países. Esto ha llevado a argumentar que la baja carga tributaria sobre la renta y el patrimonio «explica más de la mitad de las diferencias en la carga tributaria total entre América Latina y la OCDE; si se considera únicamente la carga tributaria sin contribuciones a la seguridad social, la diferencia en aquel grupo de impuestos explica la casi totalidad de la brecha entre ambas regiones» (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007b:28). Una conclusión similar alcanzan Perry et al. (2006), quienes identifican los impuestos directos como la principal causa de la brecha de la recaudación tributaria. Según Tanzi (2004), esta diferencia se produjo esencialmente con el gran crecimiento de los impuestos directos en los países de la OCDE entre 1937 y 1980.[4]

Las diferencias en la importancia de recaudación de la tributación directa no dependen tanto de las tasas como de las bases sobre las que se aplican. Como puede apreciarse en el Cuadro Nº 1, mientras la mayor parte de los países de la región aplican tasas marginales máximas en los impuestos a los ingresos personales superiores al 30%,[5] en la mayoría de los países para los que existen cifras de recaudación esta no supera el 2% del PIB. En el caso de la OCDE, las tasas marginales máximas en el año 2006, en comparación con el año 1985/1986, disminuyeron desde el 53% al 43%, en promedio, pero recaudan 15% del PIB.

---

[3] Aumento de los ingresos tributarios directos sobre 3,5 puntos porcentuales de PIB en el año 2006 en comparación con 1990.

[4] En 1937, los impuestos directos recaudaban apenas el 3,4% del PIB y eran inferiores a los indirectos. Hacia 1960, la recaudación de ambos tipos de impuestos había aumentado significativamente, pero la de los impuestos directos lo había hecho más, equiparando la carga de ambos tipos de impuestos en alrededor de 10% del PIB. Hacia 1980, los impuestos directos aumentaron su peso relativo en otros cinco puntos del PIB, mientras los impuestos indirectos permanecían constantes.

[5] La tasas marginales del impuesto personal disminuyeron desde un promedio regional de 49,5% en 1985/1986 hasta 28,1% en el año 2005 (Cetrángolo y Gómez-Sabaini 2007b).

Cuadro Nº 1
IMPUESTOS DIRECTOS EN AMÉRICA LATINA

	Tasa marginal máxima Impuesto a la renta (%)		*Ingresos tributarios directos (familias) (Gobierno Central) % del PIB*		*Ingresos tributarios directos % del PIB (2006)*
Argentina	35	(2006)	s/d		8,48
Bolivia	12	(2006)	0,3	(2004)	3,47
Brasil	27,5	(2006)	4,1	(2004)	10,32
Chile	40	(2006)	1,1	(2004)	7,56
Colombia	22,07 a/	(2006)	0,2	(1999)	9,19
Costa Rica	25	(2006)	s/d		4,40
Ecuador	25	(2006)	s/d		2,80
El Salvador	30 b/	(2006)	1,2	(2000)	4,32
Guatemala	31	(2006)	s/d		2,37
Honduras	25	(2006)	1,2	(2000)	4,53
México	32	(2006)	2,4	(2002)	5,09
Nicaragua	30	(2006)	s/d		5,13
Panamá	30	(2006)	1,7	(2004)	5,77
Paraguay	10 c/	(2006)	s/d		1,84
Perú	30	(2006)	1,4	(2002)	6,78
Uruguay	n/a	(2006)	s/d		4,84
Venezuela	34 d/	(2006)	s/d		7,08

a/ En el último intervalo de la tabla, el impuesto será el que figure más el 35% de la renta gravable que exceda de $77 millones para 2002, de $84,3 millones para 2003 y de $96 millones para 2004, 2005 y 2006.
b/ El impuesto resultante tras aplicar las tasas correspondientes no podrá ser, en ningún caso, superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente en cada ejercicio.
c/ El impuesto entró en vigor el 1 de enero de 2006. Sin embargo, su implantación será gradual, considerando la incorporación de nuevos contribuyentes año a año, según sus ingresos anuales, desde 120 salarios mínimos en 2006 hasta 36 salarios en 2013.
d/ Las personas naturales que realicen actividades mineras o de hidrocarburos y similares, serán gravadas con tasas del 60% y 50%, respectivamente.
n/a No se aplica
Fuente de datos impuestos a la renta: datos oficiales de los países sistematizados por el ILPES (2006), CEPAL (2006) e ILPES (2007).

En tales circunstancias, la causa de la menor recaudación en América Latina se debe encontrar en altos mínimos exentos, en una multiplicidad de franquicias, en los altos niveles de elusión y en la evasión derivada de la informalidad económica.

Ingresos no tributarios

Tal como se señala previamente, un número importante de Estados de América Latina complementa sus ingresos tributarios con rentas de recursos naturales. Tal es el caso de México, Venezuela y Ecuador, para los cuales los ingresos del petróleo representan más de un tercio de sus ingresos fiscales. Más atrás les

siguen Colombia, Bolivia y Chile, con ingresos provenientes de recursos naturales que se ubican entre el 5% y el 20% de los ingresos fiscales totales.

Dichos países, sin embargo, no cuentan con Estados más grandes ni con políticas sociales más generosas. Al contrario, en México, Venezuela y Ecuador el gasto público total promedia un 22% del PIB y el gasto social es alrededor de un 10% del PIB, ambas cifras inferiores al promedio de los países de la región. En parte, la menor carga tributaria en estos tres países se explica por mayores exenciones y franquicias tributarias, que hacen que en estos países los gastos tributarios estimados se ubiquen entre los más altos de la región (Cuadro Nº 2).

Cuadro Nº 2

INGRESO FISCAL NO TRIBUTARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB Y AÑO AL QUE CORRESPONDE

Países	*G. Tributario % del PIB*	*Año*
Argentina	1,6	2007
Brasil	1,4	2004
Chile	4	2007
Colombia	4	2005
Ecuador	4,9	2000
Guatemala	7,3	2000
México	6,7	2005
Perú	2,2	2006

Fuente: ILPES (2007), CEPAL (2008).

Volatilidad de los ingresos fiscales

La dependencia de los ingresos fiscales respecto de los recursos naturales y de la tributación indirecta han impuesto un carácter altamente cíclico a las finanzas públicas. La incapacidad de la mayoría de los países para ahorrar en períodos de abundancia y el fluctuante acceso a la liquidez, han determinado que el principal mecanismo de ajuste de las finanzas públicas en el corto plazo haya sido el gasto público primario, con un comportamiento fuertemente procíclico.

De esta manera, del crecimiento de cerca de 4% del PIB en los ingresos fiscales entre 1990 y 2005, la mitad se destinó a reducir el déficit fiscal y la otra mitad a elevar el gasto primario. El crecimiento de 2,5% del PIB del gasto social se nutrió en cuatro quintas partes del crecimiento del gasto primario y el quinto restante de la reducción en otros componentes del gasto, particularmente de la inversión pública.

Las cifras anteriores sugieren, en consecuencia, que el gasto social en la región está fuertemente determinado por el gasto primario del gobierno y este,

a su vez, lo está por los ingresos fiscales. Esto ocurre tanto respecto de la evolución en el tiempo de estos agregados fiscales como respecto de las diferencias observadas entre los países. El comportamiento de los ingresos fiscales y, en particular, de los ingresos tributarios, puede ayudar a entender las características observadas previamente en gasto social en los países de América Latina.

1.3. Balance preliminar

Los antecedentes examinados en este capítulo indican que la relación entre desarrollo económico, finanzas públicas y gasto social no se presta para generalizaciones fáciles en América Latina. En particular, el desarrollo relativo de los países de la región y los niveles de necesidad, dados por la incidencia de la pobreza, ayudan poco a explicar el volumen del gasto social y su distribución.

No obstante, los datos recopilados y las comparaciones con los países desarrollados permiten identificar algunos «hechos estilizados» que ayudan a perfilar la especial dinámica de las finanzas públicas en la región. Entre estos podemos identificar los siguientes:

- Un determinante del nivel, distribución y evolución del gasto social es el sistema tributario. A este respecto, América Latina se caracteriza por una baja carga tributaria, fuertemente sesgada a la tributación indirecta. Esto limita la progresividad del financiamiento fiscal y vuelve las finanzas públicas más sensibles al ciclo económico. La mayor debilidad de la tributación directa en la región es producto de estrechas bases tributarias, múltiples exenciones y franquicias, alta informalidad económica y una débil capacidad de fiscalización.
- Un segundo factor que incide sobre la débil fiscalidad de varios países de América Latina es la dependencia de recursos naturales como fuente de financiamiento fiscal. En general, se observa que los países que mayores recursos captan de estas fuentes no tienen Estados mayores, sino cargas tributarias menores. En otras palabras, los beneficiarios de los ingresos fiscales provenientes del petróleo, el cobre o la generación eléctrica no son necesariamente los más pobres, sino quienes deberían pagar mayores impuestos.
- Pese a estos factores, los países de América Latina han logrado algunos avances importantes en materia de finanzas públicas en los últimos años. Así, desde 1990 la carga tributaria ha aumentado, en promedio, en alrededor de 5% del PIB. Este incremento ha permitido reducir drásticamente los desequilibrios fiscales y aumentar el gasto social en alrededor de un 2,5% del PIB. No obstante, a la luz de las necesidades sociales de la región, estos logros parecen aún insuficientes.

2. La economía política del financiamiento fiscal

2.1. Hipótesis alternativas sobre los determinantes de la recaudación y el gasto fiscal

Como se ha argumentado anteriormente, una razón fundamental que explica el menor tamaño relativo del Estado y el bajo gasto social en América Latina está en su financiamiento, en particular, en la baja carga tributaria, brecha que se concentra especialmente en los impuestos a la renta. Nuestros antecedentes permiten descartar de partida que la menor carga tributaria sea una necesidad del propio proceso de desarrollo –como el estimular la inversión– o un producto del mismo –como los bajos ingresos de la población. En este sentido, la menor carga tributaria y su sesgo hacia los impuestos indirectos no ha generado un impacto positivo hacia un mayor crecimiento económico ni mayor equidad en América Latina.

Diversos autores han sostenido que la carga tributaria de los países no responde a una relación mecánica con el crecimiento; de hecho, se ha argumentado que no existe un modelo económico que explique los resultados de la política tributaria, debiendo recurrirse, en cambio, a esquemas interpretativos que pertenecen al ámbito de la economía política. Estos esquemas sugieren tres interpretaciones alternativas respecto de los determinantes de la evolución de los sistemas tributarios.

Una primera interpretación, que podemos denominar de *legitimidad*, argumenta que los ciudadanos de la región tienen una baja disposición a pagar más impuestos porque no le reconoce al Estado las capacidades para hacer un buen uso de los recursos. Esta tesis, en buena medida respaldada por varios estudios del Banco Mundial, identifican la ineficiencia estatal, el clientelismo político y la corrupción como factores que erosionan la legitimidad del Estado para administrar recursos públicos (Perry et al. 2006). Esta pérdida de legitimidad otorgaría una suerte de *sello de legitimidad* a la evasión tributaria y a la informalidad. De hecho, este argumento está emparentado con las tesis sostenidas por el propio Banco Mundial respecto de las causas de la informalidad en América Latina (World Bank 2007): el desequilibrio entre costos y beneficios de formalizar una actividad económica generado por el exceso de burocracia y corrupción.

Una segunda interpretación, que podemos denominar de *reciprocidad*, sostiene que las personas están más dispuestas a pagar impuestos cuando perciben los beneficios que reporta la acción del Estado. De acuerdo a este enfoque, los problemas para elevar los impuestos en América Latina no se agotarían en la ineficiencia o en la corrupción, sino en el propio diseño de los programas públicos (Lindert 2004). En efecto, programas complejos en su administración,

de duración y cobertura limitada, altamente focalizados en segmentos sociales o geográficos y con beneficios inciertos, constituirían un pobre incentivo para respaldar impuestos directos de amplia base. Este argumento sería especialmente válido para las clases medias, que en las últimas décadas han tendido a sentirse perjudicadas por las reformas en las políticas públicas de muchos países de la región (Solimano 2005).

Una tercera interpretación, que podríamos catalogar como *patrimonialista*, sostiene que la dificultad para elevar la carga tributaria en América Latina deriva de la resistencia de grupos corporativos con el poder suficiente como para bloquear reformas que amenazan sus intereses. De este modo, las reformas tributarias se enfrentarían al tradicional problema de economía política de contraponer beneficios difusos a costos concentrados en grupos con gran poder e influencia sobre el sistema político.

Las interpretaciones anteriores no son necesariamente excluyentes entre sí y sería conveniente verificar su validez empírica. Para este efecto, en la sección siguiente se analizan en profundidad tres experiencias observables en la región: (i) las reformas tributarias, (ii) el efecto de la dependencia fiscal de recursos naturales no renovables, (iii) la dinámica de la política social y su financiamiento en países con Estados particularmente pequeños.

2.2. Reformas tributarias

En el último decenio, varios países de América Latina intentaron efectuar reformas tributarias con el objeto de elevar la recaudación, ya sea para fortalecer el gasto fiscal, equilibrar las finanzas públicas o ambos.[6] No obstante, parte importante de estas reformas fracasaron en su intento, ya sea porque no lograron la aprobación de parte de la legislatura, porque fueron sujeto de múltiples modificaciones, o porque luego de ser aprobadas fueron bloqueadas por fallos judiciales. Entre los ejemplos recientes de reformas tributarias frustradas se cuentan los de Chile (2003), Colombia (2004), Costa Rica (2006), Guatemala (1999), México (2003) y Paraguay (2006).

Lora y Cárdenas (2007) plantean que, en general, en la región las reformas propuestas por los gobiernos han buscado mejorar la neutralidad y la equidad horizontal, reduciendo diferencias de tratamiento entre sectores y eliminando incentivos y exenciones. Desde una perspectiva crítica, se plantea que el proceso

[6] Por reformas tributarias entendemos proyectos que involucran una modificación sustantiva en las tasas o bases tributarias, con el objeto de lograr modificaciones sustantivas de la recaudación, usualmente superiores a 1% del PIB.

anterior tiene sentido si los beneficios que producen las reformas tributarias están acompañadas de medidas dirigidas a fortalecer la gestión del gasto público (Thirsk 1991).

Este fue el sentido fundamental de la reforma tributaria propuesta a mediados de la administración del Presidente Ricardo Lagos en Chile, cuyo objetivo era financiar la puesta en marcha de una importante reforma de la salud y asegurar el financiamiento del sistema Chile Solidario.[7] Para este efecto se propuso mantener la tasa del IVA en 19% –que de acuerdo a una reforma anterior debía reducirse al expirar un aumento transitorio– y elevar los impuestos específicos al tabaco, los alcoholes y el petróleo diesel. Aunque el aumento de los impuestos específicos tenía plena racionalidad microeconómica, los sectores más afectados por los impuestos específicos (productores de tabaco, bebidas alcohólicas y transportistas) desplegaron un intenso *lobby* que impidió que se aprobaran los aumentos de los impuestos específicos, aprobándose únicamente la mantención del IVA. Sin embargo, las expectativas generadas por la reforma fueron tan fuertes, que el gobierno no pudo echar pie atrás en la reforma de la salud y la creación de Chile Solidario, medidas que debió financiar con reasignaciones y con los recursos adicionales que generó la recuperación económica a partir de 2004.

A inicios de la década de 1990, Colombia enfrentó un contexto de «emergencia económica» que generó la oportunidad de un cambio del sistema tributario para establecer temporalmente impuestos nuevos bajo ese escenario. Para este efecto, en 1998 se adoptó un impuesto temporal de 0,2% de las transacciones financieras mediante un decreto de emergencia económica. Luego, este impuesto fue aumentado a un 0,3% y declarado permanente en la reforma tributaria de 2000 (Stein et al. 2006). Posteriormente, el gobierno del Presidente Uribe propuso una reforma del IVA, pero debido a que la Constitución de 1991 elevó a rango constitucional las normas tributarias, el Ejecutivo se vio forzado a negociar intensamente con los parlamentarios, en el contexto de partidos políticos fragmentados, otorgando numerosas prebendas que, en definitiva, limitaron su efectividad. En este contexto, la reforma tributaria fue retirada a fines de 2004.

De manera similar, la reforma tributaria en Costa Rica fue impulsada por el gobierno recién electo en 2002 con la finalidad de restablecer el equilibrio fiscal. Para lograr consensos se constituyó inicialmente un grupo de trabajo con técnicos de los distintos partidos políticos y luego una comisión mixta, integrada por legisladores de los distintos partidos, representantes de la sociedad civil,

[7] Programa social estructurado en la forma de transferencias condicionadas a las 225 mil familias en situación de mayor pobreza del país.

la Iglesia y miembros del poder ejecutivo. Pese a estos esfuerzos y a la solidez técnica del proyecto, el proceso de aprobación de la ley siguió un camino de conflicto y obstáculos que duró 44 semanas, en el cual se presentaron más de tres mil mociones y otros recursos, lo que demoró, de manera extenuante, la aprobación de las mismas y desdibujó los objetivos del proyecto original (Gómez-Sabaini 2006). Finalmente, a principios de 2006 la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural. Sin embargo, en marzo del mismo año la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad del proyecto, lo que impidió su aplicación.

Guatemala es quizás el país que, con mayor empeño, ha intentado llevar a la práctica la idea de un pacto fiscal. Esta orientación surge en el contexto de la suscripción en 1996 de los acuerdos de paz que pusieron término a años de guerra interna no declarada. Estos acuerdos incluyeron compromisos sobre políticas sociales, cambios en el nivel de gasto público y el establecimiento de impuestos transitorios en el contexto de un país con el Estado más pequeño de América Latina. La propuesta de Pacto Fiscal presentaba dos características: (i) un abordaje integral, referido no solo a una reforma tributaria, sino al conjunto de las finanzas públicas: gasto público, administración tributaria, deuda, déficit, patrimonio público, transparencia y descentralización; y (ii) una orientación hacia principios y compromisos con una perspectiva de largo plazo. La negociación del Pacto Fiscal culminó en el año 2000 con la firma de un acuerdo entre 150 organizaciones.[8] Pese a ello, el acuerdo no fue apoyado por el Congreso con el argumento de que la reforma no había sido suficientemente consultada. El poder ejecutivo no tuvo la capacidad de coordinar posiciones (Fuentes y Cabrera 2006), desarrollándose en cambio negociaciones paralelas entre la elite política y la elite empresarial, lo que fue identificado por la población como una negociación directa entre el Estado y las clases propietarias (CEPAL 1996). Para

[8] En febrero de 2000, la Comisión de Acompañamiento lanzó la convocatoria para la consulta sobre la propuesta elaborada por la Comisión Preparatoria a cerca de 150 organizaciones e instituciones de distinto tipo: sindicatos; pequeños y medianos empresarios; cámaras empresariales; cooperativas; iglesias; ONG; organizaciones campesinas; indígenas, de mujeres; universidades y centros de investigación. Como respuesta hubo 48 propuestas en representación de 131 organizaciones. Con base en dichas propuestas, un equipo técnico nombrado por la Comisión de Acompañamiento identificó los principales consensos y disensos. Partiendo de los últimos, la Comisión de Acompañamiento procedió entonces a realizar un trabajo de cabildeo para acercar posiciones entre el sector empresarial organizado y las organizaciones sociales, que después de cierto período de diálogo y negociación se fueron perfilando en dos posiciones diferentes en varios temas. Luego del trabajo del cabildeo y de la celebración de un foro con las organizaciones que enviaron propuestas, constituido como Foro Nacional del Pacto Fiscal, fue posible llegar a los acuerdos finales y a la firma del Pacto Fiscal por parte de más de 100 organizaciones (Fuentes y Cabrera 2006).

presionar sobre estas negociaciones, los gremios empresariales promovieron movilizaciones e interpusieron recursos de inconstitucionalidad para invalidar jurídicamente los aumentos de impuestos. Una nueva reforma tributaria propuesta en 2004 por el Presidente Óscar Berger tampoco recibió apoyo político, siendo cuestionada esta vez por un grupo de organizaciones populares y ONG. A pesar del intento de incorporar en el proyecto medidas de progresividad y control de la evasión, dichas organizaciones rechazaron los cambios porque consideraban que provenían de un gobierno que estaba demasiado aliado con el sector empresarial (Stein et al. 2006).

En México, el Presidente Fox identificó la reforma tributaria como una de las principales tareas de su mandato. Dicha reforma tenía como principales objetivos racionalizar el sistema tributario, reducir la evasión y equilibrar las finanzas públicas en el largo plazo, con un aumento esperado de la recaudación tributaria que inicialmente se estimó en 5% del PIB. Para este efecto se propuso eliminar las exenciones del impuesto a la renta a una serie de sectores, fortalecer facultades fiscalizadoras y reemplazar las exenciones del IVA por una tasa reducida para alimentos y medicinas. Del lado fiscal, la reforma era necesaria por la baja recaudación tributaria y la ineficiencia del sistema impositivo vigente. El gobierno presentó las principales ideas del proyecto de reforma en el año 2001, pero como no contaba con una mayoría que lo apoyara en el Congreso, se pasó los siguientes tres años haciendo campaña en favor de la reforma y negociando con los parlamentarios y sus partidos. En definitiva, el gobierno perdió la decisiva votación de la reforma fiscal en la Cámara de Diputados a fines de 2003, luego de que el PRI se dividiera en sus posiciones ante el proyecto. Esta situación solo vino a cambiar con el auge de los ingresos fiscales producto del aumento de precios del petróleo y con el cambio de gobierno a la administración del Presidente Calderón que, con más pragmatismo y habilidad política, logró aprobar una reforma fiscal, aunque de alcance más modesto.

De manera similar, desde el año 2001 Paraguay ha intentado promover una reforma fiscal para aumentar la recaudación impositiva a partir de una situación particularmente precaria en materia de ingresos. Esta propuesta de reforma tuvo como trasfondo una baja credibilidad gubernamental producto de la escasa transparencia de la gestión pública, incluida una administración tributaria y aduanera sin financiamiento e independencia adecuadas. Las principales propuestas de la reforma apuntaron a eliminar las exenciones tributarias, igualar la tasa de impuestos directos e indirectos en 10%, otorgar independencia y responsabilidad a la administración tributaria y aumentar su financiamiento asignándole un porcentaje de la recaudación. Sin embargo, la reforma debió enfrentarse a una oposición desde las filas del oficialista Partido Colorado. El gobierno del Presidente Duarte intentó involucrar en el proceso a la sociedad

civil, grupos empresariales y sindicatos, así como conseguir el apoyo de organismos internacionales y multilaterales; sin embargo, pudo más el poder de los intereses agropecuarios, bien representados en el gobierno y en el Congreso, impidiendo las reformas en este sector.

Mejor suerte que las reformas tributarias han corrido las leyes de responsabilidad fiscal impulsadas por otros países, entre ellos Brasil, Perú y Chile, pero estas se han orientado más bien a elevar la transparencia y eficiencia fiscal y a fortalecer la administración tributaria y financiera, quizás como precondición de ajustes impositivos futuros. Del mismo modo, otros países han apuntado a medidas tributarias más puntuales, como la aplicación de impuestos a las transacciones financieras para responder a desequilibrios, pero con escasa eficiencia recaudatoria en el mediano plazo.

De este modo, América Latina exhibe un número inusualmente alto de intentos fallidos de reforma tributaria, algunos de los cuales han tenido relevantes consecuencias políticas. En algunos casos, estos fracasos han sido producto de un extremo tecnocraticismo, falta de habilidad negociadora o de apuntar a beneficios demasiado difusos para ser comprendidos por la población, pero lo que llama la atención es que incluso reformas inspiradas en el concepto de pacto fiscal y precedidas de un amplio esfuerzo para producir consensos, han culminado en fracasos. En buena medida ello es el producto de desequilibrios políticos fundamentales, ya sea entre la amplitud de los beneficios y lo concentrado de los costos; entre la voz de los beneficiarios y la de los afectados; o entre los poderes del Estado y los derechos constitucionales de los contribuyentes.

2.3. La maldición de los recursos naturales

La mayor parte de los países de América Latina basa su desarrollo exportador en los recursos naturales. Para ello se apoyan en las ventajas comparativas dotadas por la naturaleza, en contraste con un alto costo de la mano de obra –superior al que hoy es posible encontrar en la mayor parte de los países en desarrollo de Asia– y menores niveles de calificación de la fuerza laboral que en los países europeos. Esto también hace que para varios países de la región los recursos naturales generen importantes rentas para el Estado, ya sea como producto de la propiedad estatal de las empresas que los explotan o de los impuestos y regalías que pagan las empresas del sector.

Durante algún tiempo, el estudio de economías intensivas en la explotación de los recursos naturales dio lugar a la noción de una «maldición de los recursos naturales», consistente en la incapacidad de la economía de desarrollar un sector industrial competitivo como producto de la apreciación cambiaria

generada por las exportaciones de recursos naturales. Sobre los precios relativos tienden a agregarse dinámicas de enclave, escasa diseminación de conocimientos tecnológicos y escasa competencia empresarial. No obstante, podría existir una segunda dimensión de la «maldición de los recursos naturales» que opera del lado de su impacto sobre el sector público. Esta variante surge de la existencia de una fuente de financiamiento fiscal que no demanda aportes de los contribuyentes, salvo de un número extraordinariamente reducido de ellos, no exige mayores esfuerzos del Estado y está sujeta a gran volatilidad como producto de hallazgos (por ejemplo, de yacimientos mineros) y fluctuaciones de precios internacionales.

La existencia de una fuente no tributaria de financiamiento fiscal debilita la percepción de la ciudadanía de una restricción presupuestaria y del costo de oportunidad de las decisiones estatales. En algunos casos, esto se traduce incluso en un manejo extrapresupuestario de estos recursos (como con la ley reservada del cobre en Chile y el financiamiento de subsidios a los combustibles en Ecuador). Esto permite, por ejemplo, pagar remuneraciones excesivas a los administradores, trabajadores o reguladores públicos de estas industrias, otorgar subsidios encubiertos, o simplemente justificar programas ineficientes con el argumento de que «son solo unos centavos de dólar por barril de petróleo».

La existencia de rentas fiscales provenientes de recursos naturales también ha tendido a generar una descentralización desequilibrada, transfiriendo a algunos gobiernos subnacionales participaciones basadas en el origen de la producción y no necesariamente en las necesidades del país, sin el consiguiente traspaso de responsabilidades o de obligaciones de rendición de cuentas por el uso de los recursos.

Por otra parte, la volatilidad en los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales introduce importantes elementos de inconsistencia dinámica en las políticas públicas. Estos se originan en asimetrías en el proceso de toma de decisiones de política en períodos de abundancia y períodos de escasez. Así, la literatura basada en la experiencia del ciclo económico en países desarrollados indica, primero, que los gobiernos están más dispuestos a seguir políticas contracíclicas en la fase baja del ciclo que en la fase alta, y, segundo, que en períodos de abundancia tiende a relajarse la rigurosidad en el proceso de decisiones públicas debido a, entre otras cosas, las mayores presiones de parte del sistema político. Esto permite una mayor influencia de los grupos de presión, amparados en la urgencia de los gobiernos por gastar las holguras y la posibilidad de minimizar conflictos.

La experiencia de los países de América Latina con una mayor incidencia de ingresos de recursos naturales sobre el financiamiento fiscal parece avalar estas hipótesis. Como ya se comentara previamente, México, Venezuela y Ecuador,

con importantes ingresos provenientes del petróleo, exhiben una menor carga tributaria y un menor nivel de gasto social que el resto de América Latina, así como un patrón de provisión de bienestar caracterizado por la segmentación de beneficios que han tendido a beneficiar a grupos con mayor capacidad de presión e influencia. Del mismo modo, algunos países con ingresos fiscales provenientes de recursos naturales, como Chile y Ecuador, han tendido a generar mecanismos extrapresupuestarios para distribuirlos, eludiendo la sanción de la legislatura. La situación ha empeorado en los últimos años en algunos países que han transformado a las empresas públicas en verdaderos estados paralelos que administran programas y subsidios sin control parlamentario. En general, los países de la región con ingresos fiscales provenientes de recursos naturales han experimentado significativos niveles de volatilidad económica en el pasado, con las finanzas públicas amplificando dicha volatilidad. Los esfuerzos de algunos de estos países para generar mecanismos financieros de estabilización de sus ingresos han tenido resultados más bien mixtos.

2.4. Escasez y eficiencia de la política social

Las restricciones que las finanzas públicas imponen al gasto fiscal y al financiamiento requerido para que el Estado asuma un rol más activo como proveedor de bienestar en América Latina, van más allá de las limitaciones propias de la disciplina presupuestaria. En su lugar, se observan fuertes desequilibrios entre los actores involucrados en las decisiones tributarias y en las normas que regulan la aprobación y aplicación de estas reformas, así como en la composición y dinámica intertemporal de los ingresos fiscales. Estos desequilibrios pueden ser considerados como limitaciones estructurales a la adecuación del sistema tributario. Tales limitaciones han sido incluso capaces de derrotar propuestas bien estructuradas de reforma, lo cual sugiere que la situación no cambiará sustancialmente mientras los potenciales beneficiarios de una mayor actividad estatal no adquieran una mayor voz política.

Esta visión tiende a coincidir con planteamientos en el sentido de que en contextos de alta desigualdad la participación de las elites en los procesos de reforma tributaria puede dar lugar a que estas reduzcan al mínimo sus cargas de impuestos (Sokoloff y Zolt 2005). Sabaini ha descrito este fenómeno como fortaleza de la elite,[9] expresado en su influencia sobre el proceso legislativo,

[9] Sabaini plantea que las elites son más poderosas cuando menos fuerza tienen las administraciones tributarias (CEPAL 2006). En ese sentido, Guatemala posee la carga tributaria más baja de la región.

la operación de mecanismos de control y la implementación de reformas tributarias (Gómez-Sabaini 2006). La fortaleza de las elites puede adquirir gran influencia en la asignación de recursos en países con una alta volatilidad de los ingresos fiscales, donde lograr decisiones favorables en momentos estratégicos del ciclo puede ser crucial para capturar parte importante de las rentas fiscales generadas por recursos naturales.

De acuerdo a los antecedentes revisados, puede platearse la hipótesis de que la propia desigualdad económica presente en la región genera grandes asimetrías que limitan, por sí mismas, la capacidad del Estado para aplicar los impuestos que requiere para jugar un papel más activo en la provisión de bienestar. Sin embargo, las políticas sociales que se generan en este ambiente constreñido pueden contribuir a profundizar el problema en lugar de aliviarlo y en ninguna parte ello ocurre con más fuerza que en los países con Estados muy pequeños, como varios de los que se encuentran en América Latina.

En efecto, políticas sociales que demanden fuerte selectividad, mecanismos complejos de selección y altos grados de discrecionalidad de los agentes del Estado, no solo generan oportunidades para la burocracia, el tráfico de influencias y el fraude social, sino que ejercen escaso atractivo sobre los sectores medios, contribuyendo con ello a generar un verdadero círculo vicioso en materia de legitimidad, reciprocidad y patrimonialismo.[10]

En particular, la experiencia de las últimas dos décadas en el manejo de políticas sociales en América Latina permite tipificar cinco tipos de respuestas a los problemas de limitación de recursos. La primera de estas respuestas es, indudablemente, la focalización. La racionalidad detrás de la focalización indica que es más eficiente gastar en quienes tienen menos, redistribuyendo con ello los recursos públicos que tienden a recaudarse en proporción a los ingresos, consumo o utilidades de los contribuyentes. No obstante, la focalización ha generado en la práctica tres tipos de problemas: (i) las limitaciones de los instrumentos de caracterización socioeconómica y la capacidad administrativa para transferir los recursos desde el Estado hacia los beneficiarios; (ii) el dinamismo de la estructura distributiva en los tramos de bajos ingresos, que degrada a hogares de sectores medios sin protección frente a eventualidades económicas; y (iii) los problemas de incentivos ligados a discontinuidades en el acceso a beneficios sociales.

Las discontinuidades en el acceso a beneficios sociales, frecuentemente calificada como «trampa de pobreza», genera problemas de incentivos similares a

[10] Este círculo vicioso es diferente al postulado por Perry et al. (2006), quienes suponen implícitamente que el fenómeno de la ineficiencia y la corrupción es independiente de la composición y el diseño de las políticas públicas y su correspondiente financiamiento, centrando su discusión en torno al problema de la legitimidad estatal.

los que se observan en un sistema tributario altamente progresivo, donde los ingresos marginales están gravados por altas tasas de impuestos. De esta manera, los mismos argumentos que tienden a esgrimirse a favor de un impuesto de tasa plana, en el sentido de no desincentivar el esfuerzo marginal para emprender o trabajar, pueden ser aplicados a favor de programas de amplia cobertura en comparación con casos extremos de focalización.

En segundo lugar, las limitaciones en la disponibilidad de fondos generales puede desequilibrar la asignación de recursos a favor de los programas con fuentes propias de financiamiento. Este es típicamente el caso de los programas de pensiones contributivas y de la medicina curativa. De hecho, como hemos visto, el primero ha absorbido más de la mitad del crecimiento del gasto social en América Latina en los últimos 10 años. Dado que estos programas surgieron en contextos de poblaciones relativamente jóvenes, la disponibilidad de ingresos provenientes de contribuciones puede incluso haber llevado a los gobiernos a definir beneficios que no se encuentran actuarialmente financiados y que pueden experimentar fuertes desequilibrios con el envejecimiento de la población.

Un tercer tipo de respuesta ha apuntado a privilegiar la cantidad o cobertura por sobre la calidad. Esto ha llevado a ofrecer soluciones educativas o habitacionales que no resultan atractivas para los sectores medios, los que han optado por recurrir a la oferta privada, estimulando con ello en muchos países el desarrollo de verdaderos sistemas paralelos de prestaciones sociales, debilitando de paso la legitimidad y el financiamiento de los programas públicos.

El cuarto tipo de respuesta ha sido recurrir al sector privado como proveedor de servicios sociales. Inicialmente, este tipo de estrategia llevó a promover esquemas ocupacionales de prestaciones sociales, administradas frecuentemente por los propios empleadores, para luego derivar en sistemas públicos con provisión privada en pensiones, salud y educación.

Un quinto tipo de respuesta a las limitaciones de recursos es el cambio frecuente de prioridades. Aunque todos los gobiernos se ven expuestos a nuevas demandas de acción y al surgimiento de nuevas responsabilidades en temas como los de sustentabilidad ambiental, equidad de género, desarrollo tecnológico, regulación, protección fitosanitaria, etc., mientras los países de mayores recursos pueden responder a estos requerimientos con aportes marginales de recursos, los países más pequeños frecuentemente se ven forzados a reasignar recursos desde otras áreas. Del mismo modo, la lentitud en obtener resultados en áreas complejas de la política social lleva a abortar reformas y programas antes de haber madurado, para ser reemplazados por nuevas iniciativas, a menudo a cargo de nuevas autoridades.

Estos cinco tipos de respuestas involucran altos costos de transacción, sesgos de selección y distorsiones en los sistemas de incentivos que tienden a

debilitar la propia base de sustentación de la política social y la disposición de segmentos importantes de la población a colaborar en su financiamiento.

Por cierto, la identificación de estas situaciones no excluye la corrupción y el clientelismo político como formas de desprestigio de la función pública y de debilitamiento de la disposición a pagar impuestos en muchos países de América Latina. De lo que se trata en este caso es de llamar la atención en cuanto a que, junto a ello, pueden existir problemas de diseño en los programas sociales que, aun guiados por buenas intenciones, como proveer una solución técnica óptima o responder a necesidades urgentes en un contexto de gran escasez de recursos, tienden a debilitar la propia base de sustentación de un sistema fiscal. Resolver estos problemas, combatir la corrupción y generar mayores recursos fiscales no tiene por qué estar organizado como una secuencia, pero sí puede ser parte de pactos fiscal-sociales amplios que permitan enfrentar estratégicamente la necesidad de una acción social más eficaz del Estado.

2.5. Algunas conclusiones

Los casos analizados en este capítulo indican que el menor tamaño relativo del Estado en la mayor parte de los países de América Latina no es necesariamente producto ni de una sociedad más liberal ni de una necesidad del crecimiento o una reacción al desprestigio de la función pública. En su lugar, las decisiones clave sobre ingresos y gastos fiscales pueden estar expresando más bien un juego de fuerzas políticas en que se reflejan las grandes desigualdades que caracterizan a los países de la región.

Así, los sectores más poderosos pueden satisfacer sus principales necesidades de educación, salud y pensiones al margen del Estado, y al mismo tiempo tener poder de veto sobre las decisiones tributarias. Si los más pobres son estigmatizados y atendidos a través de políticas asistenciales, y si la clase media no se ve beneficiada por los programas sociales ni se siente protegida frente a riesgos económicos, no es de extrañar que sea difícil aprobar reformas tributarias.

Esta situación puede ser calificada como un círculo vicioso de las finanzas públicas. En este círculo vicioso la resistencia de los sectores más poderosos y la clase media limitan la posibilidad de elevar la carga tributaria, llevando a buscar formas alternativas de financiamiento o a diseñar programas públicos con grados de focalización o discrecionalidad que, o bien excluyen a los sectores medios, o generan la oportunidad de abusos, lo que deslegitima adicionalmente la acción del Estado.

Es importante, sin embargo, resistir la tentación de calificar esta situación como estructural, pues ella depende en gran medida de la desigualdad en la voz

ciudadana de diversos sectores sociales. Como veremos a continuación, esta es en buena medida la situación que imperaba en los países más avanzados a comienzos del siglo XX. Los factores que hicieron cambiar dicha situación y condujeron a un nuevo contrato fiscal social pueden estar latentes también en América Latina.

3. Voz política y demanda por servicios sociales

3.1. Determinantes sociopolíticos del gasto social

En su análisis de la evolución del gasto social en los países desarrollados, Lindert llama la atención sobre una aparente paradoja: que «la redistribución desde los ricos a los pobres está menos presente cuando y donde parece ser más necesaria» (2004: 15). Esta paradoja, que se conoce como «paradoja de Robin Hood», se apoya en la constatación de que es precisamente en los países más igualitarios del mundo desarrollado donde primero surgieron los programas de ayuda a los pobres y donde estos han tenido un mayor crecimiento.

Para Lindert, la explicación de esta paradoja estaría en el efecto de la voz política sobre la cobertura de las políticas sociales y su financiamiento. De acuerdo a este enfoque, el desarrollo de la democracia produce una significativa desconcentración de la voz política, lo que hace que los intereses de los más pobres y de los sectores medios se transformen en demandas reales sobre el proceso político y el Estado. Estas demandas encuentran a su vez respuesta porque el propio proceso de ampliación de la voz política permite desarrollar sistemas tributarios de amplia base, que sostienen el esfuerzo fiscal requerido por políticas sociales de mayor cobertura.

De esta manera, los países que más gastan en fines sociales no son necesariamente los que más redistribuyen, sino aquellos que han ampliado la cobertura de las políticas sociales tanto como su financiamiento. Esta democratización del esfuerzo contributivo, expresado en una amplia base tributaria, contribuiría también a explicar por qué el Estado de Bienestar no ha tenido el efecto pernicioso sobre el crecimiento de los países europeos que a menudo se le achaca desde el otro lado del Atlántico. En sistemas de Bienestar de amplia cobertura, quienes financian los servicios sociales también se benefician en medida importante de ellos, minimizándose así las distorsiones en el sistema de precios y en los incentivos que operan sobre las personas en sus decisiones sobre ahorro, trabajo y exposición al riesgo.

La esencia de este enfoque es que los procesos de ampliación de la voz política inciden tanto sobre la demanda como sobre la oferta de recursos para el

financiamiento de servicios sociales. El que las preferencias ciudadanas puedan afectar tanto la demanda como la oferta de recursos públicos permitiría explicar cómo en un número importante de países avanzados, en lugar de conflicto, inestabilidad o decadencia se ha observado una ampliación de las políticas sociales junto con un sostenido desarrollo económico.

Este análisis guarda alguna relación con el concepto de «efectos de estratificación» desarrollado por Esping-Andersen (1990), pero, puesto en la perspectiva histórica de Lindert, está más orientado a explicar cómo la participación del Estado en la prestación de servicios sociales y la provisión de bienestar cambia en el tiempo que a decir cómo se sostiene un sistema ya existente. Es esta característica la que hace el enfoque de Lindert especialmente interesante para América Latina.

Una de las grandes diferencias entre el contexto analizado por Esping-Andersen en países desarrollados y la situación de América Latina es que aun cuando en este último caso podamos identificar regímenes de bienestar diferenciados para los distintos países de la región, estos regímenes están todavía lejos de estar consolidados (Marcel y Rivera 2008a). Entre los factores de cambio que se pueden identificar se cuentan: (i) la incapacidad de estos regímenes para producir niveles aceptables de bienestar en la mayoría de los países; (ii) la existencia de patrones de cohesión social que no proveen un sustento suficientemente sólido o estable para dichos regímenes; (iii) la presencia de barreras estructurales a la expansión del financiamiento fiscal para una ampliación del rol del Estado como proveedor de bienestar, y (iv) cambios en el entorno de los regímenes de bienestar producto de la democratización política, la modernización social, la apertura económica y la transición demográfica.

3.2. Demanda por participación estatal en la provisión de servicios sociales en América Latina

Demandas nacionales

Para que haya voz política a favor de una mayor participación estatal en la provisión de servicios sociales es necesario que alguien los demande. Dado el cargado debate ideológico en torno a la acción del Estado y el desprestigio de la función pública en muchos países, cabe preguntarse hasta dónde los latinoamericanos tienen una demanda efectiva por una mayor acción social de parte del Estado.

De acuerdo a las opiniones recogidas por Latinobarómetro, alrededor de la mitad de la población de los países de América Latina se manifiesta a favor de

que el Estado se haga cargo de la educación y la salud.[11] Las respuestas favorables a niveles nacionales fluctúan entre 80% para Brasil y 20% para Perú.

El que solo la mitad de la población apoye la educación pública representa una proporción relativamente baja, sobre todo en comparación con países desarrollados donde prácticamente la totalidad de la educación es pública y nadie pareciera estar intentando modificar radicalmente esa situación. En América Latina, en cambio, una parte significativa de los alumnos del sistema escolar asiste a establecimientos privados, de Iglesia y pagados, lo que indica que una parte de la población «votó con los pies». Es probable que parte importante de las familias que tomaron esta opción no estén de acuerdo con un regreso a la educación pública.

La respuesta a la pregunta anterior puede guardar relación con la valoración general que la ciudadanía hace respecto del sector público en relación al sector privado. En efecto, en la mayoría de los países el nivel de confianza en el Estado es similar o levemente inferior a la confianza en el sector privado. Solo en Chile la confianza en la administración pública es mayor que en las empresas privadas. Paraguay, Ecuador y Bolivia representan casos opuestos, con niveles de confianza en la administración pública (20%) que son aproximadamente la mitad de los de confianza en las empresas privadas.

No obstante lo anterior, los latinoamericanos parecen coincidir en cuanto a que el gasto público en salud, educación, salud y pensiones debiera aumentar. Los porcentajes de apoyo en este ámbito se ubican en casi todos los casos por sobre el 80%, acercándose en algunos casos al 100%. Es evidente el contraste entre una cierta ambivalencia respecto del aumento de la participación estatal en los servicios de educación y pensiones y un apoyo casi unánime al aumento del gasto estatal en estas áreas.

Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela son los países en los cuales se identifica una menor aprobación con respecto a que el gasto en educación, salud y pensiones debiera aumentar. Brasil, Colombia y Nicaragua son los países en los cuales, a finales de la década de 1990, se identifica la mayor demanda por aumento del gasto en educación, salud y pensiones.

En contraste con esta demanda por mayor gasto social, los encuestados reconocen la baja disposición de las personas –posiblemente incluyéndose a sí mismos– a pagar impuestos. El Gráfico Nº 3 muestra las dos principales justificaciones que se dan a este respecto: el no ver los beneficios de pagar los impuestos y el juicio de que el Estado malgasta los recursos. Como puede apreciarse,

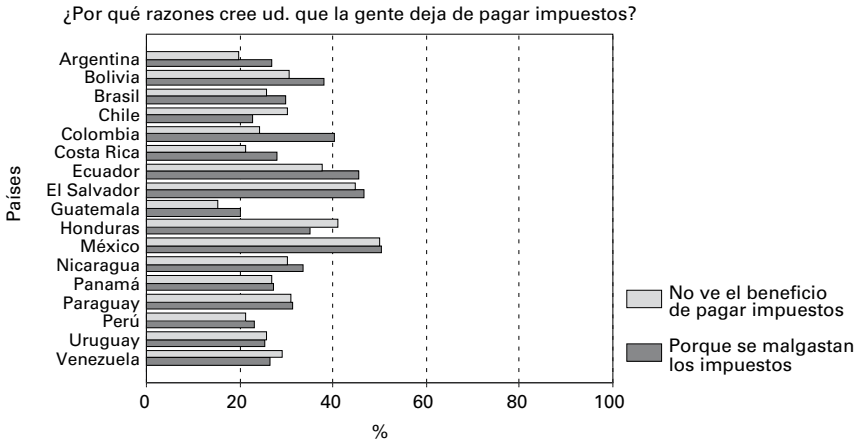
[11] En promedio, el 48% de la población en América Latina estaría de acuerdo con que «el Estado debiese hacerse cargo de la educación» (Encuesta Latinobarómetro 2001) y alrededor del 50% (promedio simple) se manifiesta de acuerdo con que el Estado debiese hacerse cargo de la salud.

en la mayoría de los países el argumento del despilfarro de recursos es más poderoso que el de la exclusión de beneficios.

Gráfico Nº 3

RAZONES POR LA CUALES LAS PERSONAS DEJAN DE PAGAR SUS IMPUESTOS

(% que apoya una u otra afirmación)



Fuente: Corporación Latinobarómetro (1998).

Datos más recientes (CIEPLAN/iFHC 2007, a través de la Encuesta EcosociAL 2007) proveen de información relevante respecto de actitudes de la ciudadanía de siete países latinoamericanos frente a variaciones de impuestos. Como puede apreciarse en el Cuadro Nº 3, no existe un patrón común, pues en algunos países hay una actitud pro incremento de impuestos, mientras en otros predomina la preferencia por la disminución de los tributos.

Cuadro Nº 3

¿ES MEJOR AUMENTAR O DISMINUIR LOS IMPUESTOS?

	Argentina	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*Guatemala*	*México*	*Perú*
Es mejor reducir los impuestos	11,4	20,2	16,0	23,6	28,3	23,7	23,3
Es mejor aumentar los impuestos	24,5	16,8	33,9	28,8	17,4	15,7	24,1

Fuente: CIEPLAN/iFHC (2007), a través de Encuesta EcosociAL (2007).

Preferencias según sectores de la población

Las opiniones y actitudes recogidas en los cuadros anteriores revelan actitudes variadas y, en algunos casos, ambiguas o contradictorias frente a una expansión

del rol del Estado, en las que solo el aumento del gasto social parece obtener un apoyo generalizado. Las cifras citadas hasta ahora, sin embargo, corresponden a promedios compuestos de una variedad de visiones provenientes de diferentes segmentos de la sociedad de cada país. No obstante, estos segmentos pueden tener distinto peso e influencia en la discusión pública. Una desagregación de los resultados de estas encuestas por sexo, tramos de edad y educación, no permite únicamente identificar qué grupos tienen las actitudes más favorables y las más opuestas a una mayor acción estatal, sino también cómo estos pueden influir sobre los agregados conforme los cambios sociodemográficos vayan alterando el peso relativo de cada grupo en la población total.

El análisis desagregado revela que los jóvenes menores de 24 años tienen una demanda por servicios sociales moderada, que se concentra principalmente en dos segmentos. Primero, se manifiesta una demanda más o menos generalizada por mayor gasto del Estado en educación, la que es similar para hombres y mujeres jóvenes de distinto nivel educacional. Segundo, se detecta una demanda por mayor gasto en las áreas de educación, salud y pensiones entre los jóvenes de menor nivel educacional. La demanda de los jóvenes de menor nivel educacional incluso se extiende al ámbito de las pensiones, posiblemente al observar los jóvenes una realidad de adultos mayores en situaciones de gran precariedad. Por el contrario, prácticamente en ningún país de la región los jóvenes de sectores medios expresan una demanda por mayor compromiso estatal.

Por su parte, los adultos jóvenes –entre los 24 y 39 años de edad– revelan una baja demanda por servicios estatales. Esta demanda es especialmente baja entre los hombres, posiblemente por encontrarse en la etapa más activa de su vida laboral, desarrollando un mayor sentido de autonomía. El único segmento al interior de este grupo que manifiesta una mayor demanda por servicios estatales corresponde a mujeres de nivel educacional medio, las que en 8 de los 17 países presentan una demanda por aumentar el gasto en educación por sobre el porcentaje de la población total en los respectivos países. Algo similar ocurre con la demanda de este grupo por gasto en pensiones, en 7 de los 17 países considerados. La mayor demanda por gasto estatal de las mujeres que integran este grupo puede estar bastante marcada por la maternidad, pues es probablemente el segmento de nivel intermedio de educación el que se encuentra más tensionado entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico. Para este grupo, la posibilidad de mayores recursos públicos canalizados en escuelas, jardines infantiles y futuras pensiones puede aparecer como un elemento que ayude a resolver esta tensión.

Los adultos de entre 39 y 59 años se encuentran en una situación similar a la de los adultos jóvenes. En general, no existe una preferencia por mayor gasto estatal superior al promedio de la población en ningún segmento ni área. La

demanda por mayor gasto estatal es particularmente débil en salud y algo más fuerte en educación para las mujeres de grupos medios y bajos de educación, posiblemente expuestas a las faltas de alternativas educacionales de nivel superior para sus hijos.

La demanda por mayor gasto estatal cambia notoriamente al pasar al grupo de adultos mayores, de más de 60 años de edad (Cuadro Nº 4). En efecto, prácticamente en todos los países, los adultos de ambos géneros y de nivel educacional medio y bajo demandan un mayor gasto en educación, quizá con la sola excepción de los hombres de alto nivel educacional. Del mismo modo, este es el único grupo etáreo donde se manifiesta una importante demanda por aumento del gasto público en salud. La demanda por mayor gasto en educación se atenúa en este tramo de edad, pero sigue siendo significativa en algunos países para los hombres de mayor nivel educativo.

En síntesis, del análisis de las encuestas de opinión que consultan por actitudes de la población latinoamericana hacia una mayor acción del Estado en el ámbito social, se puede concluir que las preferencias de los diversos grupos tienden a estar marcadas por las necesidades más inmediatas que estos perciben. Es así como los jóvenes manifiestan mayor demanda por educación, mientras que los adultos mayores lo hacen respecto de pensiones y salud.

Cuadro Nº 4

PAÍSES CON GRUPOS CON DEMANDA POR GASTO SOCIAL SUPERIOR AL PROMEDIO POR NIVEL EDUCACIONAL Y GÉNERO

Mayores de 60 años de edad

Nivel Educacional	*Género*	*Gasto en educación*	*Gasto en salud*	*Gasto en pensiones*
Alto	H y M		Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras y Venezuela	Panamá
	M		Paraguay, Guatemala y Uruguay	Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela
	H	Bolivia, El Salvador, Paraguay y Venezuela	Ecuador, El Salvador, México y Perú	Nicaragua y Perú
Medio	H y M	Paraguay y Venezuela	El Salvador, Guatemala y Paraguay	Brasil, Ecuador, Guatemala y Honduras
	M	Argentina	Costa Rica, Guatemala y Perú	Bolivia, Costa Rica, Chile, México y Paraguay
	H	Bolivia y El Salvador	Bolivia, Ecuador, Honduras y México	Argentina, Colombia, El Salvador y Panamá
Bajo	H y M	El Salvador	El Salvador y Guatemala	Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Paraguay
	M	Venezuela	Bolivia, Ecuador y Venezuela	Bolivia, Chile y Nicaragua
	H	Ecuador y Guatemala	México	Colombia y México

Fuente: elaboración propia sobre la base de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 1998).

3.3. Prospectiva del gasto social en América Latina

Marco conceptual

El citado análisis de Lindert (2004) acerca de la relación entre el peso relativo del gasto social y la extensión y estructura de la voz ciudadana no está concebido desde una perspectiva estática, sino con el objetivo de entender cómo los Estados de Bienestar se han desarrollado históricamente en distintos países. De hecho, uno de sus principales propósitos es explicar cómo la importancia y los recursos asignados a fines sociales aumentaron espectacularmente en los países desarrollados en un lapso de pocas décadas. Del mismo modo, el análisis aquí expuesto no solo busca entender cómo han evolucionado los Estados de Bienestar en los países de América Latina, sino prever cómo estos pueden hacerlo en el futuro.

Este análisis tiene como punto de partida un escenario en el cual se combina una demanda mixta por mayor actividad estatal y la existencia de barreras políticas al aumento de la carga tributaria. En particular, la demanda por mayor acción estatal en la educación, la salud y las pensiones difiere significativamente entre países con distintos regímenes de bienestar y está cruzada por ambigüedades, contradicciones y discrepancias entre distintos grupos al interior de los países.

Este es un escenario que puede alimentar fácilmente –como sin duda ya lo está haciendo– un círculo vicioso de frustraciones y descalificaciones en torno a la actividad estatal. Por un lado, la mayor parte de los países de la región cuenta con Estados preburocráticos, con problemas significativos de falta de transparencia y clientelismo. Por otro, los límites políticos al aumento de la carga tributaria obligan a los gobiernos a dejar muchas necesidades insatisfechas o a responder a ellas mediante programas altamente focalizados, de baja calidad y complejos diseños administrativos que exacerban la discrecionalidad en el manejo de recursos públicos. De la combinación de estos elementos surgen nuevos argumentos para evadir impuestos u oponerse a reformas tributarias. Romper este círculo vicioso requiere un cambio significativo en la demanda por servicios públicos, en la capacidad del Estado para responder a ella o en el nivel de resistencia a cambios tributarios.

Cambios de esta naturaleza no son del todo ajenos a la experiencia de países actualmente desarrollados. Entre los fenómenos que la literatura recoge para explicar los cambios en el nivel y calidad de la acción estatal están los conflictos bélicos y grandes emergencias nacionales, las crisis económicas, la urbanización y los cambios sociodemográficos.

De estos factores, las crisis económicas han abundado en la región latinoamericana en los pasados 50 años, sin producir cambios dramáticos en el rol y los recursos administrados por el Estado. Al contrario de lo ocurrido en los países

desarrollados tras la Gran Depresión, las crisis económicas en América Latina, en lugar de validar el keynesianismo y el Estado de Bienestar, impulsaron el dominio del neoliberalismo, limitando la capacidad operacional de los servicios públicos.

Por otra parte, el proceso de urbanización alcanza distintos niveles de profundidad en los países de la región. Marcel y Rivera (2008a) destacan que los países con potenciales Estados de Bienestar alcanzan las mayores tasas de urbanización de la región, en tanto que los países con regímenes informales desestatizados son los más rurales. A raíz de esta observación, los autores argumentan que, en parte, la informalidad observada en estos países puede estar asociada a relaciones precapitalistas en economías y sociedades más tradicionales.

A este respecto se ha sostenido que históricamente la urbanización ha estado asociada a un aumento en el tamaño del Estado. Esto se debería a que la urbanización demanda mayores servicios del Estado, no solo en la forma de provisión de servicios básicos, sino por la necesidad de articular sistemas complejos, como los de regulación del espacio urbano, el transporte y el medio ambiente. Por ello sería posible que a medida que los países más rurales avancen en el proceso de urbanización también demanden un mayor compromiso de parte del Estado.

Esta hipótesis, sin embargo, debe ser evaluada a la luz de dos fenómenos propios del desarrollo reciente de América Latina. El primero es la privatización de buena parte de los servicios de utilidad pública como parte de las reformas neoliberales de las décadas de 1980 y 1990. El segundo es la capacidad de adaptación de la informalidad en el medio urbano. A este respecto debe reconocerse que en las metrópolis latinoamericanas la informalidad ha tenido un rápido desarrollo, ocupando y segmentando el espacio urbano. Este tipo de procesos, que abarcan desde la prestación de servicios informales de transporte hasta el desarrollo del comercio callejero y el auge de la delincuencia urbana, han resultado tremendamente difíciles de revertir.

De esta manera, existen factores propios de la realidad latinoamericana que hacen que la urbanización de países con Estados particularmente débiles no redunde necesariamente en una reversión de esa debilidad, sino que pueda traducirse en un fortalecimiento de la informalidad.

Cambios sociodemográficos y demandas sobre el Estado

La principal fuente de presión sobre la acción del Estado que hay que analizar corresponde a los cambios sociodemográficos. Estos cambios adquieren especial relevancia en un contexto en que existe un segmento de la población compuesto fundamentalmente por hombres de mediana edad (25 a 59 años) que,

siendo especialmente reacios a la acción estatal, por muchos años dominaron el sistema político, el mercado del trabajo y hasta la demografía de la región.

El cambio sociodemográfico que más atención ha recibido en la literatura es el de la transición demográfica. En América Latina, la transición demográfica está siendo particularmente marcada por tratarse de una región que no experimentó fenómenos como el del *baby boom* que en Estados Unidos y otros países desarrollados aplacó el impacto de la reducción de la natalidad. América Latina está sintiendo en la actualidad el impacto pleno de la caída de la natalidad en las décadas de 1960 y 1970. A ello se agrega el efecto de la reducción de la mortalidad infantil y el aumento en la expectativa de vida.

El impacto de la transición demográfica puede ilustrarse a través de las tasas de dependencia demográfica de niños y adultos mayores. La dependencia de niños respecto de la población en edad de trabajar (15 a 65 años) alcanzó su máximo en 1970 y desde entonces ha declinado sostenidamente y lo seguirá haciendo hasta 2050. Por su parte, la tasa de dependencia de los adultos mayores se ha mantenido relativamente constante hasta ahora, pero se apronta a crecer en forma significativa, llegando a triplicarse al año 2050.

Los países de América Latina se encuentran en la actualidad en distintas etapas de la transición demográfica y, por lo tanto, en el período estudiado estaríamos en presencia de diferentes tendencias en cuanto a la evolución de las tasas de dependencia juvenil y de adultos (Cuadro Nº 5).

Cuadro Nº 5

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Tipos de transición demográfica	*Países*	*Tipos de tasa de dependencia*	*Tendencias*
Moderada	Paraguay	Tasa de dependencia jóvenes	(Alta ▼): Nivel alto en el año 2000, la cual disminuiría en el período 2000-2030, hasta reducirse a la mitad en el año 2030 (0,584) en comparación con el año 2000.
		Tasa de dependencia adultos	(Baja ▲) Nivel bajo en el año 2000, duplicándose en el año 2030.
Plena transición demográfica	Brasil, Costa Rica y México	Tasa de dependencia jóvenes	(Alta ▼): entre 0,704 y 0,808 en el año 2000 hasta disminuir a alrededor de un 0,45.
		Tasa de dependencia adultos	(Baja ▲): Alrededor de 0,145 en el año 2000 y en el año 2030 se duplica, alcanzando un 0,30.
Avanzada	Chile y Uruguay	Tasa de dependencia jóvenes	(Baja ▼): Alrededor de 0,60 en el año 2005, y en el año 2030 presenta una disminución de aproximadamente un 25%.
		Tasa de dependencia adultos	(Baja ▼): Diferencia de nivel y cambio en Chile y Uruguay Chile (Alta ▲): En el año 2000, 0,185, duplicándose en el año 2030. Uruguay (Alta ▲): En el año 2000, la tasa de dependencia de mayores era de un 0,330 y en el año 2030 aumentaría a 0,406.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CELADE.

Como puede apreciarse, todos los países considerados experimentan cambios demográficos importantes, expresados como reducción en la proporción de niños y jóvenes, y aumento de la proporción de adultos mayores. Estos cambios se acentuarán en el futuro, aunque el efecto que ello tenga sobre las tasas de dependencia dependerá del punto de partida de cada país y de cómo evolucione la población de entre 15 y 65 años.

De este modo, países como Paraguay, Costa Rica y México experimentarán importantes reducciones de las tasas de dependencia de la población infantil entre 2000 y 2030. El mayor crecimiento de la dependencia de adultos mayores se producirá en Brasil y Chile, pero en el primero, al menos durante un tiempo, irá acompañado de una caída más lenta de la tasa de dependencia infantil. Por último, Uruguay es un país en el cual la transición demográfica ya ocurrió en buena medida antes del período de proyección, producto de lo cual la dependencia de los adultos mayores ya parte de un nivel alto y la dependencia de los niños lo hace desde un nivel más bajo que en los demás países.

La contraparte de los cambios anteriores es el peso relativo de la población en edad de trabajar respecto de la población total. En general, la combinación de una rápida caída en la dependencia infantil y un aumento paulatino en la dependencia de los adultos mayores genera un aumento temporal en el peso relativo de la población en edad de trabajar, el que se prolonga hasta ser dominado por el aumento de los adultos mayores. Este aumento, que algunos han caracterizado como una «ventana de oportunidad demográfica», será más largo en Paraguay, moderado en Brasil, Costa Rica y México, corto en Chile e inexistente en Uruguay.

Cabe señalar que la evolución demográfica puede acarrear cambios importantes en el peso relativo de grupos poblacionales con distintas demandas por servicios sociales. En particular, el aumento en el peso relativo de la población en edad de trabajar, especialmente de los hombres entre 24 a 59 años, debería moderar la demanda por una mayor participación estatal en la provisión de bienestar, en tanto que el aumento en el peso relativo de los adultos mayores debería elevar significativamente la demanda por acción de parte del Estado en los ámbitos de pensiones y salud. La caída en el peso relativo de la población infantil y juvenil, en cambio, solo tendría un efecto indirecto en la demanda de las mujeres sobre el Estado.

De acuerdo a estos criterios, puede estimarse que en países como Paraguay, con una transición demográfica relativamente lenta y un Estado pequeño, probablemente se mantendrá una baja demanda por acción estatal como producto del predominio de la población de 24 a 59 años durante las próximas décadas. En países como Brasil, Costa Rica y México, el auge de este segmento de la población será más breve, para verse seguido de una importante expansión

del peso de la población de adultos mayores hacia el final de la actual década, lo que augura un aumento progresivo de las demandas sobre el Estado en materia de pensiones y salud.

El escalamiento de las demandas sobre el Estado será aun más rápido en Chile, donde la tasa de dependencia de los adultos mayores ya está comenzando a crecer para acelerarse a partir de 2010, coincidiendo con el fin de la caída en la tasa de dependencia de niños y jóvenes. En Uruguay, por último, se mantendrá un dominio sostenido de las demandas de los adultos mayores al haber completado ya buena parte de la transición demográfica.

Además de la transición demográfica, existen otros dos fenómenos sociodemográficos que incidirán sobre la demanda por servicios sociales del Estado en las próximas décadas. Estos son el aumento de la escolaridad y la autonomización de las mujeres.

En toda América Latina, la cobertura educacional ha venido incrementándose significativamente en las últimas décadas. Ello se expresa en una virtual universalización de la educación primaria en prácticamente todos los países. Mientras este aumento de la escolaridad elevará la productividad de las economías en el mediano plazo, en el corto plazo se traducirá en una mayor presión sobre la educación secundaria, primero, y sobre la educación superior, después.

Este fenómeno ya ha venido ocurriendo en países como Argentina, Chile y Uruguay, generando un significativo aumento de la cobertura de la educación secundaria y una expansión de la educación superior privada, ante las limitaciones de las universidades estatales para continuar expandiéndose, especialmente en aquellos países en que se entrega de forma casi gratuita. El aumento de la cobertura primaria, secundaria y superior, y las improvisadas respuestas del Estado han generado en estos países diferenciales significativos de calidad, que han demandado nuevas inversiones y reformas de parte de los Estados. Es altamente probable que estas experiencias se trasladen al resto de la región en los próximos años. Esto representará un importante desafío en países históricamente caracterizados por gremios docentes poderosos y una educación superior elitista, presionando con ello el gasto público en educación.

Por su parte, el proceso de modernización en América Latina, unido a la masificación del acceso a medios de planificación familiar en las últimas décadas, está elevando significativamente la autonomía de las mujeres, expresada en una nivelación de sus oportunidades educacionales y su acceso al trabajo remunerado respecto de los hombres.

La principal implicancia de la autonomización de las mujeres en América Latina, para las políticas públicas, es que la familia irá dejando de ser una fuente de provisión de bienestar social capaz de cubrir las fallas cuantitativas y cualitativas del Estado. Ello irá generando una mayor demanda por servicios

públicos de cuidado infantil, educación, atención a enfermos y discapacitados y pensiones para los adultos mayores.

En efecto, el tradicional rol de las familias como proveedoras de bienestar en América Latina es considerablemente más marcado que en países más desarrollados y no es necesariamente el producto de valores, convicciones o la elección consciente de una forma de vida, sino expresión de una división social del trabajo fuertemente sexista. A este respecto, es particularmente revelador que las mayores tasas de participación laboral femenina en la región se encuentran en los países más pobres, donde las mujeres deben combinar el trabajo doméstico con la generación de ingresos fuera del hogar, muchas veces en ocupaciones informales. Además, el trabajo doméstico excede el mero cuidado del hogar, para extenderse a la atención de niños, discapacitados y adultos mayores.

De este modo, la supuesta solidaridad familiar, que suple lo que el Estado no está en condiciones de hacer, es en muchos casos en realidad sobreexplotación de las mujeres, la que debería ir desapareciendo con el proceso de modernización.

La autonomización de las mujeres involucrará, por tanto, un aumento significativo de las demandas sobre el Estado, en especial respecto del cuidado infantil en la etapa preescolar y la protección social de los adultos mayores. En el primer caso, dicha demanda se ve intensificada por la creciente atención sobre los primeros años de vida como determinantes del desarrollo de las personas, mientras en el segundo caso se ve agravado por la baja cobertura de los sistemas de pensiones en muchos países de la región. En ausencia del tradicional rol de las familias en la atención a estos sectores, no parece viable que el Estado pueda permanecer indiferente ante los costos sociales que ello puede implicar.

Cambios sociodemográficos e inercia del gasto social

En América Latina, los cambios en las preferencias sociales por participación estatal en la provisión de bienestar no actuarán en un vacío, sino que tendrán como referente inevitable las actuales estructuras y compromisos de gasto social. En efecto, el gasto social está marcado por importantes inercias derivadas de obligaciones legales, compromisos de política, derechos adquiridos, obligaciones contractuales y otros. El efecto de estas inercias está, a su vez, vinculado a cambios en la magnitud de la población beneficiaria de la política social.

De esta manera, la evolución de las demandas ciudadanas sobre el Estado deberá contrastarse con la inercia de los programas y gastos sociales. Las presiones, conflictos y oportunidades en torno al papel del Estado como proveedor de

bienestar serán muy distintos si se combina una demanda creciente con una inercia limitada, que si lo hace una demanda moderada con una inercia creciente.

Para ilustrar la dinámica inercial del gasto social en un contexto de cambios sociodemográficos, se ha desarrollado un ejercicio de proyección plurianual del gasto social en seis países de la región. Para este efecto se consideraron tres fenómenos que incidirán sobre las tendencias del gasto social. Estos son: la expansión de la cobertura escolar, la emancipación de la mujer y la transición demográfica. A la vez, se ha considerado el posible impacto que estos fenómenos tendrán sobre la evolución del gasto público en educación, salud y seguridad social. Por último, debido a limitaciones de la información, se ha acotado el análisis cuantitativo a seis países: Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay, en un escenario que culmina el 2030.[12]

La metodología aplicada consiste en proyectar, para cada país, el gasto en los distintos sectores sociales que resultaría de mantener los actuales estándares de gasto en relación a la población pertinente.[13] En este sentido, la inercia que aquí se considera está más relacionada con la economía política que con el diseño técnico de los programas sociales.

Los criterios de proyección considerados son los siguientes:

- Expansión de la educación: se proyecta el gasto en educación media y superior a partir de la cobertura de la educación primaria y la evolución de la población.[14] La hipótesis central aquí es que la mayor educación eleva las aspiraciones de las personas, de tal modo que la cobertura educativa se va traspasando de un nivel al siguiente.
- Emancipación de la mujer: solo se consideran sus efectos en la demanda por el cuidado infantil preescolar institucionalizado. Para ello se ha partido del supuesto de que los países convergen gradualmente a tasas de cobertura preescolar como las de los países mediterráneos del mundo desarrollado, dentro del horizonte de proyección.
- Transición demográfica: se asume que se mantienen los actuales patrones de gasto por persona. Esto permite cuantificar cuál sería el comportamiento del gasto si el Estado mantuviera para las próximas generaciones el mismo compromiso de recursos que el que tiene con las actuales.

---

[12] Ver en Marcel y Rivera (2008b) la versión extendida de este artículo.

[13] Para una completa descripción de la metodología utilizada y sus resultados, ver anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial

[14] El supuesto de la expansión de la cobertura de la educación (según niveles educacionales) considera que los países alcanzarán la cobertura esperada en el año 2015 a una tasa fija de expansión de la cobertura.

Mirado desde el punto de vista de las áreas de política social, se proyecta el gasto público en educación, el gasto público en salud[15] y el gasto en seguridad social.[16]

A continuación, para ilustrar la metodología, se entregan los resultados obtenidos para dos de los seis países considerados en el ejercicio.[17]

BRASIL

El componente más importante del gasto social en Brasil es el gasto en seguridad social, el que representa más de la mitad del gasto social total y cerca de 12% del PIB en 2005 (CEPAL 2006). Le sigue el gasto en educación con un 4,5% del PIB y en tercer lugar se ubica el gasto en salud.

Los diversos factores considerados en la proyección, que inciden sobre el gasto en educación, harían que este aumentara entre 2005 y 2025 para luego decaer hacia el año 2030. Es así como el gasto en educación como porcentaje del gasto público social presentaría una disminución de siete puntos porcentuales en 2030, en comparación con 2005, año en el cual el gasto en educación corresponde a un 22% del gasto público social (Gráfico Nº 4). Esta leve disminución del gasto público en educación, como porcentaje del gasto público social, se atribuye a la combinación de un aumento de la educación preprimaria y primaria entre 2005 y 2020, para luego presentar una pequeña disminución hacia los años 2025 y 2030, con un aumento sostenido del gasto en educación secundaria y terciaria que solo se reduciría hacia el año 2030. Esta evolución del gasto en educación se relaciona con el hecho de que la población joven (0 a 24 años de edad) presenta una disminución, considerable, como porcentaje de la población total[18] (Gráfico Nº 5), y que los niveles de cobertura del año base en tres de los cuatro niveles educacionales están por debajo del nivel de cobertura esperado (se considera una ampliación de la cobertura hasta el año 2015).[19] El aumento del gasto en educación que recoge esta proyección refleja así la presión del aumento

---

[15] Debido a que no están disponibles los datos en cuanto a la cobertura de tipo de gasto en salud, se calculó el gasto per cápita en salud a partir de la agregación de los subsectores «servicios hospitalarios» y «servicios de salud pública».

[16] Ello se hace tomando como punto de partida el actual gasto per cápita para la población mayor de 65 años y se proyecta el gasto en seguridad social total en función de la evolución de la población en este tramo de edad.

[17] Los otros cuatro países son Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay; ver Marcel y Rivera (2008a).

[18] En particular, este grupo de edad presenta un descenso entre el año 2005 y 2020 de un 47% a un 40% de la población total.

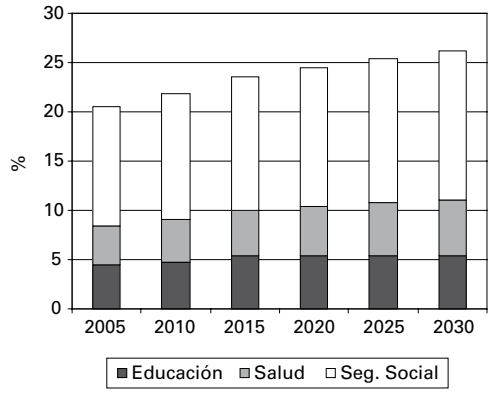
[19] A modo de ejemplo, la cobertura de la educación preprimaria (UNESCO 2004) es de 55% y dentro de los supuestos de esta estimación se considera que en el año 2015 la cobertura de este nivel de educación alcance un 75% (promedio de la cobertura de los países mediterráneos).

de cobertura en todos los niveles que, al menos hasta 2025, logra contrarrestar la disminución relativa de la población en el tramo de edad correspondiente.

Gráfico Nº 4

BRASIL: PROYECCIÓN INERCIAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (2005-2030)

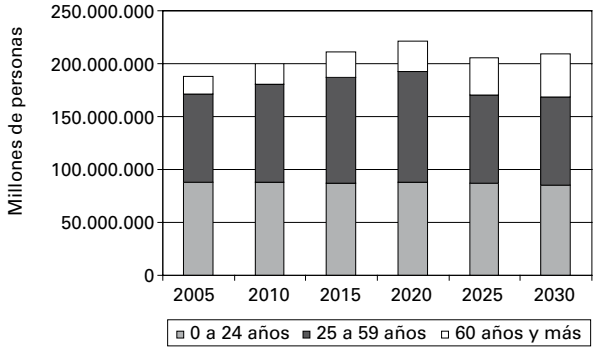
(% PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES (2007), CELADE, UNESCO y World Bank (datos *on-line* 2007).

Gráfico Nº 5

BRASIL: PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN TRAMOS DE EDAD (2005-2030)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CELADE (datos *on-line* 2007).

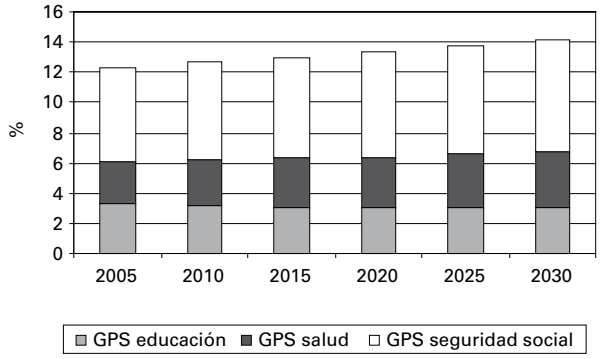
El gasto en salud, por su parte, se incrementaría desde un 3,9% del PIB en 2005 hasta 5,7% del PIB en 2030, empujado por el aumento de la población de adultos mayores. Este aumento poblacional elevaría fuertemente el gasto público en seguridad social, el que, como producto de un aumento sostenido, presenta un incremento acumulado de 25% entre 2005 y 2030. Es preciso destacar que el grupo de edad que presenta un mayor crecimiento es, precisamente, el de los mayores de 60 años de edad, quienes pasarían de un 8,7% de la población

en 2005 a un 19,4% en 2030. El efecto combinado de este conjunto de factores inerciales sería un incremento del gasto social en cinco puntos del PIB, determinado por el crecimiento del gasto en pensiones.

CHILE

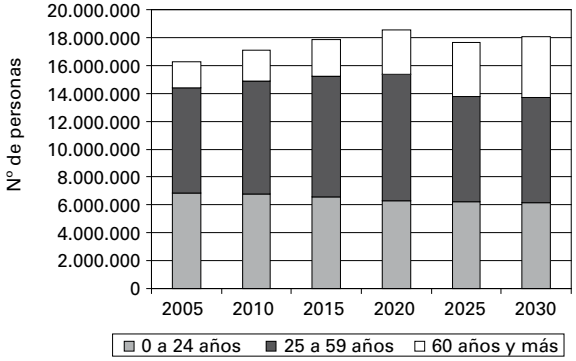
En 2005, el gasto social del gobierno central en Chile también estaba dominado por el gasto en seguridad social, el que representaba un 6,16% del PIB. Le seguía en importancia el gasto en educación, con un 3,3% del PIB, y luego el gasto en salud, con un 2,8% del PIB. Los resultados de la proyección de los componentes del gasto social indican que el gasto en seguridad social seguirá representando el sector con una mayor carga sobre el PIB. Sin embargo, el gasto en salud presenta el mayor aumento en el período 2005-2030 –este gasto aumentaría en un 35% en 2030 en comparación con el año 2005. El gasto en seguridad social también presenta una tendencia al aumento de 19% al final de este período en comparación con el año base. Solamente el gasto en educación presenta una reducción de un 9% como porcentaje del PIB en 2030, en comparación con 2005 (Gráfico Nº 6). Dado que Chile parte de niveles de cobertura educacional bastante altos, tanto a nivel de educación primaria como secundaria, el efecto de la transición demográfica tiende a imponerse sobre el de los aumentos de cobertura. Es así como, luego de mantenerse en torno al 27% del gasto público social, la presión sobre el gasto en educación se reduciría sistemáticamente hasta llegar a un 21% del gasto público social.

Gráfico Nº 6
CHILE: PROYECCIÓN INERCIAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (2005-2030)
(% PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ILPES (2007), CELADE, UNESCO y Banco Mundial (datos *on-line* 2007).

Gráfico Nº 7
CHILE: PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN TRAMO DE EDAD (2005-2030)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CELADE (datos *on-line* 2007).

La proyección indica que el gasto en educación preescolar crecería hasta el año 2020 producto del aumento de cobertura generado por una mayor autonomía femenina, para luego reducirse levemente hasta 2030, año en que la cobertura alcanzaría a un 74% de la población de tres a cinco años. Por su parte, la presión por gasto en educación primaria se reduce sistemáticamente desde 2005 hasta 2015 producto de la reducción de la población en el tramo de edad correspondiente, en tanto que la presión por gasto en educación secundaria presentaría una reducción de 5% en 2030 en comparación con el año 2005. La presión por un mayor gasto en educación superior se prolongaría hasta el año 2015.[20] Como en Chile el gasto en el sistema escolar es superior al gasto en educación superior, la tendencia general es hacia una disminución de la presión de gastos a partir de 2010.

Dado que en Chile la transición demográfica se encuentra relativamente avanzada respecto de otros países de la región, la población joven (menores de 24 años) reducirá su participación en la población total desde un 42% en 2005 hasta un 37% en 2030. En cambio, la proporción de adultos mayores prácticamente se duplicará, pasando de 11,5% de la población total en 2005 a 24,2% en 2030 (Gráfico Nº 7).

El incremento en la población de adultos mayores presionaría significativamente el gasto público en salud y seguridad social, si se mantuvieran las actuales proporciones de gasto por persona. Es así como el gasto en salud se

[20] Al considerar el gasto per cápita como fijo, el gasto en educación terciaria variará en función del cambio en la cobertura y de los cambios esperados de la cobertura en este nivel educacional.

incrementaría desde 2,7% del PIB en 2005 hasta 3,8% del PIB en 2030. Por su parte, el gasto en seguridad social lo haría desde 6,2% hasta 7,4% del PIB en el mismo período. El efecto conjunto de estos factores incrementaría el gasto público social en 2% del PIB entre 2005 y 2030.

El caso de Chile ayuda a ilustrar las diferencias entre una proyección mecánica de demandas basada en la dinámica sociodemográfica y una proyección de políticas. En efecto, Chile se encuentra actualmente aplicando importantes reformas en los tres sectores aquí considerados. En el caso de la educación se está terminando la implantación de un régimen de jornada escolar completa e introduciéndose una serie de reformas para mejorar la calidad y equidad de la educación, las que probablemente repercutirán en el futuro en aumentos de la cobertura de la educación superior. Esto hace que sea muy probable que los eventuales ahorros de recursos por reducción de la población en edad escolar se reinviertan en el propio sector. En el ámbito de la salud, está en plena implantación una reforma que introduce garantías explícitas de oportunidad de atención y protección financiera para un conjunto de patologías que representan más de un 80% de la carga de enfermedad del país. El efecto financiero de esta reforma se sumará así al efecto del aumento de la población de adultos mayores, presionando fuertemente el gasto en salud.

De este modo, una proyección de gastos basada en las políticas y reformas en curso involucraría gastos en educación y salud superiores, y gastos en seguridad social inferiores en relación a los que resultan del ejercicio aquí realizado. Dados los órdenes de magnitud involucrados, esta comparación sugiere que las reformas en curso en Chile apuntan en la dirección correcta.

Las proyecciones indican que las pensiones continuarán siendo el componente inercial más expansivo del gasto social en los países de América Latina en los próximos años, tanto por la magnitud relativa del gasto en pensiones como por la fuerza de la transición demográfica en la mayoría de los países. Estas presiones serán especialmente fuertes en Brasil y Costa Rica, dado que se trata de países relativamente jóvenes, con sistemas de pensiones de amplia cobertura. En cambio, la dinámica del gasto en pensiones sería considerablemente más moderada en Uruguay y Paraguay, debido a lo avanzado de la transición demográfica en el primer caso y a la baja cobertura previsional en el segundo. El envejecimiento de la población también incrementaría el gasto en salud prácticamente en todos los países, pues en este caso la diversidad de coberturas iniciales no es tan amplia como en el de las pensiones.

En el caso de la educación, la expansión inercial de cobertura y la transición demográfica tendrán en muchos casos efectos contrapuestos y no lineales. En Chile, Costa Rica y Uruguay, el gasto en educación crecería moderadamente o se mantendría en relación al PIB, dado que son países más avanzados en la

transición demográfica y que parten con altos niveles de cobertura educacional. En Paraguay, en cambio, el efecto poblacional y los aumentos inerciales de cobertura apuntarían en un mismo sentido expansivo. En Brasil y México se observan discontinuidades, dado que la acelerada transición demográfica genera movimientos contrapuestos en la población menor de 5 años y mayor de 18, y cambios de tendencia a lo largo del período de proyección.

Particularmente determinante sobre la evolución que tenga el gasto público social serán los sistemas de financiamiento de pensiones y de educación superior. Esto pues, ambos tipos de gastos son especialmente regresivos y porque existen alternativas de financiamiento privado. Si los países logran cubrir parte importante de las pensiones futuras con los ahorros de los trabajadores en su fase activa y fomentan el desarrollo de sistemas de crédito universitario, no solo se atenuarán las presiones sobre el gasto público, sino que este se hará más progresivo. Esta es en buena medida la situación de Chile y, en menor medida, de México.

3.4. La dinámica política y financiera del gasto social

Aunque muchos países de América Latina cuentan con Estados demasiado pequeños e ineficientes como para ofrecer un real contrapeso a las profundas desigualdades sociales y económicas, estos son asimismo demasiado jóvenes y con democracias lo suficientemente recientes como para que asumir que aquella sea un característica inmutable o un rasgo estructural resulte exagerado.

En este capítulo hemos intentado argumentar que existe en la región una demanda latente por una mayor acción de parte del Estado en el campo social y que ella se irá haciendo especialmente patente en varios países de la región conforme estos avancen en su proceso de democratización, modernización y transición demográfica. En otras palabras, la voz política de grupos emergentes de mujeres, jóvenes más educados y adultos mayores puede llegar a imponerse sobre los vetos de sectores poderosos y las ideologías neoliberales una vez que se afiance la democracia y estos grupos se constituyan en una mayoría reconocible.

Los antecedentes recopilados indican, sin embargo, que la fuerza con que se puedan manifestar esas voces y las posibilidades del Estado de generar respuestas adecuadas varían significativamente entre países.

A este respecto hemos constatado que aun cuando en todos los países existe una demanda abrumadora por una mayor inversión pública en salud y educación, su traducción en términos de intervenciones estatales y disposición a

pagar los impuestos para financiarlas es sustancialmente mayor en los países que más han avanzado en la construcción de Estados de Bienestar. En tanto, la demanda por una mayor acción del Estado es limitada en países con altos grados de informalidad, donde las necesidades tienden a ser resueltas en el seno de las familias, en el sector privado o a través de redes informales, y donde el Estado es sinónimo de abusos, corrupción o clientelismo.

Las proyecciones sobre la posible evolución de las demandas sobre el Estado y la posibilidad material de este de satisfacerlas no permiten pronosticar una rápida convergencia entre los países de la región. En efecto, los seis casos analizados en la última parte del capítulo son muy dispares.

Entre los países cuyos cambios sociodemográficos generarán una mayor presión sobre los servicios públicos se encuentran algunos –como Chile, México y, en menor medida, Costa Rica– que parten con Estados relativamente pequeños para su nivel de desarrollo, pero que podrían responder a las demandas sociales sobre la base de un mayor esfuerzo contributivo de la población. Brasil, en cambio, cuenta ya con grandes compromisos y una mayor carga tributaria, lo que limitará su capacidad de movilizar el volumen de recursos públicos necesario para responder a las nuevas necesidades. De este modo, mientras Chile y México tienen como desafío generar los acuerdos sociales que permitan avanzar en incrementar el volumen y calidad de las intervenciones públicas, Brasil se enfrenta al desafío de generar un programa social sostenible, dentro de un marco de crecimiento económico.

Del otro lado se encuentran países que están en los dos extremos de la transición demográfica, como Uruguay y Paraguay. El primero administra un régimen que ha sido caracterizado como de potencial Estado de Bienestar (Marcel y Rivera 2008a) y ha completado en gran medida su transición demográfica. Es decir, Uruguay no enfrenta presiones para aumentar en forma significativa su gasto social y posiblemente pueda responder a ellas con una mayor eficiencia en la administración de sus políticas y servicios públicos. Paraguay, por su parte, es un país relativamente joven, en el que el Estado tiende a jugar un papel secundario en la dinámica económica y social. Si bien en este caso también se manifestará a la larga una necesidad de atender los problemas de los adultos mayores, no existe una presión inmediata al respecto y para responder a ella es probable que el Estado aún deba ganarse la confianza de la población o apoyarse en el propio sector privado y la comunidad.

Vemos, entonces, que la dinámica de las demandas sobre el Estado no se presta para generalizaciones sencillas y en lugar de una rápida convergencia hacia un «sentido común» en políticas públicas, es posible que se sigan observando cauces alternativos y representativos de regímenes de bienestar diferentes.

4. Elementos para una nueva agenda fiscal y social

Al iniciar este trabajo hemos llamado la atención sobre la aparente contradicción entre la necesidad de que el Estado juegue un papel más activo en combatir las desigualdades sociales y económicas en América Latina y los limitados recursos con que este cuenta para hacerlo.

A lo largo de los últimos 20 años, la respuesta de muchos gobiernos, de los organismos internacionales y de la academia ha sido invocar la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, focalizando las políticas públicas en los más pobres y combatiendo la corrupción. El partir por elevar la eficiencia en la asignación y el uso de recursos públicos no solo parece ser una cuestión de sentido común en una región plagada de tantas fallas de Estado como de mercado, sino que también se le ha asignado una racionalidad económica, dada por la necesidad de mantener una carga tributaria que no limite la competitividad y el crecimiento económico.

Una de las principales conclusiones de este trabajo es que aunque este enfoque parezca responder a un sentido común económico, no ha sido particularmente efectivo desde el punto de vista político. Es quizá por esa razón que sus logros concretos hayan sido bastante magros.

En efecto, pese a todas las críticas y prejuicios, los Estados de la mayoría de los países latinoamericanos han logrado avances importantes en materia de eficiencia en la asignación de sus recursos públicos. Las administraciones tributarias han ganado en eficiencia y aprovechado las oportunidades que les da el desarrollo tecnológico, lo que, unido a un ambiente de mayor estabilidad económica, le ha permitido a los gobiernos elevar modestamente la carga tributaria, equilibrar sus presupuestos e incrementar el gasto social. En la actualidad, la proporción del gasto público que se destina a fines sociales en América Latina es muy similar a la que se observa en los países desarrollados de la OCDE.

En los últimos años, los países de la región también han innovado en política social, siendo pioneros en la introducción de regímenes de pensiones de capitalización individual y de programas de transferencias condicionadas.

Pese a ello, los ajustes tributarios, aun cuando han sido planteados con racionalidad y equilibrio, e integrados a propuestas de pactos fiscales, han sido recibidos con recelo por parte del mundo político y combatidos intensamente por grupos poderosos. Países como México y Chile, que se han caracterizado por su responsabilidad fiscal, han visto fracasar reformas tributarias. Países como Guatemala, que han sofisticado sus sistemas fiscales mucho más allá de lo que correspondería a su nivel de desarrollo, que han logrado acuerdos políticos de envergadura para mejorar la situación social y han promovido pactos fiscales

inclusivos, han enfrentado una oposición obstructiva a todas sus propuestas tributarias. Esto sugiere que los problemas para ir ajustando la carga tributaria en Latinoamérica exceden la resistencia que proviene del deseo natural de los contribuyentes de pagar menos impuestos.

De este modo, los países latinoamericanos que en los últimos años más han podido expandir significativamente el gasto social no son los que han sido más responsables y racionales en el uso de los recursos públicos ni los que han enfrentado más necesidades, sino los que se han visto beneficiados por holguras fiscales derivadas de mejoras transitorias en los precios de sus productos de exportación. Por la misma razón, estos incrementos del gasto social pueden verse revertidos en una fase declinante del ciclo económico.

La tesis central de este capítulo es que la dificultad para movilizar más recursos públicos a favor de las políticas sociales es en buena medida producto de las mismas desigualdades que dichas políticas pretenden combatir, y que la única manera de romper este círculo vicioso es ampliando los intereses en juego más allá de la dualidad entre beneficiarios con escasa influencia política y contribuyentes poderosos. En la misma línea, la experiencia de los países más desarrollados indica que solo cuando se ha ampliado la voz política, los intereses y las obligaciones en juego es posible generar una coalición capaz de construir un régimen de bienestar efectivo.

Este estudio también ha sostenido que en América Latina hay procesos de cambio que pueden derivar en una ampliación de la voz política a favor de una acción social más efectiva del Estado. En particular, la profundización de la democracia, la transición demográfica, la autonomización de las mujeres y la expansión de la cobertura educacional ayudarán a romper el actual statu quo fiscal. Antes de que ello ocurra, sin embargo, es posible que los países enfrenten conflictos y frustraciones crecientes por parte de la población, y que las respuestas políticas estén más marcadas por el populismo o el rechazo a la «política tradicional» que por estrategias efectivas de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Es en buena medida responsabilidad de la actual generación política el diseñar las estrategias que permitan encauzar estas demandas, proveer respuestas efectivas y romper el círculo vicioso que ha dominado las finanzas públicas y las políticas sociales en los últimos años.

Una primera idea que se desprende de este trabajo es que la relación entre ingresos fiscales e inversión social debe ser fortalecida. La construcción de un sistema de bienestar es siempre parte de un contrato social en que las personas ceden recursos y autonomía a favor del bien común. La otra cara de este contrato es que los Estados deben ser capaces de ceder discrecionalidad, transparencia y rendición de cuentas para poder obtener mayores recursos.

Esta idea se vio expresada en buena medida en las propuestas de la CEPAL sobre «pactos fiscales» hace cerca de 10 años (CEPAL 1998), con efectos prácticos relativamente modestos. Sin embargo, desde que estas propuestas fueran formuladas se han producido muchos avances que pueden enriquecer el concepto y aumentar su viabilidad.

Como parte de este esfuerzo por impulsar pactos fiscales más sólidos, se debe prestar especial atención a las instituciones. Ya sea como expresión del presidencialismo o como consecuencia de pasados ajustes fiscales, en América Latina la gestión financiera pública cuenta con grados exacerbados de discrecionalidad. Esto hace que otros poderes del Estado, otros niveles de gobierno y los actores económicos desconfíen de las autoridades fiscales y se resistan a entregarles mayores recursos cuando ellos se los solicitan.

Un pacto fiscal efectivo requiere en parte que las autoridades fiscales reduzcan su discrecionalidad, que sus acciones se vuelvan más predecibles, que la ciudadanía conozca el verdadero estado de las finanzas públicas y que sus compromisos sean verdaderamente exigibles. La disposición a incorporar estos elementos puede abrir espacio para un mejor entendimiento con la legislatura y para involucrar a los gobiernos subnacionales en las reformas fiscales y sociales. El contraste entre el fracaso de la reforma fiscal propuesta por el gobierno del Presidente Fox –construida en el Ejecutivo federal sobre una lógica esencialmente tecnocrática–, y el éxito obtenido por su sucesor a través de un mejor trabajo con el Congreso e involucrando a los estados y municipios en la distribución de los recursos fiscales adicionales, es un buen ejemplo de la diferencia que puede hacer un cambio de actitud y estrategia en la aplicación de una reforma fiscal.

Otro elemento relevante para el diseño de reformas fiscales y sociales es incorporar a más personas al sistema. Esta observación tiene particular relevancia para los impuestos a la renta. En este trabajo se ha señalado que el problema de la estructura latinoamericana no es que los impuestos indirectos sean altos, sino que los impuestos directos son demasiado bajos, y que ello ocurre esencialmente por bases tributarias excesivamente estrechas. Estas bases pueden ampliarse eliminando las numerosas exenciones y franquicias que plagan la tributación directa, estabilizando en términos absolutos los mínimos exentos y estableciendo impuestos negativos bajo dichos límites. Avances significativos en este sentido permitirían reducir las diferencias entre tasas tributarias que estimulan adicionalmente la evasión.

Hay que señalar, asimismo, que el éxito político de una reforma fiscal y social en América Latina puede depender fundamentalmente de incorporar a los sectores medios. Si estos sectores participan de los beneficios de dichas reformas posiblemente también estarán más dispuestos a participar de su financiamiento.

Una forma particularmente promisoria de incorporar a los sectores medios a un contrato fiscal y social es mediante el desarrollo de sistemas de protección social. En efecto, la evidencia indica que los sectores medios son especialmente vulnerables frente a contingencias sociales y económicas, como la pérdida de empleo, una enfermedad catastrófica, una discapacidad, un quiebre familiar o una vejez desprotegida. Esto hace que estos sectores se vean marcados por una alta percepción de inseguridad, la que incide sobre las decisiones económicas que involucran algún grado de riesgo, como el cambio de empleo o un emprendimiento económico. Estos riesgos pueden ser mitigados por el Estado a través de seguros sociales.

Dado que los seguros sociales operan sobre la base del *pooling* de riesgos, estos son menos costosos fiscalmente y, por lo tanto, demandan volúmenes más modestos de fondos públicos mientras al mismo tiempo extienden significativamente los intereses involucrados en las políticas públicas más allá de sectores de extrema pobreza y escasa voz pública. Más aun, el Estado puede limitar adicionalmente el compromiso de recursos públicos en estos sistemas al involucrar al sector privado como administrador de los esquemas de seguros, como ha venido ocurriendo en las áreas de pensiones, salud curativa y desempleo en algunos países de la región. En estos casos, puede ser necesario que el Estado complemente los seguros privados con reaseguros o beneficios no contributivos para los sectores más pobres. Sin embargo, lo importante desde el punto de vista de la economía política, es que todos los sectores se sientan partícipes de un sistema común de protección social.

Por último, la viabilidad de reformas fiscales y sociales depende también de la capacidad del Estado para equilibrar la voz de los distintos sectores interesados. Esto se traduce en transparentar los intereses y limitar la influencia de los grupos más poderosos, y en abrir espacios para que se manifieste la voz de los potenciales beneficiarios. El realizar encuestas y consultas, explicar las alternativas de política, recurrir a comisiones y grupos asesores con representación ciudadana, apoyarse en organizaciones para aplicar programas, consultar a las autoridades locales, etc., puede ser muchas veces suficiente para asegurar que los beneficiarios de las políticas sociales sean un sujeto activo del diseño y ejecución de programas públicos y que su voz tenga un valor al menos equivalente a la de los grupos que se puedan sentir afectados por los requerimientos de financiamiento fiscal.

El enfoque de los académicos, expertos y organismos internacionales que hace 20 años dominaba el diseño de reformas económico-sociales, era que bastaba una idea técnicamente impecable y un campeón político que la defendiera para que esta fuera exitosa. Esta noción elitista no ha rendido los frutos esperados y hoy los países no pueden esperar a que los procesos de transformación

sociodemográfica cambien por sí solos la economía política de las reformas fiscales y sociales. El gran giro de enfoque que hoy se requiere es el pasar de una noción excluyente de los beneficiarios y contribuyentes de las políticas sociales a una noción inclusiva, capaz de integrar y comprometer a más actores.

Referencias

CELADE (2008). *Base de datos CELADE*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

Cetrángolo, O. y J. C. Gómez-Sabaini (2007a). *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2007b). «Introducción al impacto sobre la equidad de los sistemas tributarios de América Latina, con especial referencia a la importancia de la tributación directa.» Mimeo. Santiago, ECLAC.

CEPAL (1996). «Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994.» (LC/MEX/L.294.). México: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (1998). *The Fiscal Covenant: Strengths*, *Weaknesses*, *Challenges.* Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2006). *Panorama social en América Latina 2005*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2007). *Panorama social en América Latina 2006*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2008). *Panorama Social en América Latina 2007*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

CIEPLAN/iFHC (2007). Encuesta EcosociAL. Santiago, Chile.

Corporación Latinobarómetro (1998). «Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 1998.» (www.latinobarometro.org).

—— (2001). «Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 2001.» (www.latinobarometro.org).

De Cesare, C. (2008). «Impuestos a los patrimonios en América Latina.» Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago.

De Cesare, C. y J. Lazo (2008). «Impuestos a los patrimonios en América Latina.» Serie Macroeconomía del Desarrollo Nº 66. CEPAL, Naciones Unidas.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fuentes, J. A. y M. Cabrera (2006). «Pacto fiscal en Guatemala. Lecciones de una negociación.» *Revista de la CEPAL* 88.

Gómez-Sabaini, J. C. (2006). *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina.* Santiago: CEPAL.

ILPES (2007). «Estadísticas de las finanzas públicas.» (http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/2/29482/P29482.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl).

Lindert, P. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century* (Vol. 1). Cambridge: Cambridge University Press.

Lora, E. y M. Cárdenas (2007). «Las reformas de las instituciones fiscales en América Latina.» En J. L. Machinea y N. Serra (eds.). *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

Marcel, M. (2007). «Protección social y sistema de pensiones en América Latina. Nuevos desafíos, nuevas respuestas.» Santiago: CIEPLAN-iFHC.

Marcel, M. y E. Rivera (2008a). «Regímenes de bienestar, políticas sociales y cohesión social en América Latina.» Proyecto «Cohesión Social en América Latina» CIEPLAN-iFHC.

—— (2008b). «Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina.» CIEPLAN.

Meller, P. y B. Lara (2009). «Gasto social en América Latina: nivel, progresividad y componentes.» En F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar editores.

Perry, G., O. Arias, J. H. López, W. Maloney, and L. Servén (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington D.C.: The World Bank.

Sokoloff, K. L., and E. M. Zolt (2005). «Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas.» Working Paper. University of California, Los Angeles.

Solimano, A. (2005). «Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales.» *Revista CEPAL* 87.

Stein, E., M. Tommasi y K. Echebarría (2006). «La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina». Washington D.C.: Inter-American Development Bank-David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Tanzi V. (2004). «Globalization and the Need for Fiscal Reform in Developing Countries.» *Journal of Policy Modeling* 26, 525-542.

Thirsk, W. (1991). «Lessons from Tax Reform: an Overview». Policy Research Working Paper Series 576). Washington, D.C., The World Bank.

UNESCO (2004). *Base de Datos on-line*, Institute of Statistics, Montreal.

World Bank (2007a). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington D.C.: Banco Mundial.

—— (2007b). *Base de Datos on-line. Development Indicators*. Washington D.C.: Banco Mundial.

EL DESAFÍO DE LA INNOVACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA DE HOY

José Miguel Benavente H.[1]

Introducción 315

1. La inspiración: el rol de la Productividad Total de Factores (PTF) en la dinámica de crecimiento en América Latina 317

2. La mirada por el lado de los resultados: competitividad internacional 322

3. Innovación: qué es, cómo opera y qué se puede hacer para incrementarla 330

4. Rol del Estado en la innovación 331

5. Un desafío para América Latina: empujar hacia economías basadas progresivamente en el conocimiento 334

Referencias 340

[1] Este artículo utiliza como insumos los documentos de trabajo preparados en este proyecto: Benavente et al. (2008), Bravo y García (2007), Dahlman (2007) y Vial (2007).

Introducción

Imaginemos que cada uno de nuestros países representa a un participante en una carrera ciclística. Como es sabido, el liderazgo de la carrera se va alternando con gran frecuencia según el esfuerzo absoluto y también relativo de los competidores. La punta también varía según las condiciones del camino y las potencialidades de los corredores en cada etapa. Algunos son mejores para las subidas, otros para los tramos más largos y están aquellos para quienes las carreras cortas son su fuerte.

Un aspecto que generalmente se observa en estas carreras es que los corredores –en este caso los países–, van agrupados. Están quienes se escapan y lideran el pelotón, seguidos por los segundones, quienes esperan en algún momento dar alcance a los primeros. Y está también un tercer grupo, que va marcando el paso, y así sucesivamente se van sucediendo los competidores.

Por un momento imaginemos que nuestra posición relativa dentro de la carrera tiene que ver con nuestro ingreso por habitante.[2] Las últimas cifras sugieren que el grupo de avanzada está conformado por países con ingreso por habitante mayor a US$ 35.000 anuales. Aquí se encuentran las grandes potencias económicas, las que han ocupado este sitial por muchos años, como también miembros recientes tales como Finlandia, Irlanda, algunos asiáticos, entre otros.

En el segundo grupo, también considerados países desarrollados, están Australia, Corea del Sur (en adelante Corea), Portugal, Nueva Zelandia y otros. Es decir, países desarrollados pero de historia más reciente, los que con sus ingresos

[2] Los índices tradicionales de desarrollo económico consideran esta medida, pues ella da cuenta del nivel de riqueza que tienen los países en forma comparativa.

por habitante entre US$ 24.000 y 30.000 al año aún deben imprimir mayor velocidad a sus bicicletas para poder alcanzar a los que lideran la carrera.

Más atrás comienzan a aparecer aquellos países que denominamos en vías de desarrollo. Aquellos que con la mitad del ingreso del grupo que los antecede, tienen alguna esperanza de transformarse en desarrollados –ojalá en un plazo breve. Aquí se encuentran algunos de los países bálticos, Argentina, Chile, Malasia, entre otros.

El objetivo de este artículo es revisar, a la luz de esta analogía ciclística, las principales características que poseen países que recientemente han logrado convertirse en desarrollados y la forma en que los países latinoamericanos pueden aspirar a lograrlo. El argumento central de este capítulo es que más de lo mismo, es decir, mantener ordenadas las cuentas macroeconómicas y buscar, mediante políticas neutrales y agregadas, darle mayor ritmo y velocidad a la bicicleta no es suficiente.

Buscar una estrategia hacia el desarrollo basada en forma exclusiva en la «transpiración» –esto es, elevar las tasas de ahorro y de inversión o bajar las volatilidades macroeconómicas, por mencionar solo algunas– representa una condición necesaria, aunque no suficiente, para conseguir alcanzar al grupo de países desarrollados que nos antecede.

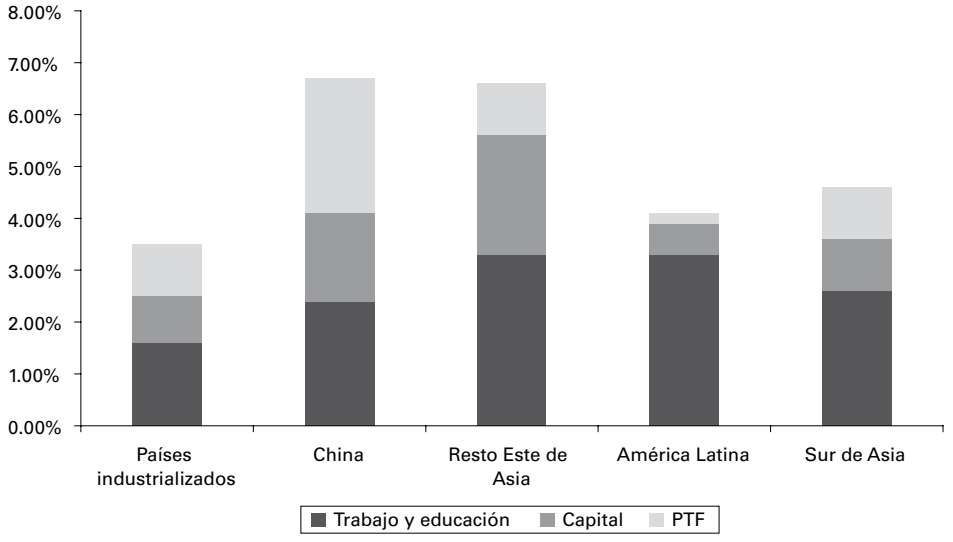
Se plantea que la «inspiración» también juega un rol fundamental en esa estrategia. La incorporación de mayor conocimiento en las actividades económicas, la búsqueda de mejores prácticas productivas, como también las oportunidades que la innovación –en su sentido más amplio– ofrece a través de las mejoras de productos, de gestión, de servicios, de logística y transporte, pueden –y así lo revela la evidencia– afectar la tasa a la cual los países crecen.

Con este fin, primeramente se hará un diagnóstico acerca de justamente aquella parte que está más relacionada con la parte de «inspiración» en el crecimiento económico. Revisaremos la Productividad Total de Factores (PTF) en nuestra región y en forma comparativa con otras latitudes. Enseguida revisamos algunos elementos que estarían detrás de la pobre evolución que muestra esta variable en América Latina, amparados en una visión de resultados más que de insumos. Ampliaremos la mirada al distinguir elementos que podrían afectar la productividad al separarlos entre aquellos de carácter más agregado y aquellos más específicos, ilustrando esto con el caso de la manufactura. En relación con lo anterior, revisamos algunos indicadores complementarios que nos podrían dar luces acerca de los principales obstáculos que las economías latinoamericanas están enfrentando para mejorar sus indicadores de competitividad y, a la larga, de crecimiento económico. Finalmente, y a la luz de lo discutido, se plantean algunas medidas que podrían ayudar a incrementar el desempeño de nuestras economías en estas materias.

1. La inspiración: el rol de la Productividad Total de Factores (PTF) en la dinámica de crecimiento en América Latina

El enfoque tradicional de los determinantes del crecimiento económico se ha basado en la aplicación de una analogía macroeconómica con la función de producción, con el objeto de separar los aportes de la acumulación de factores sobre el crecimiento (Solow 1956). Para ello se suelen incorporar correcciones a la calidad de los mismos, así como ajustes por variaciones en su tasa de utilización derivadas de fluctuaciones cíclicas. De la aplicación de este método queda un residuo, es decir, una fracción del crecimiento económico que no es explicado por la acumulación de factores, que suele ser bastante elevado. Este residuo es lo que se conoce como Productividad Total de los Factores (PTF), la que representaría los efectos de ganancias sistemáticas en eficiencia global, aprovechamiento de economías de escala, así como los de innovaciones e introducción de nuevas tecnologías y productos. Las teorías más modernas del crecimiento (Romer 1990) asignan un rol fundamental a la innovación en la explicación de este residuo. Una forma más gráfica de ilustrar este concepto sería haciendo la analogía con aquella parte del crecimiento basada en la inspiración, mientras que la acumulación de capital mediante el ahorro y la inversión junto con la utilización del capital humano estaría más cerca del crecimiento basado en la transpiración.

Gráfico Nº 1
FUENTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB (1960-2000)



Fuente: Bosworth y Collins (2002).

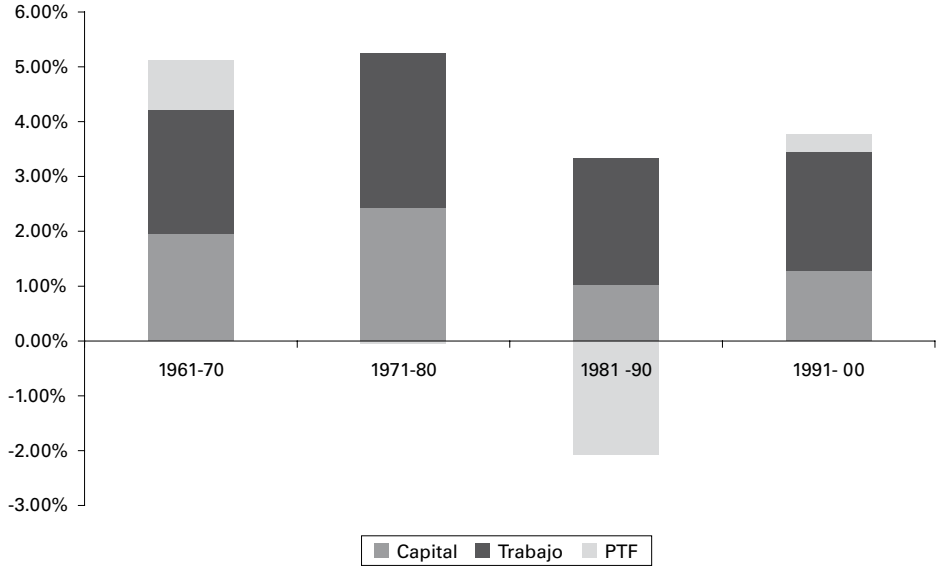
Bosworth y Collins (2003) examinaron la evidencia sobre fuentes del crecimiento económico en América Latina durante las últimas cuatro décadas. Sus resultados, que aparecen en el Gráfico Nº 1, muestran un contraste muy llamativo entre América Latina y otras regiones.

El principal hecho a destacar es que el crecimiento económico de la región ha sido relativamente bajo, y claramente insuficiente para acortar las brechas de ingreso con el mundo desarrollado. Al revisar el gráfico se observa la inusitada importancia del trabajo en el crecimiento de la región. Así, el crecimiento económico en América Latina ha estado basado principalmente en la transpiración, advirtiéndose que los elementos relacionados con la inspiración casi no juegan rol alguno. En efecto, tanto el aporte de capital y principalmente la PTF, aparecen realizando un aporte minúsculo al crecimiento, muy por debajo de las otras regiones.

Se podrían resumir estos hallazgos declarando que América Latina ha crecido principalmente sobre la base de aprovechar su creciente disponibilidad de mano de obra, con bajos niveles de esfuerzo de acumulación de capital y casi sin aportes de la PTF. Esto se parece mucho a la historia antigua del desarrollo económico de la humanidad y muy poco a la historia de la explosión de la prosperidad económica posterior a la Revolución Industrial. Por otra parte, resulta preocupante que este patrón de desarrollo tenga lugar en una región donde abunda la informalidad laboral, y donde una elevada proporción de la población en edad de trabajar ha optado por migrar a Estados Unidos o Europa. Esos fenómenos sugieren que el bono demográfico no ha sido aprovechado integralmente debido a problemas para materializar las inversiones. En la medida en que esto ocurra y no se creen suficientes empleos bien remunerados, es muy posible que la incorporación de nuevas generaciones al mercado laboral vaya acompañada por frustración creciente y tensiones sociales que empeoren el clima para las nuevas inversiones, convirtiendo así el «bono demográfico» en una verdadera maldición.

En un estudio más reciente, Loayza et al. (2004) han examinado en detalle las contribuciones de los factores productivos al crecimiento de los países latinoamericanos, tanto a nivel de países individuales como por subperíodos. La información a nivel agregado para la región en su conjunto aparece en el Gráfico Nº 2. Ella muestra la fuerte influencia del ciclo económico, tanto sobre la PTF como sobre el aporte de la acumulación de capital al crecimiento. Sin perjuicio de ello, se puede apreciar que incluso en las décadas relativamente «buenas» (1960-1990) el aporte de ambos componentes fue todavía muy bajo.

Gráfico Nº 2
COMPOSICIÓN DE CRECIMIENTO POR DÉCADAS



Fuente: Loayza et al. (2004).

Lo anterior confirma la idea original de que efectivamente la PTF es el aspecto con mayor rezago en la evolución que ha tenido el progreso económico en la región. Independientemente del ciclo, la gran parte de las mejoras observadas se han debido principalmente al aporte que hace el factor trabajo seguido por el del capital. Este patrón, en el cual los aspectos se vinculan a la eficiencia económica o mejor uso de lo ya obtenido, abre la pregunta acerca de los factores que pudiesen afectar este pobre desempeño de la PTF a nivel regional.

Existe una amplia literatura acerca de la relevancia de un conjunto de reformas sobre la evolución observada en la PTF. En primer lugar, al parecer las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990 tuvieron un impacto no despreciable. Si se relaciona el aumento en la PTF en los años 90 con el aumento registrado en el «índice de reformas económicas» calculado por Morley et al. (1999), de CEPAL, quienes extendieron el cálculo previo de Lora y Barrera (1997), entre 1960 y 1991 se encuentra una relación positiva y significativa. Sin duda es sugerente el hecho de que aquellos países que avanzaron más en estabilizar y liberalizar sus economías son los que presentan también mayores aumentos en la PTF en el último período bajo análisis. La evidencia sugiere que las reformas al comercio exterior, liberalización financiera, apertura de cuenta de capitales, privatizaciones y reformas tributarias, vistas ahora en forma individual, tuvieron un impacto positivo, con la única excepción de la apertura de la

cuenta de capitales, en la cual existe una leve asociación negativa, pero que no es estadísticamente significativa.

Literatura más reciente, sin embargo, ha sugerido que existiría un conjunto adicional de variables estrechamente relacionadas con mejoras en la PTF, esta vez más asociadas con cambios en la tasa de crecimiento más que en su nivel. Las variables anteriormente discutidas pareciera que tuviesen un efecto de una vez y por siempre, mientras que aquellas relacionadas con las mejoras en el capital humano y, particularmente aquellas vinculadas con las actividades científicas y de innovación, muestran tener un significativo impacto sobre la trayectoria de la PTF en el largo plazo.

Tal como lo sugiere Rouvinen (2002), los gastos en investigación y desarrollo (I&D) reportados por los países tendrían un efecto permanente sobre la evolución del producto per cápita, afectando principalmente a la PTF. El mismo autor sugiere, eso sí, que el impacto tendría rezagos importantes, ya que en promedio, cambios significativos en los recursos destinados a la generación de nuevas ideas, que pueden ser aplicadas en productos y procesos productivos, impactan en la actividad económica con un atraso de entre tres y cinco años dependiendo de la distancia que tenga el país respecto de las mejores prácticas productivas.

Lo anterior se traduciría en que el retorno a este tipo de inversiones sería de relevancia –tal como se muestra en los trabajos de Lederman y Maloney (2003) y Benavente et al. (2006)–, dado que la rentabilidad social y privada asociadas a las actividades científicas y de innovación superan largamente el retorno al capital físico, corregido este por las diferencias por riesgo.[3]

Una mirada de carácter microeconómico nos ofrece una nueva visión respecto de la dinámica de productividad observada en los países. Tal como lo sugieren los pioneros trabajos de Roberts y Tybout (1996), las mejoras de productividad observadas a nivel de sectores productivos en América Latina responderían a tres fuentes principales. La primera sería la posibilidad de que nuevas firmas entren a los mercados bajo la idea de que estas ofrecen alguna ventaja sobre las que ya existen, muchas de ellas asociadas a mejoras productivas y a la conquista de nuevos nichos no explotados con anterioridad. La segunda fuente tiene que ver con la salida de firmas poco productivas resultantes del proceso de competencia, debido a que no lograron convertirse en rentables. La tercera fuente de mejoras de productividad a nivel sectorial dice relación con las

[3] Estudios similares en que se utiliza el número de patentes o la razón de científicos sobre la población total para aproximar la capacidad de innovación de una sociedad, muestran que ambos factores están positivamente correlacionados con indicadores de *performance* económica en América Latina (Bravo y García 2007 y los estudios allí citados).

prácticas de gestión, producción y marketing que tienen las firmas actualmente en operación, las que les permiten sobrevivir a la competencia e incluso crecer, dependiendo de lo exitosas que resulten sus estrategias. Como se puede inferir, la primera y tercera fuente están estrechamente vinculadas con los conceptos de innovación, tanto de producto como de proceso y gestión del negocio.

Crespi (2006) y Bergoeing et al. (2006) muestran que, efectivamente, las mejoras observadas en la productividad industrial chilena responden a estas tres fuentes. No obstante lo anterior, la importancia relativa de cada una de ellas cambia en el tiempo de acuerdo al tipo de políticas implementadas. Es así que, en las etapas de reformas macro, cuando se redujeron las barreras al comercio junto con la alineación de los precios relativos que dan cuenta efectivamente de costos alternativos, se produjo que muchas de las mejoras en PTF observadas a nivel agregado (sectorial) fueran explicadas por la entrada de firmas eficientes –varias de ellas extranjeras– y, particularmente relevante, por la salida de aquellas menos eficientes. Un fenómeno similar se observó en otras latitudes.[4]

No obstante lo anterior, si bien estas reformas pueden tener un impacto en el tiempo, es esperable que este vaya decayendo, pues refleja en forma dinámica la manera en que las firmas logran adaptarse a las nuevas condiciones del entorno. Evidencia más reciente sugiere que en aquellos países en que las reformas tienen un buen tiempo de haber sido implementadas, la PTF de aquellas firmas salientes no es tan diferente de las aquellas incumbentes e, incluso, algunas firmas que recién están incorporándose a los mercados lo hacen con niveles de productividad aun más bajos que las que ya están en producción.

Tal como lo sugiere Crespi (2006), lo anterior se debería a que las nuevas firmas estarían en busca de nichos de mercado, explotando de esta forma algunas cualidades de nuevos productos más que solo persiguiendo la eficiencia en su producción. Claramente, estamos hablando de innovaciones de producto. Por otra parte, también se observa que las incumbentes necesitan desarrollar estrategias competitivas y productivas de manera de, o bien alcanzar nuevos nichos mediante la diferenciación, o bien tratar de hacer que su producción sea más eficiente. Esto último es aun más relevante frente a situaciones en las que la demanda respectiva se ve afectada por ciclos económicos depresivos.

En suma, en especial aquellos países que tempranamente implementaron reformas macroeconómicas convencionales, vieron que muchas de sus grandes ganancias de eficiencia comenzaron a agotarse. Los cambios inducidos por reformas importantes a los mecanismos de precios, en particular relacionados con tarifas, y el costo de algunos insumos relevantes, lograron un proceso de

[4] Roberts y Tybout (1996) documentan varios casos en América Latina.

destrucción creadora a nivel agregado. No obstante lo anterior, esto no duró para siempre.

El desafío hoy en día es cómo aumentar la productividad de un país, cuando las ganancias de eficiencia, debidas a la entrada de firmas asimismo más eficientes y a la salida de aquellas ineficientes, ya no otorgan mucho rendimiento. Cómo conseguir lo anterior allí donde las mejoras generalmente se deben a que las firmas ya en operación dentro del mercado implementan en forma rutinaria adelantos en sus procesos productivos o, lisa y llanamente, comienzan a generar mecanismos para ir conquistando mercados nuevos basados en la incorporación de nuevos productos y nuevos servicios a la economía. Estos dos últimos conceptos están muy de la mano con lo que en la literatura de negocios se denomina competitividad, ya sea de una firma o en forma más agregada de un país. Exploraremos esto en la siguiente sección.

2. La mirada por el lado de los resultados: competitividad internacional

El Foro Económico Mundial (FEM) define la competitividad de una economía como el «conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad de un país» (2006:28). En los últimos años ha cundido la práctica de construir indicadores, muchos de ellos de carácter cualitativo, para intentar evaluar la capacidad de crecimiento de las economías. Dentro de esta familia de indicadores cabe mencionar los Índices de Competitividad,[5] que combinan indicadores «duros» con otros elaborados a partir de encuestas a ejecutivos y líderes empresariales en un centenar de países para construir índices agregados y subíndices para establecer rankings ordinales de países en cada categoría y en el agregado.

En general, los autores de estos informes enfatizan que estos indicadores no son predictores del crecimiento futuro, sino más bien dan señales acerca del potencial relativo de crecimiento a mediano plazo,[6] el que puede materializarse o no dependiendo del ciclo económico local, de las fluctuaciones de la economía global, de las propias políticas económicas, entre otros factores. La práctica acumulada ya por más de una década con este tipo de indicadores sugiere que

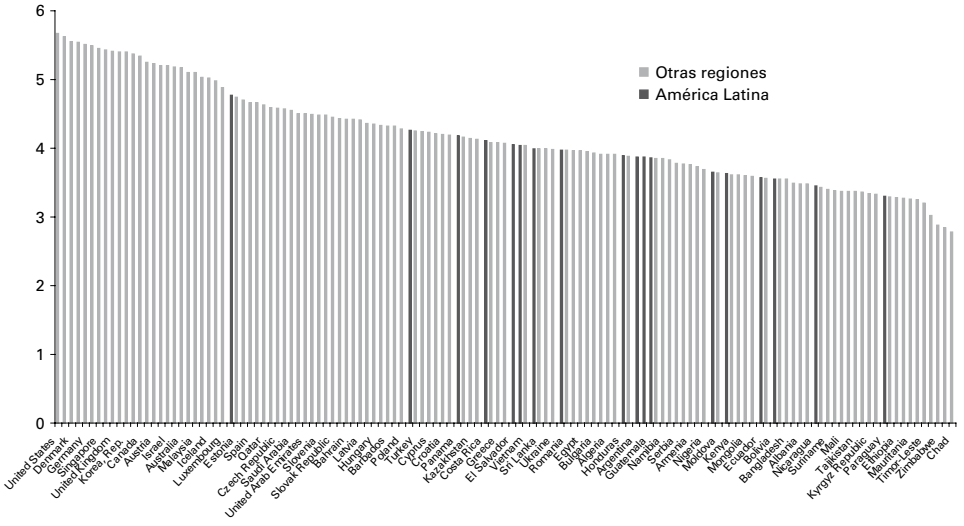
[5] Los más conocidos son los que elaboran anualmente el Foro Económico Mundial, basado en Ginebra, y el IMD, de Lausanne. Si bien ambas entidades colaboraron en sus inicios, ellas separaron aguas a mediados de la década de 1990.

[6] Por ejemplo, el Foro Económico Mundial ha explicitado que aquel intenta medir el potencial relativo de crecimiento a cinco años plazo aproximadamente.

más que la ubicación en rankings globales, lo realmente útil como instrumento de análisis y de diagnóstico, es la información sobre áreas, actividades o instituciones que, a la luz de una comparación global, aparecen como relativamente débiles, especialmente cuando se comparan con los grupos de referencia apropiados.[7] En este sentido, aquel tipo de indicadores debería ser útil para evaluar cuán favorable es el ambiente para que se desarrollen buenas inversiones, así como para identificar si existen condiciones apropiadas para que se desarrolle la innovación y se produzcan aumentos sistemáticos en la PTF.

Los indicadores de competitividad del FEM son un buen punto de partida para este análisis, ya que durante más de una década dicha institución ha hecho un esfuerzo sistemático por ligar explícitamente estos indicadores con las posibilidades de crecimiento de las economías, vinculando diversos subíndices con variables que se pueden relacionar directamente con el marco conceptual que ha sustentado los desarrollos empíricos sobre crecimiento económico.[8]

Gráfico Nº 3
ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (2007-2008)



Fuente: Foro Económico Mundial (2007).

[7] Si bien en la práctica dichos grupos normalmente se asocian a factores geográficos, ellos no pueden ser los más relevantes. Por ejemplo, el grupo de referencia para un país en desarrollo pequeño, alejado y rico en recursos naturales, como Chile o Perú, debería ser muy distinto al de un país grande, con una base productiva muy diversificada, como Brasil o México. En ninguno de estos casos el grupo relevante va a estar constituido exclusivamente por países de la región. Es más, es muy posible que no incluya a otros países de América Latina.

[8] Véase Porter et al. (2000), y Sala-i-Martin y Artadi (2004).

El Gráfico Nº 3 muestra el ordenamiento de los países considerados en el «Informe de Competitividad Global 2007-2008» del FEM. Los países destacados en verde son aquellos de América Latina. Una primera mirada sugiere que los países de la región se ubican predominantemente en la mitad inferior del grupo de países y solo Chile está en el cuarto superior de la distribución. Por otra parte, se observa que América Latina sea quizá la región más heterogénea en cuanto a la distribución de valores del índice, debido principalmente a la gran separación que existe entre Chile y los países que lo siguen más de cerca, elemento que ha sido destacado en varias ocasiones por el FEM (López-Claros 2005).

Si bien el gráfico anterior no da cuenta de los aspectos evolutivos que existen detrás del índice, adentrarse en los componentes sí aporta información útil para el diagnóstico, especialmente cuando se la integra en un marco conceptual coherente.[9]

La premisa inicial de este enfoque es que en etapas tempranas de desarrollo es más importante la acumulación de factores primarios (trabajo y capital), pero luego de traspasar un umbral, al entrar en una etapa intermedia, las ganancias de eficiencia pasan a cobrar más relevancia, para culminar en una tercera etapa, aquella en la que se encuentran hoy los países actualmente desarrollados, en que la innovación y el progreso tecnológico toman la delantera. En todas las etapas están presentes estos elementos como factores que inciden en las posibilidades de crecimiento futuro, pero su importancia relativa es la que cambia a lo largo de la trayectoria de crecimiento.

Estas ideas han sido implementadas en la práctica agrupando diversos subíndices en tres grandes categorías: acumulación de factores (AF), ganancias de eficiencia (GE) e innovación y tecnología (IT), las que se ponderan de acuerdo a la escala detallada en el Cuadro Nº 1, que además ubica a los países de la región en las etapas de desarrollo en las que se encuentran.

Allí se aprecia que una buena parte de los países latinoamericanos ha alcanzado la Etapa II de desarrollo. Muchos de ellos han pasado a esta etapa recientemente, como República Dominicana, el que en 2004 se encontraba en la Etapa I, y Perú y Brasil, que en el mismo año se encontraban en transición desde la Etapa I hacia la II.

---

[9] En el caso del FEM ha existido un esfuerzo sistemático por proveer de ese marco conceptual. Este fue iniciado por los equipos liderados por Jeffrey Sachs y Andrew Warner en la Universidad de Harvard a mediados de la década de 1990 y ha sido continuado más recientemente por Xavier Sala-i-Martin de la Universidad de Columbia. En sus últimas versiones se ha ido imponiendo un enfoque que enfatiza el rol diferencial de los elementos que influyen en las posibilidades de crecimiento, dependiendo del nivel de desarrollo y sofisticación de las economías nacionales (Porter et al. 2001; Sala-i-Martin y Artadi 2004).

Cuadro Nº 1
COMPONENTES Y PONDERACIONES DEL ÍNDICE
DE COMPETITIVIDAD GLOBAL DE 2004

Nivel de ingreso per cápita (US$ 2004, ppp)	*Etapa I*	*Transición 1*	*Etapa II*	*Transición 2*	*Etapa III*
	2000 <	*2000< y 3000<*	*3000< y 9000<*	*9000< y 17000<*	*17000<*
	Ponderación de elementos				
Requisitos básicos	50%	50%> >40%	40%	40%> >30%	30%
Eficiencia	40%	40%< >50%	50%	50%> >40%	40%
Tecnología e innovación	10%	10%	10%	10%< <30%	30%
Países (2004)	Bolivia	Brasil	Argentina		
	Colombia	Ecuador	Chile		
	República Dominicana	El Salvador	Costa Rica		
	Guatemala	Perú	México		
	Honduras		Panamá		
	Nicaragua		Uruguay		
	Paraguay				
	Venezuela				

Fuente: Sala-i-Martin y Artadi (2004).

La desagregación de la información para identificar la posición relativa de los países en cada uno de los llamados «pilares de la competitividad», que a su vez se agrupan en las tres categorías mencionadas, otorga una visión más fina de los desafíos prioritarios que ellos deben enfrentar. Esta información aparece en los cuadros Nº 2, Nº 3 y Nº 4.

La imagen que se proyecta a partir de estos indicadores es bastante negativa. En el caso de los requisitos básicos para el crecimiento (Cuadro Nº 2), llama la atención que, con excepción de lo que se refiere al desarrollo inicial de servicios sociales (salud y educación), en todos los demás aspectos más de la mitad de los países de la región se ubica en la mitad inferior del ranking. Llama también la atención la heterogeneidad: mientras Chile se ubica en el tercio superior del ranking en casi todos los pilares (destaca la considerable baja experimentada por este país en el pilar de educación primaria y salud), el resto de los países de la región se ubica sistemáticamente en la mitad inferior de los rankings: una primera lección de este análisis es que tratándose de América Latina es difícil generalizar. Por último, cabe destacar dos falencias bastante frecuentes en lo que se refiere al funcionamiento de las instituciones y al desarrollo de la infraestructura, elementos que resultan clave para poder iniciar un proceso de desarrollo acelerado.

Cuadro Nº 2

SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN LOS PILARES QUE INFLUYEN EN REQUISITOS BÁSICOS PARA EL CRECIMIENTO

País	*Requisitos Básicos*		*Instituciones*		*Infraestructura*		*Macroeconomía*		*Salud y Ed. Prim.*	
	Posición	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*
Promedio A, Latina		4,30		3,40		3,11		4,30		6,41
Chile	28	5,35	25	4,88	35	4,41	7	5,70	57	6,43
Panamá	46	4,72	65	3,77	46	4,10	75	4,27	27	6,76
México	53	4,61	69	3,68	64	3,41	54	4,63	31	6,71
El Salvador	54	4,60	61	3,80	54	3,75	64	4,44	60	6,41
Uruguay	61	4,51	42	4,29	58	3,59	109	3,73	59	6,41
Trinidad y Tobago	63	4,49	85	3,41	70	3,29	38	4,88	64	6,39
Costa Rica	64	4,48	55	3,97	73	3,22	81	4,23	52	6,49
Argentina	67	4,42	112	2,98	72	3,26	51	4,64	23	6,78
Colombia	73	4,34	68	3,70	75	3,15	65	4,43	88	6,07
Ecuador	74	4,34	116	2,92	94	2,65	21	5,18	41	6,59
Guatemala	75	4,32	81	3,49	74	3,20	79	4,24	73	6,34
Perú	76	4,28	96	3,25	91	2,69	49	4,66	48	6,53
Jamaica	79	4,24	76	3,58	53	3,75	118	3,21	65	6,39
Venezuela	85	4,19	125	2,38	84	2,78	26	5,11	53	6,48
Brasil	87	4,14	91	3,29	71	3,29	114	3,42	47	6,54
República Dominicana	89	4,09	93	3,26	80	2,86	85	4,20	89	6,04
Honduras	90	4,07	110	3,03	81	2,86	87	4,18	80	6,22
Nicaragua	95	3,93	102	3,15	101	2,34	89	4,07	83	6,16
Bolivia	98	3,89	118	2,90	107	2,22	77	4,25	81	6,20
Paraguay	102	3,81	122	2,66	109	2,15	90	4,07	68	6,38
Guyana	108	3,58	115	2,93	104	2,27	121	2,81	75	6,31

Escala de colores sobre la base de la ubicación en ranking general

0 - 20
21 - 40
41 - 60
61 - 80
81 - 100
101 -

Fuente: Base de datos *Doing Business* (http://www.doingbusiness.org/).

En lo que respecta a los elementos que permiten promover mayores niveles de eficiencia y productividad en la economía (Cuadro Nº 3), la situación es parecida, aunque generalmente más deficitaria. Así, podemos ver que más de un tercio de los países de la región se ubica sistemáticamente en el tercio inferior del ranking general.

Por su parte, al comparar con los indicadores anteriores, se observa que, excepto Chile, los países latinoamericanos aparecen ya en forma bastante más rezagada en comparación con otras latitudes. Teniendo en cuenta que la educación superior, tal como se ha presentado aquí, forma parte fundamental en la parte del crecimiento liderado por la inspiración, aquí existe un espacio mayor de atención que debe ser considerado.

Cuadro Nº 3

SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN LOS PILARES QUE INFLUYEN EN PROMOTORES DE EFICIENCIA

País	*Amplificadores de eficiencia*		*Educación superior y entrenamiento*		*Eficiencia de mercados*		*Preparación tecnológica*	
	Posición	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*
Promedio A, Latina		3,60		3,65		3,96		3,19
Chile	31	4,58	40	4,48	24	5,04	35	4,22
Costa Rica	51	4,08	52	4,26	52	4,25	44	3,74
Jamaica	53	4,06	67	3,94	61	4,19	40	4,04
Brasil	57	3,94	60	4,10	58	4,21	57	3,50
México	59	3,91	71	3,88	48	4,35	56	3,51
Panamá	62	3,86	74	3,75	42	4,41	59	3,41
Trinidad y Tobago	64	3,82	65	3,97	69	4,11	60	3,40
Colombia	65	3,82	69	3,89	51	4,32	65	3,24
Argentina	66	3,79	39	4,51	94	3,68	70	3,19
Perú	67	3,70	72	3,79	66	4,12	69	3,21
El Salvador	68	3,70	83	3,51	50	4,32	64	3,27
Uruguay	73	3,63	55	4,19	116	3,42	63	3,27
República Dominicana	76	3,58	91	3,36	82	3,95	58	3,42
Guatemala	82	3,46	94	3,19	77	4,03	71	3,17
Venezuela	84	3,40	78	3,63	110	3,53	77	3,02
Nicaragua	95	3,15	93	3,23	98	3,65	98	2,59
Ecuador	96	3,13	97	3,09	112	3,51	88	2,79
Bolivia	97	3,13	89	3,40	111	3,53	111	2,46
Honduras	100	3,10	95	3,11	107	3,56	95	2,63
Guyana	114	2,89	114	2,54	106	3,56	101	2,57
Paraguay	115	2,89	102	2,93	121	3,33	115	2,40

Escala de colores sobre la base de la ubicación en ranking general

0 - 20
21 - 40
41 - 60
61 - 80
81 - 100
101 -

Fuente: Base de datos *Doing Business* (http://www.doingbusiness.org/).

Finalmente, en lo que respecta a capacidades de innovación y tecnología (Cuadro Nº 4) –área que presenta especiales dificultades de medición–, la situación se repite, aunque aquí Brasil, Chile y Costa Rica constituyen un núcleo que se ubica claramente separado del resto.

Más allá de los países que están en la punta, lo que también llama poderosamente la atención de estos últimos indicadores es la gran cantidad de países de la región que se encuentra en las posiciones posteriores de los índices comparativos. Es decir que, para estos últimos, pensar que parte de sus estrategias de crecimiento llevará a un sello de inspiración, será, en términos relativos, más difícil aún. Un caso ilustrativo de lo anterior lo constituye Perú. Si bien se reconocen sus grandes logros en términos de reformas, las que le han permitido

crecer a un elevado ritmo durante estos últimos años, una vez que este efecto de carácter macro se agote, las restricciones que tendrá para poder seguir manteniendo tales tasas de crecimiento –hoy, cuando el conocimiento juega un rol más importante– serán enormes.

Lo anterior realza la importancia que tienen los elementos relacionados con lo que se ha denominado la «economía del conocimiento» en las estrategias de desarrollo de los países, las que deben ir de la mano con las políticas de ordenamiento macro. Lamentablemente, el énfasis ha estado muy centrado en estas últimas medidas, mientras que las primeras por lo general no son reconocidas como relevantes, o bien se asume que se ajustan en forma automática cuando las segundas han sido implementadas.

Cuadro Nº 4

SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN LOS PILARES QUE INFLUYEN EN CAPACIDADES DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA

País	*Factores de innovación*		*Sofisticación negocios*		*Innovación*	
	Posición	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*	*Posición*	*Puntaje*
Promedio A, Latina		3,45		3,94		2,96
Chile	33	4,22	30	4,88	39	3,56
Costa Rica	35	4,16	34	4,66	36	3,65
Brasil	38	4,09	38	4,61	38	3,56
Colombia	48	3,82	48	4,34	57	3,3
México	52	3,8	52	4,3	58	3,29
Jamaica	56	3,77	56	4,22	54	3,32
Panamá	62	3,64	53	4,29	85	2,99
Trinidad y Tobago	63	3,63	64	4,1	67	3,17
Guatemala	64	3,63	60	4,19	78	3,07
Peru	68	3,61	47	4,35	92	2,86
El Salvador	75	3,51	62	4,13	89	2,89
Argentina	79	3,44	75	3,85	83	3,03
Uruguay	80	3,41	80	3,71	74	3,1
República Dominicana	91	3,22	79	3,72	99	2,72
Venezuela	96	3,14	91	3,48	96	2,8
Ecuador	97	3,14	82	3,63	105	2,65
Honduras	100	3,07	87	3,53	107	2,61
Guyana	106	2,95	97	3,42	116	2,48
Nicaragua	107	2,94	109	3,23	106	2,64
Paraguay	117	2,68	112	3,16	123	2,2
Bolivia	119	2,64	119	2,97	120	2,31

Escala de colores sobre la base de la ubicación en ranking general

0 - 20	
21 - 40	
41 - 60	
61 - 80	
81 - 100	
101 -	

Fuente: Base de datos *Doing Business* (http://www.doingbusiness.org/).

Otros conjuntos de indicadores, como aquellos referidos al clima de negocios del Banco Mundial[10] o los de gobernabilidad, también producidos por esa institución,[11] proveen una imagen similar: esta es una región disímil, con unos pocos países que tienden a destacarse en casi todas las categorías que inciden en el potencial de desarrollo, entre los que sobresale Chile, mientras que la gran mayoría presenta serias deficiencias en la mayoría de las dimensiones estudiadas. Cuando se relaciona el nivel de los diversos indicadores con el grado de desarrollo de los países, gran parte de la región se ubica por debajo de los niveles que les correspondería según esas tendencias, nuevamente con la excepción de Chile, que dependiendo del tipo de indicadores de que se trate, puede estar acompañado de países como Uruguay o Costa Rica.

En resumidas cuentas, el diagnóstico que surge es que para la mayoría de los países de la región, el elemento de inspiración en la trayectoria de crecimiento aparece como aquel de mayor rezago. Probablemente, para algunos, los temas macroeconómicos son aun más urgentes, pero más temprano que tarde, en especial en países que alcancen regímenes de mayor estabilidad económica y sobre todo democrática, se enfrentarán con el problema de cómo mantener altas tasas de crecimiento.

Hasta el momento se ha argumentado que las condiciones macroeconómicas son muy relevantes, pero no suficientes para mantener una tasa de crecimiento sostenible en el largo plazo. Tal como en los modelos de crecimiento endógeno, la creación de nuevos mercados o las mejoras en la eficiencia productiva constituyen el principal motor de crecimiento en el largo plazo. Y la evidencia apunta a ello en forma contundente. No solo en forma agregada, sino que incluso al mirar a nivel meso y microeconómico.

El desafío está en visualizar la forma en que este proceso de incorporación de mayor conocimiento a las actividades productivas de un país se pueda hacer en forma rápida y eficiente. Tal como se mencionó en la introducción, esta es una carrera en que todos se están moviendo. La capacidad de alcanzar al grupo de países que nos antecede dependerá no solo de las condiciones del camino, sino también de la bicicleta y la musculatura que hayamos desarrollado.

De acuerdo a lo que sugiere el World Economic Forum (WEF), una vez que se ha avanzado en la carrera los elementos de inspiración comienzan a tener cada vez mayor importancia. Y es justamente aquí donde tenemos menor claridad

---

[10] Se puede acceder a ellos a través de la siguiente dirección electrónica: http://www.doingbusiness.org/

[11] Se puede acceder a ellos, así como a descripciones de la metodología y artículos relacionados en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20771165~menuPK:1866365~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html

acerca de cómo enfrentarlos. Es por ello que, antes de seguir adelante, vale la pena detenerse y analizar con cuidado estos aspectos menos abordados en la literatura económica tradicional. Ello nos ayudará a comprender el fenómeno de la innovación, el cual estaría en gran medida detrás de la solución de este desafío.

3. Innovación: qué es, cómo opera y qué se puede hacer para incrementarla

En la literatura especializada, la innovación es entendida tanto como un concepto como un resultado. Proceso en el cual se reúne un conjunto de actividades que se llevan a cabo al interior de una organización que tiene como fin último generar innovaciones. Pero entonces, ¿qué son las innovaciones?

El manual de Oslo de la OCDE entiende las innovaciones como productos, procesos, servicios, formas de organización y técnicas de mercadeo que son novedosos o que se generen de manera novedosa. La novedad tiene que ver con el ámbito bajo el cual se analiza, pudiendo la innovación ser novedosa para la institución que la realiza, aunque ya conocida en otros sectores; novedosa en un ámbito local o nacional, o novedosa en el ámbito internacional. Esta última es la que se conoce como innovación radical. Ahora bien, más allá de lo novedoso que surge de comparar con lo existente, lo central de la innovación, y que la diferencia de las meras ideas, es que exista alguien –diferente a quien la genera–, que esté dispuesto a «pagar» por esta innovación.

El concepto de pago tiene que ver con la utilidad que le reportaría a quien utiliza o hace uso de la innovación. El pago no está necesariamente relacionado con un desembolso monetario asociado a esta, pero ella sí posee o representa un cierto valor para quien la usa. Aquí radica la idea de que una innovación debe estar «sancionada» por alguien. Muchas veces se hace referencia al mercado en este proceso, el cual le otorga valor a la innovación en sí misma.

Este proceso de innovación que generan las ya definidas innovaciones, se nutre de un amplio conjunto de insumos que hacen posible que ellas existan. En primer lugar, están las ideas, presentes en las personas que realizan la innovación, luego incorporadas en las personas que participan en el proceso y en los bienes que se utilizan –como un insumo, maquinarias y equipo–, o bien, en forma desincorporada –ya sea en trabajos académicos, documentos, otros medios escritos o visuales que pueden ser de utilidad. La forma en que las personas poseen esos conocimientos también es variable: pueden haberlos adquirido bajo un formato como los anteriormente descritos o de otra(s) forma(s) derivadas de su propia experiencia.

El segundo elemento fundamental tiene que ver con los recursos financieros. Estos recursos se refieren a aquellos necesarios para que el proceso innovador

no solo se crea y exista, sino también pueda mantenerse a través del tiempo. Estos recursos se requieren para comprar maquinarias y equipo necesarios para el proceso innovador, para pagar los sueldos y salarios de las personas involucradas en el procesos innovativo, así como para saldar los repuestos, insumos u otros bienes menores imprescindibles para que el proceso de innovación se mantenga; asimismo, deben contemplarse los recursos orientados a introducir innovaciones en los mercados relevantes. Bajo este último punto se incluyen las pruebas de mercado, los modelos de comercialización, el proceso de registro de propiedad intelectual correspondiente (como patentes), por mencionar algunos. Es decir, los recursos financieros que requieren todas las actividades necesarias para que la idea plasmada en un elemento tangible o servicio finalmente sea aceptada por quienes conforman el ámbito hacia el cual está orientada la innovación. Muchos de los recursos financieros invertidos en este proceso están relacionados con lo que se denomina comúnmente gastos en investigación y desarrollo (I&D), que son claramente tipificados en el Manual de Frascati de la OCDE.

El tercer elemento –quizás el más relevante– tiene que ver con las personas. El proceso innovativo se nutre necesariamente de personas que estén dispuestas a crear y mantener este tipo de procesos al interior de sus propias unidades. Este capital humano no está relacionado únicamente con las ideas, como se plantea en los párrafos anteriores, sino también con la experiencia, la que permitirá transformar aquellas ideas en innovaciones mediante la utilización de los recursos materiales, financieros y humanos con que cuenta la organización.

El conocimiento de este capital humano se relaciona con la forma de decodificar ideas que provienen del mundo académico, de empaquetar los resultados de las investigaciones desarrolladas tanto fuera como también al interior de la organización, de velar por que los derechos de propiedad no sean vulnerados y por ello generar las prácticas legales necesarias, de encantar al mercado o nicho hacia el cual están orientadas las innovaciones, o bien saber leer los requerimientos de estos con el fin de traducirlos en demandas específicas para el desarrollo de soluciones al interior de la organización. En fin, este capital humano, clave en el proceso de innovación, debe contar con un sinnúmero de atributos muchas veces difíciles de ser absorbidos en los programas tradicionales de enseñanza.

4. Rol del Estado en la innovación

Uno de los aspectos más complejos de la innovación tiene que ver con su financiamiento. El principal indicador utilizado para medir el esfuerzo que un país hace en esta materia es el conocido *gasto en investigación y desarrollo* (I&D) como

porcentaje del PIB. En los indicadores de competitividad anteriormente analizados, este es quizás el índice que representa el mayor atraso en los países de América Latina. Ninguno de nuestros países gasta más allá del 0,8% de su PIB en I&D. Cabe recordar que, durante el año 2005, los países europeos acordaron elevar su gastos en I&D a un nivel superior al 3% de su producto.[12]

No obstante lo anterior, las cifras muestran que el Estado participa en forma permanente en las actividades ligadas a la innovación, no solo a través del pago de los salarios de algunos investigadores asociados a las universidades y centros científicos, sino también mediante subsidios y créditos para apoyar las actividades de investigación y, sobre todo, de desarrollo, las que llevan adelante las empresas privadas. La pregunta es por qué el Estado financia estas actividades y qué problemas enfrenta al hacerlo. Se argumenta que la necesidad de que el sector público financie las rutinas de innovación al interior de las instituciones, especialmente de las empresas, descansa en el concepto de «falla de mercado», donde muchas de estas fallas están presentes en el caso de la innovación.

Unos de los principales problemas de la innovación y sus actividades relacionadas tienen que ver con la falta de apropiabilidad de los beneficios generados con el proceso innovador. En efecto, una de las principales características que tiene el conocimiento, ya sea este en forma incorporada o desincorporada, es que es muy difícil excluir a otros de su uso. A diferencia de muchos bienes económicos, en que los mecanismo de exclusión son fáciles de implementar o son constitutivos de los bienes en sí mismos, cuando se desarrolla una innovación, o un paquete de conocimientos en general, es relativamente difícil impedir que otra persona –además de quien la desarrolla– se pueda beneficiar de la misma.

Esta característica produce que, ante situaciones en que se deben desembolsar recursos financieros y humanos para el desarrollo de un nuevo conocimiento, muchos no tengan los incentivos para hacerlo, ya que esperan que otro lo haga y así conseguir aprovecharse de su desarrollo a un costo hipotéticamente menor. Este fenómeno de *free riding* da cuenta de por qué ningún privado está dispuesto a financiar las etapas más tempranas de la generación del conocimiento, aquel que tiene carácter más general.

Cabe hacer notar que el problema de falla de mercado en estas situaciones no tiene que ver con las características en sí mismas del conocimiento generado, sino con los beneficios que este puede atraer. Entre los beneficios más comunes que se incorporan aquí están aquellos de carácter económico. Toda ley de patentes descansa en este concepto, el cual le confiere un derecho a quien desarrolla por primera vez un nuevo conocimiento, que debe cumplir

[12] El denominado Acuerdo de Lisboa.

entre otros ámbitos con propiedades relacionadas con su grado de novedad, no obviedad, y que potencialmente pueda ser aplicado.

Los elementos de derecho de propiedad en una economía que cada vez se basa más en el conocimiento, toman una importancia fundamental. En efecto, al revisar los acuerdos de libre comercio con otros países, en particular aquellos económicamente más avanzados, se observa que estos temas tienen una especial relevancia en los acuerdos comerciales bilaterales. De igual forma, con el pasar del tiempo y viendo que se están desarrollando un conjunto de actividades de investigación e innovación en nuestra sociedad, cada vez exigimos que estos derechos se respeten con mayor énfasis, para así generar los incentivos necesarios para que nuestros ciudadanos inviertan más de su tiempo y recursos en desarrollar nuevas ideas.

Un segundo aspecto que se presenta con la innovación como proceso tiene que ver con los problemas de información. En efecto, durante el desarrollo de una innovación no se cuenta en forma anticipada con la información suficiente como para determinar las probabilidades de éxito asociadas con la introducción de la innovación. Esta incertidumbre, a diferencia del riesgo, muchas veces termina minando los incentivos para que los privados –sobre todo aquellos pocos acostumbrados a tomar posiciones de riesgo– se embarquen en actividades que requieran un mayor uso de conocimiento.

Este aspecto ha motivado la participación pública en el financiamiento de las etapas en que existe mucha incertidumbre técnica y/o comercial asociada a los proyectos innovativos.

No obstante lo anterior, la intervención del Estado en estos ámbitos, principalmente a través de mecanismos de financiamiento directo, no está exenta de problemas. Por una parte, y dado que algunos de estos problemas tienen carácter permanente –como aquellos de la apropiabilidad en la investigación básica– se exige del Estado que siempre financie este tipo de actividades. El problema está en que es difícil que alguien vele porque esto se haga en forma consistente en el tiempo, dado que a veces el gobierno de turno puede estimar que otros temas relacionados con la contingencia son más relevantes.

Con ello, el direccionamiento hacia estas actividades no está garantizado, pues muchas de ellas representan más bien costos económicos y a veces políticos cuyos beneficios normalmente salen a la luz más allá del período en que la autoridad está en el poder. Esto también ocurre para el caso de los parlamentarios. Por lo tanto, no hay forma explicita de que alguien vele por la consistencia en el tiempo de los recursos asignados a estas actividades. No hay nadie que haga las veces de un gran accionista que vele por los intereses de la sociedad como un todo en un conjunto de tareas que claramente tendrán un retorno, no solo económico, pero prolongado en el tiempo.

El segundo problema relacionado con la participación del sector público en el financiamiento de este tipo de actividades tiene que ver con la posibilidad de que aquellos beneficiados por este apoyo tiendan a perpetuar tal sustento aunque la falla que lo motiva ya haya desaparecido. En el contexto de incertidumbre técnica y comercial antes mencionado, quienes han sido beneficiados muchas veces encontrarán todo tipo de justificaciones para continuar siendo apoyados.

Efectivamente, el darse cuenta de que la innovación representa un camino interesante para la sustentabilidad de algunas actividades económicas, cuyo efecto una vez aplicada ya no necesita de apoyo adicional, justificará que los montos de apoyo requeridos obviamente deberían ser menores, pues los problemas, tales como la información, ya han desaparecido. Si el investigador, por ejemplo, siente que ha sido afectado negativamente por tal restricción, intentará presionar a quien esté a cargo de su asignación para que el financiamiento se mantenga, argumentando que así ha ocurrido en el pasado. Esto es en especial relevante ante situaciones en que en forma indirecta se apoyan actividades de innovación, pues no es factible hacerlo en forma directa, tal como vía créditos tributarios, aranceles u otros mecanismos impositivos, los que son muy difíciles luego de eliminar, pues existirá una alta presión de parte de sus beneficiados para no hacerlo.

En síntesis, en un contexto en que la incorporación de mayores niveles de conocimiento a las actividades productivas toma cada vez mayor relevancia, se ha argumentado que el rol del Estado en este proceso debe ser activo. Tal como se ha ilustrado, el Estado tiene un rol fundamental al menos en el financiamiento de algunas de las actividades de innovación, sin el cual este proceso puede que nunca ocurra.

No obstante lo anterior, en este objetivo de apoyo el Estado debe estar conciente de que su accionar no está exento de problemas, ya que al menos quienes sean beneficiados hoy esperarán que este apoyo se mantenga y obviamente presionarán por ello. También existe el peligro de que a la administración de turno no le parezcan relevantes estos temas, pues los beneficios que le reportan no son contingentes y considera elevados los costos, de manera que asigne un uso alternativo a esos recursos, de forma de obtener un impacto económico y político más cercano.

5. Un desafío para América Latina: empujar hacia economías basadas progresivamente en el conocimiento

De lo antes revisado podemos señalar que los indicadores de crecimiento, tanto por el lado de los insumos (contabilidad del crecimiento) como por el lado de los

resultados (índices de competitividad) nos muestran una región que aún sigue estancada. La mayoría de los países de América Latina se encuentran todavía en etapas intermedias de ingreso, y aunque algunos vienen creciendo fuertemente, como Perú, muchos países se encuentran bastante atrás en el grupo de países en desarrollo.

Siguiendo la analogía de la carrera ciclística, la mayoría de nuestros países aún tienen bicicletas bastante viejas, sus músculos no están lo suficientemente tonificados y si bien muchos están aprovechando la velocidad que les otorga el viento a favor de los altos precios de los *commodities*, es sabido que esta situación no se mantendrá por siempre. Habrá entonces que pedalear más rápido si se quiere alcanzar el grupo de países que nos antecede.

Cual más cual menos, la mayoría de los países de América Latina no cuenta con las fortalezas suficientes para alcanzar este desafío de desarrollo. Algunos con buenas políticas macro, otros con una gran credibilidad en sus instituciones, unos pocos con mecanismos de transparencia relativamente establecidos, pero, finalmente, todos con una gran deficiencia en aquella parte relacionada con la inspiración del crecimiento económico.

Ciencia, tecnología, transferencia, difusión, extensionismo tecnológico, por mencionar algunos, son claramente, tal como lo muestran los indicadores internacionales, aspectos de nuestro lado más débil. Tal como se ha sugerido aquí, todos los anteriores elementos se relacionan con el concepto de innovación, en el sentido de creación de valor a través de la incorporación de nuevas rutinas de producción, de la exploración de nuevos mercados, de la introducción de nuevos productos, en general, de la incorporación de un mayor nivel de conocimiento respecto de lo que hoy en día hacemos. La invitación es entonces a mirar con más cuidado y determinación el lado más intangible de nuestras actividades económicas.

Si bien la literatura tradicional no nos ayuda mucho para caracterizar estos aspectos en forma nítida ni menos para evaluar cuantitativamente su impacto, desde hace una década la OCDE comenzó a introducir el concepto de *economía basada en el conocimiento* (*knowledge based economy*), como un marco conceptual apropiado para comprender de mejor manera los fenómenos económicos relacionados justamente con algunos elementos que estarían detrás de las mejoras de la PTF.

Durante el año 1996, la OCDE publicó un reporte denominado *The Knowledge Based Economy*, en el que se sugiere que los retornos a la escala serían crecientes, las economías de red y la mayor disminución de los costos de transacción y procesos explicarían las mejoras en productividad observadas en el mundo durante las décadas de 1980 y 1990. El mejor reflejo de ello habría sido la estrepitosa caída en la productividad agregada, asociada con el reventón

de las empresas punto com en el año 2000. En particular, se plantea que el rol jugado por la innovación, las tecnologías de información y obviamente complementado con mejoras en el nivel de educación de la mano de obra, explicaban los cambios observados hasta ese entonces. Por tanto, estos tres aspectos deberían ser considerados en forma más clara y explícita en los mecanismos de contabilidad de crecimiento originalmente sugeridos por Solow (1956).

Cuadro Nº 5

ÍNDICE DE ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO PARA AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS

	Total	*Economía y régimen institucional*	*Innovación*	*Educación*	*TIC**
ALC					
2006	**4,66**	**4,43**	4,66	**4,25**	**5,29**
1995	**4,86**	**4,99**	4,62	**4,39**	**5,43**
Argentina					
2006	**5,41**	**3,19**	6,15	6,71	**5,59**
1995	**6,07**	**5,81**	6,02	6,39	**6,06**
Brasil					
2006	5,10	**4,03**	5,17	5,57	5,61
1995	4,73	**4,68**	5,05	3,85	5,33
Chile					
2006	6,86	8,84	5,82	6,18	6,59
1995	6,27	7,18	5,70	5,87	6,33
Colombia					
2006	4,00	**3,55**	3,31	**4,48**	**4,64**
1995	4,44	**4,81**	3,29	**4,53**	**5,55**
México					
2006	**5,04**	**5,09**	4,96	**4,38**	5,72
1995	**5,22**	**6,14**	4,80	**4,42**	5,52
Asia Oriental					
2006	6,03	**5,64**	7,13	**4,57**	6,77
1995	6,18	**6,06**	6,84	**4,71**	7,12
Corea					
2006	7,60	**5,70**	8,30	**7,57**	8,82
1995	7,56	**6,53**	7,59	**8,12**	8,01
Taiwán					
2006	8,12	**7,78**	8,97	6,95	8,99
1995	8,06	**8,43**	8,84	6,88	8,09
China					
2006	4,26	4,10	4,78	3,93	4,24
1995	2,83	2,20	3,93	3,47	1,71
Finlandia					
2006	**9,12**	8,79	9,71	9,16	**8,84**
1995	**9,21**	8,46	9,56	9,15	**9,66**

*: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).
Fuente: Dahlman (2007), sobre la base de www.worldbank.org/Kam.

El Cuadro Nº 5 proporciona diversos componentes del llamado Índice del Conocimiento para la región de América Latina en general, países latinoamericanos seleccionados y algunos países especiales utilizados como referencia. En primera instancia es posible apreciar el gran diferencial existente a nivel agregado entre América Latina y el Sudeste Asiático en los valores de los componentes. Esto persiste cuando se comparan los valores para países específicos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) con países del Sudeste Asiático (Corea, Taiwán y China). En segundo lugar, los mayores diferenciales están asociados al componente de innovación. A este respecto se observa:[13] (i) a nivel agregado regional, el indicador de innovación es más del 50% superior al de América Latina. Similar diferencial se observa en la comparación de los países específicos latinoamericanos y asiáticos (Corea y Taiwán); (ii) es interesante contrastar la divergencia intertemporal entre los países latinoamericanos y China. En el período 1995-2006, el indicador de innovación se incrementa marginalmente en el caso de los países latinoamericanos, alrededor del 2%; en cambio, en el caso de China el incremento es del 22%. Es así como China, que tenía un componente de innovación similar al de Colombia en 1995, en el año 2006 tiene un componente similar al de México.

De esta manera, la innovación, las tecnologías de la información y las mejoras en las competencias de capital humano serían factores fundamentales en la parte de inspiración del crecimiento económico. El gran problema, obviamente, es su medición. Pero ello no quita que, y tal como lo sugieren los indicadores de competitividad, el problema no exista particularmente para el caso de los países de América Latina.

Con todo, a esta altura podríamos mencionar que una economía basada en el conocimiento es una en que la generación y explotación del conocimiento comienza a tomar un rol cada vez más relevante en la creación de la riqueza. Lo anterior no sugiere que se trate exclusivamente de tratar de mover la frontera del conocimiento, sino que principalmente se logre la mayor eficiencia en el uso y explotación de todos los tipos de conocimiento y en todos los aspectos de la actividad económica.[14]

De lo anterior se desprende que no estamos hablando de alta tecnología o solamente de la creación de un nuevo conocimiento, sino del uso efectivo de todo tipo de conocimiento –nuevo, anterior o modificado. Esto es de particular relevancia para países menos desarrollados, donde los aspectos de creación qui-

[13] Hay que recordar que estos indicadores constituyen una mezcla de indicadores absolutos y relativos (posiciones en el ranking de países).

[14] Una visión similar se puede obtener en DTI (1998).

zá sean menos relevantes, pero sí en cambio acerca del uso eficiente del mismo. Si bien puede que este concepto no tenga nada de novedoso, pues siempre el conocimiento ha sido importante en las actividades económicas, lo relevante es, primero, explicitar este mecanismo y su relevancia, y, segundo, dar cuenta de las formas en que el proceso de generación y difusión del conocimiento puede ser realizado en forma más acelerada.

Ello es consistente con la propuesta vinculada con los indicadores de competitividad, los que sugieren que el principal camino para lograr llegar a estadios mayores de desarrollo se da cuando aquellos elementos de innovación, tecnologías de la información y mejores competencias de la mano de obra están presentes en los países. Esta es la forma en que muchas naciones, originalmente subdesarrolladas, lograron alcanzar el pelotón de los países avanzados.

Esto implica que habría que mirar con mayor atención los mecanismos que están detrás de esta mayor velocidad por medio de la cual se crea y difunde el conocimiento. Ello, en un contexto en que es claro que en los países más avanzados que nos anteceden en esta carrera, la participación del aspecto de inspiración es cada vez más relevante. Lo anterior, en un contexto de creciente globalización y mayor nivel de comercio, donde muchos de los trabajos y partes de los procesos productivos realizados originalmente en los países avanzados están siendo «tercerizados» cada vez con mayor frecuencia.

¿Qué hacer entonces? Siguiendo la literatura sobre competitividad internacional junto a la experiencia de muchos países que dieron el salto necesario para alcanzar al grupo de países más avanzados, en primer lugar, y tal como se discutió anteriormente, la solución a los problemas relacionados con la innovación, las tecnologías de la información y la mejora en las competencias del capital humano, requiere de una mirada de largo plazo. No es esperable que los gobiernos de turno en forma aislada y velando por sus propios intereses atribuyan la importancia necesaria a estos temas, pues se sufre el problema de la inconsistencia dinámica. Es por ello que se necesita de una estrategia nacional, en tanto esfuerzo explícito de la forma en que cada uno de los países se compromete para abordar estos temas.

El Cuadro Nº 6 proporciona las deficiencias de América Latina respecto de países que se destacan como ejemplos de incorporación en la «economía del conocimiento». Se aprecian los siguientes factores: (i) muy pocos países latinoamericanos tienen gobiernos con visión de largo plazo. En general, los gobiernos se focalizan en problemas macro de corto plazo; (ii) en muchos países existe tensión entre el gobierno y el sector privado; y (iii) los gastos en I&D (% PIB) continúan siendo muy reducidos, inferiores al 0,8% (PIB).

Cuadro Nº 6

PARÁMETROS BÁSICOS DE LAS ECONOMÍAS DEL CONOCIMIENTO Y AMÉRICA LATINA

	Finlandia	*Corea*	*Taiwán*	*China*	*América Latina y el Caribe (ALC)*
Macro	Ha estado estable desde la crisis macro del año 1991.	Crisis macro en el año 1997, pero a continuación ha estado estable.	Crisis macro en el año 1997, pero a continuación ha estado estable.	No ha tenido crisis macro en los últimos 40 años.	Problemática en la mayoría de los países –foco a corto plazo
Visión	Gobierno instrumental para desarrollar visión de largo plazo.	Gobierno instrumental para desarrollar visión de largo plazo.	Gobierno instrumental para desarrollar visión de largo plazo. Uso efectivo de expertos extranjeros para desarrollar visión.	Gobierno con visión de largo plazo.	Muy pocos países tienen gobiernos con visión de largo plazo. En general se enfocan en problemas macro de corto plazo.
Coordinación gubernamental y coordinación público-privada	Altamente desarrollado. Fuerte igualdad y preocupación por la equidad.	Algo tumultuosa, pero el gobierno promueve el desarrollo de grandes y fuertes grupos.	El gobierno ha trabajado de cerca con el sector privado para proveer un ambiente de apoyo, en especial para las PYMES.	El gobierno inicialmente ignoró al sector privado, pero lo ha reconocido y, más tarde, promovido.	Existe algo de tensión entre el gobierno y el sector privado.
Educación	Altos niveles de cobertura educacional y alto enfoque en el aprendizaje a lo largo de la vida.	Rápido crecimiento de la educación secundaria y, luego, terciaria.	Rápido crecimiento de la educación secundaria y terciaria.	Muy veloz crecimiento de la educación secundaria y superior, desde una base económica muy pobre alcanza a ALC.	Tiene altos niveles de cobertura educacional en la década de 1980, pero poco progreso desde entonces.
Años promedio de educación de la población adulta (2000)	9,99	10,84	8,76	6,35	6,06
Cobertura educ. secundaria 2005	109	93	99	73	86
Cobertura educ. Terciaria 2005	90	90	..	19	28
Índices TIC*					
Teléfonos	1311	1286	1599	571	616
Computadores	481	545	525	41	88
Internet	534	684	657	85	156
Innovación	Muy innovativo. Uno de los más altos gastos en I&D como % del PIB.	Muy innovativo. Uno de los más altos gastos en I&D como % del PIB, desde solo un 0,5% en el año 1965.	Muy innovativo. Una de las más altas tasas de patentamiento por habitante o por unidad del PIB (más alto que en EE.UU.).	Está cambiando desde la copia y la ingeniería reversa a innovar por sí mismo. Gastos en I&D (% PIB) crecieron desde un 0,7% en la década de 1990 hasta 1,6% en 2006, hacia una meta de 2,0% en 2010.	Gastos en I&D (% PIB) continúan muy bajos, inferiores al 0,8% (PIB).

*: Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC).
Fuente: Dahlman (2007).

En breve, a la luz de la situación en que hoy se encuentra la región, entre los aspectos que dicha estrategia debe hacerse cargo se podrían nombrar los siguientes: en primer lugar, mejorar los regímenes de incentivos y la estabilidad institucional allí donde se aborden los temas sugeridos por los indicadores de competitividad tales como credibilidad y estabilidad institucional, mecanismos de transparencia y estabilidad macroeconómica.

En segundo término, invertir en educación. Claramente, aquí está la gran debilidad de nuestra región. Una economía basada en el conocimiento necesita de un capital humano entrenado, con competencias generales y también específicas, pero por sobre todo con mecanismos de educación que den cuenta de un aprendizaje a lo largo de toda la vida. La mirada de un sistema rígido de educación basado exclusivamente en los niveles primarios, secundarios y terciarios, ya no es suficiente, dada la dinámica que hoy en día tiene la generación y el uso de nuevo conocimiento.

En tercer lugar, mirar con más atención los aspectos de infraestructura física y en especial de las telecomunicaciones. La conexión en red de una economía basada en la transferencia y en los usos de conocimiento son fundamentales. Contar con una infraestructura en tecnologías de la información que permita el fluido movimiento de los nuevos conocimientos es fundamental. De esta manera, la mirada en los temas regulatorios relacionados con esta infraestructura no solo debería tener una visión de eficiencia estática, sino también buscar la generación y mantención de dichas redes, en especial para aquellos que no tienen un fácil acceso a ellas.

Finalmente, potenciar la innovación. Tal como se argumenta largamente en este ensayo, la innovación debe ser entendida no desde una mirada tecnológica o de generación de nuevo conocimiento, sino que asociada a los mecanismos y procesos necesarios para la creación de valor basado en el uso eficiente del conocimiento. En todos estos aspectos nuestra región está bastante atrasada.

Referencias

Benavente, J. M., J. de Gregorio, and M. Núñez (2006). «Rates of Return for Industrial R&D in Chile.» Documento de Trabajo Nº 220. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Benavente, J. M., N. Eyzaguirre y J. Olivarí (2008). «Innovación en América Latina. Bases para el diseño de políticas públicas.»

Bergoeing, R., A. Hernando, and A. Repetto (2006). «Market Reforms and Efficiency Gains in Chile.» Documento de Trabajo 372. Banco Central de Chile.

Bosworth, B., and S. Collins (2003). *The Empirics of Growth: An Update*. Washigton D.C.: Brooking Institution and Georgetown University.

Bravo, C. y A. García (2007). «Cerrando la brecha innovativa en Latinoamérica: ¿qué podemos aprender de Corea, Israel y Finlandia?» Manuscrito. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Crespi, G. (2006) «Productivity and Firm Heterogeneity in Chile.» SPRU Working Paper 36. Brighton: University of Sussex.

Dahlman, C. (2007). «Knowledge Economy: Opportunities and Challenges for Latin America».

DTI (1998). *Our Competitive Future Building the Knowledge Driven Economy*. London: Department of Trade and Industry.

Foro Económico Mundial (2006). «Informe anual 2006/2007.» World Economic Forum.

—— (2007). «Informe anual 2007/2008.» World Economic Forum.

Lederman, D., and W. Maloney (2003). «R&D and Development.» Research Policy Working Paper, The World Bank.

Loayza, N., P. Fajnzylber, and C. Calderón (2004). «Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts.» Working Papers N° 265, Banco Central de Chile.

López-Claros, A. (2005). «Executive Summary.» In World Economic Forum. *Global Competitiveness Report 2005-2006*. Hampshire: Palgrave MacMillan.

Lora, E., and F. Barrera (1997). «Structural Reforms in Latin America: Measurement and Growth Effects.» Working Papers 348, BID.

Morley, S., R. Machado, and S. Pettinato (1999). «Indexes of Structural Reform in Latin America». Serie Reformas Económicas N° 12, CEPAL.

OECD (1996). *The Knowledge Based Economy*. Paris: OECD.

Porter, M., J. Sachs, and A. Warner (2000). «Executive Summary: Current Competitiveness and Growth Competitiveness.» In World Economic Forum and CID at Harvard University. *The Global Competitiveness Report 2000*. Oxford University Press.

Porter, M., J. Sachs, and J. McArthur (2001). «Executive Summary: Competitiveness and Stages of Economic Development.» In World Economic Forum and CID at Harvard University. *The Global Competitiveness Report 2001- 2002*. Oxford University Press.

Roberts, M., and J. Tybout, eds. (1996), *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. Oxford University Press.

Romer, P. (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98, 71-102.

Rouvinen, P. (2002). «R&D-Productivity Dynamics: Causality, Lags and Dry Holes.» *Journal of Applied Economics*, Vol. 1, 123-156.

Sala-i-Martin, X., and E. Artadi (2004). «The Global Competitiveness Index». In World Economic Forum and CID at Harvard University. *The Global Competitiveness Report 2004- 2005*.

Solow, R. (1956). «A Contribution to the Theory of Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 70, 65-94.

Vial, J. (2007). «Competitividad e innovación: tareas pendientes en América Latina.» Santiago: CIEPLAN.

World Economic Forum (2006). *Global Competitiveness Report 2006-2007*. Hampshire: Palgrave MacMillan.

PROBLEMAS Y DILEMAS DE LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS

Patricio Meller[1]

Introducción y motivación 345

1. La evidencia empírica del mercado laboral latinoamericano 347
   Hechos destacados por el lado de la oferta de trabajo 347
   Hechos destacados por el lado de la demanda de trabajo 349
   Hechos destacados relacionados con remuneraciones 352

2. Tópicos de políticas para el mercado laboral latinoamericano 357
   El enfoque microeconómico-institucionalista 357
   Rotación laboral y sindicalización en América Latina 359
   Elementos para una agenda de política laboral 362

Referencias 366

[1] El autor agradece los valiosos comentarios de Pablo González, Óscar Landerretche, Osvaldo Larrañaga, Andrea Repetto y Simón Schwartzman a versiones preliminares de este artículo. Además, se agradece el muy eficiente apoyo técnico proporcionado por Bernardo Lara y Gonzalo Valdés.

Introducción y motivación

Hay múltiples problemas asociados al mercado del trabajo en América Latina: tasas de desempleo altas y persistentes, desocupación juvenil extremadamente elevada, niveles bajos de remuneraciones reales y menguadas tasas de crecimiento de estas, lenta generación de fuentes de trabajo, empleos nuevos predominantemente precarios, gran cantidad de trabajadores informales, baja o nula protección social de las personas que pierden el empleo, alta rotación laboral, aumento de los diferenciales de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados.

Es conveniente revisar la evidencia empírica para reexaminar la validez de las apreciaciones anteriores. Por otra parte, los problemas descritos previamente, ¿son realmente nuevos en la región? Aun más, ¿son cuestiones que suceden específicamente en América Latina y no en el resto del mundo?

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, y bajo la influencia de la economía keynesiana, el pleno empleo era considerado como el objetivo prioritario. Políticas macro orientadas a actuar sobre la demanda agregada constituían el instrumental considerado como el adecuado para lograr la meta (de pleno empleo) en el corto plazo. En América Latina, la estrategia de desarrollo de industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI) generaría en el largo plazo las fuentes de empleo requeridas por la fuerza de trabajo latinoamericana. A pesar de que la industria representaba en general menos del 25% del PIB, se creía que resolvería el problema del pleno empleo. Las críticas iniciales al sector manufacturero de América Latina en la década de 1960 estaban dirigidas a la lenta creación de fuentes de empleo.

A nuestro juicio, hay en la actualidad un importante cambio de énfasis. Con anterioridad, el objetivo era el «pleno empleo». Ahora, la cuestión central

pareciera no ser principalmente de naturaleza cuantitativa; se señala que lo que interesa es el *tipo de empleo*. «Se quieren trabajos *decentes*» (OIT 2004) «se buscan *buenos* empleos» (BID 2003), «se necesitan empleos *formales*» (BID 2008).

Aun más, el mercado del trabajo ha pasado a ser considerado como el mecanismo de solución de los problemas sociales e inequitativos que existen en América Latina. Sin embargo, habría serias fallas en la forma en la cual está funcionando este mercado laboral. Existe la percepción de que el mercado del trabajo constituye una especie de caja de resonancia o transmisor de la inequidad existente en América Latina. Las remuneraciones constituyen el principal y único mecanismo de ingreso para el grueso de la población; luego, empleos precarios, salarios bajos, desempleo, generan situaciones de privación para los trabajadores y sus familias. En otras palabras, tener un empleo no es condición suficiente para escapar de la pobreza. El mercado laboral genera diferenciales de remuneraciones que se traducen en accesos diferenciados a los servicios (y calidad) de salud, educación y vivienda. En breve, el mercado laboral acentúa la exclusión y los diferenciales, y por esta vía disminuye la cohesión social (BID 2006; CEPAL 2007; Uthoff 2007; Mazza 2004).

En el siglo XIX prevalecía la versión extrema del capitalismo liberal. Puesto que el mercado constituye el mecanismo principal de organización de la actividad económica, y dado que un sistema de mercados libres gracias a los precios posee autorregulación, entonces, si no hay interferencia se genera una situación de equilibrio en la cual se alcanza el «óptimo social». La consecuencia de esto es que la sociedad tiene que subordinarse al funcionamiento y autorregulación del mercado para maximizar el bienestar general. En otras palabras, las relaciones sociales tienen que someterse al sistema económico (Polanyi 1971; Esping-Andersen 1990, 1999).

En síntesis, la utopía del liberalismo plantea que las políticas ordenadoras de la actividad económica son el «libre-mercado» y el «libre-comercio», lo que implica *laissez faire* para el sector privado.

Polanyi (1971) argumenta que esta utopía del *laissez faire* puede tender a destruir la sociedad, por cuanto corroe y aniquila las relaciones sociales. Al asimilar el mercado del trabajo al resto de los mercados de bienes y servicios, i.e., suponer que el mercado del trabajo se debiera comportar igual que el mercado de las papas, conduce a transformar a los trabajadores en *commodities*. El siglo XIX termina con un aumento de las tensiones sociales producto de la atomización individual («cada uno para sí mismo»), grandes desigualdades de ingresos y desmembramiento social.

Obviamente, esto genera una reacción por parte de los trabajadores, quienes presionan para que haya una regulación del mercado laboral. Incluso las presiones van más allá, y lo que se persigue es subordinar la esfera económica a la esfera social y poner el mercado bajo el control de la sociedad.

Esto es lo que se observa en el capitalismo del siglo XX. El principio de la protección social, el Estado de Bienestar y la legislación laboral son los mecanismos diseñados por la sociedad para neutralizar y compensar los efectos negativos inducidos por el *laissez faire* del mercado.

1. La evidencia empírica del mercado laboral latinoamericano

Hay excelentes artículos publicados acerca del mercado laboral latinoamericano, de autores como el BID (2003), Saavedra (2003), Weller (2000), Stallings y Peres (2000). En consecuencia, aquí revisaremos brevemente lo que a nuestro juicio son los elementos centrales del comportamiento del mercado del trabajo en la región.

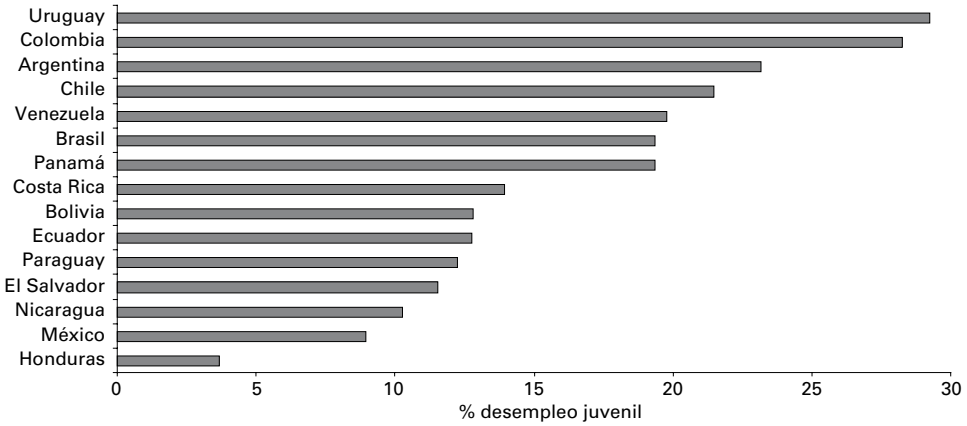
Hechos destacados por el lado de la oferta de trabajo

Es posible apreciar en la región una importante subutilización de la mano de obra, donde coinciden altas de desocupación con bajas tasas de participación laboral.

- La tasa de desempleo (total) es relativamente elevada en relación a lo observado en países desarrollados (PD). Además, este desempleo se ha incrementado aun más a partir de 1990. En el período 2005-2006 se observa a varios países latinoamericanos con tasas de desempleo superiores a 8%; los países de la OCDE exhiben tasas en torno al 6% en dicho período.
- La tasa de desempleo juvenil (15-24 años) es incluso mucho mayor que la tasa de desempleo total. En el período reciente (2005-2006), la mayor parte de los países latinoamericanos presenta tasas de desempleo juvenil de dos dígitos, y hay varios con tasas superiores a 15% y 20% (ver Gráfico 1).[2] Esto sucede en un contexto en que los jóvenes tienen una mayor escolaridad que la que tenían sus padres.
- Este fenómeno de las elevadas tasas de desempleo es particularmente complicado en una región en la cual, en general, no hay mecanismos de subsidio para los desocupados.

[2] A nuestro juicio es mucho más informativo el uso directo de los valores de las tasas de desempleo juvenil. La sugerencia respecto de utilizar los cuocientes entre las tasas de desempleo juvenil y total es distorsionadora (ver BID 2003); valores de 2,5 para dicho cuociente pueden estar asociados a tasas de desempleo juvenil de 25% y 10%, con tasas de desempleo total de 10% y 4%, respectivamente.

Gráfico Nº 1
DESEMPLEO JUVENIL (15-24 AÑOS) EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS
(circa 2005)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (2008).

- Por otro lado, se ha planteado que parte de estas altas tasas de desempleo (latinoamericanas) estarían vinculadas al aumento de las tasas de participación laboral. En efecto, la tasa de participación laboral promedio de la región se ha incrementado de 57,8% (1990) a 63,1% (2005). Sin embargo, el nivel reciente (65%) es *inferior* al valor promedio de la OCDE de hace 20 años atrás.
- Ha sido destacado el gran aumento de la tasa de participación laboral femenina latinoamericana que va (en promedio en la región) de 31,3% (1990) a 46,8% (2005). Sin embargo, este 47% corresponde a tasas observadas en la OCDE *30 años atrás*.
- Este fenómeno de bajas tasas de participación laboral también es particularmente complicado en una región en la cual el ingreso laboral es el principal mecanismo de ingreso de la mayoría de las familias.

TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL TOTAL Y FEMENINA
(% población en edad de trabajar; años 1990, 1995, 2000 y 2005)

		1990	*1995*	*2000*	*2005*
Total	AL	58	60	62	63
	OCDE	67	70	71	73
Femenina	AL	34	38	43	47
	OCDE	57	61	63	66

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de OCDE (2008), CEPAL (2008a). Los datos representan medianas de los grupos. En el caso de América Latina hay 18 países, mientras que la OCDE incluye 29 países.

En resumen, América Latina tiene menores tasas de participación laboral y superiores tasas de desempleo que los países de la OCDE. Dados los diferenciales de ingresos y la gran cantidad de gente que vive en condiciones económicas inseguras en la región, podría inferirse, *ceteris paribus*, que las economías latinoamericanas generarían un insuficiente nivel de fuentes de trabajo.[3]

Hechos destacados por el lado de la demanda de trabajo

En esta sección examinaremos la evidencia empírica asociada al ritmo de generación de fuentes de empleo y los tipos de empleo generados. Este último aspecto incluirá la composición del empleo según sector de actividad económica, la clasificación entre empleo formal e informal y el tipo de trabajadores según tipo de contrato.

- Considerando el período 1980-2007, con subetapas relevantes en la evolución de las economías de la región y comparando la generación de empleo de América Latina con la de los países de la OCDE, se aprecia lo siguiente:

  (i) La tasa de crecimiento del empleo (promedio) en América Latina *duplica* e incluso (en ciertas subetapas) *triplica* las tasas observadas en la OCDE. En efecto, el ritmo anual (promedio) de generación de empleo en OCDE fluctúa alrededor del 1,3%. En cambio, en América Latina las tasas de expansión de la ocupación fluctúan (en promedio) entre el 2% y el 4% por año.
  (ii) En la subetapa más reciente, 2002-2007, en la mitad de los países de América Latina se observan ritmos de crecimiento del empleo superiores al 4% anual, mientras que la mitad de los países de la OCDE apenas genera empleo a una tasa superior al 1,2% por año.

- América Latina tiene una estructura sectorial del empleo que es similar a los PD. La agricultura ha perdido importancia relativa en la ocupación latinoamericana; en promedio, solo el 6% trabaja en este sector. El sector servicios es el que más fuentes de empleo genera: alrededor del 70%, tanto en América Latina como en la OCDE.

[3] Implícitamente se está suponiendo que el desempleo es involuntario y que las elevadas tasas de inactivos no están asociadas a una alta preferencia por el ocio.

Cuadro Nº 1
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SECTOR ECONÓMICO (%)

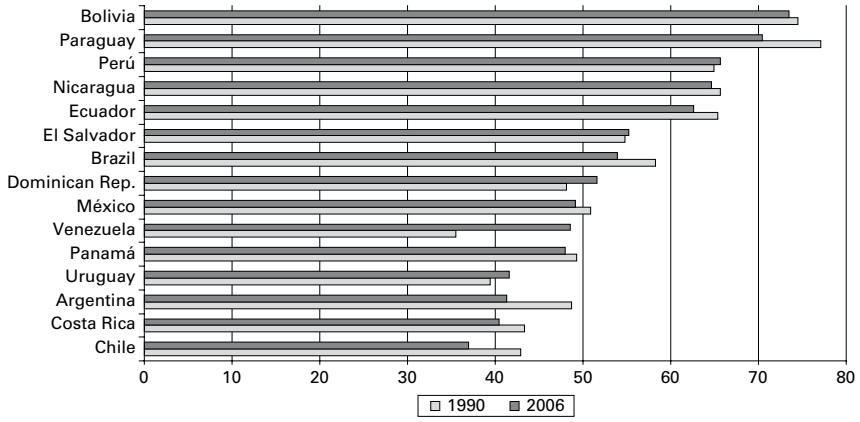
	Empleo en la agricultura		*Empleo en la industria*		*Empleo en servicios*	
	1996	*2006*	*1996*	*2006*	*1996*	*2006*
Países desarrollados (OCDE)	6,2	4,2	28,5	24,7	65,3	71,2
Países asiáticos	16,2	13,2	29,1	23,6	51,0	57,3
América Latina	5,1	6,0	29,7	29,8	70,2	70,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008a) y OIT (2007).

- Sin lugar a dudas, la característica central del empleo latinoamericano es la dicotomía formal-informal.[4] El sector informal incluye a las empresas en que el costo del factor trabajo solo corresponde al pago de remuneraciones; i.e., está excluido todo tipo de pago asociado a leyes sociales. También se incluye entre los informales a los cuenta-propias. La evidencia empírica muestra lo siguiente:

  (i) El sector informal representa en América Latina (en promedio) alrededor del 51% del empleo; este porcentaje se ha mantenido prácticamente constante en el período 1990-2006 (SEDLAC 2008).
  (ii) Cabe señalar que la informalidad alcanza niveles muy elevados en varios países: Bolivia (73,4%), Paraguay (70,4%), Nicaragua (64,7%), Perú (65,6%), Ecuador (62,6%) (SEDLAC 2008).

Gráfico Nº 2
INFORMALIDAD EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (%; 1990, 2006)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (2008).

[4] Para una interesante discusión sobre las definiciones de la dicotomía formal-informal, ver Levy (2008) y BID (2006).

- Considerando los tipos de trabajadores latinoamericanos según tres categorías, se aprecia lo siguiente para el año 2006:

  (i) los trabajadores asalariados representan (en promedio) alrededor del 62%; este porcentaje representa un incremento respecto de 1990 (55,6%);
  (ii) los trabajadores no asalariados (incluiría principalmente a los cuenta-propia) son (en promedio) el 27%; y
  (iii) el servicio doméstico alcanza (en promedio) el 8%.

Cuadro Nº 2
TIPO DE TRABAJADOR EN AMÉRICA LATINA (%; 1990-2006)

	Asalariado			*No asalariado*			*Servicio doméstico*		
	1990	*2000*	*2006*	*1990*	*2000*	*2006*	*1990*	*2000*	*2006*
América Latina	55,6	60,8	62,1	38,6	27,5	27,1	5,7	8	7,7

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008a).

En resumen, si bien América Latina exhibe relativamente elevadas tasas de generación de fuentes de empleo, el grueso corresponde al sector servicios. Existe el prejuicio respecto de que los servicios constituyen un sector en que el factor trabajo tiene restringidas posibilidades de aumento de productividad por cuanto la innovación tecnológica estaría fundamentalmente orientada a la producción de bienes industriales y materias primas (recursos naturales y agricultura). Dada la importante incorporación de la tecnología de la información en todas las actividades productivas, habría que verificar empíricamente el prejuicio anterior. Por otra parte, el sector servicios posee una gran ventaja comparativa en relación al resto de los sectores productivos: la factibilidad de creación de fuentes de trabajo a jornada parcial. Esta posibilidad beneficiaría específicamente a las mujeres (que tienen baja tasa de participación laboral) y a los jóvenes (con altas tasas de desempleo).

Por otra parte, el 50% de las nuevas fuentes de trabajo generadas en América Latina son empleos informales. Este tipo de empleos, por una parte, carecen de protección y beneficios sociales; por otra, son ocupaciones de baja productividad que no generan un incremento de calificación (o del *stock* de capital humano) del individuo.

De lo anterior podría inferirse que en América Latina sería válido el modelo de Lewis de oferta ilimitada de mano de obra. De acuerdo a este enfoque, los salarios reales debieran permanecer constantes hasta la absorción de todo el exceso de oferta laboral. Veamos qué revela a este respecto la evidencia empírica.

Hechos destacados relacionados con remuneraciones

En esta sección examinaremos brevemente lo que sucede con la evolución de los salarios reales y de los salarios mínimos, la relación entre el crecimiento de los salarios reales y la productividad del trabajo, y por último, lo que sucede con los diferenciales salariales. El ideal sería contar con información desagregada a nivel de sectores económicos y por distintos tipos de trabajadores. Como esta información no existe, las inferencias que se efectúan a continuación dependen crucialmente de la calidad de la información utilizada.

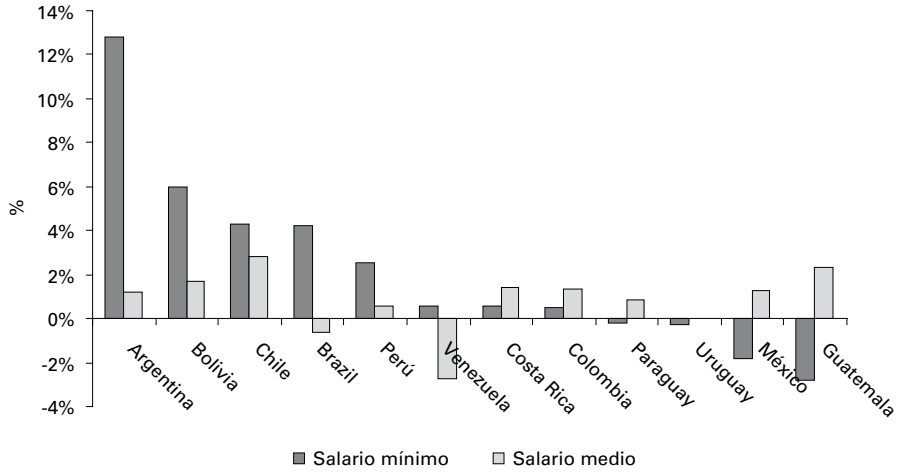
- Considerando el período 1990-2007, no hay en América Latina un patrón único de evolución de los salarios reales y los salarios mínimos.

  (i) En la mayoría de los países latinoamericanos, los salarios reales aumentan anualmente a una tasa que fluctúa entre el 1,2% y el 2,8%; en el período en cuestión esto significa un aumento de salarios reales entre 24% y 60%. En subperíodos de alto crecimiento hay países cuyos salarios reales aumentan a un ritmo anual superior al 4%, como por ejemplo: Argentina (2002-05), Chile (1990-98), Ecuador (1990-98), Guatemala (1990-98) y México (1998-2002).
  (ii) Hay dos países cuyos salarios reales disminuyen en el período: Brasil (-0,6%/año) y Venezuela (-2,7%/año).
  (iii) La evolución de los salarios mínimos no está vinculada al patrón evolutivo de los salarios reales.
  (iv) Hay cuatro países que se destacan por tener salarios mínimos que aumentan anualmente más del 4% durante 1990-2007: Argentina (12,8%), Bolivia (6,0%), Brasil (4,3%) y Chile (4,3%). En cambio, hay otros cuatro países que exhiben ritmos declinantes en sus salarios mínimos: Guatemala (-2,8%), México (-1,8%), Uruguay (-0,3%) y Paraguay (-0,2%).
  (v) La relación entre los salarios medios y los salarios mínimos es variable en los países latinoamericanos; lo mismo sucede en los países de la OCDE. Dados los disímiles ritmos de crecimiento de ambos tipos de salarios descritos previamente, y el hecho de que no existe una asociación entre el nivel del ingreso per cápita y el coeficiente salario mínimo/salario medio, no es válido utilizar este último coeficiente para extraer inferencias respecto del nivel relativo (alto/bajo) del salario mínimo de un país latinoamericano en particular.

Gráfico Nº 3

CRECIMIENTO ANUAL DE SALARIOS MEDIOS Y MÍNIMOS REALES EN AMÉRICA LATINA

(%, período 1990-2007)

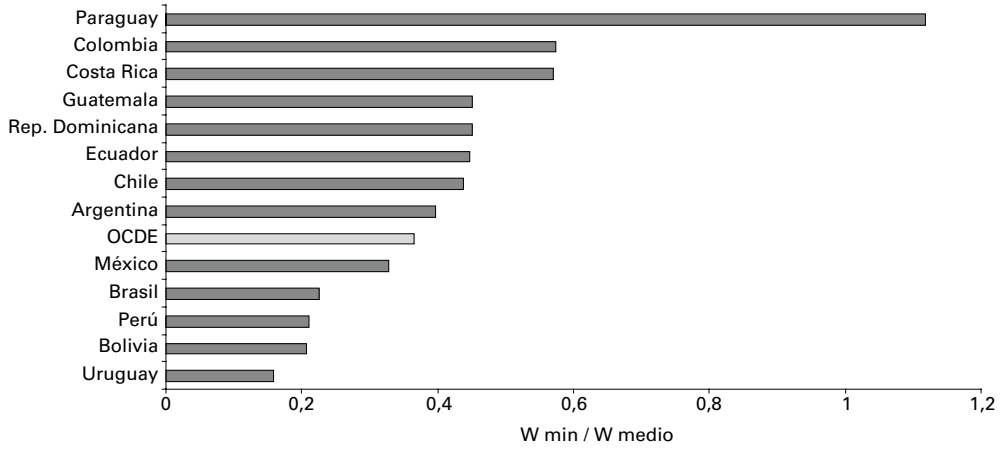


Fuente: CEPAL (2008b).

Gráfico Nº 4

SALARIO MÍNIMO/SALARIO MEDIO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE

(circa 2004)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008b), OIT (2007), Eurostat (2008) y BLS (2008).

- Es importante destacar la *relación positiva* que existe entre el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento de la productividad laboral en la mayoría de los países latinoamericanos. Para observar este fenómeno es conveniente considerar los distintos subperíodos de 1990-2005. Para el set de 15 países latinoamericanos seleccionados, se observa:

  (i) Hay 28 casos en los que la productividad laboral tiene un ritmo de crecimiento anual positivo. De estos, en más de la mitad, los salarios reales crecen a un nivel *inferior* que el de la productividad; incluso hay varios casos en que se aprecian disminuciones de salarios reales.
  (ii) Hay 15 casos en los cuales la evolución de la productividad laboral exhibe tasas negativas. De estas situaciones, en más de la mitad (9 casos) se aprecia una *disminución* de los salarios reales.
  (iii) Son pocos los sucesos latinoamericanos en los cuales la evolución de los salarios reales está totalmente disociada de lo que acontece con la tendencia de la productividad de la mano de obra (agregada).

Cuadro Nº 3

CRECIMIENTO ANUAL DE LOS SALARIOS REALES, SALARIOS MÍNIMOS Y PRODUCTIVIDAD LABORAL EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS

(%)

	1990-1998			*1998-2002*			*2002-2005*		
	Salario real	*Salario mínimo*	*Product. media*	*Salario real*	*Salario mínimo*	*Product. media*	*Salario real*	*Salario mínimo*	*Product. media*
Argentina	0,2	16,8	4,3	-2,6	-4,5	-5,9	4,6	28,1	3,5
Bolivia	1,8	10,5	0,4	3,8	6,5	-0,4	2,3	-2,9	0,2
Brasil	0,8	3,4	0,0	-3,2	4,3	0,9	-2,9	4,0	0,9
Chile	4,2	5,1	4,8	1,9	5,7	2,1	1,6	2,0	3,6
Colombia	2,4	-0,6	1,0	2,8	1,6	-1,6	1,0	1,0	0,8
Costa Rica	1,9	1,0	1,5	2,6	0,3	0,4	-1,3	-0,6	2,0
Ecuador	5,3	3,8	-0,8	-0,3	-0,8	-1,2		3,8	1,3
Guatemala	5,3	-8,7	2,0	2,3	4,2	1,3	-0,7	2,2	-0,4
México	0,6	-4,2	-0,1	4,1	-0,4	0,9	0,3	-0,7	1,3
Nicaragua	3,0	1,2	0,6	2,2	0,6	-0,2	-0,3	3,7	-0,9
Panamá	2,2	1,5	1,3	-2,3	3,2	0,1		-0,5	1,5
Paraguay	1,8	-1,0	-0,8	-1,5	0,7	-2,4	-1,2	0,5	-2,6
Perú	0,9	3,1	1,5	0,7	2,0	-0,7	0,0	1,4	2,5
Uruguay	1,4	-6,0	3,0	-2,8	-3,2	-4,7	-2,9	14,2	3,5
Venezuela	-3,8	-1,1	-0,7	-2,8	0,1	-4,5	-7,1	3,1	0,6
América Latina	1,8	1,2	1,0	0,7	0,7	-0,4	-0,3	2,0	1,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008a).

Veamos a continuación lo que se observa con distintos indicadores de diferenciales salariales. Para este efecto nos ha parecido conveniente agrupar los países latinoamericanos en tres grupos (según su ingreso per cápita, dólares del año 2005, PPP): *Grupo I:* países con PIB per cápita mayor a US$ 7.000: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay; *Grupo II:* países con PIB per cápita entre US$ 5.000 y US$ 7.000: Venezuela, Colombia y Panamá; *Grupo III:* países con PIB per cápita inferior a US$ 5.000: Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Perú.

Utilizando el nivel de escolaridad, podemos observar lo que sucede con el nivel relativo y la evolución de los salarios relativos de trabajadores calificados/ trabajadores no calificados en el período 1990-2005.

Cuadro Nº 4

RAZÓN SALARIOS ALTA EDUCACIÓN (> 13 AÑOS) Y BAJA EDUCACIÓN (< 9 AÑOS); Y RAZÓN SALARIO ADULTOS (25-64 AÑOS) Y JÓVENES (15-24 AÑOS) SEGÚN GRUPOS DE PAÍSES, AMÉRICA LATINA

		Diferencial salarial	
		1990	*2005*
Salario alta educ. / Salario baja educ.	Grupo I	2,86	3,63
	Grupo II	3,02	3,85
	Grupo III	3,19	3,76
Salario joven / Salario adulto	Grupo I	0,60	0,53
	Grupo II	0,58	0,60
	Grupo III	0,60	0,64

Grupo I: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.
Grupo II: Venezuela, Colombia y Panamá.
Grupo III: Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
Fuente: SEDLAC (2008).

(i) Las personas con más educación (más de 13 años) ganan en promedio (en 2005) alrededor de *3,8 veces* más que las personas con menor educación (menos de 9 años).

(ii) En los tres grupos de países se observa que este diferencial salarial, asociado al mayor nivel educacional, aumenta intertemporalmente. Incluso este diferencial aumenta relativamente más en los grupos I y II, que son los que poseen un mayor ingreso per cápita, mientras que en el Grupo III el diferencial relativo a trabajadores con alta educación respecto de los de baja educación se incrementa (entre 1990 y 2005) en 18%; en los otros dos grupos (I y II) el aumento del diferencial es del 27%.

(iii) Una perspectiva distinta se obtiene con un indicador que relaciona intergeneracionalmente los salarios relativos (promedio) de los jóvenes (15-24 años) y adultos (25-64 años). Al considerar la evolución

intertemporal, la generación de los jóvenes posee una mayor escolaridad relativa; luego, esta brecha salarial debiera disminuir intergeneracionalmente. Sin embargo, esto sucede en mayor intensidad en el Grupo III (países con menor ingreso per cápita) y también en el Grupo II. En cambio, en el Grupo I (países con mayor ingreso per cápita) hay un aumento en ese diferencial. Este Grupo I es el que presenta mayores tasas de desempleo juvenil.

Veamos ahora lo que sucede con la brecha salarial juvenil a un nivel intrageneracional; esto es, qué sucede con los diferenciales salariales entre los jóvenes. Para este efecto consideramos los mismos grupos de países latinoamericanos y además utilizamos el concepto de clases sociales, las cuales se definen según el ingreso relativo de los individuos. La clase baja corresponde a los tres quintiles de ingresos más bajos, la clase alta corresponde al decil de mayores ingresos, y la clase media incluye al quintil 4 y el decil 9. Esta clasificación es efectuada en forma separada para cada país. Es posible apreciar diferentes aspectos, al comparar dos observaciones en el tiempo (1990 y 2005):

(i) Para los jóvenes de la clase baja hay un aumento de la brecha salarial intrageneracional en la mayoría de los países latinoamericanos; solo en el caso del Grupo I (países de mayor ingreso per cápita) esta brecha pareciera permanecer constante.
(ii) Para los jóvenes de clase media hay una reducción en la brecha salarial respecto de los jóvenes de la clase alta; esta disminución de la brecha es mayor en el Grupo II.

Cuadro Nº 5

BRECHAS SALARIALES ENTRE LAS CLASES SOCIALES.
SUBMUESTRA JÓVENES, AMÉRICA LATINA (AÑOS 1990 Y 2005)

		1990	*2005*
Grupo I	Clase Baja / Clase Media	0,63	0,62
	Clase Media / Clase Alta	0,45	0,53
Grupo II	Clase Baja / Clase Media	0,68	0,61
	Clase Media / Clase Alta	0,38	0,57
Grupo III	Clase Baja / Clase Media	0,65	0,61
	Clase Media / Clase Alta	0,42	0,49

Grupo I: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.
Grupo II: Venezuela, Colombia y Panamá.
Grupo III: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.
Clase Baja: Quintil 1, Quintil 2 y Quintil 3.
Clase Media: Quintil 4 y Decil 9.
Clase Alta: Decil 9.
Fuente: SEDLAC (2008).

En resumen, a partir de 1990 se aprecia en general en América Latina: (i) los salarios reales aumentan anualmente a una tasa que fluctúa entre el 1,2% y el 2,8%; (ii) hay una *relación positiva* entre el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento de la productividad laboral; (iii) la evolución de los salarios mínimos no está vinculada al patrón evolutivo de los salarios reales; (iv) las personas con más educación (más de 13 años) ganan en promedio (en 2005) alrededor de *3,8 veces* más que las personas con menor educación (menos de 9 años); (v) hay un aumento intertemporal del diferencial salarial asociado al mayor nivel educacional de los trabajadores; (vi) a nivel intrageneracional juvenil se aprecia, por una parte, un aumento de la brecha salarial entre los jóvenes de clase baja y media, y por otra, habría una disminución de la brecha salarial entre los jóvenes de clase media y alta.

2. Tópicos de políticas para el mercado laboral latinoamericano

En esta sección examinaremos brevemente algunos aspectos centrales que han estado presentes en el debate sobre las políticas para el mercado del trabajo. En primer lugar veremos el marco analítico aplicado para la propuesta de políticas. En esta parte sintetizaremos la información existente respecto de los sindicatos latinoamericanos. En segundo lugar, resumiremos las propuestas vinculadas a la oferta de trabajo.

Existen visiones muy diferentes utilizadas para la sugerencia de políticas relacionadas para enfrentar los problemas asociados al mercado laboral. Por una parte está el enfoque microeconómico-institucionalista, que se centra en la regulación laboral. Por otra parte tenemos lo que sería un enfoque macroeconómico, que enfatiza el crecimiento económico y los equilibrios, y la volatilidad macro. Por último tenemos aspectos estructurales de largo plazo asociados a aumentar el nivel de capital humano de la fuerza de trabajo. Esta trilogía es una variante simplificada del marco sugerido por Fields (2007).[5]

El enfoque microeconómico-institucionalista

En este marco hay dos visiones contrapuestas respecto del rol que desempeña la legislación laboral. Por un lado, están los economistas neoclásicos que creen que no hay (o no debiera haber) diferencias en el comportamiento del mercado

[5] En BID (2003) hay una división similar. En el capítulo 7 se examina el rol de las regulaciones laborales y en el capítulo 8 se abordan los otros dos temas descritos en este artículo.

del trabajo y el mercado de las papas; luego, las regulaciones que introduce la legislación laboral son distorsiones que evitan la eficiente y óptima asignación de mano de obra. Por otro lado, los economistas institucionalistas estiman que el mercado del trabajo adolece de imperfecciones y las regulaciones son necesarias para incrementar el nivel de bienestar de los trabajadores.

El modelo neoclásico evalúa la evidencia empírica y genera propuestas de políticas laborales que son muy *sesgadas* en la dirección de ser antirregulación, antisindicatos y antisalario mínimo. Por ejemplo, el Banco Mundial (2005:10)[6] plantea: «la evidencia internacional, aunque mezclada, concluye generalmente que la protección del empleo reduce el empleo neto»; «legislación más restrictiva reduce la rotación de los trabajadores»; «las restricciones reducen el crecimiento de la productividad (aun cuando todavía la evidencia es vaga)»; «las restricciones draconianas para despedir trabajadores aumentan los litigios y la incertidumbre, reducen la rotación y la creación de empleo, y proporcionan poca protección a los trabajadores». Por su parte, Heckman y Pagés (2003) concluyen que: «las regulaciones laborales proteccionistas promueven la desigualdad entre grupos demográficos», en que los perdedores son «los jóvenes, los trabajadores marginales y los no calificados»; algunos autores «estiman que los sindicatos tienen un fuerte impacto negativo sobre el empleo (en Uruguay)»; hay países latinoamericanos cuyos salarios mínimos (relativos al salario medio) son muy elevados y esto genera «reducciones de empleo, y retardan la caída de los salarios cuando hay shocks adversos de demanda»; «la regulación es un bien inferior; es la respuesta de los países pobres a la demanda por seguridad laboral»; la evidencia empírica muestra que «una seguridad laboral menos exigente tiende a estar asociada con mayores tasas de rotación y mayor flexibilidad en el mercado del trabajo». Según Heckman y Pagés, la evidencia empírica «refuta totalmente la aseveración de que los salarios mínimos son inocuos, aun en países con un gran sector informal», «las regulaciones laborales son un mecanismo para aumentar la desigualdad de ingresos, porque algunos trabajadores se benefician y muchos otros se perjudican».

Hay evidencia empírica suficiente para ratificar o desvirtuar las aseveraciones anteriores. En consecuencia, convendría tener mayor cautela en el tipo de inferencias. La creación de empleo y los diferenciales salariales aumentan y disminuyen muchas veces con la misma legislación laboral. La evidencia empírica revisada con anterioridad muestra que la relación entre los salarios mínimos y medios es muy inestable intertemporalmente; luego, cualquier conclusión es

[6] Este documento es una revisión compacta en relación a variados tópicos del mercado laboral, efectuada por un numeroso equipo del Banco Mundial y que sintetiza selectivamente numerosos estudios.

contingente al período específico. Por otra parte, como veremos a continuación, la rígida legislación laboral latinoamericana *convive* con elevadas tasas de rotación de la mano de obra.

El enfoque institucionalista privilegia las (posibles) pérdidas de bienestar que pueden experimentar los trabajadores, asociadas al funcionamiento competitivo del mercado laboral. Esta situación se agrava en un contexto en que prevalece una oferta (potencial) de exceso de mano de obra. El mercado del trabajo no es únicamente un mecanismo de asignación del factor laboral; además, es el principal instrumento de ingresos de los trabajadores. En breve, el mercado del trabajo es el factor determinante del nivel de bienestar de la mayoría de la población. Pero, asimismo, este mercado del trabajo se caracteriza por la existencia de una asimetría en el poder de negociación entre empresarios y trabajadores, por la presencia de imperfecciones y fallas de mercado, y por un entorno histórico-institucional de derechos adquiridos por los trabajadores.[7] Por ello, la lógica de la legislación laboral está orientada a proteger y asegurar un mínimo de bienestar social a los trabajadores. Esto explica el uso de medidas para incrementar la estabilidad laboral, salarios mínimos, sindicalización y negociación colectiva, y seguros de desempleo. El propósito de las medidas puede ser bien intencionado, pero su implementación puede generar rigideces legales que obstaculizan el desempeño eficiente del mercado laboral.

Dado lo anterior, el resultado en América Latina sería que la filosofía de la legislación laboral está fundamentalmente orientada a proteger al trabajador del poder asimétrico de los empleadores (BID 2003). Por otra parte, el planteamiento dual de la desregulación total (que incluye la eliminación de los instrumentos institucionales descritos) y la completa flexibilización del mercado laboral, equivalen a darle el poder total a los empleadores. Sin lugar a dudas, hay una solución institucional intermedia que supera las dos versiones extremas.

Rotación laboral y sindicalización en América Latina

Un mercado laboral en el cual se da una alta movilidad se considera que funciona eficientemente. La argumentación tradicional plantea que cuando el costo de despido de trabajadores es elevado y estos solo pueden cobrar la indemnización (por despido), y la iniciativa la toma el empresario, se genera una situación

[7] Como se señaló previamente, Polanyi (1971) plantea que la introducción de la legislación laboral en todos los países es la respuesta de la sociedad ante el daño y el agravamiento de los conflictos sociales generados por el *laissez faire* del mercado («libre funcionamiento del capitalismo salvaje»).

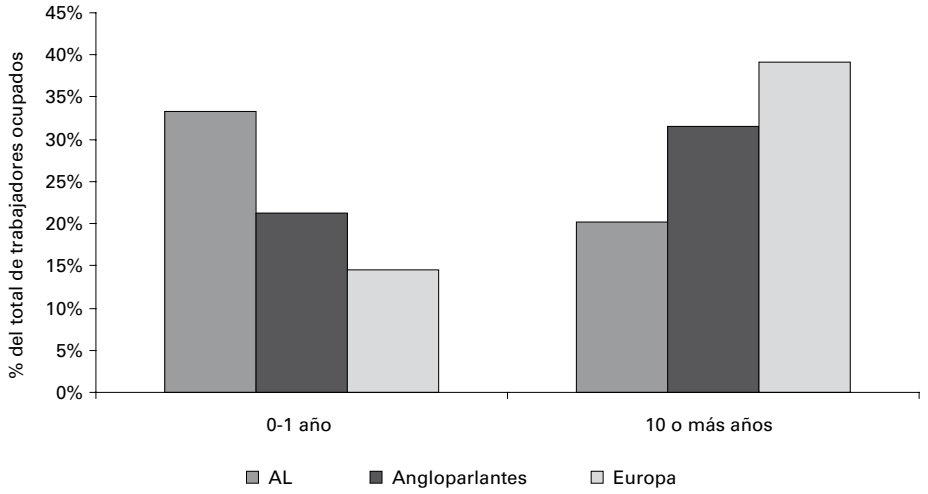
claramente Pareto pésima: las empresas se quedan con trabajadores que no quieren tener y los trabajadores no se van de un empleo que les disgusta porque no quieren perder el cobro de la indemnización. El resultado es un mercado laboral rígido en que no hay movilidad y obviamente se producen pérdidas de eficiencia y de bienestar.

Dadas las rigideces estipuladas en la legislación laboral latinoamericana, debiera observarse una baja rotación de la mano de obra. Sin embargo, la evidencia empírica muestra justamente lo contrario. La rotación laboral latinoamericana es (en promedio) 33% para el período menor a un año, lo cual significa que un tercio de los trabajadores cambia de empleo en un lapso inferior a 12 meses. En los países desarrollados angloparlantes y europeos, este porcentaje disminuye al 20% y 14%, respectivamente. Por otro lado, menos del 20% de los trabajadores latinoamericanos tiene una rotación laboral para períodos superiores a 10 años. Este indicador aumenta a 30% y 38% para los países desarrollados angloparlantes y europeos, respectivamente.

Gráfico Nº 5

ROTACIÓN LABORAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (AL), ANGLOPARLANTES Y EUROPA CONTINENTAL

(circa 2000)



Valores mediana.
AL: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Angloparlantes: Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.
Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de BID (2003), OCDE (2008) y BLS (2008).

La pregunta de fondo entonces es otra: ¿por qué hay tanta rotación laboral en la región? La respuesta del BID (2003) y del Banco Mundial (2005) es presumiblemente incompleta. Se argumenta que el fenómeno en cuestión estaría asociado a la creación neta de empleo vinculada a la creación y destrucción de empresas (pequeñas en general). Sin embargo, este fenómeno dinámico evolutivo de las empresas tiene magnitudes cuantitativas similares en las economías latinoamericanas que en las de los países desarrollados.

Los diferenciales de rotación laboral entre los PD (países desarrollados) angloparlantes y europeos han sido asociados a la divergencia en los mecanismos de protección social en ambos tipos de países (Freeman 2007). En realidad, algo similar sucede para el caso latinoamericano. En América Latina no existen prácticamente mecanismos de subsidio de desempleo; en consecuencia, un desocupado no puede darse el lujo de buscar empleo, si no que tiene que aceptar generalmente lo primero que encuentra. La variación salarial que va a experimentar el trabajador que rota de empleo dependerá del ciclo económico (expansivo o recesivo), del nivel de calificación y edad del individuo.

El nivel de sindicalización promedio latinoamericano es en general bajo. Para el período 1970-1999, América Latina presenta un nivel de sindicalización del 18%; los porcentajes (promedios) para Europa del Este y los PD son 67% y 37%, respectivamente. Por otra parte, hay una clara disminución del nivel de sindicalización de América Latina: el porcentaje promedio era 25% en 1976-1980, que se reduce a 16% en 1991-1995 (Forteza y Rama 2002). Como contrapartida de lo anterior, es posible apreciar que América Latina representa casi el 50% de las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT; los porcentajes de quejas del resto de las regiones son inferiores al 16% (QVILIS 2008).

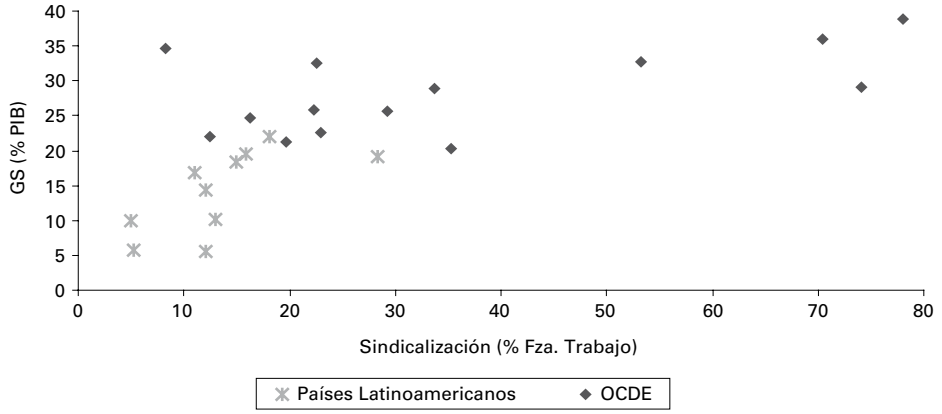
En resumen, los trabajadores latinoamericanos tienen organizaciones sindicales (en promedio) débiles en términos cuantitativos.[8] Por otra parte, el nivel del gasto social es relativamente reducido, lo cual implica un bajo piso para su salario de reserva. En el Gráfico Nº 6 es posible observar la situación relativa que hay entre los países de América Latina y de la OCDE respecto de estas dos variables: nivel de sindicalización y gasto social; los PD superan en promedio de manera cuantitativamente apreciable a los países de la región en ambas variables.

Cuando las organizaciones sindicales son reducidas y el gasto social es bajo, entonces ¿qué es lo que queda como mecanismo de protección de los trabajadores? Una alternativa (neoclásica) es el *laissez faire* del mercado laboral. Esto es lo que sucedió en Chile bajo la dictadura de Pinochet, en que se flexibilizó totalmente la legislación laboral y se atomizó a los trabajadores: los empresarios

[8] Obviamente, hay sectores específicos en que los sindicatos latinoamericanos tienen un alto poder de negociación; son los *insiders* de las empresas estatales petroleras o mineras.

tenían facilidad para despedir y contratar a personas; los dirigentes sindicales fueron torturados, exiliados o asesinados; y había completa desregulación sindical: cada trabajador podía constituir su propio sindicato (i.e., sindicatos unipersonales). Esto generó las mayores tasas de desempleo de la economía chilena de las cuales haya registro histórico (15% a 25%) y bastante persistentes (2 a 4 años), acompañadas de drásticas caídas de salarios reales (ver Meller 1996).

Gráfico Nº 6
NIVEL DE SINDICALIZACIÓN Y GASTO SOCIAL
EN EUROPA, EE.UU. Y AMÉRICA LATINA
(% fuerza de trabajo y % PIB, circa 2003)



OCDE: Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Australia, Estados Unidos, Japón y Reino Unido.
Países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de www.newunionism.org y Blanchflower (2006).

La otra alternativa es la que han optado por utilizar los países civilizados: la legislación laboral.

Elementos para una agenda de política laboral[9]

Hay enfoques muy diversos para definir e incluso especificar los objetivos y el marco de referencia para los componentes de una agenda de política laboral.[10]

[9] Esta sección usa selectivamente las propuestas elaboradas por el BID (2003) y por el Consejo Asesor Presidencial (2008).

[10] Ver BID (2003), Heckman y Pagés (2004), Fields (2007), Restrepo y Tokman (2005), Kuczynski y Williamson (2003), Birdsall et al. (2008), Banco Mundial (2008), BID (2008), Levy (2008), Consejo Asesor Presidencial (2008).

Por ello, concentrar el grueso de la discusión en la dicotomía regulación-flexibilidad de la legislación laboral parece una aproximación muy restringida. En efecto, América Latina se caracteriza por tener una combinación de mercados de trabajo formales limitados y muy regulados, y mercados informales sin ninguna regulación. Luego, esto influye sobre los elementos constitutivos de la agenda laboral.

En primer lugar hay que destacar que el trabajo es inseparable del ser humano que lo realiza, por ende, no puede ser considerado como un simple *input* del proceso productivo. Trabajar es fundamental para la identidad y la dignidad de las personas, «así como también para la formación de su sentido de pertenencia a la comunidad, para el sostén de la familia y para el bienestar de la sociedad» (Consejo Asesor Presidencial 2008:108). En otras palabras, tener un empleo productivo no es simplemente un mecanismo para generar ingresos, sin que «tiene que ver con la dignidad y el lugar que un individuo ocupa en la sociedad» (Birdsall et al. 2008:91). En consecuencia, el Código del Trabajo y las instituciones existen para proteger y defender los derechos de los trabajadores; «la Comisión (Growth Commission, Banco Mundial) estima fehacientemente que estos derechos no debieran ser sacrificados para lograr otros objetivos económicos, incluyendo el crecimiento» (Banco Mundial 2008:45).

En segundo lugar, una visión ponderada de la legislación laboral plantea que esta debiera establecer un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores y el logro de un funcionamiento eficiente del mercado del trabajo. A este respecto, Blanchard (2005) estima que los dos pilares institucionales fundamentales del mercado del trabajo son la estabilidad del empleo y el seguro de cesantía. BID (2003) agrega el salario mínimo y las relaciones laborales (y el rol de los sindicatos).

El debate en torno al seguro de cesantía ha estado vinculado a los costos inducidos por los mecanismos utilizados en América Latina para preservar la estabilidad del empleo; en efecto, en América Latina el uso de la indemnización por años de servicio (IAS) ha postergado la introducción del seguro de cesantía. Los derechos adquiridos por los trabajadores dificultan la sustitución de IAS por el seguro de cesantía. En realidad, sorprende el retraso de América Latina respecto de los países de la OCDE en la introducción del seguro de cesantía: más de 75 años.[11]

Un enfoque más sistémico respecto del seguro de cesantía es el utilizado en Consejo Asesor Presidencial (2008). Allí se sugiere abordar la problemática más amplia respecto de todas las personas que están fuera del mercado

[11] Para propuestas de sustitución en América Latina, ver BID (2003).

del trabajo, lo cual incluye a los inactivos y a los desempleados. El problema, entonces, radica en el diseño de mecanismos e incentivos para inducir a estas personas a incorporarse al mercado laboral. Para esto hay que focalizarse en la empleabilidad, i.e., cómo hacer empleables a inactivos y desocupados. Se sugiere el uso de un marco integrado y conectado de capacitación, intermediación laboral y subsidio de cesantía. Para recibir el subsidio de cesantía es necesario estar inscrito en programas de capacitación e intermediación.

La capacitación cumple un rol similar al de la educación: aumentar el nivel de calificación y productividad de los trabajadores. El gran aumento del conocimiento y las frecuentes innovaciones tecnológicas del mundo actual sugieren educación permanente a lo largo de toda la vida. Lo mismo puede decirse respecto de la capacitación. Por esto, las empresas debieran ser instituciones que proporcionan «capacitación permanente durante toda la vida» a sus trabajadores. Esa es la principal receta para mantener la competitividad en el mundo global actual. Sin embargo, debe tenerse claro que la evidencia empírica revela que la mayoría de los programas de capacitación tiene resultados mediocres. Este tipo de desenlace se incrementa particularmente cuando los trabajadores tienen una deficiente educación. Un alto porcentaje de la fuerza de trabajo latinoamericana no ha completado su educación media.[12]

Capacitación pertinente y de calidad, empresas proveedoras de este servicio, supervisión y certificación de la capacitación proporcionada, diseño de incentivos para empresas y trabajadores, estructura de un mercado de capacitación laboral y mecanismos de financiamiento, requieren gran cantidad de recursos. Algo similar, pero menos costoso, es lo que sucede con la intermediación laboral.[13]

El tema de las relaciones laborales requiere establecer ciertos principios básicos. La cuestión central estriba en generar relaciones de cooperación entre trabajadores y empresarios, y canalizar los conflictos por vías legales, pero hay que evitar la judicialización excesiva de estas pugnas. En América Latina predomina en muchas partes y sectores la visión de economía cerrada y juegos de suma cero, lo cual implica que en la empresa prevalece la lucha de clases: lo que gana (pierde) el empresario es lo que pierden (ganan) los trabajadores y viceversa. Pero hoy estamos en un mundo globalizado en que los juegos son negativos o positivos. Cuando el juego es negativo, la empresa no puede competir y quiebra; el empresario pierde el capital y los trabajadores pierden su fuen-

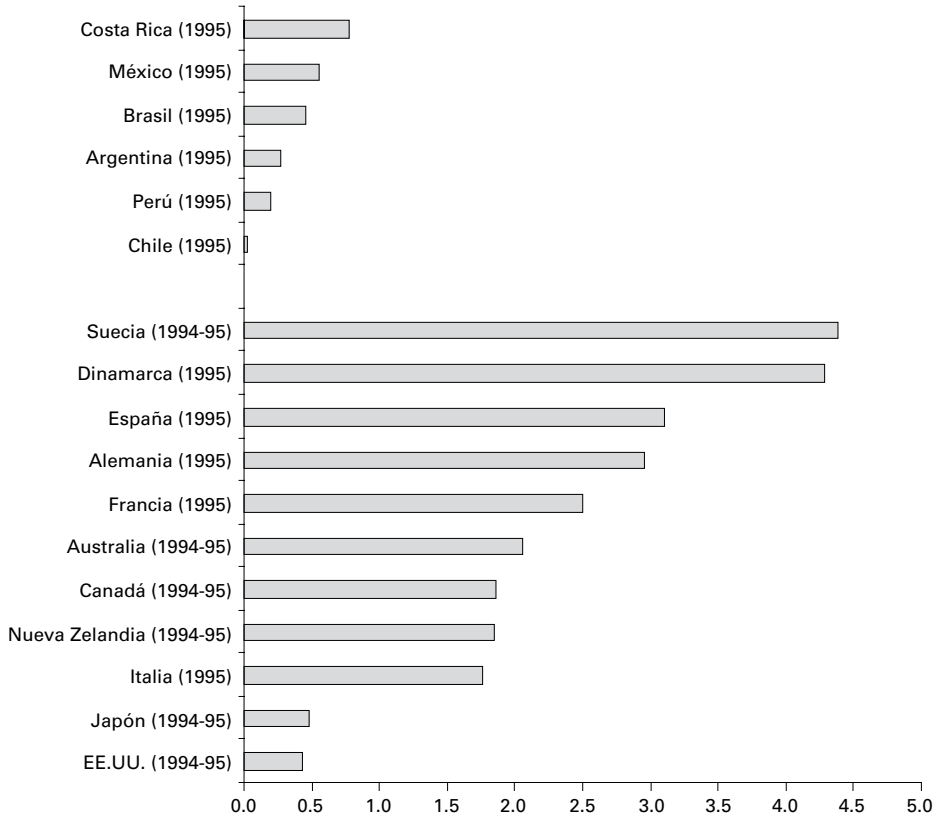
[12] Esto significa que hay que implementar de manera complementaria un programa especial de educación de adultos.

[13] Acerca de propuestas específicas en estas materias ver BID (2003) y Consejo Asesor Presidencial (2008).

te de trabajo. Cuando el juego es positivo, es porque la empresa se ha vuelto más productiva y entonces tiene utilidades, por tanto los trabajadores debieran captar parte del aumento de tales utilidades. Esto requiere de la presencia de sindicatos profesionales que defiendan los intereses de sus afiliados.

Por último, la generación de fuentes de empleo precisa abordar este problema con políticas por el lado de la oferta (que corresponde a varias de las señaladas previamente) y la demanda de trabajo. La prioridad asignada a este objetivo está asociada al monto de recursos que los países utilizan. Los países de la OCDE gastan alrededor del 2,0% (PIB) en promedio, mientras que los países latinoamericanos gastan (en promedio) cerca del 0,5% (PIB). La implicancia es obvia.

Gráfico Nº 7
GASTO TOTAL EN PROGRAMAS DEL MERCADO LABORAL
(% PIB)



Incluye gastos relativos a capacitación, generación de empleo y compensaciones por desempleo.
Fuente: BID (2003).

Referencias

Banco Mundial (2005). «Pending Issues in Protection, Productivity Growth, and Poverty Reduction.» Policy Research Working Paper Nº 3799. Washington, D.C., Banco Mundial.

—— (2008). *The Growth Report*. «Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.» Commission on Growth and Development.

BID (2003). *IPES 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

—— (2006). «La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación.» Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

—— (2008). *IPES 2008. ¿Los de afuera? Exclusión social en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Birdsall, N., A. de la Torre, and R. Menezes (2008). *Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Washington, D.C.: Center for Global Development and the Inter-American Dialogue.

Blanchard, O. (2005). «Designing Labor Market Institutions.» In J. Restrepo and A. Tokman. *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile, 367-382.

Blanchflower, D. G. (2006). «A Cross-Country Study of Union Membership.» Discussion Paper 2016, IZA.

BLS (2008). *Base de datos on line*. (http://www.bls.gov/).

CEPAL (2008a). *Estadísticas de América Latina y el Caribe*. CEPALSTAT. CEPAL. (http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp).

—— (2008b). *Base de datos CEPAL*, Santiago: CEPAL. (http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp).

CEPAL, AECI y SEGIB (2007). «Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.»

Consejo Asesor Presidencial (2008). «Informe final. Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social.» Santiago: Consejo Asesor Presidencial.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

—— (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Eurostat (2008). *Base de datos on line*. (http://ec.europa.eu/eurostat).

Fields, G. S. (2007). «Labor Market Policy in Developing Countries: A Selective Review of the Literature and Needs for the Future.» Policy Research Working Paper Nº 4362. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Forteza, A., and M. Rama (2002). «Labor Market Rigidity and the Success of Economic Reforms across More Than One Hundred Countries.» Mimeo. Washington, D.C., Banco Mundial.

Freeman, R. (2007). *America Works: The Exceptional Labor Market*. New York: Russell Sage Foundation.

Heckman, J. J., and C. Pagés (2003). «Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.» NBER Working Paper Nº W10129.

Kuczynski, P.-P., and J. Williamson, eds. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Maloney, W. F., and J. Núñez (2001). «Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America.» Policy Research Working Paper 2597. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Mazza, J. (2004). «Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina.» En M. Buvinic y J. Pungiluppi (eds.). *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Andrés Bello.

OCDE (2008). Base de datos OCDE. (http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx).

OIT (2004). *Economic Security for a Better World.* Geneve: OIT.

—— (2007). *Panorama laboral 2007.* Ginebra: OIT.

Polanyi, K. (1971). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.

QVILIS (2008). «Quejas por violación a la libertad sindical.» Organización Internacional del Trabajo. (http://white.oit.org.pe/qvilis_mundial/index.php).

Restrepo, J., and A. Tokman (2005). *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile.

Saavedra, J. (2003). «Labor Markets during the 1990s.» In P.-P. Kuczynszi and J. Williamson (eds.). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America.* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

SEDLAC (2008). «Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean.» Universidad Nacional de la Plata. (http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/).

Stallings, B. y W. Peres (2000). *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Brookings Institutions Press-CEPAL.

Uthoff, A. (2007). «Reducción de la pobreza e inequidad.» Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México, 7 y 8 de febrero de 2007, Ciudad de México, México.

Weller, J. (2000). Reformas económicas, crecimiento y empleo. Santiago: Fondo de Cultura Económica-CEPAL.

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: NIVEL, PROGRESIVIDAD Y COMPONENTES

Patricio Meller y Bernardo Lara

Introducción: lógica del gasto social 373

1. Nivel del gasto social en América Latina 374

2. Revisión de la progresividad del gasto social en América Latina 378

3. El gasto social y el ciclo económico 384

4. Componentes del gasto social 385

5. Tipología de países de América Latina según el gasto social 388

6. Conclusiones 390

Referencias 391

Introducción: lógica del gasto social

¿Por qué preocuparnos del gasto social (GS)?, ¿por qué es importante?, ¿qué está haciendo América Latina en la materia y qué resultados ha obtenido?, ¿provoca cambios en las condiciones de vida de los latinoamericanos más pobres?, ¿mejora la distribución del ingreso?

América Latina tiene fuertes índices de pobreza. Según CEPAL (2006), el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza supera el 35% de la población y el porcentaje de indigentes está sobre el 10%. Además, América Latina es la región con mayores desigualdades sociales existentes en el mundo: la mayoría de los países latinoamericanos tiene coeficientes Gini mayores a 0,5. Aunque el sistema de financiamiento a través de impuestos puede ser fundamental en pos de una mejor distribución del ingreso (ver Marcel y Rivera 2009), se abordará específicamente el GS, puesto que en los países latinoamericanos parece ser la forma más eficiente de redistribución (por ejemplo, ver Engel et al. 1999).

La situación aflictiva de los más pobres y la desigualdad de ingreso son áreas en donde el GS puede tener un rol importante. En primer lugar, una buena focalización puede lograr que los deciles más pobres logren alcanzar ciertos mínimos sociales, lo que contribuye, por ejemplo, a que se reduzca la población que vive bajo la línea de la pobreza. En segundo lugar, la desigualdad de ingreso va usualmente acompañada por desigualdad en las oportunidades y en la calidad de servicios sociales como educación y salud. Es por ello que el GS puede ayudar al objetivo de igualar las oportunidades y la calidad de los servicios a través de la población.

Por otra parte, no basta con tener niveles relativamente elevados de GS, también cabe examinar si los países latinoamericanos lo están utilizando de manera eficiente, pues el GS debe estar presente cuando más se lo necesite

(procíclico o contracíclico) y donde más se lo necesite (progresivo o regresivo). Además, cabe plantearse cuál es la forma correcta de utilizar el GS, puesto que puede ser utilizado de manera netamente asistencialista, provocando una dependencia del Estado por parte del individuo, o puede canalizarse para generar capacidades en las personas como, por ejemplo, ayudar a su inserción en el mercado laboral.

A continuación, en la siguiente sección, analizaremos los niveles latinoamericanos de GS y su relación con el ingreso per cápita. Luego, en la segunda sección veremos si el GS está ayudando en temas redistributivos y si está actuando de manera focalizada. El análisis de la relación entre los ciclos económicos y el GS en América Latina es realizado en la tercera sección. La sección cuarta está dedicada a revisar los diferentes componentes del GS, mientras que la quinta sección se aboca a sugerir una tipología de países latinoamericanos. Las conclusiones constituyen la sección final.

1. Nivel del gasto social en América Latina

Debido a sus numerosas urgencias sociales, se esperaría que los países de América Latina tuvieran, en general, relativamente altos niveles de GS; adicionalmente, se requiere mejorar la calidad de los servicios básicos y reducir la desigual distribución de ingresos. Por otra parte, los países latinoamericanos cuentan con un ingreso per cápita relativamente bajo y con una estructura tributaria que no les permite canalizar una cantidad importante de recursos a partir del GS. A medida que aumente el ingreso per cápita, presumiblemente podría aumentar el GS. Por ello, veamos el tipo de relación existente entre el nivel de GS y el ingreso per cápita.

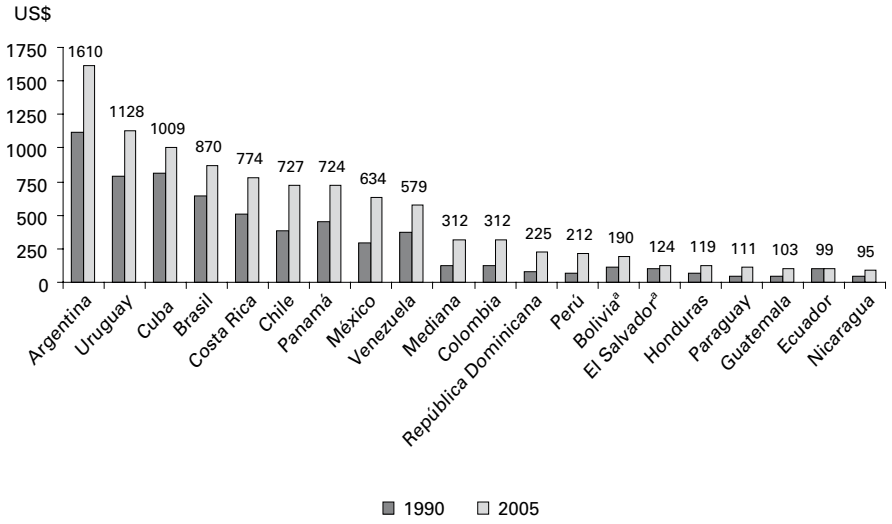
En el Gráfico Nº 1 se puede observar cómo han cambiado, entre los años 1990 y 2005, los niveles de GS per cápita para los diferentes países de la región. Todos los países latinoamericanos aumentaron de manera importante su GS per cápita. Además, en general tiende a mantenerse el mismo orden de países (según nivel de GS per cápita) que en el año 1990.[1]

Se observa un grupo de países que cuenta, en el año 2005, con un gasto social per cápita sobre los US$ 800: Argentina, Uruguay, Chile, Cuba y Brasil. En tanto, hay otro grupo con un GS per cápita inferior a los US$ 200 dólares: Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador y Nicaragua.

[1] El coeficiente de correlación de ranking de los países latinoamericanos para 1990 y 2005 es de 0,94.

En breve, en cuanto al GS per cápita hay fuertes diferencias dentro de la región, las cuales estarían asociadas al ingreso per cápita de los países.

Gráfico Nº 1
GASTO SOCIAL (GS) PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA (1990 Y 2005)
(US$-PPP-Año 2000)



a: Dato correspondiente al año 1995.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Para evitar el efecto directo de los mayores niveles monetarios del ingreso per cápita, consideremos el GS como porcentaje del PIB. La mediana para América Latina de GS como porcentaje del PIB en el año 2005 es de 11,5%. Sin embargo, se aprecia gran varianza en este indicador: el GS fluctúa entre 5% y 23% del PIB.

Examinando econométricamente la relación entre el GS per cápita y el GS en el PIB de los países latinoamericanos, se observa una relación positiva. En general, aumentos en el GS per cápita están asociados a aumentos en la participación del GS en el PIB. Empíricamente, un alza del GS per cápita de US$ 1.000, significa un alza de 5,5 puntos del GS como porcentaje del PIB (año 2005).

A continuación examinaremos la relación existente en América Latina entre el GS per cápita y el ingreso per cápita. Para esto utilizamos los datos de GS per cápita y PIB per cápita de países seleccionados[2] entre los años 1980 y 2005.

[2] Estos datos corresponden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

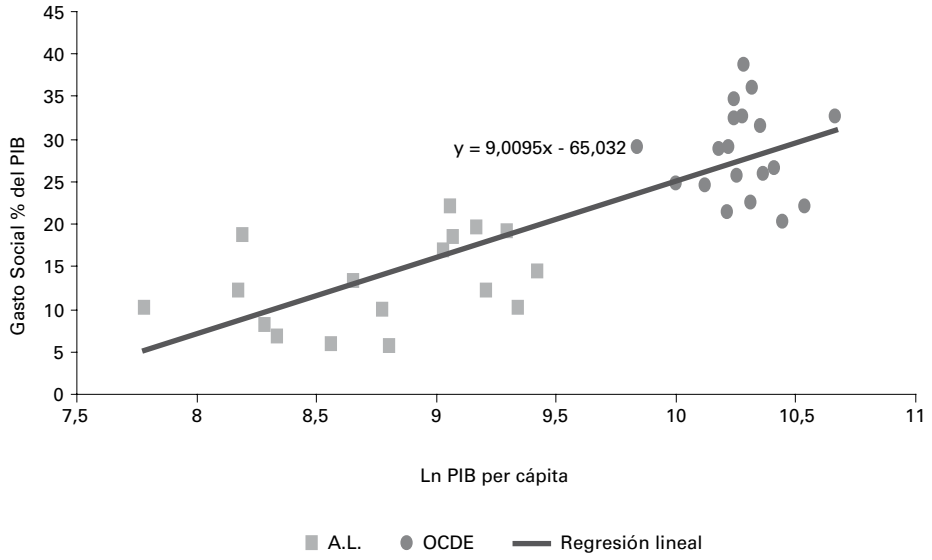
La elasticidad entre GS y PIB per cápita es cercana a 1,5. Lo anterior significa que un aumento del 10% en el PIB per cápita generaría un incremento del 15%[3] en el GS per cápita.

En una perspectiva más global, veamos cómo son los niveles de GS en América Latina en relación a los países de la OCDE. En el Gráfico Nº 2 resulta evidente que los países latinoamericanos tienden a agruparse en la parte inferior izquierda, lo que revela un bajo PIB per cápita y bajo GS, mientras que los de la OCDE[4] lo hacen en la parte superior derecha (Gráfico Nº 2). Suponiendo que América Latina va a imitar el patrón de GS de la OCDE, es posible estimar su evolución intertemporal. El resultado de la regresión (semilogarítmica) implica que si la mediana del PIB per cápita en América Latina (año 2003) de alrededor de US$ 5.000 sube en US$ 1.000, entonces aumentaría en 1,57 puntos porcentuales del PIB la participación del GS.

Gráfico Nº 2

PIB PER CÁPITA Y GASTO SOCIAL (% PIB) PARA AMÉRICA LATINA Y LA OCDE

(Año 2003)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y OCDE.

Este tipo de resultados corrobora la llamada «paradoja de Robin Hood» (Lindert 2004): los países con mayores problemas sociales destinan relativamente

[3] El resultado varía entre 1,45 y 1,70 al usar diferentes períodos.

[4] En este documento, el GS en la OCDE incluye el gasto público en educación.

un menor monto de recursos al GS. ¿Qué es lo que impulsa el incremento de niveles de GS a medida que aumenta el ingreso per cápita?, ¿es solo la disponibilidad de mayores holguras por parte de los gobiernos? Pero, ¿por qué esto no se traduce en disminuciones de impuestos y recaudación fiscal?

Para efectos comparativos, centremos el análisis alrededor del año 2004-2005. Se observa que el GS en los países de América Latina alcanza en su conjunto alrededor de 11,5%[5] del PIB (considerando la mediana). Esta cifra representa solo el 44% del GS de los países de la OCDE, cuyo GS se ubica en torno al 26,5%[6] (excluyendo a México) en el año 2003 (OECD 2007). Evidentemente, el nivel de gasto social en América Latina resulta relativamente bajo comparado con la OCDE.[7]

Dado que el nivel del ingreso per cápita influye sobre el nivel de GS, no resultaría adecuada la comparación en tiempo presente de los GS entre grupos de países con niveles de desarrollo muy diferentes. Por lo tanto, una manera más apropiada de efectuar este análisis es comparar la situación actual latinoamericana con la de los países de la OCDE en diferentes épocas, cuando estos últimos tenían niveles de ingreso per cápita más similares a los que actualmente tiene América Latina. Para ello, compararemos el GS, como porcentaje del PIB, de América Latina en el año 2005, con el GS de la OCDE de los años 1980, 1991 y 2003.

En el Gráfico Nº 3 se puede observar que existe una distancia importante y creciente a través del tiempo entre el gasto social en América Latina y la OCDE para los tres años: 1980, 1991 y 2005. Lo anterior expone que la mediana de América Latina aún no llega ni siquiera al 50% que tenía la OCDE (mediana) hace más de 25 años.

Veamos ahora estos diferenciales relativos de GS a nivel desagregado de países latinoamericanos. (i) Solo Argentina, Bolivia y Brasil tienen un GS (% PIB) con una brecha menor a 5 puntos del PIB, con respecto a la OCDE en el año 1980. (ii) Un segundo grupo lo constituyen Uruguay, Costa Rica y Colombia. Ellos tienen un diferencial de GS con respecto a la OCDE de 1980, mayor al 5%, pero menor al 10%. (iii) Por último, la gran mayoría de los países latinoamericanos está definitivamente alejado de los niveles de GS (% PIB) de la OCDE: Chile, Venezuela, Honduras, Nicaragua, México, Perú, Paraguay, Guatemala, Ecuador y El Salvador. Estos países ya presentan brechas mayores al 10% con la OCDE de 1980.

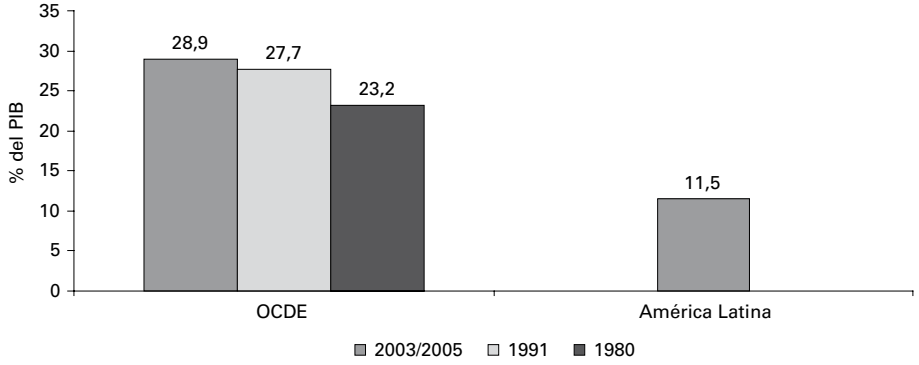
---

[5] Considerando en el caso de Argentina el gasto del gobierno central y en Brasil el gasto del gobierno central más el gasto del gobierno estatal y municipal.

[6] Número equivalente a la mediana del gasto público social en la OCDE.

[7] Entre las posibles razones para esto se encuentra la baja carga impositiva de Latinoamérica comparada con la OCDE.

Gráfico Nº 3
COMPARACIÓN DE MEDIANAS DE GASTO SOCIAL (% PIB)
PARA AMÉRICA LATINA (2005) Y LA OCDE (1980,1991 Y 2003)



Fuente: elaboración propia sobre las bases de datos de OCDE, UNESCO y CEPAL.

2. Revisión de la progresividad del gasto social en América Latina

En la sección anterior vimos que los niveles de GS en América Latina son relativamente bajos, pero además existe la posibilidad de que sean ineficientemente utilizados. La progresividad del GS resulta esencial para la efectividad en su impacto.[8] La misión principal del GS es ayudar justamente a los grupos con las mayores necesidades sociales y que no logran acceder a través del mercado a los servicios básicos de calidad. Además, el GS pudiese tener como fin generar una mejor distribución del ingreso.[9] Es habitual que se evalúe el gasto social sobre la base de su incidencia distributiva[10] (Marcel y Rivera 2009).

Los estudios en cuanto a la progresividad del GS concluyen que este es moderadamente redistributivo (CEPAL 2007; Banco Mundial 2004). En términos generales, los mayores grados de focalización (en los más pobres) en América Latina se observan en el gasto en educación primaria y en salud.[11] En

[8] El GS en transferencias en el conjunto de los países de la OCDE es progresivo. Los países relativamente más progresivos en la OCDE son: Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca e Inglaterra. Caso contrario lo presentan Turquía, Grecia y Portugal, pues en ellos las transferencias son regresivas.

[9] Este objetivo adquiere aun mayor importancia bajo un esquema de una política tributaria regresiva.

[10] Ver, por ejemplo, *Panorama social 2007* (CEPAL 2007).

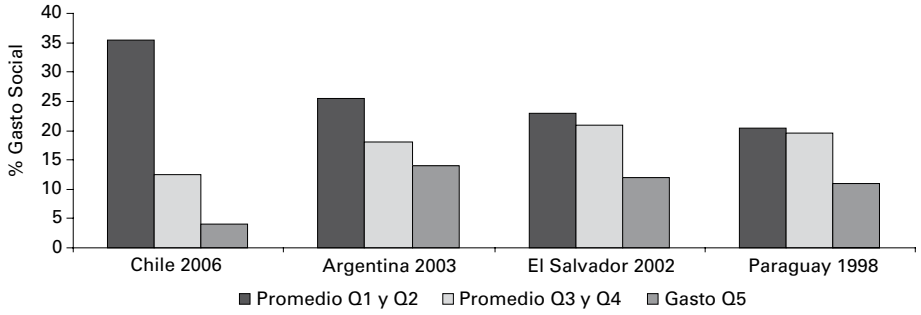
[11] La progresividad del gasto en salud es el resultado de la importancia que han adquirido los gastos en servicios de carácter preventivo o de primeros auxilios y ambulatorios dirigidos a los sectores más pobres (CEPAL 2007).

contraste, el gasto en educación superior y pensiones se concentra en el quintil más rico de la población y constituye el GS más regresivo.

A continuación se propone un análisis simple que permite una distinción entre países «progresivos» y «regresivos». El ejercicio consiste en comparar el porcentaje acumulado de GS que se concentra en los quintiles de la clase baja, media y alta. Los gráficos Nº 4 y Nº 5 presentan el porcentaje de GS por quintil según grupos de ingreso (Q1 y Q2; Q3 y Q4; Q5), organizados por países según la progresividad o regresividad de su GS.[12] En ellos, es posible identificar lo siguiente:

- En los países definidos como «progresivos», el quintil más rico nunca obtiene más del 15% del GS.
- En los países «regresivos», el quintil más rico siempre obtiene más del GS que lo que obtendría en una distribución pareja (20%).
- En los países «progresivos», los quintiles pobres están mejor de como estarían con una distribución pareja (20%).
- En la mayoría de los países «regresivos», el quintil más rico obtiene más de un cuarto del GS.
- En general, los quintiles de la clase media, correspondientes a los quintiles 3 y 4, obtienen entre un 15% y un 20% del GS total.

Gráfico Nº 4
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS PAÍSES CON FOCALIZACIÓN PROGRESIVA
(circa 2002)



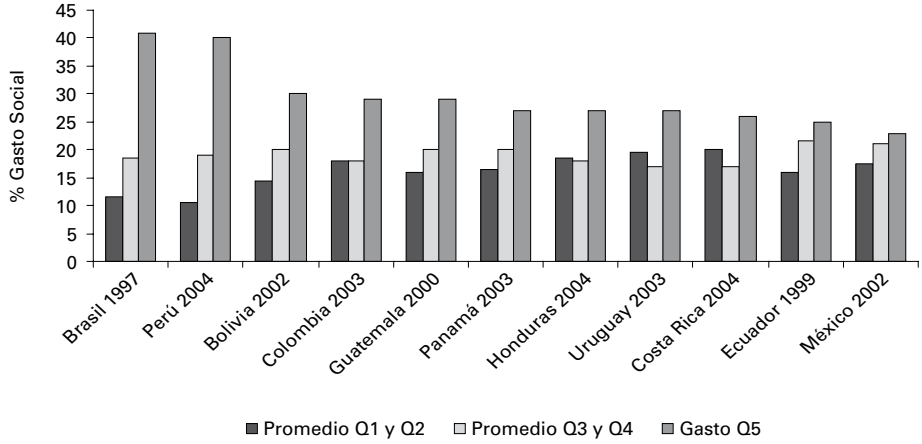
Promedio Q1 y Q2: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los dos quintiles más pobres.
Promedio Q3 y Q4: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los quintiles 3 y 4, equivalentes a la clase media.
Gasto Q5: representa la participación, sobre el gasto social total, del quintil más rico.
Fuente: CEPAL (2007).

[12] La comparación se hace en términos del promedio per cápita de cada quintil.

Gráfico Nº 5

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS PAÍSES CON FOCALIZACIÓN REGRESIVA

(circa 2002)

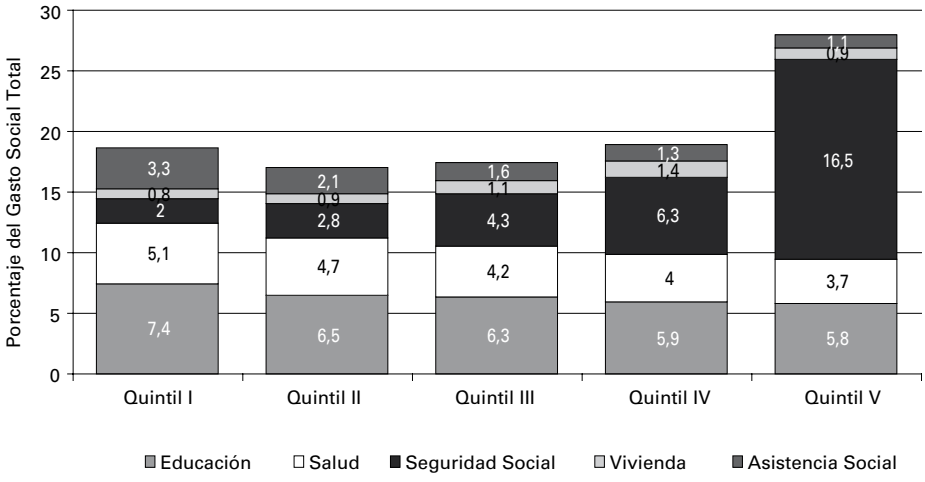


Promedio Q1 y Q2: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los dos quintiles más pobres.
Promedio Q3 y Q4: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los quintiles 3 y 4, equivalentes a la clase media.
Gasto Q5: representa la participación, sobre el gasto social total, del quintil más rico.
Fuente: CEPAL (2007).

Gráfico Nº 6

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN QUINTILES Y COMPONENTES (AMÉRICA LATINA CIRCA 2000)

Gasto social total = 100



Fuente: CEPAL (2007), obtenido a partir del promedio ponderado.

Examinemos ahora la composición del GS a través de los quintiles de ingreso (Gráfico Nº 6). Este gráfico contiene gran cantidad de información: el grado de progresividad general en América Latina, la participación en el gasto de los diferentes componentes, y qué tan progresivo o regresivo es cada uno de ellos. Se proporciona el porcentaje del GS que se destina a cada componente en cada quintil. Se aprecia que la seguridad social tiende a tener una mayor participación en el quintil 5 (mayor ingreso), de allí que resulte altamente regresiva y represente una parte muy importante del GS. Por otra parte, los gastos en educación, salud y asistencia social muestran un comportamiento más progresivo. Por último, el gasto en vivienda parece ser más bien plano a través de los quintiles y con una participación muy pequeña.

La información anterior nos permite inferir que América Latina se está enfocando mucho en el componente más regresivo: la seguridad social.[13] Los otros componentes del GS –educación, salud y asistencia social– tienen un comportamiento relativamente progresivo.

Veamos ahora el efecto redistributivo que tiene el GS. En el Gráfico Nº 7 se puede observar la variación del coeficiente de Gini en países de la OCDE y América Latina ante el efecto de impuestos y GS. A este respecto, la Corporación Andina de Fomento (CAF) señala: «el gasto social presenta un impacto redistributivo mucho mayor que los impuestos. Esto se refleja en una corrección del coeficiente de Gini en más de 5 puntos, cerca de la mitad del efecto de las economías desarrolladas (OCDE)» (CAF 2007:57).

En el caso de la OCDE, vemos que las transferencias sociales desempeñan un papel fundamental en la disminución de la distribución del ingreso. Asimismo, los impuestos también generan una baja del coeficiente de Gini. En total, el coeficiente de Gini decrece gracias a impuestos y transferencias, más de 14 puntos.[14]

Tomemos un ejemplo en el cual la política redistributiva resulta particularmente exitosa: Dinamarca. El coeficiente de Gini danés baja alrededor de 20 puntos, de los cuales 13 se deben al GS y 7 a los impuestos. Esta situación de reducción de la desigualdad es obviamente superior a lo que sucede en Latinoamérica. Pero ahora consideremos el caso de Italia, que es uno de los países de la OCDE que logran una menor redistribución a través de impuestos y transferencias. Italia logra disminuir en alrededor de 10 puntos su Gini, que es mucho más de lo que logra cualquier país latinoamericano. En breve, en los países de la OCDE, los impuestos y las transferencias tienen un papel relevante para reducir la desigualdad de ingresos generada por el mercado. En cambio, ninguno de los países de América Latina logra disminuir, por medio de impuestos y

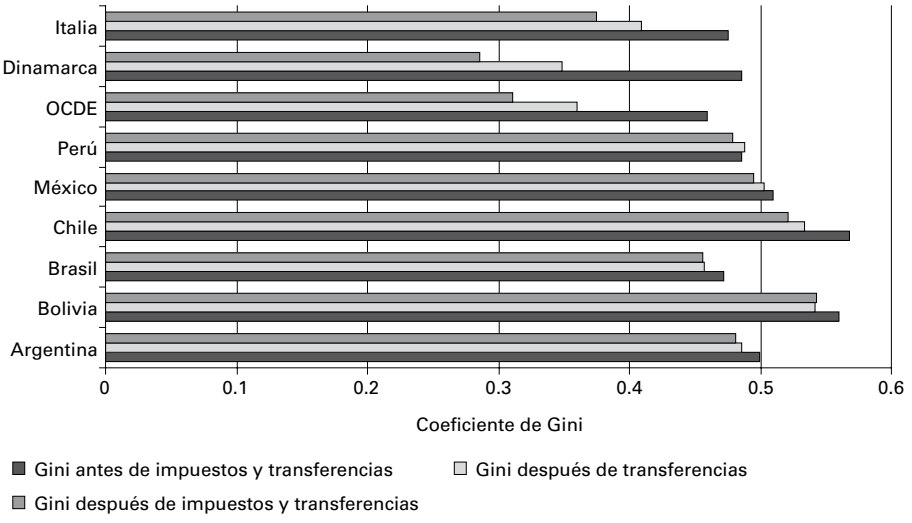
[13] Este componente del GS es regresivo, pues usualmente está atado a los componentes contributivos de los sistemas.

[14] En este caso, los puntos corresponden a las centésimas de variación del coeficiente de Gini.

transferencias, más de 5 puntos el coeficiente de Gini. De hecho, Chile resulta ser el país donde mejor funcionan los impuestos y las transferencias como mecanismos de redistribución del ingreso, alcanzando a disminuir solo en 4,6 puntos el coeficiente de Gini.

En general, los países latinoamericanos tienen muchos mejores resultados redistributivos a través del GS que a través de la estructura tributaria. A modo de ejemplo, si calculamos las variaciones del coeficiente de Gini producidas por dichos instrumentos en los países de América Latina incluidos en el Gráfico Nº 7, se puede observar que las transferencias habrían disminuido el coeficiente de Gini en un promedio de 1,4 puntos, mientras que los impuestos solo lo habrían hecho en 0,6 puntos. Esto sugeriría que el GS sería mucho más efectivo que la tributación, en la situación actual, como instrumento de redistribución del ingreso. Sin embargo, dado el ejemplo de la OCDE, hay mucho que mejorar en dichas herramientas redistributivas.

Gráfico Nº 7
COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS
(circa 2000)



Fuente: Goñi et al. (2006).

En síntesis, el Gráfico Nº 7 ilustra que como resultado de la acción del mercado hay diferencias reducidas en las desigualdades de ingreso resultantes entre algunos países de la OCDE (Gini cercano a 0,48) y los países latinoamericanos (Gini mayor a 0,50). Sin embargo, ex-post GS e impuestos, los coeficientes de Gini disminuyen significativamente en los países de la OCDE,

lo que no se aprecia en América Latina. En otras palabras, en la OCDE, el gasto social y el mecanismo tributario corrigen de manera considerable la desigualdad de ingresos generada por el mercado; en cambio, en América Latina los impuestos tienen un rol prácticamente nulo y el GS cumple un rol marginal en la reducción de las desigualdades.

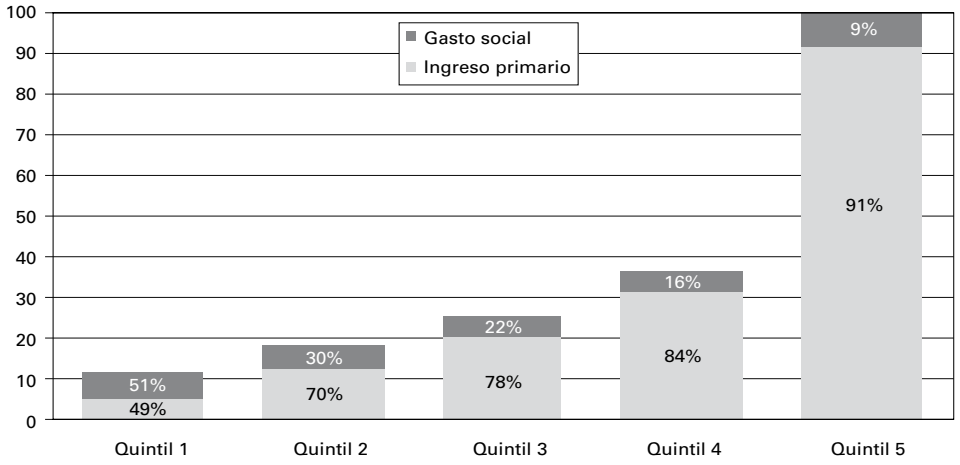
No obstante lo anterior, revisemos brevemente la importancia relativa que tiene el GS en los ingresos de cada quintil. Los ingresos provenientes del GS pueden ser cruciales para satisfacer ciertas urgencias sociales, aun cuando la situación distributiva general quede casi inalterada.

En el Gráfico Nº 8 es posible apreciar el nivel de participación de las transferencias provenientes del GS en el ingreso total de las familias del quintil. Se aprecia que los ingresos provenientes del gasto social representan un porcentaje importante de los ingresos totales para los quintiles más pobres. Por ejemplo, los ingresos del quintil 1 provienen en un 51% del GS. Dichas transferencias ayudan a aliviar en forma significativa la situación aflictiva de los pobres. En la misma línea, el GS representa el 30% de los ingresos del quintil 2 y el 22% del quintil 3; en cambio, para el quintil 5 el GS representa solo un 9%.[15]

Gráfico Nº 8

PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN INGRESOS MONETARIOS EN AMÉRICA LATINA (CIRCA 2000)

(Ingreso total del Quintil V = 100)



Fuente: CEPAL (2007).

[15] Un caso bastante particular es el de Colombia. En ese país, en el 70% más pobre de la población se aprecia un efecto positivo en sus ingresos producto de la política fiscal y el GS. Es así que, en el primer decil incide en un 83% de sus ingresos promedios, en tanto que en el decil 7 incide solo en un 2,7%.

3. El gasto social y el ciclo económico

Los *shocks* externos y los ciclos económicos han representado una dificultad importante en América Latina, pues generan problemas sociales serios: los países responden a las crisis con recortes en el GS y, por el contrario, reaccionan a las bonanzas incrementando en forma desmedida el GS. Un comportamiento de este tipo implica una amplificación del ciclo a través del GS, aunque el problema más grave que produce es que hace decrecer el GS justamente cuando este es más necesario. En general, las familias tienden a vivir situaciones críticas durante las crisis económicas, pues experimentan grandes dificultades, por ejemplo, para encontrar trabajo. Es en dicho contexto cuando la vulnerabilidad de las familias hace necesario un GS que se haga cargo de los problemas producidos por la parte negativa del ciclo económico. A la inversa, en tiempos de crecimiento económico la mayoría de la gente posee un trabajo y, de perderlo, podría encontrar otro.

Para el período post 1990 existe en América Latina una relación positiva entre los ciclos económicos y el GS; i.e., entre la tasa de variación del PIB per cápita y del GS. Suponiendo una relación lineal entre las tasas de variación antes mencionadas, entonces una asociación (lineal) de 1 significaría que el GS sigue exactamente el patrón del ciclo, por lo que no actuaría en el momento adecuado; si fuera cero mostraría que la tasa del GS es totalmente acíclica, por lo que el GS ayudaría a las familias en forma pareja a través del tiempo; un coeficiente de relación lineal de -1 reflejaría un GS perfectamente contracíclico, entonces en efecto el GS ayudaría a las personas a contrarrestar los efectos negativos del ciclo económico.

La estimación econométrica, obtenida para América Latina entre la tasa de variación del PIB per cápita y del GS en el período 1991-2005, es mayor que uno, lo que significa que en los años en que hay un punto de crecimiento del PIB per cápita, el GS per cápita crece aun más que la economía, mientras que en las crisis económicas el GS cae aun más que la economía, dejando desprotegidos a los sectores vulnerables cuando, justamente, están más frágiles.[16] En resumen, las políticas sociales en América Latina tienden a definirse de manera altamente procíclica.

Gran parte del comportamiento procíclico se relaciona con las restricciones presupuestarias que poseen los países latinoamericanos. Lo anterior hace que el GS esté unido al resultado de las políticas de crecimiento a través del efecto de este sobre los ingresos a las arcas fiscales. El escenario observado es de

[16] Esto sin mencionar los efectos macroeconómicos negativos de un GS tan procíclico.

prociclidad del gasto;[17] el GS es procíclico especialmente en educación y salud (CAF 2007; Snyder y Yackovlev 2000).

Veamos más en detalle qué ocurre cuando hay un GS contracíclico y procíclico. Para ello analizaremos los efectos sobre el GS de la contracción económica del año 1999[18] en países contracíciclicos como Bolivia y Chile, y en un grupo de países procíclicos como Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Todos estos países tuvieron una caída del crecimiento en el año 1999; no obstante, los grupos reaccionaron en forma diferente. Bolivia y Chile estaban reduciendo su GS en los años en que tenía un alto crecimiento, pero en 1998, al ser inminente la crisis, subió su GS. Más tarde, la tasa de variación del GS tuvo una trayectoria que pareció no verse afectada por la contracción del año 1999 y la recuperación en el año 2000. Por el contrario, los países procíclicos nombrados anteriormente muestran en el año 1999 una caída notable tanto del PIB per cápita como del GS, para luego recuperarse ambos en el año 2000. Ello evidencia la alta relación entre las tasas de variación. Nuevamente, este comportamiento no es deseable, pues hace que el GS no se utilice cuando más se lo necesita. En otro artículo de este libro (Landerretche 2009) se examina cuáles son los requerimientos macroeconómicos para poder aplicar políticas contracíclicas de GS.

4. Componentes del gasto social

En esta sección nos abocamos a analizar la composición del GS. Los países pueden tener diferentes prioridades de política social y ello pudiera tener consecuencias importantes sobre los resultados del GS.

Primero hay que destacar que de los diversos componentes del GS, el gasto en *pensiones* es el más significativo, representando en promedio dos quintas partes del GS total. Además, como indican Marcel y Rivera: «este es, también, el componente del gasto social que más varía entre los países, fluctuando entre cerca de 1% del PIB en Guatemala y Paraguay y más de 12% del PIB en Brasil y Uruguay» (2008:5). Como se puede ver en el Gráfico Nº 9, el gasto en *seguridad social* tiene una elevada participación relativa en el PIB, mientras que el ítem *vivienda* es el de menor incidencia. En el área *salud*, no hay un gran gasto y tiende a ser relativamente parejo a través de los países. En cambio, *educación* suele ser un componente del GS que logra una relevante participación en el

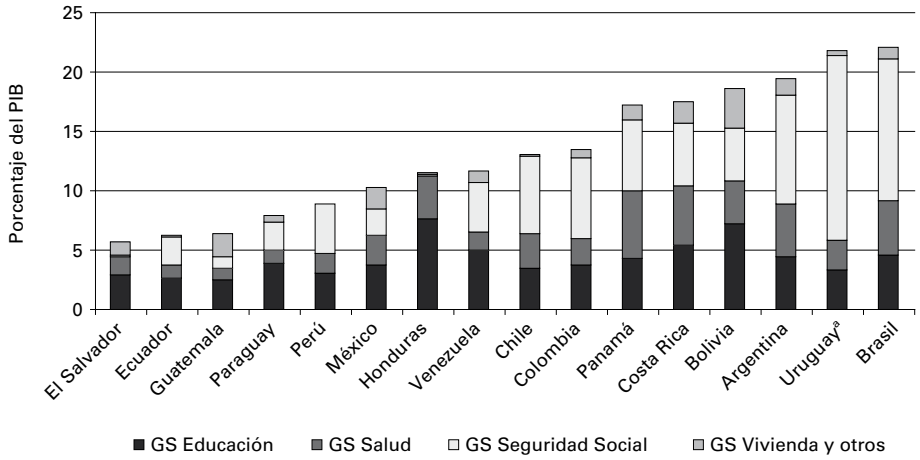
[17] En conclusión, el estudio de CAF (2007) señala: «lamentablemente el gasto social es procíclico, especialmente el gasto en salud y educación» (CAF 2007:292).

[18] El bajo crecimiento de esos años se debe principalmente a las crisis financieras en Asia y Rusia.

PIB. Sin embargo, el alto gasto en seguridad social sigue siendo el más atendible, ya que hay que notar que el gasto en pensiones explica la mayor parte de las diferencias en el peso relativo del GS entre los países de América Latina, así como entre estos y los países desarrollados.

Gráfico Nº 9

GASTO SOCIAL (% DEL PIB) EN EL PERÍODO 2004-2005 SEGÚN SECTORES SOCIALES



Fuente: CEPAL (2007).

En este contexto podemos clasificar los países entre los que dan más prioridad a la seguridad social y los que se enfocan más en la educación. Entre los primeros están Brasil, Uruguay, Argentina, Panamá, Colombia, Chile y Perú. Mientras que los segundos están constituidos por Bolivia, Costa Rica, Venezuela, Honduras, México, Paraguay, Guatemala, Ecuador y El Salvador. Es posible observar que los países con mayores PIB per cápita y GS como porcentaje del PIB tienden a gastar más en seguridad social; en tanto que los más pobres y con menores GS como porcentaje del PIB tienden a gastar más en educación. Por ejemplo, se observa que a pesar de haber un diferencial de 25 puntos porcentuales del PIB en GS total entre Uruguay y El Salvador, estos países destinan una proporción igual de su PIB a educación.

Utilizaremos nuevamente la OCDE (años 1960, 1980 y 2003) para examinar los niveles de los componentes de GS latinoamericano. Aunque pareciera más relevante la comparación con el año 1960, pues en esa época la OCDE tenía niveles de desarrollo más similares a los que muestra América Latina hoy en día.

Se realizará una doble comparación. La primera dice relación con el GS en las áreas de educación y pensiones como porcentaje del PIB. La segunda comparación se basa en comparar cuánto es el porcentaje del GS total que se

destina a cada área. Ello permite verificar si dentro del GS las prioridades son parecidas o diferentes entre América Latina y la OCDE. La importancia del doble ejercicio comparativo es que provee *benchmarks* sobre los niveles de gasto «adecuados» para cada área social.

En los años 1960, 1980 y 2003, en los países de la OCDE el valor mediana del gasto público en educación fue 3,6% (PIB), 5,7% (PIB) y 5,5% (PIB), respectivamente. Se observa que América Latina (valor mediana, 3,8% PIB) para el período 2004-2005 tenía un nivel similar de gasto educacional (% PIB) que el que mostraba la OCDE el año 1960. Pero, cuatro décadas más tarde, el nivel del gasto en educación (% PIB) es relativamente mayor en los países de la OCDE; sin embargo, la distancia entre las medianas de este indicador (entre América Latina y la OCDE) alcanza a 1,6 puntos del PIB. En síntesis, en lo que respecta al gasto público en educación (% PIB), América Latina está más cerca de los niveles de la OCDE que en lo relativo al GS total.

Ahora compararemos los gastos en pensiones de los países de América Latina, con los de los países de la OCDE para los años 1960 y 2003.[19] Este ejercicio es relevante puesto que las pensiones representan gran parte del GS en algunos países latinoamericanos (en especial, en Brasil y Uruguay). El valor de la mediana de GS en pensiones de América Latina es un punto menor al gasto en pensiones de la OCDE del año 1960: 2,6%(PIB) versus 3,6% (PIB), respectivamente. Por cierto, si no se tomaran en cuenta Brasil ni Uruguay, incluso habría una diferencia mayor favorable a la OCDE. Para los años posteriores de la OCDE se produce un aumento considerable del gasto en pensiones (% PIB) en la OCDE respecto de América Latina, a la que incluso ha más que duplicado. Desde niveles algo similares a los de América Latina en el año 1960, la OCDE en la actualidad (2003) gasta más del 8% del PIB en pensiones. Estos aumentos en las diferencias en los porcentajes PIB de pensiones entre América Latina y la OCDE se pueden explicar debido a los mayores niveles de cobertura que hay en la OCDE; además, muchos de los países latinoamericanos realizaron privatizaciones de sus sistemas de previsión social.

Veamos ahora cómo se compone el GS dentro de América Latina en el año 2005, comparado con el de la OCDE en el año 2000. Así podremos apreciar cuáles son las prioridades relativas del GS para cada una de las dos regiones. Para ello se definen tres componentes principales del gasto: pensiones, educación y salud. En América Latina, en el año 2005 el GS se distribuía aproximadamente (país mediana) en 37% para educación, 23% para pensiones y 20% para

[19] La fuente para el año 1960 es Tanzi (2000). En tanto, para el año 2003 se calculó el gasto en pensiones a partir de los gastos sociales desagregados de la OCDE, siendo el gasto en pensiones equivalente a la suma de los gastos en pensiones de edad, invalidez y sobrevivientes.

salud; en la OECD (país mediana), los porcentajes correspondientes son 20% (educación), 30% (pensiones) y 23% (salud).

Es posible observar que entre los años 1990 y 2005, en América Latina hubo un alza considerable en el porcentaje del GS destinado a pensiones. Esto puede haber contribuido a la baja de los porcentajes de educación y salud. En cuanto a la OCDE, resulta interesante notar que su principal prioridad parecen ser las pensiones, luego la salud y después la educación. En tanto, se puede observar que el país mediano de América Latina tiene como prioridad fundamental el gasto en educación, para la cual destina cerca de 15 puntos porcentuales más del GS que los países de la OCDE. En cambio, el mismo país mediano tiende a destinar un porcentaje muy bajo del GS a pensiones, mostrando un gasto relativamente más bajo que en la OCDE. Esto puede tener su origen en los bajos niveles de cobertura y en la presencia de algunos sistemas previsionales privados. No obstante, justamente es pensiones el ítem en el cual América Latina aumenta más el gasto como porcentaje del GS (entre 1990 y 2005). América Latina tiene pequeñas diferencias respecto de la OCDE en el ítem de salud, siendo la brecha menor a 5 puntos porcentuales del GS.[20]

Dados los resultados de las comparaciones respecto a composición del GS y participación en el PIB de las diferentes áreas sociales, podría inferirse:

- Los componentes de GS en América Latina tienen una muy baja participación en el PIB, mostrando niveles inferiores a los de la OCDE de 1980.
- No obstante, América Latina destina similares porcentajes de GS a las áreas de educación, pensiones y salud, lo que implicaría que, dado el GS, las prioridades de América Latina son similares a las de la OCDE.

Si los países desarrollados constituyen el patrón de referencia en relación al GS, podría decirse que las prioridades latinoamericanas dentro del GS estarían relativamente bien asignadas, por lo que el principal déficit de América Latina en materia de GS redundaría en la magnitud relativa de este en el PIB y no en su composición.

5. Tipología de países de América Latina según el gasto social

Independientemente de los análisis anteriores, elaboraremos una tipología de los niveles de GS per cápita existente en los países latinoamericanos. Esto permite

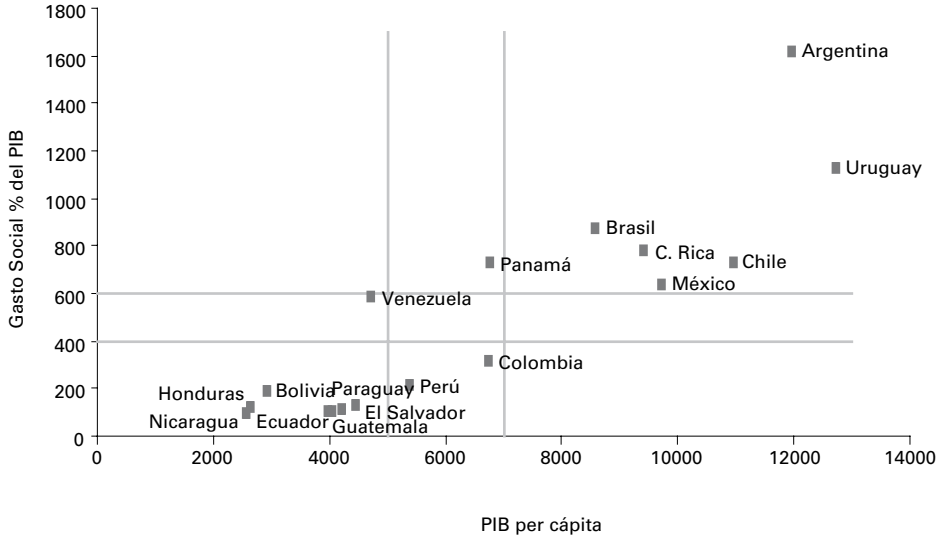
[20] Fuentes: Tanzi 2000; OCDE; UNESCO; CEPAL; Lora, 2007.

visualizar los montos efectivos de ayuda social para las personas. Es posible que países con bajo GS, como porcentaje del PIB, tengan un alto GS per cápita, gracias a que tienen un PIB per cápita alto, lo que produce que, aunque el GS no sea relativamente prioritario, este alcance niveles cuantitativos importantes.

En el Gráfico Nº 10 se presenta la situación de los países latinoamericanos respecto del GS y del ingreso per cápita. Es decir, se comprueba que además de existir una alta varianza en el GS como porcentaje del PIB, dentro de América Latina hay también una amplia diferencia en el nivel absoluto del GS. En esta región existe un grupo de 10 países con un GS per cápita inferior a US$ 350 anuales; 5 países en un nivel intermedio y 2 países –Argentina y Uruguay– con un GS per cápita superior a US$ 1.000 anuales.[21]

Gráfico Nº 10

GASTO SOCIAL (% DEL PIB) E INGRESO PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA (2005)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IMF (2007).

Dadas estas grandes diferencias dentro de América Latina, elaboraremos una clasificación de países según el nivel de GS per cápita y el PIB per cápita. Al respecto, resultan tres agrupaciones de países:

[21] Lo mismo observan Marcel y Rivera (2009): «Al interior de la región existe una varianza significativa en la importancia del gasto social, fluctuando entre menos del 10% del PIB en Ecuador, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Guatemala y Nicaragua y alrededor del 20% del PIB en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay».

Cuadro Nº 1
CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA A BASE DEL NIVEL DE GASTO SOCIAL PER CÁPITA Y PIB PER CÁPITA US$ (PPP) (AÑO 2005)

Grupo I: países con PIB per cápita mayor o = a US$ 7.000 y GS superior los US$ 600 PPP.	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.
Grupo II: países con PIB per cápita entre US$ 5.000 y US$ 7.000 y GS entre US$ 400 y US$ 200 PPP.	Venezuela, Colombia y Panamá.
Grupo III: países con PIB per cápita inferior o = a US$ 5.000 PPP y GS menor o = a US$ 200 PPP.	Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Perú.

Fuente: elaboración propia.

En general, para esta tipología se aprecia cierta correspondencia respecto de la incidencia del GS en el PIB (% PIB): en el grupo I,[22] la mayoría de los países presentan un GS superior a 17% (PIB); en el grupo II, el GS como porcentaje del PIB es inferior a 15% (PIB); y en el grupo III, la mayoría de los países presentan un GS inferior al 10% (PIB), constituyendo la excepción Honduras, Bolivia y Nicaragua. Además, se debe notar que en el grupo III hay incluso países que muestran un GS que no supera el 7% (PIB), como Ecuador, El Salvador y Guatemala.

En definitiva, volvemos a confirmar la gran heterogeneidad en el GS per cápita dentro de América Latina, comprobándose que, en general, los países con mayores PIB per cápita son justamente los que destinan mayor parte del ingreso hacia el GS. En consecuencia, no hay que subestimar el rol del crecimiento económico como herramienta para incrementar el GS per cápita, pues este es justamente el que en definitiva resulta más relevante para los individuos que están en una situación aflictiva.

6. Conclusiones

La participación del GS en el PIB es relativamente baja en comparación con la OCDE, para la gran mayoría de los países de América Latina. La distribución actual del GS en diferentes componentes es bastante similar a la de la OCDE.

En cuanto al *timing* y a la focalización del GS en América Latina se observan comportamientos bastante insatisfactorios. Esto se debe a que los países tienden a aplicar políticas de GS procíclicas, lo que significa que el GS no actúa cuando el desempleo asciende, por lo que tanto el mercado laboral como la ayuda social dejan desprotegidas a las familias durante la parte negativa del

[22] Países con un alto GS y PIB per cápita.

ciclo. En la misma línea, el GS tiende a ser poco focalizado, lo que significa que no está llegando justamente a los que más lo necesitan, situación que hace cuestionar bastante su rol social.

Por último, quizá cabe a futuro revisar el paradigma actual del GS, puesto que en el mundo globalizado el principal activo que tienen los trabajadores y los países es el capital humano. Un trabajador con buen capital humano está más protegido de las crisis y no depende del GS para asegurar su buen vivir. Es por ello que el GS actual no debiera enfocarse en el asistencialismo, sino en la inserción laboral exitosa de los trabajadores.

Referencias

Banco Mundial (2004). «Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?» Washington, D.C.: Banco Mundial.

CEPAL. *Base de datos CEPAL, Santiago: CEPAL*. (http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp).

—— (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago: CEPAL.

—— (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago: CEPAL.

Cominetti, R. y G. Ruiz (1998). «Evolución del gasto público social en America Latina: 1980-1995.» *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 80.

Corporación Andina de Fomento, CAF (2004). «Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social.» Caracas: CAF.

—— (2007). «Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social. Reporte de Economía y Desarrollo 2007–2008.» Caracas: CAF.

Engel, E., A. Galetovic, and C. E. Raddatz (1999). «Taxes and Income Distribution in Chile: some Unpleasant Redistributive Arithmetic.» *Journal of Development Economics*, 59(1), 155-192.

Goñi, E., J. H. López, and L. Servén (2006): «Fiscal Reform for Social Equity in Latin America.» Documento presentado en la Conferencia de la Fundación CIDOB Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina. Banco Mundial, Barcelona, 6-7 de octubre.

International Monetary Fund, IMF (2007). «World Economic Outlook: Spillovers and Cycles in the Global Economy.» Washington, D.C.: IMF.

—— (2008): «World Economic Outlook: Housing and the Business Cycle.» Washington, D.C.: IMF.

Landerretche, O. (2009). «Gobernabilidad macroeconómica y desarrollo institucional.» En F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar editores.

Lindert, P. H. (2004). «Growing Public. Vol., The Story: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century.» Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Lora, E. A. (2007). «The Fiscal Vulnerability of Public Social Expenditures: Is Latin America Different?» Inter-American Development Bank Working Paper Nº 597.

Marcel, M. y E. Rivera (2008). «Regímenes de bienestar en América Latina.» En E. Tironi. *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago: Uqbar editores.

—— (2009). «Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina» En F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar editores.

OCDE. *Base de datos OCDE*. (http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx).

—— (2007). «Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics.» (http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG).

Pearson, Mark A., and J. P. Martin. (2005): «Should we Extend the Role of Private Social Expenditure?» IZA Discussion Paper Nº 1544.

Snyder, J. M., and I. Yackovlev (2000): «Political and Economic Determinants of Government Spending on Social Protection Programs.» Mimeo. Cambridge, Mass., MIT.

Tanzi, V. (2000). «Globalization and the Future of Social Protection.» IMF Working Paper 00/12, International Monetary Fund, Washington D.C.

UNESCO. *Base de datos UNESCO*. Institute of Statistics, Montreal. (http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx).

INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Eduardo Fajnzylber y Andrea Repetto

Introducción 395

1. Protección en el desempleo 398
   1.1. Sistemas existentes en el mundo 401
      Seguros de desempleo 402
      Seguros basados en cuentas de ahorro individual 409
      Indemnizaciones por años de servicio 414

2. Seguridad financiera en la vejez 419
   2.1. Sistemas de pensiones en el mundo 421
      Sistemas de reparto y beneficio definido 424
      Sistemas de contribución definida y capitalización individual 428
   2.2. Impactos observados de las reformas estructurales 432
      Participación y cobertura 433
   2.3. Debate actual 436

3. Conclusión 439

Referencias 440

Introducción

Los hogares se enfrentan a lo largo de su vida a distintos riesgos, siendo la pérdida del empleo, los problemas de salud, la discapacidad, la pobreza y una vida más larga de lo esperado, los más prominentes. Una forma natural de enfrentar los riesgos consiste en autoasegurarse ahorrando, es decir, renunciando a parte del consumo presente y guardando fondos para posibles eventos futuros. Otra alternativa consiste en entrar en acuerdos para compartir riesgos con otros individuos que enfrentan riesgos no correlacionados. Estos acuerdos corresponden a un compromiso entre las partes de forma tal que los individuos que estén en buenas condiciones asistan a los menos afortunados. En la práctica, esto se observa en arreglos intrafamiliares –si un cónyuge pierde su trabajo, el otro puede elevar su oferta laboral–, y en contratos formales –los seguros–, en los que los participantes pagan una prima y reciben cierto beneficio en caso de eventos negativos. También caen en esta categoría ciertos programas de protección estatal en que la sociedad financia, mediante impuestos, los beneficios para aquellas personas en situaciones desaventajadas.

Una serie de fricciones, como las asimetrías de información y la imprevisibilidad de los rendimientos de las inversiones puede dificultar el desarrollo de mercados privados de seguros y hacer ineficaz el ahorro como mecanismo de protección. En estas circunstancias, el Estado suele ser un actor fundamental en la organización, coordinación, regulación y, en algunos casos, financiamiento de esquemas de protección contra riesgos. Por un lado, el Estado suele tener una mayor capacidad de monitoreo y puede hacer obligatoria la participación de los ciudadanos en esquemas de seguro o ahorro individual. Por otro lado, el Estado puede diversificar el riesgo a través de grupos de mayor tamaño e incluso coordinar transferencias entre generaciones.

Las principales herramientas de protección suelen ser organizadas por el Estado mediante programas contributivos de participación obligatoria. Ejemplos de ello son los seguros sociales existentes en la gran mayoría de los países del continente americano (que protegen contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, y, en algunos casos, contra problemas de salud o de otro tipo), los esquemas de ahorro obligatorio para la vejez o el desempleo a través de cuentas individuales y los programas estatales de seguros de desempleo.

Cuadro Nº 1

COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN DISTINTOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(% de los trabajadores ocupados que cotizan)

País	*Total nacional*	*Total zonas urbanas*	*Total zonas rurales*	*Sector urbano formal*	*Sector urbano informal asalariado*	*Sector urbano informal no asalariado*	*Total hombres*	*Total mujeres*
Argentina (2002, zonas urbanas)	...	56,0	...	68,5	22,7	...	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, zonas urbanas)	...	32,3	...	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)	55,1	64,8	30,8	81,9	25,5	...	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
República Dominicana (2002)	44,7	48,0	32,7	52,6	14,8	...	43,4	46,6
Uruguay (2002, zonas urbanas)	...	63,8	...	88,2	43,9	24,7	63,6	64,0
Venezuela (República Bolivariana de) (2002)	61,5	...	...	75,5	19,9	...	58,0	67,1
Promedio simple	38,7	45,4	21,9	68,2	21,7	13,5	40,6	41,7

Fuente: CEPAL (2006), Cuadro Nº II.1.

La protección a través de estos esquemas está, sin embargo, limitada por la escasa cobertura del mercado laboral formal de los países en vías de desarrollo. Los trabajadores menos capacitados suelen tener escaso acceso a empleos permanentes y tienden a transitar entre la formalidad, el trabajo por cuenta propia y la informalidad. Como muestra el Cuadro Nº 1, lo anterior se traduce en una

escasa cobertura contributiva de los distintos programas de la seguridad social, particularmente entre los trabajadores de zonas rurales, los trabajadores informales y los no asalariados.

La participación limitada o intermitente de amplios sectores de la población ha llevado a los países a plantearse la necesidad de implementar herramientas de redistribución como una forma de mejorar la cobertura de los sectores más desprotegidos o de establecer un nivel mínimo de protección para toda la población. Esto se puede apreciar tanto en los mecanismos de redistribución que suelen estar implícitos en la mayoría de los esquemas de pensiones o seguros de desempleo de beneficio definido, como en los programas estatales de financiamiento fiscal orientados directamente a paliar los efectos que tienen las enfermedades, el desempleo, la invalidez o la pobreza, sobre la población descubierta.

Por otro lado, el Estado suele además actuar como asegurador de última instancia, para el caso en que los seguros sociales se vean desfinanciados, o en caso de quiebras de compañías de seguro o entidades de ahorro.

Tanto el rol subsidiario como el rol de administrador de la mayoría de los esquemas obligatorios llevan a la necesidad de considerar en profundidad la relación entre los instrumentos escogidos, la sustentabilidad del financiamiento fiscal y la economía política.

En la esencia de los problemas de financiamiento y economía política de algunos sistemas se encuentra el desalineamiento actuarial (a nivel individual o sistémico) entre los aportes o primas pagadas por los individuos y los beneficios recibidos de los esquemas de protección. Este desalineamiento suele requerir cambios frecuentes en el nivel de beneficios, las tasas de cotización o el subsidio estatal, pero para evitar reformas impopulares, los gobiernos suelen optar por subsidios crecientes, postergando la solución a los problemas de insolvencia financiera.

En busca de reducir la incertidumbre de los afectados, los esquemas suelen plantear beneficios definidos en función del nivel de ingreso de los individuos y no en función de los aportes, exponiendo a los sistemas a desequilibrios relevantes ante cambios en la dinámica laboral (duraciones de empleo y desempleo, importancia del trabajo por cuenta propia e informal, rotación) o demográfica de la población (envejecimiento producto de una creciente esperanza de vida y decrecientes tasas de fecundidad).[1]

[1] Los beneficios de desempleo de los sistemas tradicionales (de beneficio definido) suelen ser una fracción del ingreso imponible mientras la persona estaba empleada. Los esquemas de reparto, por su parte, suelen entregar pensiones proporcionales a los ingresos percibidos durante los últimos años de la vida laboral (y no de la totalidad de los aportes) en forma independiente de la edad de jubilación o la esperanza de vida al momento de jubilarse.

Por su parte, la definición política de algunos de los parámetros del sistema suele llevar a beneficios excesivamente generosos (en relación a las tasas de aporte o impuesto) o a disparidades en los beneficios producto de desiguales poderes de negociación de distintos grupos organizados de trabajadores. Este peligro se ve amplificado en los casos en que el mayor costo de los nuevos beneficios solo se manifiesta muchos años después, cuando los participantes en la negociación han dejado sus cargos. Por tanto, ellos no internalizan el costo político de enfrentar las nuevas presiones fiscales. El caso de los esquemas de pensiones basados en el reparto y beneficio definido es un ejemplo clásico de esta situación, puesto que el aumento en los beneficios o la ausencia de reformas paramétricas impopulares suele manifestarse lentamente en las finanzas públicas.

Aunque los esquemas basados en el ahorro entregan beneficios perfectamente alineados a nivel individual, no están exentos de riesgos políticos a través de las presiones que puedan ejercer en el manejo financiero de los fondos. Por otro lado, en la medida en que el Estado siempre mantiene un rol de protección contra la pobreza en la vejez, es necesario realizar reformas paramétricas acordes con los cambios demográficos (como elevar la edad mínima de jubilación), lo que también puede resultar impopular.

En las secciones que siguen, analizamos la eficacia relativa de distintos esquemas de protección al desempleo y de seguridad financiera en la vejez a la luz de estos conceptos. En particular, discutimos la interacción de los programas con el desempeño del mercado laboral, los incentivos adversos que puedan generar, la capacidad redistributiva y la economía política.

1. Protección en el desempleo

Las economías de mercado se caracterizan por un proceso continuo de reasignación de factores productivos a través de firmas y sectores. Esta permanente creación y destrucción de puestos de trabajo trae aparejada ganancias en productividad y crecimiento. En el proceso, sin embargo, algunos trabajadores son desplazados y pierden su empleo. La pérdida involuntaria de los ingresos laborales es una de las principales fuentes de incertidumbre para los trabajadores y sus familias. Sin mecanismos de seguro y protección adecuados, el desempleo puede dejar el hogar en una posición de vulnerabilidad.

Diversos factores son relevantes a la hora de evaluar la conveniencia de uno u otro sistema de protección para el trabajador cesante. Primero, es importante

conocer el tamaño del impacto del desempleo en el hogar.[2] En el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo al BID (2003), la única fuente de ingresos para más del 70% de los trabajadores es el empleo. Por tanto, la pérdida que causa el desempleo puede generar gran daño en el estándar de vida de los hogares.

El tamaño del impacto del desempleo sobre los hogares también guarda relación con su duración. De acuerdo a información del BID (2003) y de la OCDE (varios años), en promedio, un 36,14% del nivel de desempleo en América Latina se debe a eventos de corta duración –un mes o menos. En cambio, 11,18% de este corresponde a situaciones en las que el trabajador demora un año o más en encontrar un nuevo empleo. Estas cifras son muy similares a las de Estados Unidos, donde un 39,65% del desempleo es de corta duración, mientras que un 7,35% es de larga. En Europa, en cambio, la participación de eventos de corta y larga duración es muy distinta, siendo de un 11,36% y un 42,04%, respectivamente.

Estas cifras indican que para un grupo importante de trabajadores en América Latina, el desempleo puede constituir un *shock* catastrófico. Las cifras muestran, además, grandes diferencias en la composición del desempleo según su duración en las distintas regiones del mundo. Una extensa literatura sugiere que los programas de protección social interactúan con el mercado laboral y afectan su desempeño. En efecto, la mayor persistencia del desempleo en Europa tendría mucho que ver con los menores incentivos al esfuerzo del trabajador cesante, según conlleva un sistema de seguro de desempleo generoso y sin un monitoreo efectivo.

Otra característica relevante del mercado laboral a tener en cuenta a la hora de diseñar un sistema de protección, es cuán idiosincrásico o sistemático es el desempleo en los distintos grupos sociales. Existe gran heterogeneidad en la probabilidad de perder el empleo y de encontrar otro en la población. Por lo general, las mujeres, los jóvenes y los de menor educación tienen una mayor incidencia en el desempleo. El Cuadro Nº 2 (BID 2003) muestra que las brechas de empleo por sexo y edad no son específicas de América Latina: Asia, Europa y Estados Unidos presentan la misma heterogeneidad de tasas.

---

[2] Lamentablemente, al menos de acuerdo a nuestro conocimiento, no existen trabajos para América Latina que determinen el grado de protección con el que hoy cuentan los trabajadores ante el desempleo. Sería ideal contar con una medida de cuánto se ajusta el consumo de un hogar por cada peso de ingreso que se pierde en el desempleo, y de cómo aportan otras fuentes de ingresos ante estos casos. Los resultados de Cowan y Micco (2005), utilizando información de los hogares chilenos en la CASEN 2003, muestran que los ingresos de los hogares cuyo jefe está desempleado son alrededor de un 40% menores que los de los hogares cuyo jefe tiene un empleo, luego de corregir por diferencias sociales y demográficas. Esta cifra sugiere que el ajuste en consumo es probablemente muy significativo.

Cuadro Nº 2
INCIDENCIA RELATIVA DEL DESEMPLEO
(razón entre tasas de desempleo)

	Mujeres/Hombres	*Jóvenes/Adultos*[a]	*Nivel educacional*	
			Secundaria/Primaria	*Terciaria/Secundaria*[b]
América Latina	1,30	2,65	1,68	0,67
Sudeste Asiático	1,40	NA	NA	NA
Europa continental	1,43	2,42	NA	NA
Europa del Este	1,19	2,46	NA	NA
Estados Unidos	1,00	2,83	0,56	0,80

a: jóvenes: incluye edades de 15 a 24 años; adultos: incluye edades de 25 a 49 años.
b: incluye aquellos con educación superior incompleta.
Fuente: BID (2003).

Estas brechas pueden ser producto de regulaciones y barreras que dificultan el acceso al mercado laboral de estos trabajadores. También pueden relacionarse a una menor productividad y menores salarios. Estos grupos de trabajadores tienen una mayor necesidad de un seguro que les permita enfrentar la pérdida del ingreso laboral y financiar la búsqueda de uno nuevo.

Es interesante notar que las tasas de desempleo de trabajadores con educación secundaria en América Latina tienden a ser mayores que las de aquellos con educación primaria. Estas cifras no necesariamente significan que la demanda por trabajadores es mayor para los de baja calificación. Algunos de ellos simplemente pueden haberse retirado de la fuerza laboral y por tanto no solo tienen menores tasas de empleo, sino también de desempleo. Asimismo, pueden estar empleados en trabajos de baja calidad o en el sector informal.

La heterogeneidad en oportunidades laborales implica que un seguro basado en la probabilidad media de desempleo generará subsidios cruzados desde los de baja incidencia a los de alta. La obligatoriedad del sistema será necesaria para que los individuos de menor riesgo participen. En cambio, un sistema únicamente basado en ahorro individual dejará desprotegidos a los trabajadores más vulnerables, pues ellos tendrán dificultad para acumular suficientes recursos en su cuenta. Para evitar caídas bruscas en los ingresos, se necesitaría complementar las cuentas de capitalización con otros recursos, los que pueden ser estatales o préstamos contra acumulación futura.

Si el riesgo de empleo de un grupo de trabajadores en particular es sistemático, ninguno de estos seguros será apropiado. En estas circunstancias se vuelve relevante detectar los motivos por los cuales el trabajador presenta una dificultad especial. La discriminación de ciertos grupos, por ejemplo, puede ser

la causa. Alternativamente, una baja productividad laboral o de búsqueda de empleo puede ser mejor remediada con capacitación y con programas de apoyo al proceso de reinserción laboral. Un desafío importante de los sistemas de seguro de desempleo, y que no suele ser parte central de su diseño, es justamente el de la reinserción laboral.

Un tercer elemento a considerar al diseñar un sistema de protección es la importancia relativa de los problemas de riesgo moral. En este ámbito, ellos son particularmente relevantes, pues los trabajadores pueden afectar la probabilidad de perder el empleo y la de encontrar uno nuevo. Si el sistema es generoso, estos incentivos adquieren mayor relevancia. Las reglas de los sistemas de seguro son clave para alinear estos incentivos, toda vez que los trabajadores no internalizan completamente los costos de su bajo esfuerzo. Los seguros basados en ahorro individual, por tanto, quedan exentos de este problema, pues costos y beneficios están ligados a nivel individual.

1.1. Sistemas existentes en el mundo

Diversos países del mundo han optado por distintos mecanismos para proveer de ingresos a los trabajadores que pierden su empleo. Algunas economías han instaurado sistemas de seguro de desempleo financiados con impuestos o basados en cuentas de capitalización individual. En otros, los empleadores pagan indemnizaciones por años de servicio a los trabajadores despedidos. La posibilidad de retiro anticipado de trabajadores mayores sin empleo, pero que no han cumplido con los requisitos de edad para jubilarse, constituye un tercer tipo de mecanismo público para enfrentar la cesantía. Por último, los programas de empleo público, la entrega de subsidios a la contratación, la capacitación financiada con recursos estatales y la ayuda social a desempleados pobres también son instancias utilizadas en distintas economías para paliar los efectos de la pérdida del trabajo.

En esta subsección describimos el funcionamiento de tres de estos programas: los seguros de desempleo, los seguros basados en ahorro individual y las indemnizaciones por años de servicio. En la subsección que sigue evaluamos cada uno de estos programas en términos de su capacidad para suavizar el consumo, sus efectos sobre el mercado laboral, su impacto sobre la distribución del ingreso, las implicancias de la forma del financiamiento y su interacción con el riesgo político. Luego, discutimos sus ventajas y desventajas relativas de acuerdo a características particulares de las economías, como el tamaño del sector informal, la institucionalidad y capacidad administrativa, y la frecuencia y el tipo de *shocks*, entre otros.

Seguros de desempleo

Los seguros de desempleo entregan un beneficio a quienes han perdido su fuente de ingresos laborales. El beneficio suele ser un porcentaje del salario promedio del trabajador, aunque en algunos casos se relaciona con otros indicadores, como el salario mínimo. Muchas veces este beneficio se entrega por un período limitado y en un monto decreciente. También hay topes máximos y mínimos a los montos a entregar. Para acceder al pago, es necesario cumplir con una serie de requisitos. Primero, el trabajador debe ser despedido por una causa ajena a su comportamiento –por ejemplo, debido a reducción de personal o necesidades de la empresa. Segundo, debe haber contribuido en el pasado reciente y con cierta frecuencia. Debido a este requisito, los trabajadores informales no suelen acceder a estos seguros. Tercero, es necesario estar disponible para trabajar y demostrar un esfuerzo de búsqueda. Un trabajador que rechaza una oferta sin motivos aparentes, en principio pierde el derecho a los beneficios.

El financiamiento suele provenir de contribuciones de empleadores y trabajadores. Cuando los fondos no son suficientes, el Estado financia la diferencia. La manera en que se cobra esta contribución varía entre países. En particular, en Estados Unidos se utiliza el *experience-rating*, método por el cual las empresas que despiden a trabajadores con mayor frecuencia pagan tasas de impuestos más altas.

Estos programas suelen ser obligatorios, cubriendo a los trabajadores del sector formal. En algunos países, quienes laboran en el sector agrícola, quienes son independientes y quienes realizan trabajos domésticos, quedan excluidos de ellos.

Este tipo de seguros se encuentra con mayor frecuencia entre los países desarrollados. De acuerdo a Vodopivec (2006), solo unos pocos países de bajo ingreso per cápita, como Armenia, Azerbaiyán, China, Moldavia y Turkmenistán, han instituido este mecanismo de seguros. En ellos, los beneficios suelen ser bajos y están asociados a una fracción de un ingreso de referencia, como lo es el salario mínimo. Como discutiremos más adelante, el buen funcionamiento de este tipo de sistemas no requiere únicamente de capacidad para recaudar, sino también de instituciones que puedan monitorear el carácter de desempleado del trabajador y sus esfuerzos de búsqueda. Si existe un sector informal importante, un trabajador puede obtener un empleo no cubierto y al mismo tiempo cobrar los beneficios del seguro de cesantía. De este modo, es menos probable que países de bajo desarrollo tengan un seguro de desempleo de este tipo, pues suelen carecer de la institucionalidad necesaria para su buen funcionamiento.

Cuadro Nº 3

CARACTERÍSTICAS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO EN PAÍSES SELECCIONADOS

	Financiamiento			*Tasa de reemplazo*	*Beneficios*		*Duración*	*Cobertura*
	Trabajador (% salario)	*Empleador*	*Fisco*		*Mínimo*	*Máximo*		
América Latina								
Argentina	1%	1,50%	Déficit	41,5% decrece hasta un 31,5%	Sí	Sí	4-12 meses	Empleados exc. cuenta propia, trab. sector púb. y domésticos
Brasil*	0%	0%	Total	80%	Sí	Sí	3-5 meses	Empleados exc. cuenta propia
México **	Sistema de seguridad social		Sí	40%			4-12 meses	Empleados
Venezuela	0,50%	2%	No	60%		Sí	18-26 semanas	Empleados exc. trab.domésticos
OCDE								
Alemania	3,25%	3,25%	Sí	60-67%		Sí	6-42 meses	Empleados
Austria	3%	3%	Sí	55%	Sí	Sí	20-78 semanas	Empleados exc. cuenta propia y trab.púb.
Bélgica	0,87%	1,46%	Sí	60% decreciente		Sí	20 meses	Empleados
Dinamarca	8%	3% IVA	Sí	90%		Sí	12-48 meses	Empleados
Francia	2,10%	3,70%	Sí	57,4-75%		Sí	4-60 meses	Empleados cxc.algunos trab. púb.
Holanda	2,20%	5,05%	No	70%	Sí	Sí	Hasta 54 meses	Empleados
Inglaterra	2%-10%	3%-10%	Sí	Suma alzada según edad		Sí	6 meses	Empleados
Italia	0%	1,61-2,20%	Sí	40-80%	Sí	Sí	6-27 meses	Empleados exc.trab. púb.
Portugal	Sistema de seguridad social		No	65%	Sí	Sí	12-30meses	Empleados
Suecia	Monto fijo	5,42%	Sí	80%	Sí	Sí	10 meses	Empleados
Suiza	1%	1%	Sí	70-80%	Sí	Sí	9-18 meses	Empleados
España	1,60%	6,80%	Sí	70% decreciente	Sí	Sí	4-24 meses	Empleados exc. cuenta propia
Luxemburgo	2,50%	0,00%	Sí	80%	Sí	Sí	24-36 meses	Empleados
Finlandia	0,25%	0,50%	Sí	47-93% decreciente		Sí	18 meses	Empleados
Nueva Zelandia	5,80%	1,50%	No	70%	Sí	Sí	6-60 meses	Empleados
Canadá	1,95%	2,93%	No	55%	Sí	Sí	4-16 meses	Empleados
Estados Unidos	0% (exc. Alaska, Nueva Jersey y Pennsilvania)	6,20% creciente en función de despidos	No	50%		Sí	6,5-10 semanas	Empleados exc. cuenta propia

* Existe un periodo mínimo entre períodos subsidiado, de 16 meses, a partir de la última prestación que habilitó al trabajador a recibir el seguro.
** Se puede acceder a la prestación solo 2 veces cada 5 años. La duración de la prestación para la segunda ocasión no puede ser mayor a 3 meses.
Fuente: «Social Security Programs Throughout the World», Social Security Administration, Estados Unidos (2005).

El Cuadro Nº 3 presenta las características de algunos de estos programas en el mundo. Los datos muestran que la generosidad de los beneficios, medida tanto por la tasa de reemplazo que ofrecen como por la duración de los beneficios, fluctúa de manera importante a través de países. Por ejemplo, entre las economías de la OCDE, Austria, Canadá y Estados Unidos reemplazan salarios por alrededor de un 50%, con tope máximo. En cambio, en Dinamarca el beneficio equivale a un 90% del salario perdido, también con límite. A su vez, en Estados Unidos algunos estados solo proveen beneficios por a lo más seis semanas, mientras que en Francia, Holanda y Nueva Zelanda el período puede prolongarse por sobre los cuatro años. De igual forma, las fuentes, montos y composición del financiamiento difieren de manera considerable a través de países.

EFECTOS

Los seguros de desempleo son bastante efectivos en evitar caídas abruptas en el consumo de los trabajadores que pierden su empleo y el de sus familias. Por ejemplo, de acuerdo a Dynarski y Gruber (1997), en Estados Unidos, el consumo familiar de un hogar cuyo jefe queda cesante se reduce apenas en 10 centavos por cada dólar de menor ingreso. De la protección total percibida, una buena parte proviene de los beneficios del seguro de desempleo. La diferencia se debe a cambios en la oferta laboral de otros miembros del hogar, transferencias de terceros y reducción de activos netos. Lamentablemente, no se conoce cuán importantes son estos mecanismos alternativos de protección en América Latina.[3] Sin embargo, en la medida en que las instituciones para el ahorro provean de instrumentos poco eficaces, que el endeudamiento sea limitado y que las oportunidades de otros miembros del hogar de aumentar la oferta laboral sean escasas, entonces un sistema de seguro de este tipo tendría relevancia efectiva en los hogares de la región.

Este sistema tiene la capacidad para otorgar un buen nivel de protección a los desempleados, pues agrupa los riesgos de todos los trabajadores cubiertos. Incluso, como su financiamiento funciona muchas veces como el de un sistema de reparto, el *pooling* de riesgos también incluye a diversas generaciones. Adicionalmente, el sistema permite el movimiento más fluido de trabajadores hacia empleos en los que ellos son más productivos. También promueve la generación de puestos de trabajo más riesgosos, pero asociados a una mayor eficiencia productiva (Acemoglu y Shimer 1999). Por último, si el desempleo es un evento

[3] Ver nota al pie anterior.

de baja probabilidad, si trae asociado una gran pérdida o si los riesgos individuales no están correlacionados, entonces el seguro provisto por el Estado es preferible a uno provisto de manera individual.

Sin embargo, un sistema de seguro puede generar ineficiencias. En particular, si el seguro reemplaza de manera generosa el salario perdido, se reducen los incentivos a que el cesante realice esfuerzos de búsqueda de un nuevo trabajo, al elevarse el salario de reserva que determina los empleos que está dispuesto a aceptar. Alternativamente, un sistema en el que los trabajadores con empleo financian los beneficios de los trabajadores sin empleo genera subsidios implícitos y externalidades, en el sentido de que los cesantes no toman en cuenta los costos sociales del desempleo y por tanto buscan un trabajo nuevo de manera subóptima (Orszag y Snower 2002). La evidencia empírica revela una asociación entre la generosidad del sistema y el nivel y duración del desempleo.[4]

El diseño de los programas, no obstante, puede atenuar los efectos de estos incentivos sobre el mercado laboral. El monto relativo de los beneficios, la duración de estos y su perfil en el tiempo son centrales. Una alternativa que reduce los efectos negativos sobre los incentivos al esfuerzo, consiste en hacer que los pagos sean decrecientes y que eventualmente desaparezcan luego de un cierto período, aun cuando el trabajador no haya encontrado otro empleo. Esta modalidad tiene un efecto importante sobre la decisión de cuándo aceptar un nuevo empleo por parte de un trabajador desempleado. De acuerdo a Katz y Meyer (1990), la probabilidad de que un desempleado acepte una oferta laboral aumenta dramáticamente en las semanas previas a que los beneficios se extingan. No obstante, el riesgo de este diseño es que algunos trabajadores auténticamente necesitados quedan desprotegidos.

Asimismo, la experiencia –en particular la europea– muestra que no solo importa la generosidad del sistema: también se requiere de un monitoreo de los esfuerzos del trabajador desempleado. Sin una condicionalidad de los beneficios en una búsqueda activa, el desempleo se prolonga en el tiempo (Blanchard 2004a). Esto es particularmente cierto para trabajadores de menor productividad, para quienes tomar un empleo de baja remuneración resulta financieramente poco atractivo. En otras palabras, los problemas de riesgo moral desaparecerían si, a un costo razonable, el esfuerzo del trabajador pudiese ser observado. El problema de las economías en vías de desarrollo es que este monitoreo es particularmente difícil de hacer, debido a la débil institucionalidad y a las mayores tasas de informalidad.

---

[4] La literatura indica que la causalidad va en ambas direcciones. Por un lado, un mayor beneficio lleva a una mayor tasa de desempleo. Por el otro, un mayor desempleo genera presiones para elevar los beneficios otorgados.

Cuán importantes, además, sean los efectos de los incentivos depende de la forma en la que se llevan a cabo los procesos de negociación salarial. Los beneficios de los seguros elevan el salario de reserva de los trabajadores y el poder de negociación de las asociaciones sindicales. Si las negociaciones salariales se hacen de manera descentralizada, a nivel de la firma, entonces la ganancia de poder de negociación de los *insiders* es menor. En este contexto, quienes ya poseen un empleo tienen una menor capacidad para proteger sus salarios de cambios en el entorno económico y, por tanto, los efectos de la existencia de un seguro sobre el desempleo son menores. En el otro extremo, si el proceso es totalmente centralizado, entonces se vuelve más probable que los trabajadores internalicen los costos y beneficios del sistema, nuevamente, generando menores efectos sobre el desempleo. Es en las situaciones intermedias en las que se generan mayores efectos, porque los salarios no reflejan los cambios en el precio de reserva de los *outsiders*. La evidencia empírica resumida en Lindbeck y Snower (2001) apoya estas hipótesis.

Adicional al efecto sobre los incentivos al esfuerzo, los sistemas de seguro interactúan con el mercado laboral al generar una brecha entre los salarios que perciben los trabajadores y el pago que realiza el empleador. Según cuán elásticas sean la oferta y demanda por trabajo, los efectos sobre el empleo pueden ser sustanciales. Los efectos también dependen de cuánto valoren los trabajadores los beneficios que sus contribuciones financian (Summers 1989).

Un efecto adicional se relaciona con la forma en que las contribuciones son cobradas. En principio, el pago puede ser traspasado a salarios o a costos del empleador de acuerdo a las posibilidades de sustitución que cada uno de ellos tenga. Sin embargo, hay modalidades de cobro que pueden acarrear otros efectos –positivos o negativos. En particular, en Estados Unidos se utiliza un impuesto a las firmas que es proporcional a los despidos realizados en el pasado. En este caso, el pago que hace cada firma guarda directa relación con el costo de los despidos, permitiendo que se internalicen los costos que generan sus decisiones.

El sistema en Estados Unidos está financiado por un impuesto a los empleadores cuya tasa depende de la experiencia que la firma ha tenido en el pasado con el sistema de seguro de desempleo. Hay diferencias a través de estados en el funcionamiento del impuesto, pero dos casos son los más comunes. En uno de ellos –el sistema de razón de reserva–, el impuesto es una función decreciente de la diferencia entre los impuestos pagados y los beneficios otorgados como proporción de la masa salarial (por lo general, el promedio de los tres últimos años). En el otro –el sistema de razón de beneficios– la tasa pagada depende de la proporción que los beneficios promedios pagados en el pasado reciente representan de los salarios imponibles promedio en igual período.

Este diseño permite financiar los beneficios del seguro sin poner en riesgo la viabilidad financiera de las empresas. Como el impuesto solo refleja parcialmente

el uso que cada empresa hace del sistema, se evita que las empresas paguen costos importantes en casos de despidos masivos. Sin embargo, el diseño hace que, a ciertos niveles, cambios en el comportamiento de despidos por parte de una empresa no se traspasen completamente a cambios en su costo, lo que se debe a que las tasas pagadas tienen un mínimo y un máximo.

Como resultado, los impuestos pagados no se relacionan necesariamente con las tasas de despido, lo que genera dos incentivos perversos. Primero, las empresas pueden enfrentar fluctuaciones en la demanda despidiendo a trabajadores de manera temporal, sin cargar por completo con el costo del despido. Segundo, como existen diferencias persistentes en las tasas de despido entre empresas e industrias, se generan subsidios cruzados al interior del sistema que perduran en el tiempo y que llevan a algunos sectores y firmas a despedir a trabajadores en exceso, de manera sistemática.

En resumen, este tipo de seguros tiene la capacidad de proteger de manera efectiva al trabajador desempleado. Sin embargo, conlleva costos de eficiencia, pues afecta el esfuerzo de búsqueda de un nuevo empleo, el salario de reserva de los beneficiarios y el poder de negociación de quienes poseen un empleo. Todos estos efectos presionan los salarios y elevan el nivel de desempleo, su duración y persistencia. Mientras más generosos y prolongados sean los pagos, mayores los efectos sobre el mercado laboral.[5] La intensidad de estos efectos negativos depende de manera importante de la efectividad del monitoreo del estatus laboral de los beneficiarios y de si los reglamentos se cumplen o no en la práctica –por ejemplo, si los pagos son retirados cuando los trabajadores no aceptan ofertas laborales convenientes. También de cuán centralizados sean los procesos de negociación salarial. Por último, el impuesto que genera la recaudación necesaria para pagar los beneficios puede ser diseñado de forma tal que los empleadores no enfrenten riesgos financieros adicionales y a la vez internalicen los costos de los despidos que generan.

La capacidad redistributiva de estos programas es limitada. Por una parte, los beneficios están definidos en proporción al salario promedio, por lo que trabajadores de mayores ingresos reciben más. Sin embargo, los topes máximos y mínimos a los beneficios introducen algún grado de progresividad. La evidencia empírica en Forster (2000) indica que en la OCDE el sistema es más bien neutral y en algunos casos, levemente progresivo.

Los seguros de desempleo funcionan como sistemas de reparto y por tanto pueden significar pasivos no cubiertos financieramente. Este hecho trae diversas consecuencias. Primero, la capacidad de pago de beneficios es incierta, en particular durante períodos recesivos en los cuales son más requeridos. Segundo,

[5] Nickell y Layard (1999) y Vodopivec y Raju (2002) resumen la literatura empírica que estima la relación entre las características de estos seguros y el desempeño del mercado laboral.

para evitar esta presión financiera muchas veces se necesita realizar cambios al diseño del programa, lo que suele realizarse por medio del aumento de las contribuciones y/o la reducción de los beneficios. Estos cambios son impopulares y resistidos fuertemente por parte de los contribuyentes y potenciales beneficiarios: las ganancias de estas reformas son futuras e inciertas, no así sus costos.

Para reducir el impacto sobre las finanzas públicas, los países pueden generar ahorros durante períodos de bonanza que les permitan enfrentar las obligaciones de gasto futuro. Sin embargo, los gobiernos de países en desarrollo pueden no tener esta capacidad de ahorro, dadas otras necesidades de gasto. Asimismo, los fondos acumulados estarán siempre bajo presión para ser canalizados hacia otros usos.

Por último, es importante destacar que la economía política interactúa con el diseño e incentivos del sistema. Por ejemplo, un seguro generoso que presiona el alza del desempleo y lo vuelve persistente, solo puede generar presiones a beneficios aun más generosos. De hecho, la generosidad relativa de los sistemas europeos está altamente correlacionada con mayores tasas de desempleo de largo plazo.

EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA

Los seguros de desempleo agrupan los riesgos de muchos trabajadores y por tanto tienen la capacidad de entregar un nivel adecuado de protección. Esta agrupación abarca incluso distintas generaciones en el tiempo. Sin embargo, estos seguros generan desincentivos a buscar y tomar un nuevo empleo, y por tanto elevan el nivel de desempleo y su persistencia.

La magnitud de estos efectos negativos depende de las características del país. Primero, se requiere de la capacidad administrativa para evaluar la elegibilidad de los beneficios, tanto en su inicio como en la continuación. La elegibilidad inicial puede ser relativamente más fácil de monitorear. No obstante, determinar si el trabajador se esfuerza por encontrar un nuevo empleo o si aún no ha conseguido otro, es una tarea de mayor envergadura. La existencia de un número único de identificación con sistemas de información coordinados o centralizados facilita en parte la labor. La capacidad de monitoreo también guarda relación con la existencia de un sector informal importante, pues de esto depende que un trabajador pueda obtener un empleo no cubierto y al mismo tiempo cobrar los beneficios del seguro de cesantía.

Estos sistemas también funcionan mejor en economías en las que los salarios son relativamente flexibles, y la brecha impositiva entre el salario percibido por los trabajadores y el pagado por los empleadores es pequeña. Así, los efectos llevan a ajustes en el mercado laboral a través de salarios y no a través del empleo.

Un mercado laboral competitivo también permite realizar cambios paramétricos impopulares, pero necesarios para la viabilidad financiera del sistema, pues en ese caso las presiones políticas al sistema por incrementar beneficios son menores.

Seguros basados en cuentas de ahorro individual

En años recientes, algunos países han creado nuevos sistemas basados en la acumulación de ahorros en cuentas individuales. Estos programas entregan beneficios en la forma de pagos de suma alzada o en modalidades similares a los seguros de desempleo recién descritos. La gran diferencia está en que las contribuciones de empleadores y trabajadores se depositan en una cuenta de ahorro individual que financia los pagos si el trabajador pierde su empleo. En este caso, la causa del despido no suele ser una condicionante para acceder a los fondos. Bajo ciertas condiciones, como el motivo de la pérdida del empleo, el número de contribuciones pasadas y el tipo de contrato, los trabajadores cuyos ahorros no alcanzan a cubrir cierto mínimo pueden acceder a un fondo público que complementa el beneficio, o incluso a préstamos que son cargados a los flujos futuros de la cuenta individual.

Cuadro Nº 4

CARACTERÍSTICAS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO CON AHORRO INDIVIDUAL EN PAÍSES SELECCIONADOS

	Financiamiento		*Tasa de reemplazo*	*Duración (meses)*	*Cobertura*
	Trabajador (% salario)	*Empleador*			
América Latina					
Argentina	0%	12% (8% después de 1 año)	Pago de suma alzada	10	Construcción
Brasil	0%	8%	Pago de suma alzada + 40% sin causa justificada	6	Empleados
Colombia	0%	8,3%	Pago de suma alzada (un sueldo por año de servicio)		Empleados
Chile	0,6%	1,60% a cuenta y 0,8% a un fondo solidario	30%-50%	1 a 5	Empleados
Ecuador	9,15 - 17,5%*	9,15-20,5%*	Pago de suma alzada (3 veces el promedio los 12 últimos sueldos mensuales)	20	Empleados
Perú	0%	8%	Pago de suma alzada	12	Empleados
Uruguay	12,5%*	15%*	50%	6	Empleados
Europa					
Austria	1,53%	0%	Pago de suma alzada	9	Empleados

* Las contribuciones financian el sistema integrado de seguridad social.
Fuente: «Social Security Programs Throughout the World», Social Security Administration, Estados Unidos (2005).

Los trabajadores sin contrato y los independientes no suelen estar cubiertos por estos programas. Para los empleados formales, el sistema es obligatorio.

El Cuadro 4 presenta información sobre las economías que tienen sistemas de este tipo. Casi la totalidad de los países con seguros basados en capitalización individual son latinoamericanos. Por una parte, se trata de economías de ingreso per cápita medio. También son países que tienen dificultad para monitorear el esfuerzo de un trabajador desempleado. Más importante: son economías que han creado regímenes de pensiones de contribución definida, y por tanto ya poseen la institucionalidad y la capacidad administrativa y regulatoria necesarias para implementar un sistema de estas características.

EFECTOS

La capacidad del ahorro individual de proteger a los trabajadores ante el desempleo depende del tamaño, frecuencia y persistencia de los *shocks*. También depende de la etapa de la vida en que se encuentra el trabajador. Dada la heterogeneidad en la incidencia del desempleo, un seguro basado en ahorro individual no cubrirá por sí solo de manera efectiva a los trabajadores jóvenes que transitan entre el empleo y el desempleo en forma reiterada, y a las mujeres y los de menor capacitación que tienen menores opciones de encontrar un empleo cubierto.

Por este motivo, estos programas suelen incorporar otros elementos que otorgan una mayor protección a los trabajadores que no logran acumular lo suficiente. Por ejemplo, bajo ciertas condiciones, estos sistemas otorgan el acceso a un seguro complementario entregado por el Estado. Asimismo, existen propuestas que permitirían a los trabajadores tomar préstamos con cargo a su acumulación futura, e incluso con cargo a sus fondos de pensiones (Altman y Feldstein 1998, Feldstein 2005, Orszag y Snower 2002 y Stiglitz y Yun 2005). El sistema propuesto consiste en la integración de los sistemas de pensiones y de seguro de desempleo. Los beneficios se financiarían sobre la base de retiros de una cuenta individual en la que el trabajador acumula fondos tanto para el desempleo como para su jubilación, así como de un seguro de desempleo público que opera como un sistema de reparto. Los beneficios de un sistema así son varios. Primero, combina distintos riesgos bajo un mismo programa, reduciendo la acumulación necesaria para proveer la misma seguridad que otorgarían los dos programas por separado. Esto es cierto siempre que los riesgos de discapacidad y sobrevida no estén perfectamente correlacionados con el riesgo de desempleo. Segundo, el sistema combina el *pooling* de riesgo intertemporal que otorga el ahorro con el *pooling* de riesgo entre individuos, característico de los programas de seguros públicos.

Las ganancias en bienestar de un sistema de autoseguro con estas características dependen crucialmente de la aversión al riesgo de los trabajadores. En particular, si los trabajadores son neutrales al riesgo, entonces no habría necesidad de un seguro, pudiendo ellos maximizar su consumo a través del tiempo por medio del ahorro. Adicionalmente, los beneficios de la integración también están en función de la severidad de los problemas de riesgo moral. En el extremo, si estos problemas no existieran, no habría necesidad de usar los fondos de pensiones para financiar el desempleo, pues un sistema de seguro basado en el reparto sería más eficiente en la entrega de protección al trabajador. Por último, el tamaño de los riesgos asociados hace más o menos beneficiosa la integración de los sistemas. Si los períodos de desempleo son cortos e infrecuentes, una sola cuenta sería suficiente para financiar pensiones y desempleo: el individuo puede asumir por sí solo el riesgo, el que se puede diversificar a lo largo de la vida laboral. En cambio, si los episodios de desempleo son largos y/o reiterados, mayor será la necesidad de un seguro adicional al ahorro. La heterogeneidad en la incidencia del desempleo implica que la integración sería beneficiosa para algunos grupos de trabajadores, pero insuficiente para otros.

En relación a su interacción con el mercado laboral, el financiamiento a través de cuentas de capitalización individual tiene una serie de ventajas. En particular, los problemas de riesgo moral se reducen, porque como las contribuciones y beneficios están atados, los trabajadores internalizan los costos del desempleo. Así, tanto quienes tienen un empleo como quienes lo han perdido, tienen un mayor incentivo a esforzarse en el trabajo y en la búsqueda de uno nuevo, respectivamente. Esta propiedad reduce la necesidad de monitoreo del esfuerzo que hace un desempleado para poder otorgar beneficios. Adicionalmente, dado que los beneficios se pagan a todo evento –incluso en caso de renuncia voluntaria–, se facilita la movilidad laboral. Se evitan, además, los costos judiciales necesarios en ocasiones para definir la elegibilidad a los beneficios. Así, estas cuentas de capitalización permitirían una menor tasa de desempleo, menores impuestos para los mismos beneficios y mayores salarios.

Estas predicciones teóricas no han sido aún probadas en la práctica. Dado que los sistemas de este tipo son relativamente nuevos, la evidencia empírica es más bien escasa. Kugler (2005), sin embargo, muestra que en el caso colombiano la introducción de un seguro de cesantía basado en cuentas de capitalización individual elevó la dinámica del mercado, con una mayor creación y destrucción de puestos de trabajo. Si esta mayor reasignación permite movilizar recursos hacia las firmas más eficientes, entonces la introducción del sistema trae un mayor crecimiento de la productividad agregada y del producto en el largo plazo (Bergoeing et al. 2004; Scarpetta y Tressel 2002; Nickell y Layard 1999).

Adicionalmente, Kugler (2005) estima que entre un 60% y un 80% de los cambios en los costos de empleo por la introducción de estas cuentas de ahorro individual fueron traspasados a los salarios. Esto implica que sus efectos sobre el empleo son menores. Esta evidencia concuerda con la que existe para Chile en relación a la introducción, a principios de la década de 1980, de cuentas de capitalización para financiar pensiones. Por ejemplo, Gruber (1997) estima que la reforma de seguridad social en Chile no tuvo consecuencias relevantes sobre la eficiencia del mercado laboral, pues los menores costos del nuevo sistema habrían sido completamente traspasados a los trabajadores en la forma de mayores salarios. Por su parte, Cox-Edwards y Edwards (2002) estiman que cerca de la mitad de las contribuciones a las cuentas de ahorro individual son valoradas por los trabajadores, mientras que la otra mitad es considerada un impuesto.

Otros elementos adicionales deben ser atendidos al evaluar estos sistemas. Por una parte, los trabajadores quedan expuestos al riesgo financiero. Segundo, se requiere de un mercado financiero que ofrezca los instrumentos adecuados en riesgo, rentabilidad y liquidez. Tercero, la administración de un sistema así es compleja, pues no solo se requiere recaudar y otorgar beneficios: es necesario mantener un registro contable de todas las cuentas individuales e invertir los fondos en los mercados financieros. Por último, también requiere de una regulación que minimice los problemas asociados a la administración de fondos de terceros, en particular, los conflictos de interés y la posibilidad de quiebras.

En resumen, la teoría indica que los seguros de cesantía financiados con cuentas de capitalización tienen el potencial de otorgar mejores incentivos a los trabajadores empleados y a los que buscan un nuevo empleo, pues ellos internalizan los costos de los cobros de beneficios. De este modo, pueden otorgar seguridad sin los efectos sobre el empleo y salarios que conllevan los sistemas basados en el financiamiento general. La capacidad de autoprotección y de enfrentar el desempleo, sin embargo, es limitada, dado que no ofrece *pooling* de riesgos ni asegura, por sí solo, que los trabajadores acumulen recursos suficientes para enfrentar un período prolongado de desempleo. El acceso a otros fondos sería necesario en estos casos. Sin embargo, el financiamiento de los beneficios adicionales acarrea consigo los problemas de riesgo moral asociados a los seguros de desempleo tradicionales.

Inherente en su naturaleza, estos programas no redistribuyen recursos entre hogares y trabajadores de distinto nivel de riqueza. Solo la complementación con recursos generales –como el Fondo Solidario chileno– otorga capacidad de redistribución. Cuán extensa esta sea depende de los requisitos para acceder a ellos. Por ejemplo, la exigencia de 12 cotizaciones continuas en Chile impide que los trabajadores con mayor incidencia del desempleo complementen sus fondos. De acuerdo a Fajnzylber y Reyes (2005), cerca de un 44% de los trabajadores

jóvenes dura menos de un año en el empleo. Los trabajadores más vulnerables son aquellos en firmas pequeñas, y en el sector agrícola y la construcción. Así, la sola existencia de un fondo adicional no asegura la redistribución.

Nuevamente, al igual que en el caso de los seguros de desempleo tradicionales, los trabajadores cubiertos pertenecen al sector formal. Si los trabajadores más pobres no tienen acceso a un contrato porque laboran en el sector informal, entonces los beneficios de estos programas no los alcanzarán.

Los programas basados en capitalización individual son más transparentes en su costo y financiamiento, y están más aislados de presiones políticas sobre los montos de los beneficios y su duración. La posibilidad de que los trabajadores puedan monitorear su cuenta, reduce los espacios para la intervención y el manejo político de los fondos.

Sin embargo, no están totalmente aislados. Los fondos que se acumulan están siempre sujetos a presiones políticas para otros usos –en particular si son administrados por el Estado– y a conflictos de interés típicos del manejo de fondos de terceros –tanto si son administrados por privados como por el sector público.

No obstante, un alto costo de la administración y la posibilidad de que los retornos al ahorro sean negativos cuando las firmas que manejan los fondos tienen utilidades positivas, pone en riesgo la legitimidad del sistema, presionando la intervención estatal y las reformas. La discusión pública en Chile acerca de la administración privada de fondos de pensiones es un ejemplo de la susceptibilidad de un sistema privado de capitalización individual a las presiones de la opinión pública (Consejo Asesor para la Reforma Previsional 2006).

EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA

El nivel de protección de este tipo de sistemas es mayor cuando los *shocks* enfrentados en forma individual no son de larga duración y cuando el salario perdido del trabajador no representa una alta proporción de los ingresos del hogar. Si no, es importante complementar con recursos fiscales que cubran a quienes han agotado sus fondos personales, en cuyo caso el sistema adquiere algunas de las características de los seguros de desempleo tradicionales.

La mayor ventaja de este sistema es que al ser los fondos de propiedad del trabajador, es este quien asume los costos y beneficios de esforzarse por buscar un empleo. Sin embargo, sí se requiere de capacidad de manejo de información, de recaudación y de pago de beneficios. Estas capacidades ya existen en aquellos países que han implementado sistemas de pensiones basados en cuentas individuales, por lo que estos debieran ser candidatos ideales para implementar este tipo de instrumentos.

Para su buen funcionamiento se requiere, no obstante, de un mercado de capitales desarrollado, de una institucionalidad apropiada para la administración de fondos y de una adecuada regulación para evitar conflictos de interés y mal uso de las inversiones. Su gestión puede ser licitada a privados. Si el mercado financiero local no es profundo, puede ser permitida su inversión en el exterior.

Asimismo, bajo este esquema los fondos quedan menos expuestos a presiones políticas. También están más protegidos de la necesidad de reformas impopulares que aseguren su viabilidad financiera, al estar financiados casi totalmente con los aportes recaudados.

Indemnizaciones por años de servicio

Este sistema no solo intenta financiar lapsos de desempleo de trabajadores despedidos: también busca proteger el empleo de quienes cuentan con uno. Las indemnizaciones son un pago de una vez, al momento del despido, proporcional al salario del trabajador y al período en que este estuvo empleado. La fórmula habitual es el pago de un mes por año de servicio, con un cierto tope. Para acceder a estos beneficios, el trabajador debe ser despedido por motivos asociados a la empresa y no a su comportamiento en el empleo. También se requiere un tiempo mínimo de empleo para poder optar a ella. Las indemnizaciones pueden ser exigidas por ley, o pactadas voluntariamente con los trabajadores.

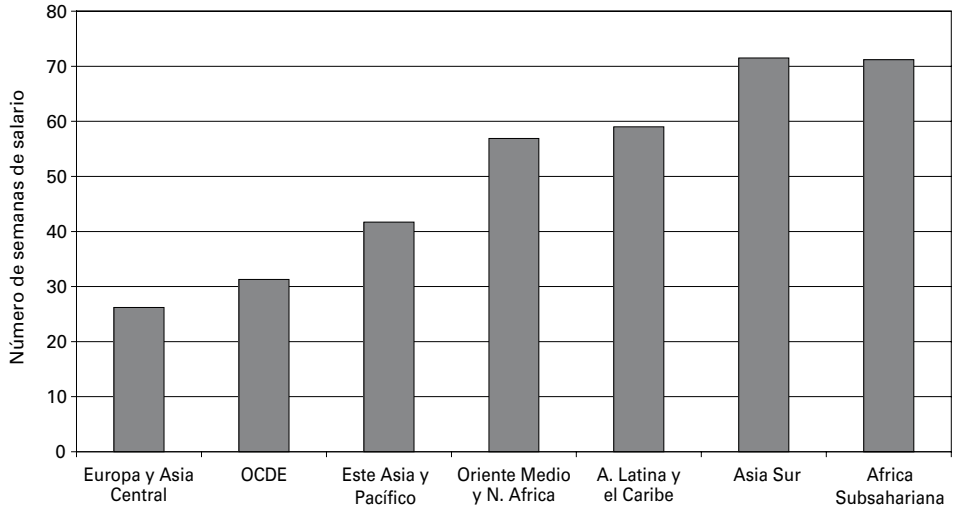
La legislación exige que el despido sea justificado y que el trabajador sea notificado con antelación o compensado en caso de no existir notificación. La regulación le da el derecho al trabajador a apelar el despido y muchas veces le otorga la posibilidad de recuperar el empleo si la apelación tiene éxito. En el caso de despidos masivos, se exigen procedimientos administrativos que incluyen la negociación formal con las organizaciones de trabajadores o con la autoridad. El objetivo de estas regulaciones es asegurar que, dada la asimetría de información existente, los despidos sean justos y que las empresas internalicen los costos sociales del cierre de una planta o de un despido masivo (Bertola 2005).[6]

Al igual que en el caso de los seguros de desempleo, también existen grandes diferencias a través del mundo en estos pagos por despido. Por ejemplo, de acuerdo a los datos de Botero et al. (2004), los costos de despido en Brasil

[6] En algunos países como Francia, sin embargo, los costos de despido se relacionan más con los procedimientos administrativos que con los pagos a los trabajadores. Estos procedimientos generan incertidumbre respecto de los resultados y de los costos finales de las decisiones de despido. Ver Blanchard (2004a) para una mayor discusión.

equivalen a 165 semanas de salario, mientras que en Estados Unidos no se paga tal indemnización. El Gráfico Nº 1 muestra una versión actualizada a 2006 del índice de Botero et al. (2004), realizada por el Banco Mundial.[7] El indicador expresa el costo en número de salarios semanales e incluye el requerimiento de notificación adelantada, indemnizaciones por años de servicio y otras penalizaciones por despidos. En promedio, los costos de despido totales en América Latina son casi dos veces el promedio de la OCDE, y se encuentran entre los más altos del mundo.

Gráfico Nº 1
COSTOS DE DESPIDO



Fuente: Base datos «Doing Business» (www.doingbusiness.org).

Una alta protección al empleo es un sustituto parcial de un seguro de desempleo. De hecho, los datos confirman que los países que tienen un seguro de desempleo menos generoso tienden a tener regulaciones de protección del empleo más estrictas (Boeri et al. 2000). Asimismo, las indemnizaciones pueden ser entendidas como complementarias a un seguro de desempleo, pues mientras el segundo otorga protección durante el lapso de desempleo, el primero reconoce los costos que envuelven la pérdida misma del empleo, como la desvinculación de las redes de contacto y una reducción en la autoestima y destrezas laborales, los que pueden ser más altos mientras mayor sea la antigüedad del trabajador en el empleo.

[7] Ver www.doingbusiness.org. De acuerdo al índice, un mes es equivalente a cuatro semanas y un tercio.

EFECTOS

Las indemnizaciones por años de servicio entregan un pago de una vez al trabajador despedido. Este pago permite financiar la búsqueda de un nuevo empleo sin los incentivos perversos asociados a los seguros de desempleo, porque la duración y el monto del beneficio no dependen del estatus en el mercado laboral del trabajador, ni de su esfuerzo de búsqueda. De este modo, el sistema de indemnizaciones promueve una búsqueda más rápida y eficiente de empleo.

Este sistema tiene ventajas adicionales. Por una parte, permite que las empresas internalicen, al menos en parte, los costos que envuelve la pérdida del empleo, como la desvinculación de las redes de contacto y una reducción en la autoestima y destrezas laborales, los que pueden ser más importantes mientras mayor sea la antigüedad del trabajador en el empleo. Adicionalmente, si las firmas son menos adversas al riesgo que los trabajadores –por ejemplo, porque ellas tienen una mayor capacidad de diversificación–, entonces los contratos que aseguran un salario al trabajador despedido elevan el bienestar social (Baily 1974; Gordon 1974; Azariadis 1975).

Por otra parte, como las indemnizaciones aumentan la duración de las relaciones entre trabajador y empleador, se promueve el entrenamiento y la capacitación en el empleo. Adicionalmente, como la transferencia es pagada en forma directa por el empleador, no se requiere que el Estado incurra en los costos administrativos requeridos para determinar quién es elegible para recibir beneficios. Así, las indemnizaciones por años de servicio son un medio para dar seguridad a los desempleados en los países en los que la capacidad institucional es limitada.

Estas ventajas del sistema contrastan con una serie de efectos negativos sobre el funcionamiento del mercado laboral. En particular, las indemnizaciones reducen la intensidad de flujos en el mercado laboral, reduciendo la creación y destrucción de puestos de trabajo. Si bien los efectos teóricos sobre el nivel de desempleo son ambiguos, la evidencia empírica indica que hay un efecto negativo sobre el empleo. La menor tasa de creación de empleo y la menor rotación laboral hacen más lenta la dinámica de productividad agregada, reduciendo el crecimiento económico.

Las regulaciones sobre la seguridad del empleo tienen efectos disímiles sobre los distintos tipos de trabajadores. Por una parte, si los costos de despido se relacionan positivamente con la antigüedad, entonces los trabajadores más jóvenes y los de mayor rotación –mujeres y trabajadores de menor educación– tendrán una mayor tasa de despido y una menor probabilidad de encontrar un nuevo empleo. Asimismo, las indemnizaciones por años de servicio reducen la elasticidad de los salarios ante fluctuaciones en la demanda, segregando a los trabajadores entre los que están protegidos por la regulación y los que no lo están.

También genera mayores reducciones en el empleo de los trabajadores cuya oferta es más elástica. Pagés y Montenegro (2005), utilizando datos para Chile, muestran que los períodos de mayores costos de despido están efectivamente asociados con una mayor incidencia relativa del desempleo y del trabajo informal entre los trabajadores jóvenes, las mujeres y los de menor capacitación.

Las indemnizaciones, además, son un seguro limitado contra el desempleo. Por ejemplo, si el desempleo es de larga duración, el pago puede no alcanzar a cubrir las necesidades del trabajador. Asimismo, si la empresa quiebra, es posible que el valor de los activos liquidados no alcance para cubrir los beneficios de los trabajadores, traspasando los riesgos a los empleados. Las empresas, adicionalmente, tienen incentivos para contratar de manera temporal a los trabajadores o para no firmar contratos, dejándolos desprotegidos. Así, como el seguro comparte riesgos solo al interior de la empresa y como los beneficios no tienen el financiamiento asegurado, los trabajadores no están libres del riesgo de no poder cobrar la indemnización cuando se trata de firmas en problemas. Por último, el sistema conlleva costos no monetarios e incertidumbre cuando la efectividad de los pagos está asociada a juicios sobre la causa del despido o a procedimientos administrativos.

En resumen, las indemnizaciones por año de despido tienen ciertas ventajas en términos de monitoreo y administración. No obstante, una extensa literatura empírica sugiere que una mayor protección laboral se relaciona con menores tasas de empleo y con un menor crecimiento de este, una mayor informalidad y una mayor duración del desempleo (Lazear 1990; Heckman y Pagés 2003; BID 2003; Haltiwanger et al. 2003; Kugler 2005). Las indemnizaciones, por tanto, tienen efectos importantes sobre la eficiencia agregada y el funcionamiento del mercado laboral, ofreciendo una diversificación limitada de los riesgos. De este modo, se trata de una opción poco atractiva de protección social en el desempleo.

Desde el punto de vista de la redistribución, las indemnizaciones por año de servicio se entregan solo a una fracción de los trabajadores del sector formal. Debido a la informalidad y al uso de contratos temporales, en la práctica los beneficios tienden a llegar a los trabajadores de los hogares en los quintiles más altos de la distribución del ingreso. De acuerdo a un estudio del Centro de Investigación Laboral y Previsional de la Universidad de Chile, en Chile un 66% de los pagos llegan a trabajadores en el 20% más rico de la población. Los trabajadores en los dos primeros quintiles acceden apenas a un 7% de los beneficios entregados. MacIsaac y Rama (2001), por su parte, estiman que en Perú solo la mitad de los trabajadores con derecho a indemnizaciones las recibe. La cobertura efectiva está concentrada en los trabajadores de mayor riqueza, pues tienen una mayor probabilidad de tener un contrato por escrito y de trabajar en una empresa grande con una alta tasa de sindicalización.

La dualidad del mercado laboral genera esta regresividad del sistema. La cobertura es limitada y solo quienes tienen acceso a trabajos estables y de mejor remuneración son beneficiados. En cambio, los trabajadores marginales, los de menor salario y mayor rotación, no alcanzan a cumplir los requisitos o no consiguen contratos formales, por tanto quedan excluidos. Es el mismo sistema, además, el que contribuye a la formación de mercados segmentados. Por tanto, es probable que las indemnizaciones por años de servicio tengan un desempeño inferior al de los seguros de desempleo en materia distributiva.

La protección laboral suele ser popular entre los trabajadores, pues es vista como un mecanismo de redistribución desde los empleadores hacia los trabajadores. Sin embargo, las ganancias no cubren a todos los trabajadores, dado que fomentan mercados duales. A pesar de esta cobertura incompleta y de los problemas de eficiencia que se le asocian, son difíciles de reformar porque los trabajadores organizados –quienes tienen mejor acceso a los beneficios– suelen tener la capacidad para bloquear estas reformas. La experiencia muestra que la dificultad para reducir beneficios y elevar la flexibilidad laboral es resistida tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.[8]

De acuerdo a Saint Paul (1997, 1999, 2002), es más probable que se legislen medidas de protección laboral en países donde los trabajadores tienen un mayor poder de negociación. Ahí también es más difícil reformarlas. Esto se debería a que los *insiders* están dispuestos a mantener un estándar de vida inferior –porque la protección reduce la rotación y lleva a que los trabajadores permanezcan en empresas menos productivas– a cambio de una mayor duración en el empleo. Esta mayor duración está asociada a rentas, porque los trabajadores que tienen un empleo reciben salarios por sobre lo que los desempleados estarían dispuestos a aceptar. Como las reformas tienden a disipar estas rentas, los trabajadores con empleo las resisten. Mientras mayor es el desempleo y mayores las rentas, menor es el apoyo político que los trabajadores empleados darán a reformas que flexibilicen el mercado laboral.

EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA

Este sistema otorga seguros limitados, pero con costos importantes para la economía. Pueden ser instituidos, sin embargo, en países donde la capacidad de administración y monitoreo es especialmente baja, porque la entrega de beneficios proviene directamente del empleador. Sin embargo, cuando las indemnizaciones

[8] Blanchard (2004b) describe cómo Europa ha tenido éxito al desregular sus mercados financieros y de bienes, pero no así el laboral.

no son a todo evento, el sistema conlleva costos asociados a juicios o a procedimientos administrativos. La existencia de un sistema judicial eficiente reduce la incidencia de este problema.

En resumen, la discusión muestra que cualquier seguro involucra costos de eficiencia. Sin embargo, dadas las circunstancias particulares de cada país, es posible diseñar sistemas que eleven la protección, minimizando los costos sobre los distintos ámbitos de la economía.

¿Qué efectos tienen los distintos sistemas de seguro sobre la economía, en particular sobre el funcionamiento del mercado laboral? ¿Qué efectos tienen sobre la distribución del ingreso? ¿Cómo interactúan con la economía política?

La discusión anterior sugiere que ningún programa de seguridad para el trabajador cesante está exento de costos sobre la eficiencia del mercado laboral. El desafío, por tanto, es proveer de un nivel de protección adecuado, minimizando los efectos negativos sobre la economía.

Qué tipo de sistema implementar y cómo diseñarlo depende crucialmente, por tanto, de las características específicas del país. En esta sección analizamos algunos elementos a considerar que permiten generar pautas para el diseño e implementación de sistemas de protección en el desempleo. En particular, discutimos cómo el tipo de *shocks* que enfrenta la economía, el funcionamiento de los mercados laboral y de capitales, la capacidad de monitoreo y el tamaño del sector informal, afectan la viabilidad y efectividad de los distintos tipos de seguros.

2. Seguridad financiera en la vejez

Junto con el proceso de envejecimiento, las personas pueden perder parte de sus capacidades físicas o intelectuales, y sus conocimientos y experiencias pueden perder vigencia ante la aparición de nuevas tecnologías. Ante esta situación, las personas tienen menos control sobre actividades alternativas que pudieran desempeñar, o pueden recurrir a la migración para mejorar sus expectativas laborales. Más aun, junto con la disminución de la capacidad de generación de ingresos, aumentan también los gastos asociados con el cuidado de la salud, cuyos costos han ido aumentando significativamente en los últimos años. Llegar a la vejez sin contar con mecanismos adecuados de protección financiera se ha convertido en uno de los riesgos principales enfrentados por las personas. No solo se trata de un riesgo que implica importantes recursos financieros, sino que, gracias a las mejoras nutricionales y de salud disponibles, ha dejado de ser una posibilidad remota, convirtiéndose en un fenómeno cada vez más común en el mundo.

Aunque las personas suelen contar con mecanismos informales de protección en la vejez (particularmente la ayuda financiera y de cohabitación en

residencias de los hijos u otros parientes), gran parte de la protección depende de la capacidad personal de acumular activos durante la vida laboral (mecanismo de autoaseguro), de esquemas contributivos obligatorios organizados por los Estados, o de programas asistenciales de protección contra la pobreza en la vejez.

Los dos mecanismos básicos de protección, seguros y ahorro (o autoaseguro), se ven afectados por algunos de los mismos problemas discutidos en el capítulo anterior –heterogeneidad de riesgos y riesgo moral– y por otros que toman relevancia especial en el contexto de las pensiones.

En primer lugar, los hogares suelen ser sumamente heterogéneos en cuanto a su capacidad de ahorrar para la vejez, sobre todo en los países en vías de desarrollo donde la desigualdad de oportunidades constituye un rasgo habitual y se traduce en la incapacidad sistemática de algunos grupos de generar ingresos suficientes para permitir postergar parte del ingreso presente por un consumo futuro, más aun en generar ahorro para un evento «tan lejano» como la vejez. Esto hace que mecanismos puros de aseguramiento colectivo impliquen subsidios sistemáticos hacia ciertos grupos de la población. Aunque estos mecanismos de redistribución pueden ser deseables desde el punto de vista de la equidad social, también pueden implicar un fuerte desincentivo a participar en este tipo de esquemas y en algunos casos pueden significar importantes costos fiscales.

En segundo lugar, los problemas de riesgo moral, asociados con la dificultad de observar el esfuerzo individual por realizar los aportes a los esquemas colectivos de aseguramiento, pueden elevar significativamente el costo de estos esquemas, lo cual se traduce en primas elevadas (tasas de aporte) o subsidios crecientes de parte del Estado.

Aunque los problemas de incentivos a la participación y riesgo moral pueden en parte ser mitigados instaurando la participación obligatoria de todos los trabajadores, en la práctica la dificultad administrativa de fiscalizar el cumplimiento de estas obligaciones hace que estos riesgos estén siempre presentes y deban ser considerados seriamente al momento de diseñar un sistema de pensiones. Los esquemas de pensiones observados en el mundo suelen reflejar una tensión permanente entre la redistribución hacia los grupos más desprotegidos (mayor aseguramiento) y el deseo de asegurar un financiamiento sostenible de los beneficios y altas tasas de participación mediante una relación más directa entre aportes y beneficios, lo cual implica una mayor segmentación de riesgos y menor redistribución.

Por último, un aspecto que afecta particularmente la elección de mecanismos de protección financiera para la vejez, es la excesiva valoración de los individuos por el consumo presente en comparación con el consumo futuro. Esto hace que, incluso ante el pleno conocimiento de la significativa probabilidad y

alto costo de llegar a la vejez sin un nivel apropiado de recursos, los individuos no ahorren lo suficiente, haciendo necesaria la intervención del Estado mediante la introducción de la obligatoriedad de contribuir a esquemas contributivos, sean estos basados en el aseguramiento colectivo o en el ahorro individual.

La naturaleza eminentemente intertemporal de los esquemas de ahorro para la vejez, que hace que la miopía individual sea un aspecto central a considerar en la organización de esquemas de pensiones, tiene su paralelo a nivel de los gobiernos, cuyas acciones e intervenciones suelen tener impactos y costos de corto y largo plazo. En la medida en que los gobiernos, los partidos o la memoria histórica sean de menor duración que el efecto de cambios a los sistemas previsionales (generalmente en sincronía con los procesos demográficos), los gobernantes podrían verse tentados de acceder a los beneficios políticos de decisiones populares cuyos costos sean solo apreciables en el mediano o largo plazo. Este es un elemento adicional a considerar en el diseño de los sistemas de pensiones.

Otro elemento de particular relevancia en el contexto actual es la situación de protección previsional para las mujeres. Los cambios observados en los patrones de creaciones y disoluciones matrimoniales tienden a reducir los mecanismos tradicionales de protección hacia la mujer, basados en la cobertura a través de las jubilaciones del marido o las pensiones de sobrevivencia emanadas de este. Asimismo, el estrechamiento entre participación contributiva y jubilaciones, propio de los pilares basados en el ahorro individual, deja a la mujer que rompe su vínculo matrimonial en una situación disminuida debido a la interrupción en las carreras profesionales por motivaciones asociadas al cuidado infantil o de otros familiares.[9]

2.1. Sistemas de pensiones en el mundo

Históricamente, los países han estructurado sus sistemas de protección para la vejez en una gran variedad de formas y, en la mayoría de los casos, la protección descansa en varios pilares que, con mayor o menor grado de integración, buscan prevenir la pobreza en la vejez a la vez que asegurar durante la vida pasiva un nivel de consumo similar al de la vida activa.

[9] Los sistemas de beneficio definido también presentan una relación entre la historia contributiva y las jubilaciones; sin embargo, proveen un seguro implícito contra entradas tardías en el mercado laboral o aportes por bajo monto durante los primeros años. Los sistemas de contribución definida, en cambio, otorgan particular importancia a los aportes realizados durante la juventud y se ven directamente afectados por cotizaciones por bajo monto.

En lo que sigue discutiremos las implicancias de las distintas opciones en relación a sus efectos sobre la eficiencia económica y la capacidad de mitigar los riesgos asociados con el financiamiento de la vejez, los impactos redistributivos, la sostenibilidad financiera y la economía política.

Una forma de clasificar la diversa institucionalidad presente en el mundo dice relación con la fuente de financiamiento de los beneficios recibidos durante la vejez:

- *Esquemas no contributivos:* se trata de beneficios cuyo monto no guarda una relación directa con los aportes que una persona pudo haber realizado durante su vida laboral. Bajo esta categoría se incluyen esquemas de pensiones universales (beneficios uniformes para todos los ciudadanos a partir de cierta edad), o las pensiones focalizadas o asistenciales (solo disponibles para las personas que no cuenten con protección suficiente por parte de otras fuentes). Hasta cierto punto, también se pueden incluir bajo esta categoría los elementos progresivos de algunos esquemas de beneficio definido o los esquemas de pensiones mínimas que han acompañado algunos programas de contribución definida. Estos últimos cumplen un objetivo de prevención de pobreza en la vejez, aunque están limitados por estar asociados con niveles mínimos de participación en los esquemas contributivos.
- *Esquemas contributivos de participación obligatoria:* se trata de sistemas organizados por los Estados, los cuales exigen de todos los trabajadores dependientes (en algunos casos también de los independientes) un aporte vinculado a su nivel de ingreso y que entregan beneficios asociados con el historial de cotizaciones de las personas.[10] En esta categoría se encuentran, en primer lugar, los sistemas de *beneficios definidos*, cuyas reglas de cálculo siguen en su esencia características de esquemas de aseguramiento colectivo, en tanto se garantiza un cierto estándar de beneficio (por ejemplo, una cierta fracción del ingreso imponible durante la vida activa) y en los cuales los individuos favorecidos con mejores historias previsionales tienden a subsidiar a los individuos menos afortunados. En la práctica, el Estado suele actuar como asegurador de última instancia, cubriendo la diferencia entre los aportes al sistema y los beneficios pagados del mismo. Por lo general, esta forma de organización de los beneficios es propia de los sistemas llamados de reparto, bajo los cuales las pensiones de una generación son financiadas fundamentalmente a partir de los aportes de

[10] Los aportes suelen ser repartidos entre el trabajador y su empleador, y en algunos casos, también participa el Estado.

las generaciones más jóvenes. Bajo esta categoría también se incluyen los esquemas de *contribución definida*, mucho más cercanos a los sistemas de autoseguro, en la medida en que los beneficios guardan una relación actuarial con los aportes realizados y no existe redistribución directa entre individuos. Este tipo de sistemas fue introducido en las últimas décadas, siendo el caso paradigmático la reforma chilena de 1980, la cual sustituyó paulatinamente los múltiples sistemas de reparto y beneficio definido existentes hasta ese momento, por un sistema único de cuentas individuales de ahorro obligatorio, administradas por empresas privadas en competencia, dejando en el Estado un rol supervisor.[11]

- *Esquemas contributivos de participación voluntaria*: en esta categoría se encuentran los esquemas de ahorro individual propiciados por el Estado a través de incentivos tributarios y los esquemas de pensiones ocupacionales, generalmente asociados a empresas individuales o agrupaciones gremiales de empresas, en las que los empleadores realizan un aporte a nombre del beneficiario, por lo general con ventajas tributarias. Estos últimos pueden ser de beneficio o contribución definida, aunque son prácticamente inexistentes en América Latina y el Caribe.

El debate mundial, aunque con significativas diferencias regionales, se ha centrado en los últimos años en la conveniencia o no de introducir o fortalecer los pilares de capitalización individual, reduciendo la importancia relativa de los sistemas basados en el reparto y beneficio definido. Más recientemente, y sobre todo a la luz de la experiencia sueca, ha tomado fuerza el concepto de mantener la lógica de financiamiento mediante el reparto, pero introduciendo el principio de equivalencia a nivel individual a través de la instauración de cuentas individuales nocionales.

Debido a la preponderancia a nivel internacional y la importancia en cuanto a la cobertura que ofrecen a la población beneficiada, esta sección se centrará en la segunda categoría (sistemas contributivos de participación obligatoria), aunque volveremos más adelante al rol central que deben jugar los pilares no contributivos en la lucha contra la pobreza en países en vías de desarrollo. También volveremos a la importancia de contar con una adecuada integración entre los componentes contributivos y no contributivos.

[11] Otro ejemplo de esquema de contribución definida corresponde al introducido por la reforma sueca de mediados de la década de 1990, la cual mantuvo el esquema nacional de reparto, pero introdujo el concepto de cuentas individuales nocionales, en las cuales se acumulan «virtualmente» los aportes individuales y estos se «rentabilizan» de acuerdo a una tasa de retorno común, definida sobre la base de una regla actuarial.

Sistemas de reparto y beneficio definido

La forma más común adoptada por los Estados para proveer beneficios de vejez a su población consiste en contratos intergeneracionales de reparto y beneficio definido. Estos sistemas financian los beneficios de sus pensionados a partir de los aportes de los trabajadores en etapa activa (esquemas de reparto). En algunos casos, cuando la población es relativamente joven, con cohortes de trabajadores que aparecen como numerosas respecto a las cohortes en edad de jubilar, se establecen fondos de reserva destinados a financiar el costo adicional de las prestaciones de estas generaciones al momento del retiro. En algunos casos, dichos fondos han sido destinados a usos de escaso retorno económico, reduciendo su capacidad de suavizar el impacto de las jubilaciones de cohortes de mayor tamaño.

Los sistemas organizados bajo la lógica del reparto suelen además establecer reglas de cálculo de beneficios en que se promete una fracción cierta de los ingresos de los últimos años a los trabajadores que cumplan con requisitos mínimos de años de participación (beneficio definido). Numéricamente, estas reglas suelen expresarse de la siguiente forma:

$$\text{Pensión} = \text{tasa de reemplazo} * \text{ingreso base}$$

La tasa de reemplazo suele ser creciente con el número de períodos aportados al sistema, mientras que el ingreso base suele estar calculado como un promedio de los ingresos imponibles en los últimos años, previos al momento de jubilarse. Este último elemento, la dependencia de los últimos años de aporte para el ingreso base y no de la totalidad del historial laboral, provee al mismo tiempo un beneficio a los participantes (una suerte de seguro contra cotizaciones tardías o por bajo monto durante la juventud) y crea un importante riesgo moral, puesto que incentiva los aportes por el mínimo monto posible cuando joven y por el máximo monto posible al acercarse a la edad de retiro. Este tipo de comportamiento, factible en sociedades con escasa capacidad de fiscalización de los contratos laborales, tiende a presionar sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas, al crear desequilibrios importantes entre el valor presente de los aportes y el de los beneficios.

Al ser sistemas de beneficio definido, en que se realiza una promesa sobre la generosidad de los beneficios, la que no guarda una relación actuarial con los aportes realizados, resulta fundamental modificar gradualmente los parámetros del sistema de modo de mantener el equilibrio financiero de largo plazo. Esto suele implementarse mediante estudios actuariales periódicos, los cuales evalúan la solvencia financiera de los sistemas y sugieren cambios paramétricos,

generalmente impopulares, tales como elevar la tasa de cotización, postergar la edad de jubilación y reducir los beneficios.

EFECTOS

Desde sus inicios, los sistemas de pensiones basados en el reparto y beneficio definido fueron concebidos bajo la lógica de seguros. Aunque todos los trabajadores aportan una fracción similar del ingreso al fondo común, los beneficios están mayormente relacionados con los ingresos percibidos durante los últimos años de la vida laboral y con la densidad de los aportes realizados (la fracción de la vida adulta en que una persona contribuyó), con lo cual los individuos que realizan aportes significativos en los primeros años laborales compensan a los trabajadores menos afortunados (que cotizaron por montos bajos o en forma tardía). En la práctica, estos sistemas tienden a redistribuir recursos de diversas formas:

- Redistribución intergeneracional desde las generaciones más jóvenes hacia las cohortes anteriores, debido al progresivo envejecimiento de la población, el cual acarrea un debilitamiento de la relación de trabajadores por pensionado y aumentos en las tasas de cotización.
- Los individuos que no alcanzan a cumplir los requisitos mínimos de acceso suelen quedar sin derecho alguno, subsidiando a los trabajadores con mayores densidades. Por otro lado, al existir tasas de reemplazo máximas, los individuos con densidades altas tienden a subsidiar al resto de los afiliados.
- Debido a la importancia especial de los últimos años de ingreso, los individuos con trayectorias con mayores tasas de crecimiento (generalmente asociados a mayores niveles educacionales) tienden a ser subsidiados por los individuos con trayectorias más constantes.
- Los trabajadores pertenecientes a gremios laborales con mayor poder de negociación (Fuerzas Armadas, poder judicial, Parlamento y trabajadores federales, entre otros) suelen crear sus propios regímenes particulares, con beneficios especialmente generosos, fuertemente subsidiados por el Estado.
- En algunos casos, las reglas de beneficios incorporan elementos explícitos de redistribución progresiva, al ofrecer mayores tasas de reemplazo a los individuos de menores ingresos. El ejemplo más común de este tipo de prácticas corresponde al establecimiento de un piso a las pensiones del sistema (pensiones mínimas).

- En general, este tipo de sistemas suele tener elementos especiales de redistribución positiva hacia las mujeres, compensando su menor participación en los mercados laborales formales con menores requisitos de acceso o menores edades de jubilación. Asimismo, al ser los beneficios independientes del sexo del afiliado, implican un elemento adicional de redistribución, debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres. Este último elemento también implica redistribución hacia los trabajadores de mayores ingresos o mayor educación, quienes, debido a su favorecido acceso a mejor nutrición y servicios médicos, suelen contar con mayores expectativas de vida.

En general, los subsidios anteriores, más que tratarse de arreglos para compartir el riesgo, toman la forma de redistribuciones relativamente sistemáticas entre grupos de personas. Como se puede apreciar en la enumeración anterior, estas formas de redistribución no siempre son progresivas.

En definitiva, el rol de aseguramiento de los sistemas de reparto es relativamente menor, en parte explicado por la fuerte heterogeneidad de ciclos de vida de diferentes grupos poblacionales. Quizás el principal componente de protección social progresivo de estos sistemas viene dado por las pensiones mínimas, las cuales suelen asegurar, al menos para aquellos individuos con cierta capacidad de realizar aportes en forma constante durante la vida laboral, un ingreso mínimo para evitar la pobreza en la vejez. Debido a los altos niveles de informalidad presentes en muchos países de la región latinoamericana, este rol suele estar muy acotado y no debería ser considerado como sustituto para un adecuado pilar de naturaleza no contributiva.

En relación a la eficiencia económica, los sistemas de reparto pueden juzgarse a la luz de al menos dos elementos centrales: los incentivos a incorporarse al sector formal (o de alta productividad) de la economía y el posible efecto sobre el ahorro nacional, la inversión y el crecimiento. Aunque estos últimos elementos no suelen ser considerados en forma central en la definición de objetivos de un sistema de pensiones, la naturaleza intertemporal del ahorro para la vejez se presenta como un vehículo ideal para estimular el desarrollo de mercados de instrumentos de inversión de largo plazo, tales como obras privadas de infraestructura o instrumentos hipotecarios.

Desde el punto de vista de los incentivos a la formalidad, sobre todo en un contexto de escasa capacidad de fiscalización de las relaciones laborales o en economías eminentemente agrícolas, se ha argumentado que algunos de los elementos redistributivos pueden desincentivar la participación de ciertos grupos. La idea es que más que una inversión en ahorro para la vejez, los aportes son parcialmente vistos como un impuesto al trabajo formal. Por otro lado, los sistemas de reparto han sido fuertemente afectados por los procesos de envejecimiento

demográfico presentes en todo el planeta, lo cual suele traducirse en crecientes tasas de cotización, necesarias para financiar los beneficios de cohortes numerosas. En la medida en que estos aportes sean vistos como impuestos a la formalidad, o que no exista certeza respecto de la capacidad de los gobiernos de cumplir con los beneficios prometidos, la participación en estos sistemas puede implicar fuertes sacrificios para las actividades laborales de escasa productividad. En la práctica, como veremos más adelante, estos argumentos de naturaleza económica no han podido ser comprobados en la realidad. Los países que han reemplazado sus sistemas de reparto por esquemas basados en la capitalización individual, sin elementos redistributivos y con tasas de cotización sustancialmente menores, no han experimentado aumentos significativos en los niveles de formalidad de su fuerza de trabajo. Una interpretación es que, por un lado, el fenómeno de la informalidad tiene muchas más dimensiones que la sola magnitud de las contribuciones a la seguridad social (como los costos de transacción asociados a la formalización, la tributación de empresas, el cumplimiento con la legislación laboral y de higiene y seguridad, entre otros), y por otro lado, la jubilación es en cualquier caso un problema que pesa poco en las decisiones de los adultos jóvenes, teniendo el sistema elegido escaso efecto sobre sus niveles de formalidad.

La influencia que un sistema de reparto tiene sobre la economía de un país depende directamente de la capacidad de las instituciones de velar por el cumplimiento de los principios actuariales de este tipo de sistemas. Si los fondos de reserva son administrados en forma adecuada por inversionistas especializados y aislados del manejo político, estos pueden ayudar a desarrollar un mercado de instrumentos de inversión de largo plazo, proporcionando al mismo tiempo una fuente efectiva de financiamiento de las pensiones. A la vez, si se asigna el valor adecuado a la importancia de realizar estudios actuariales frecuentes y de seguir las recomendaciones de ajustes paramétricos, los costos asociados al costo demográfico pueden ser adecuadamente redistribuidos entre generaciones, evitando de esta forma el crecimiento indiscriminado de las tasas de cotización. La experiencia de los países subdesarrollados suele ser muy diferente. Los fondos de reserva suelen ser aprovechados para otros fines (por lo general en inversión social o en beneficios especiales para los trabajadores) y los ajustes paramétricos suelen ser postergados para los gobiernos o generaciones futuras. Esto se traduce en sistemas crecientemente dependientes de los subsidios estatales, fuertes presiones fiscales y escaso espacio para el financiamiento de pilares no contributivos destinados a paliar los problemas de informalidad crónica de algunos segmentos.[12]

[12] Para una revisión crítica de estos argumentos, ver CEPAL (2006).

En definitiva, aunque los esquemas organizados bajo la lógica del reparto y beneficio definido otorgan cierta certeza respecto de la capacidad de mantener durante la vejez un estándar de vida similar a la etapa activa, protegiendo razonablemente al trabajador contra los ciclos económicos o financieros y el riesgo de sobrevida, la economía política de las reformas, necesarias para mantener solventes estos sistemas, suele ser su principal debilidad. En efecto, la creciente necesidad de realizar ajustes paramétricos impopulares para hacer frente a los procesos de transición demográfica recientes se ve enfrentada con las crecientes presiones políticas por mayor protección social derivada de los procesos de globalización y apertura comercial de las economías emergentes.

Sistemas de contribución definida y capitalización individual

Aunque la mayoría de los países con sistemas de reparto han optado por mantenerlos, introduciendo cada cierto tiempo reformas a los parámetros básicos (edades de jubilación, tasas de aporte, mecanismos de indexación de las pensiones y requisitos de elegibilidad), algunos países han optado por realizar cambios más radicales en la forma de financiar y administrar las pensiones. El ejemplo paradigmático de reforma estructural desde un sistema previsional basado en el reparto y beneficio definido hacia uno de capitalización individual corresponde a la reforma chilena de 1980.

Bajo este tipo de sistemas no se establece una promesa explícita respecto de la tasa de reemplazo de las pensiones, ni se produce redistribución alguna entre los participantes. Los beneficios dependen directamente de los aportes realizados durante la etapa activa, capitalizados sobre la base del retorno de los activos financieros en que fueron invertidos. El saldo acumulado al momento de jubilarse es utilizado para comprar una renta vitalicia por parte de una compañía de seguros (un flujo constante hasta el momento de fallecer) o es devuelto al afiliado en pagos mensuales, generalmente decrecientes con la edad (retiro programado). La equivalencia financiera a nivel individual garantiza, por un lado, la sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto, pero al mismo tiempo traslada los riesgos laborales y financieros al individuo. La fórmula de beneficios puede representarse en forma simplificada como:

$$\text{Pensión en t} \cong \text{saldo acumulado en t/esperanza de vida en t}$$

Enfrentados a los desafíos del envejecimiento poblacional y de las crecientes presiones fiscales sobre los sistemas de reparto, diversos países han adoptado reformas similares a la chilena (particularmente en América Latina y Europa

Oriental). La opción más común en el mundo, sin embargo, y en especial en los países desarrollados, sigue siendo la de mantener los regímenes basados en el reparto y el beneficio definido, introduciendo reformas paramétricas orientadas a mantener la estabilidad financiera de largo plazo de los sistemas previsionales.

En otros casos, los países han optado por transitar hacia esquemas de contribución definida, pero sin modificar la forma de financiamiento. Tal es el caso de la reforma sueca de la década de 1990, la cual involucró importantes cambios en la forma de operar el sistema de reparto nacional, manteniendo la administración en manos del Estado y la estructura de financiamiento –sistema de reparto con administración de un fondo de reserva. Sin embargo, el nuevo sistema alteró la estructura de beneficios, pasando desde el beneficio definido hacia una regla de cálculo similar a los sistemas de capitalización, en la que los aportes individuales de toda la vida laboral son contabilizados en cuentas individuales «nocionales» y rentabilizados a una tasa única que refleja el crecimiento de la masa salarial y los ajustes automáticos necesarios para mantener el equilibrio financiero de largo plazo. Los fondos «nocionales» son transformados en un flujo vitalicio de pagos, calculados actuarialmente en función de la esperanza de vida de la cohorte correspondiente al momento de jubilarse.[13] La forma de cálculo de las pensiones es similar a los sistemas de capitalización, solo que el saldo es un saldo virtual y su retorno está determinado más por la dinámica demográfica y laboral, que por el retorno al capital.

En el contexto latinoamericano, la reforma al régimen previsional de los trabajadores del sector privado introducida por Brasil en 1999 incorporó criterios actuariales en la forma de cálculo de las pensiones por antigüedad, de forma de acotar el alto costo de las jubilaciones a edad temprana, pero sin alterar la estructura general del sistema, basado en el reparto. Por su parte, la reforma boliviana de 1997 estableció un sistema similar al chileno, pero en que la competencia se dio «por la cancha», donde los fondos son administrados por las dos administradoras privadas ganadoras (en dos regiones del país) de un proceso de licitación por menor costo.

EFECTOS

Una reforma estructural como la chilena implica cuatro cambios fundamentales con respecto a los esquemas clásicos basados en el reparto y el beneficio definido (CEPAL 2006): i) un cambio en la equidad y *portabilidad de los beneficios*,

[13] A diferencia del modelo chileno, las pensiones son pagadas por el Estado, sobre la base de tablas de mortalidad unisex.

desde un esquema en que los aportes y beneficios dependían del tipo de inserción laboral y del poder de negociación de ciertos grupos de trabajadores hacia un esquema único de cuentas individuales que acompañan al trabajador, en forma independiente a los cambios de ocupación, empleador o sector económico; ii) un cambio en la *estructura de financiamiento*, desde el reparto (trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos) hacia el ahorro individual (pensiones son financiadas mediante el ahorro realizado por cada trabajador); iii) un cambio en la *forma de cálculo* de las prestaciones, desde el beneficio definido (una fracción predeterminada del ingreso de los últimos años de aporte) hacia la contribución definida (la tasa de aporte se mantiene constante y la pensión depende del saldo acumulado y la esperanza de vida al momento de jubilarse); iv) un cambio en la *administración del sistema*, desde el ámbito público hacia la administración por parte de empresas privadas, las cuales cobran un cargo explícito por sus servicios y compiten por atraer a los trabajadores.

La conceptualización anterior es particularmente útil para distinguir entre los diferentes efectos que este tipo de reformas puede tener sobre el gasto fiscal, el ahorro, los mercados financieros, la economía, la cobertura previsional y los costos asociados al sistema de pensiones. Algunos de estos efectos potenciales en términos de redistribución, formalización, cobertura y costo fiscal se resumen a continuación:

- *Eliminación de elementos redistributivos o de aseguramiento*

En contraste con los esquemas de beneficio definido, bajo esta forma de organización las reglas de cálculo de las pensiones eliminan toda forma explícita de redistribución intertemporal o intergeneracional, tanto progresiva como regresiva.[14] La jubilación depende exclusivamente del esfuerzo de ahorro individual realizado y se obtiene actuarialmente a partir de la esperanza de vida al momento de jubilarse, segmentada de acuerdo a la edad y sexo del afiliado. Al eliminar los componentes redistributivos, se traspasan íntegramente al trabajador (especialmente a las mujeres) los diferentes riesgos asociados con las lagunas de cotización, la afiliación tardía al mercado laboral, la discriminación salarial, además del riesgo financiero asociado a la inversión en activos de retorno incierto. Los

[14] En la práctica, los países que han instaurado sistemas de capitalización individual han mantenido programas de pensiones mínimas para los individuos de bajos ingresos que cumplan con cierto requisito de años de aporte, usualmente financiados mediante impuestos. Por otro lado, la estructura de comisiones de las administradoras, generalmente basadas en un porcentaje fijo del salario imponible, genera, en presencia de costos fijos de importancia, cierta redistribución desde los individuos de altas rentas hacia los de menores ingresos.

nuevos sistemas mantienen, sin embargo, un par de mecanismos explícitos de aseguramiento intrasistema. Por una parte, junto con los sistemas de pensiones se creó un esquema de seguros, financiados por todos los aportantes al sistema, contra los eventos fortuitos de invalidez o muerte de un afiliado en etapa activa. Por la otra, al momento de transformar el saldo acumulado en la cuenta individual, se creó un mercado de rentas vitalicias provistas por compañías de seguros de vida, las cuales agregan los riesgos de mortalidad entre los individuos de un mismo sexo y cohorte de nacimiento.

- *Formalización de la fuerza de trabajo y aumento de la cobertura*

Al establecerse una relación directa entre los aportes realizados y los beneficios recibidos (debido a la introducción de la contribución definida como principio para el cálculo de los beneficios), se debieran fortalecer los incentivos a la formalización y la participación en el esquema previsional, al menos para aquellos individuos que presenten menores restricciones de liquidez.[15] Asimismo, se debiera disminuir el incentivo a la subcotización durante los primeros años laborales, propio de los esquemas de beneficio definido cuyos beneficios suelen depender del número total de aportes y del ingreso imponible de los últimos años de la vida laboral. El sistema de capitalización favorece a los trabajadores con densidades extremas y a aquellos que cotizan en forma temprana. En general, las pensiones del sistema capitalizado tienden a ser superiores a las del sistema de reparto cuando las densidades son muy bajas (debido a las restricciones de aportes mínimos del sistema solidario), o cuando las densidades son muy altas (debido a la tasa máxima de reemplazo). La comparación en las otras situaciones depende fuertemente de los supuestos utilizados, como la rentabilidad, progresividad y generosidad de los beneficios del sistema de reparto, entre otros.

- *Costo fiscal*

Una de las principales motivaciones para emprender cualquier proceso de reforma a los sistemas de pensiones consiste en buscar detener el progresivo desfinanciamiento de los sistemas públicos de reparto, los cuales suelen presentar crecientes déficits y amenazan con presionar excesivamente las finanzas públicas. En el caso de las reformas estructurales como la chilena, el elemento central corresponde al reemplazo del principio de beneficio definido por el

[15] Para los trabajadores con ingresos cercanos al nivel de subsistencia, no es de esperarse que este tipo de reforma tenga un efecto suficiente como para incitarlos a formalizarse.

de contribución definida (cambio en la *forma de cálculo* de los beneficios), de manera de establecer una equivalencia financiera entre los aportes al sistema y las prestaciones obtenidas del mismo.[16] Esto permite garantizar la solvencia financiera del sistema previsional contributivo en el largo plazo. Por su parte, el cambio en la *estructura de financiamiento* (desde el reparto hacia el ahorro individual) implica detener la entrada de nuevos afiliados al esquema de reparto, provocando en el corto plazo una importante presión fiscal para financiar los compromisos adquiridos con los aportantes al sistema de reparto, ya sea en la forma de bonos de reconocimiento para los afiliados que se traspasaron al nuevo sistema, o en la forma de pensiones financiadas solo parcialmente por los trabajadores que todavía aportan al sistema de reparto.

- *Desarrollo del mercado financiero, estímulo al ahorro de largo plazo y crecimiento*

En la medida en que el Estado sea capaz de proporcionar los recursos necesarios para financiar el déficit de transición generado por la interrupción del contrato intergeneracional de reparto (por ejemplo, generando ahorro público), sin recurrir para ello a la emisión de deuda a ser adquirida por las administradoras de fondos de los aportantes al nuevo sistema, se incrementa el ahorro nacional. Más aun, debido a la naturaleza del ahorro introducido por el sistema de pensiones, se genera una demanda por activos financieros de largo plazo, la cual, si se acompaña con las reformas necesarias y la creación de nuevos productos financieros, tiende a estimular el desarrollo y la profundización de los mercados financieros locales, redundando en definitiva en el crecimiento económico del país.

2.2. Impactos observados de las reformas estructurales

A continuación, revisaremos algunas de las principales lecciones aprendidas de la experiencia de reformas estructurales a los regímenes de pensiones en la región. Nos centraremos en los aspectos de participación y cobertura, y en el aspecto fiscal (costo de transición) de este tipo de reformas.[17]

---

[16] Nótese que la introducción de cuentas nocionales es otra forma de introducir el principio de contribución definida, que no requiere cambiar la estructura de financiamiento.

[17] Entre los aspectos macroeconómicos cabe destacar los importantes impactos estimados en el desarrollo financiero y el ahorro y crecimiento atribuidos a la reforma chilena de pensiones (0,49% puntos del crecimiento entre 1980-2001 de acuerdo a Corbo y Schmidt-Hebbel

Participación y cobertura

A pesar del cambio radical en la vinculación entre aportes y beneficios asociada a la introducción del principio de contribución definida, no se ha observado un aumento sistemático en los niveles de participación o formalidad del empleo. En algunos de los países con sistemas reformados, la participación contributiva ha mejorado en los años posteriores a la reforma, mientras que en otros se ha producido el proceso inverso (CEPAL 2006). La dinámica de la cobertura parece estar más relacionada con los ciclos económicos y su efecto sobre la composición del trabajo asalariado formal respecto al trabajo por cuenta propia o en empresas pequeñas, que con la introducción de reformas a los sistemas de pensiones.[18]

Aun más importante que la distribución es la densidad promedio del sistema, medida directa de la capacidad de ofrecer, por la vía contributiva, adecuadas tasas de reemplazo a la población. El Cuadro Nº 5 resume las densidades promedio estimadas para Argentina, Uruguay y Chile, sobre la base de estudios recientes con datos longitudinales. En todos los casos, las densidades resultan insuficientes para garantizar pensiones adecuadas para la mayoría de la población. A modo de ejemplo, los estudios iniciales del sistema se basaban en la premisa de que los trabajadores alcanzarían densidades en torno al 80%, gracias al mayor estrechamiento entre aportes y beneficios.

2003). Otros estudios de los impactos asociados a la reforma son Edwards y Cox (2002), Arrau (1994), Holzman (1997) y Arrau (2001). Algunos autores han atribuido el impacto respecto del ahorro, más bien, al fuerte ahorro fiscal del gobierno (Arrau 1994; Marcel y Arenas 1991). Esta reforma fue acompañada además por la introducción, durante la década de 1980, del mercado de letras hipotecarias y desde mediados de los años 90 por la implementación de esquemas de concesiones a empresas privadas para el financiamiento de obras de infraestructura. También, a principios de la década de 1980, se realizó una reforma tributaria que favoreció la retención de utilidades por parte de las empresas. La experiencia de otros países, sin embargo, recalca la importancia de otros factores que deben estar presentes para que una reforma de esta naturaleza contribuya efectivamente al desempeño macroeconómico: la capacidad fiscal de generar el financiamiento del costo de transición, la estabilidad macroeconómica y el impulso a otras reformas al sector financiero, tales como el desarrollo de instituciones de clasificación de riesgo y de depósito y custodia de valores. En CEPAL (2006) se discuten algunos aspectos adicionales relacionados con la organización industrial. El informe del Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006) contiene un detallado informe referente al diagnóstico que propició el actual proceso de reforma.

[18] En el caso chileno, la participación en el sistema de AFP se ha estancado en cerca del 58% de la fuerza laboral o del 63% de los trabajadores ocupados, situación que se explica fundamentalmente por el bajo nivel de cobertura entre los trabajadores independientes o los que laboran en empresas pequeñas. A esto se suma la escasa participación laboral formal femenina, la que suele traducirse en extensas lagunas previsionales.

Cuadro Nº 5
DENSIDAD DE APORTES EN ARGENTINA, URUGUAY Y CHILE

País	*Estudio*	*Muestra*	*Densidad media*
Argentina	Bertranou y Sánchez (2003)	Trabajadores dependientes sector privado, 25-65, con al menos un aporte entre 1994 y 2001; datos administrativos.	49%
Uruguay	Lagomarsino y Lanzilotta (2004)	Trabajadores dependientes privados, con al menos un aporte durante el segundo semestre de 1996, densidad de aportes observados entre 1997 y 2003; datos administrativos.	70,2% 69,7% (H) 70,9% (M)
	Bucheli et al. (2005)	Contribuyentes al BPS con al menos un aporte entre 1996 y 2004; datos administrativos.	60,8% 62,9% (H) 58,5% (M)
Chile	Arenas de Mesa et al. (2004)	Afiliados a sistema de AFP, con al menos un aporte entre 1980 y 2001; historias autorreportadas en encuesta EPS.	52,4% 59,8% (H) 41,4% (M)
	Berstein et al. (2005)	Afiliados a sistema de AFP, con al menos un aporte entre 1980 y 2001; datos administrativos.	53% 56% (H) 48% (M)

Fuente: Fajnzylber (2007).

A partir de estos análisis de densidades y de la disponibilidad de microdatos individuales, es posible realizar las primeras proyecciones de las pensiones esperadas por los aportantes a los nuevos sistemas, o estimar el grado de cumplimiento de los requisitos mínimos para acceder a ciertos beneficios. Proyectando las densidades de los afiliados actuales, Berstein et al. (2005) calculan las pensiones a ser recibidas por los afiliados al sistema chileno de pensiones entre 2005 y 2025, concluyendo que, a esa fecha, cerca de la mitad de los pensionados habrá financiado pensiones inferiores a la pensión mínima (equivalente a dos tercios del salario mínimo) y no habrá alcanzado la densidad mínima para acceder a la garantía estatal de pensión mínima.

Para el caso uruguayo, las proyecciones más optimistas presentadas en Bucheli et al. (2005) sugieren que solo el 24% de las personas alcanzaría el requisito de 35 años de servicio (aumentado desde 30 años por la reforma de 1995) a los 60 años de edad y el 42% lo haría a los 65 años de edad.

Al cerrarse la entrada de nuevos afiliados a un sistema de reparto y traspasarse parte de sus afiliados a uno de capitalización, ocurren dos fenómenos que generan un potencialmente importante costo fiscal de transición.

- Mientras el número de aportantes al sistema de reparto tiende a caer a medida que los cotizantes pasan a solicitar sus pensiones, se mantiene la obligación de pagar las pensiones prometidas bajo el régimen de reparto. La diferencia entre las pensiones que se siguen pagando y los cada vez menores aportes se denomina «déficit operacional». Este déficit tiende a presionar fuertemente las finanzas públicas desde el período inmediatamente

posterior a la reforma. En el caso chileno, este costo alcanzó cerca del 4,5% del producto interno, pero decayó sistemáticamente a partir del cuarto año posterior a la reforma.

- Los aportes realizados bajo el esquema de reparto por parte de los trabajadores que se trasladaron al sistema de capitalización deben ser reconocidos por el Estado.[19] Esta fuente de costos presiona las finanzas públicas en forma más tardía a medida que estos trabajadores alcanzan las edades de jubilación.

En su conjunto, estos costos representaron en el caso chileno una presión fiscal cercana al 4% del producto durante los 30 años inmediatamente posteriores a la reforma. Además del costo propio de la transición hacia el nuevo sistema, el Estado ha debido financiar un Programa de Pensiones Asistenciales no contributivas y el pago de pensiones mínimas garantizadas para los trabajadores que, habiendo aportado durante al menos 20 años, no acumulan fondos suficientes para financiar una pensión superior a un mínimo preestablecido.

La magnitud y extensión en el tiempo del costo de transición depende fundamentalmente del nivel de pasivos implícitos del sistema de reparto, el que a su vez es función de la cobertura de la población, de la generosidad de sus beneficios y de la estructura etárea de sus afiliados. En la práctica, los países desarrollados, los cuales suelen cubrir a la mayor parte de la población y que se encuentran en una avanzada etapa de transición demográfica –salvo excepciones como Estados Unidos–, han acumulado pasivos previsionales de tal magnitud que resulta totalmente inviable implementar una reforma como la chilena, que sustituyó gradual pero totalmente el sistema de reparto por uno de capitalización. En su lugar, estos países consideran proseguir con reformas paramétricas graduales (como aumentar la tasa de aporte o subir la edad de jubilación) o avanzar hacia sistemas con cuentas nocionales, complementadas con pilares capitalizados de menor tamaño.

De hecho, en el contexto latinoamericano se puede observar que existe una relación bastante robusta entre la magnitud de los pasivos previsionales y el tipo de reforma por el que han optado los países –desde una reforma estructural sustitutiva como la chilena hasta la opción de realizar ajustes paramétricos a los sistemas tradicionales. En el Cuadro Nº 6 se presenta el costo hipotecario de transición y elección de reforma:

---

[19] En el caso chileno, el instrumento utilizado fue la generación de bonos de reconocimiento, instrumentos de deuda emitidos por el Estado con una tasa fija de interés real, transados en los mercados financieros y pagaderos a la edad legal de jubilación de cada individuo. Otra opción es generar derechos de pensión proporcionales a los años aportados, los que pasan a complementar la pensión autofinanciada a partir de la edad de jubilación.

Cuadro Nº 6
COSTO HIPOTÉTICO DE TRANSICIÓN Y ELECCIÓN DE REFORMA

País	***Costo hipotético de transición*** *(Valor presente de las obligaciones del Estado, % PIB)*	*Tipo de reforma*
Costo muy alto		
Argentina	305,4	Modelo mixto
Uruguay	289,4	Modelo mixto
Brasil	201,6	Reformas paramétricas
Costo alto		
Cuba	151,4	Paramétrica o sin reforma
Panamá	145,3	Paramétrica o sin reforma
Chile	131,0	Modelo sustitutivo
Costa Rica	93,9	Modelo mixto
Colombia	63,0	Modelo paralelo
Costo bajo		
Perú	44,5	Modelo paralelo
México	37,0	Modelo sustitutivo
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	36,6	Paramétrica o sin reforma
Paraguay	36,4	Paramétrica o sin reforma
Nicaragua	32,9	Paramétrica o sin reforma
Bolivia	30,9	Modelo sustitutivo
Guatemala	25,5	Paramétrica o sin reforma
República Dominicana	21,5	Modelo sustitutivo
Costo muy bajo		
Ecuador	19,1	Modelo mixto
Honduras	15,4	Paramétrica o sin reforma
El Salvador	8,7	Modelo sustitutivo
Haití	4,3	Paramétrica o sin reforma

Fuente: CEPAL (2006), sobre la base de Bravo y Uthoff (1999).

2.3. Debate actual

Actualmente, Chile, país pionero en la implementación de un sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, se encuentra en pleno proceso de implementación de la primera reforma significativa al sistema en su conjunto. Este proceso de reforma reviste particular importancia en el contexto internacional, puesto que este país, después de 25 años, y habiendo superado en gran medida el importante costo fiscal de transición desde un sistema de reparto hacia uno de capitalización, puede aspirar a embarcarse, a costa de un

considerable esfuerzo fiscal, en un proceso de fortalecimiento sustancial del componente no contributivo de su sistema de pensiones, de forma de acercarse a la meta de garantizar un ingreso básico a toda su población.

Por su parte, una revisión de la discusión en Europa ilustra las preocupaciones actuales relacionadas con el avanzado proceso de envejecimiento, las presiones fiscales sobre los sistemas de reparto y la diversidad de opciones de reforma seguidas por los distintos países.

En febrero de 2005, el Comité de Protección Social de la Comisión Europea emitió un reporte con respecto al rol presente y futuro de la provisión de pensiones administradas por privados. Aunque en dicho informe se observa una tendencia hacia un rol cada vez más importante de la provisión de pensiones a través de agentes privados, gran parte de los países de la Unión Europea considera que los objetivos de adecuación y sustentabilidad futuros serán cumplidos a través de una combinación de pilares públicos y privados, y que el sistema de reparto seguirá siendo la principal fuente de ingresos durante la vejez. Esto permitiría a los países miembros mantener un grado de redistribución y solidaridad que es necesaria para proveer de ingresos adecuados a todas las personas mayores y mitigar los riesgos asociados a la provisión privada. El mayor rol de los sistemas de administración privada no disminuye la responsabilidad de los gobiernos de proporcionar pensiones adecuadas y sustentables. Los gobiernos dan forma a los esquemas privados creando el contexto adecuado, instaurando autoridades regulatorias y de supervisión, y cooperando con los otros actores principales, las contrapartes sociales y el sector financiero.[20]

El desarrollo de sistemas previsionales modernos requiere conciliar los deseos de extender la cobertura, aunque sea básica, a toda la población de adultos mayores, estimulando el suavizamiento del consumo mediante el aporte contributivo, pero evitando las trampas de economía política que impiden que se realicen los ajustes necesarios ante cambios en las condiciones demográficas, sociales o económicas.

Aunque en el contexto internacional se observan múltiples alternativas para enfrentar estos dilemas, algunos principios han comenzado a instalarse en la agenda reformadora internacional. Estos se resumen en el siguiente cuadro.[21]

---

[20] Holzman (2004), por su parte, propone para la Comunidad Europea un sistema multipilar centrado en torno a un esquema de cuentas nocionales, complementado por pensiones sociales y un pilar de capitalización, argumentando que sería la forma más razonable de avanzar hacia un sistema coordinado de pensiones a nivel continental.

[21] Ver, por ejemplo, CEPAL (2006), Holzmann y Hinz (2005), Gill et al. (2004), Holzmann (2004). Para una descripción del modelo sueco en general, ver Palmer (2000), y sobre el pilar de capitalización, Palmer (2004). Sobre modelos de pensiones universales, ver Willmore (2005).

Cuadro Nº 7
LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL DISEÑO DE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Principio	*Objetivos*	*Opciones*	*Comentarios*
Integración de esquemas contributivos en esquemas únicos y portables.	Evitar segmentación, equidad, discrecionalidad.	• Acuerdo social de amplio espectro para aprobar reformas de unificación.	• Uno de los aspectos más difíciles de lograr; requiere consenso/diálogo social.
Avanzar hacia esquemas contributivos obligatorios de contribución definida.	Garantizar la viabilidad financiera de los esquemas contributivos, concentrando recursos fiscales en pilar solidario.	• Combinar pilar de reparto y cuentas nocionales con pilar de capitalización (modelo sueco). • Capitalización pura (si puede financiar transición), Chile.	• Transición gradual, controlando el costo de transición. • Ajustes automáticas ante cambios demográficos, económicos (evitar discrecionalidad). • Separación de funciones entre administración e inversiones (PPM sueco).
Establecer un fuerte pilar de prevención de pobreza.	Evitar la desprotección en la vejez.	• Pensiones básicas universales (Nueva Zelandia). • Pensiones focalizadas (varios países). • Subsidio decreciente (Suecia).	• Integrar cuidadosamente ambos pilares, cuidando el premio al esfuerzo contributivo. • Establecer reglas claras de financiamiento de corto y mediano plazo.
Fortalecer el pilar voluntario.	Complementar el ahorro obligatorio para mejorar las tasas de reemplazo.	• Incentivos tributarios. • Esquemas a través del empleador (de contribución definida) (EE.UU.).	• Incentivos tributarios suelen ser regresivos. • Planes del empleador permiten aumentar ahorro de trabajadores de bajos ingresos.

El énfasis otorgado en cada país a los distintos elementos anteriores dependerá fuertemente de su situación inicial, del nivel de cobertura y generosidad alcanzado por sus sistemas de reparto (el cual influirá directamente en el pasivo implícito del mismo), de la capacidad administrativa necesaria para implementar mecanismos de fiscalización sobre el cumplimiento de las obligaciones previsionales, de la existencia de instrumentos de focalización para implementar pilares no contributivos sujetos a tests de medios y, por último, del capital político de los gobernantes, requisito fundamental para acumular los consensos sociales necesarios para enfrentar reformas de envergadura (como la eliminación de regímenes o beneficios especiales, o la unificación de sistemas).

Los países que hayan acumulado pasivos previsionales de envergadura deberán privilegiar el ordenamiento sistémico de manera de llevar dichos sistemas por la senda de la sostenibilidad financiera, liberando paulatinamente recursos para el financiamiento de beneficios no contributivos. En un principio, el costo asociado a estos programas puede acotarse mediante instrumentos de focalización, restricciones etáreas (solo mayores de 75 años) o geográficas (como las pensiones rurales en Brasil). Al mismo tiempo, el aumento de beneficios no contributivos de financiamiento solidario debe ir acompañado por un aumento

en las obligaciones de aportar a los sistemas contributivos, en busca de la incorporación de sectores tradicionalmente descubiertos como los trabajadores por cuenta propia.

Por último, vale la pena mencionar que la experiencia desde la reforma chilena de 1980 sugiere formas alternativas de avanzar en la introducción (parcial) de elementos de contribución definida. Por ejemplo, algunos países han optado por modelos mixtos, en que parte de los aportes sigue yendo al esquema de reparto, pero otra parte es depositada en fondos de inversión a través de cuentas individuales. La experiencia sueca representa una alternativa menos radical de incorporación de los principios actuariales, pero requiere igualmente de consensos sociales y reglas automáticas para asegurar que se lleven a cabo las ajustes paramétricos adecuados. Esta experiencia aporta un elemento adicional respecto de la conveniencia, en caso de optar por instaurar pilares de capitalización, de separar las funciones de administración de cuentas de aquellas de inversión de los fondos previsionales, centralizando las primeras en un recaudador centralizado (de naturaleza estatal como en el caso sueco o licitado a un administrador privado).

3. Conclusión

La elección de mecanismos de protección social se desarrolla en un contexto de tensión permanente entre el deseo de otorgar una protección adecuada y conocida (con beneficios definidos) y la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas y minimizar los desincentivos al trabajo formal (mediante esquemas de contribución definida).

En el primer caso, los riesgos son absorbidos por el sistema, el Estado y los grupos con menor capacidad de organización y presión política (como las futuras generaciones de trabajadores). En el otro extremo, se evitan algunas redistribuciones de carácter regresivo, pero al costo de transferir al afiliado la totalidad de los riesgos no asegurables.

El diseño óptimo probablemente recae en una combinación que sea un punto medio entre ambos mundos: la protección del beneficio definido y la eficiencia de la contribución definida.

Por último, vale la pena rescatar una de las principales conclusiones del debate previsional chileno, cual es la importancia, sobre todo para países en vías de desarrollo, de fortalecer los pilares no contributivos de protección para los trabajadores y trabajadoras que, sin contar con las habilidades o experiencia necesarios para insertarse en forma adecuada en los mercados laborales formales, realizan un aporte fundamental a las economías nacionales.

Referencias

Acemoglu, D., and R. Shimer (1999). «Efficient Unemployment Insurance.» *Journal of Political Economy* 107, 893-928.

Altman, D., and M. S. Feldstein (1998). «Unemployment Insurance Savings Accounts.» NBER Working Paper 6860.

Arenas de Mesa A., J. Behrman, and D. Bravo (2004). «Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System.» Documento presentado en el encuentro anual 2004 de la Sociedad de Economistas de Chile, agosto.

Arrau, P. (1994). «Fondos de pensiones y el mercado de capitales chileno: 1980-1993.» *Serie Financiamientos del Desarrollo*, Nº 19, CEPAL.

—— (2001). «El mercado de capitales chileno: un necesario big-bang para el crecimiento.» En H. Beyer y R. Vergara (eds.). *¿Que hacer ahora?: reformas para el desarrollo*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).

Azariadis, C. (1975). «Implicit Contracts and Underemployment Equilibria.» *Journal of Political Economy* 83(6), 1183-1202.

Baily, M. (1974). «Wages and Unemployment Under Uncertain Demand.» *Review of Economic Studies* 41(1), 37-50.

Bergoeing, R., N. Loayza, and A. Repetto (2004). «Slow Recoveries.» *Journal of Development Economics* 75, 473-506.

Berstein S., G. Larraín y F. Pino (2005). «Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo.» Documento de Trabajo Nº 12, Serie Documentos de Trabajo Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, noviembre.

Bertola, G. (2005). «Distribution, Efficiency, and Labor Market Regulation: in Theory, in OECD Countries, and in Latin America.» In J. E. Restrepo and A. Tokman (eds.). *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile.

Bertranou F. y A. Sánchez (2003). «Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001.» *Historias laborales en la Seguridad Social*. Buenos Aires: OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

BID (2003). *IPES 2004. Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Washington D.C.: BID.

Blanchard, O. J. (2004a). «Designing Labor Market Institutions.» In J. E. Restrepo and A. Tokman (eds.). *Labor Markets and Institutions.* Santiago: Banco Central de Chile.

—— (2004b). «The Economic Future of Europe.» *Journal of Economic Perspectives* 18(4), 3-26.

Boeri, T., G. Nicoletti, and S. Scarpetta (2000). «Regulation and Labour Market Performance». CEPR Discussion Papers 2420.

Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. López de Silanes, and A. Shleifer (2004). «The Regulation of Labor.» Mimeo. Universidad de Yale.

Bravo, J., and A. Uthoff (1999). «Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America.» Serie Financiamiento del Desarrollo, Nº 88 (LC/L.1264-P/I), CEPAL.

Bucheli, M., A. Forteza, I. Rossi, I. y N. Ferreira-Coimbra (2005). «El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?» Cepal Montevideo y Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe.

CEPAL (2006). «La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.» Documento presentado al trigésimo primer período de sesiones de la Comisión, marzo. (http://www.eclac.cl/pses31).

Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006). «El derecho a una vida digna en la vejez.» Presidencia de la República de Chile. (http://www.consejoreformaprevisional.cl).

Corbo, V. y K. Smith-Hebbel (2003). «Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile. Resultados y desafíos de las reformas de pensiones.» Santiago, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

Cowan, K. y A. Micco (2005). «El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes.» *Foco* 53, Expansiva.

Cox-Edwards, A., and S. Edwards (2002). «Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile.» NBER Working Papers 8924.

Dynarski, S., and J. Gruber (1997). «Can Families Smooth Variable Earnings?» *Brookings Papers on Economic Activity I*, 229-305.

Edwards, S., and A. Cox (2002). «Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The case of Chile». *Economic Development and Cultural Change* 50(3), 465-489.

Fajnzylber, E. (2007). «Sistemas de capitalización, densidad de cotizaciones y cobertura de pensiones.» Documento de trabajo, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL.

Fajnzylber, E. y G. Reyes (2005). «Dinámica del empleo juvenil: resultados preliminares con datos del seguro de cesantía.» *Foco* 54, Expansiva.

Feldstein, M. (2005). «Rethinking Social Insurance.» *American Economic Review* 95(1), 1-24.

Forster, M. (2000). «Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area.» OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers 42.

Gill, I., T. Packard, and J. Yermo (2004). «Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America.» A Regional Study of Social Security Reforms. Washington, D.C., Banco Mundial.

Gordon, D. (1974). «A Neoclassical Theory of Keynesian Unemployment.» *Economic Inquiry* 12, 431-459.

Gruber, J. (1997). «The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile.» *Journal of Labor Economics* 15(3), S72-S101.

Haltiwanger J., S. Scarpetta, and M. Vodopivec (2003). «How Institutions Affect labor Market Outcomes: Evidence from Transition Economies.» Mimeo. The University of Maryland.

Heckman, J., and C. Pagés (2003). «Law and Employment: Lessons From Latin America and the Caribbean.» NBER Working Paper 10129.

Holzmann, R. (1997). «Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidency from Chile.» *IMF Staff Papers* 44, Nº 2, 149-178.

Holzmann, R. (2004). «Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure.» Serie Social Protection Discussion Paper, Nº 0407, Washington, D.C., Banco Mundial.

Holzmann, R., and R. Hinz. (2005). «Old Age Income Support in the 21st Century.» Washington D.C., Banco Mundial.

Katz, L., and B. Meyer (1990). «The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment.» *Journal of Public Economics* 41, 45-72.

Kugler, A. (2005). «Wage-Shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia.» *Journal of Public Economics* 89, 487-500.

Lagomarsino G. y B. Lanzilotta (2004). «Densidad de aportes a la seguridad social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003).» Documento preparado para el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, diciembre.

Lazear, E. (1990). «Job Security Provisions and Employment.» *Quarterly Journal of Economics* 105(3), 699-726.

Lindbeck, A., and D. J. Snower (2001). «Insiders versus Outsiders.» *Journal of Economic Perspectives* 15(1), 165-188.

MacIsaac, D., and M. Rama (2001). «Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Its Effects in Peru.» Policy Research Working Paper Series 2626, World Bank.

Marcel, M., and A. Arenas (1991). «Pension Reform in Chile.» Ocassional Paper N° 5, Inter-American Development Bank.

Nickell, S., and R. Layard (1999). «Labor Market Institutions and Economic Performance.» In Ashenfelter y Card (eds.). *Handbook of Labor Economics.* Vol. 3, 3029-3084. Toronto: North Holland.

OECD (varios años). «OECD Employment Outlook». (http://www.sourceoecd.org).

Orszag, J. M., and D. Snower (2002). «From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts.» IZA Discussion Paper 532, July.

Pagés, C., and C. Montenegro (2005). «Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1969-1988.» In J. E. Restrepo and A. Tokman (eds.). *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile.

Palmer, E. (2004). «Sweden's New FDC Pension System.» Documento presentado en el seminario Competencia y Cobertura. Centro de Estudios Públicos (CEP) y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, 11 y 12 de noviembre.

—— (2000). «The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues.» World Bank Social Protection Discussion Paper Nº 0012, Washington, D.C., Banco Mundial.

Saint-Paul, G. (1997). «The Rise and Persistence of Rigidities.» *The American Economic Review*, 87(2), 290-294.

—— (1999). «Assesing the Political Viability of Labor Market Reform: The Case of Employment Protection.» *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, May/June, 73-87.

Saint-Paul, G. (2002). «The Political Economy of Employment Protection.» *Journal of Political Economy* 101, 672-704.

Scarpetta, S., and T. Tressel (2002). «Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter?» OECD Economics Working Paper 342.

Social Security Administration, EE.UU. (2005). «Social Security Programs Throughout the World.» Washington D.C.

Stiglitz, J., and J. Yun (2005). «Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance.» *Journal of Public Economics* 89(11-12), 2037-2067.

Summers, L. (1989). «Some Simple Economics of Mandated Benefits.» *American Economic Review* 79(2), 177-183.

Vodopivec, M. (2006). «Choosing a System of Unemployment Income Support: Guidelines for Developing and Transition Countries.» *The World Bank Research Observer* 21(1), 49-89.

Vodopivec, M., and D. Raju (2002). «Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options.» Social Protection Discusión Papers Series 0214, The World Bank.

Willmore, L. (2005). «Non-contributory Pensions: Bolivia and Antigua in an International Context.» Inédito. Santiago: CEPAL.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Sonia Draibe

Introducción 447

1. Los programas de transferencia condicionada (PTC) en América Latina y el Caribe: objetivos, diseños y trayectoria 450
   Los casos estudiados: principales características 452
   Resultados modestos y no concluyentes 458

2. PTC y estrategias de reducción de la pobreza 461
   Objetivos, supuestos, conceptos principales 462
   PTC y estrategias generales de enfrentamiento de la pobreza 465
   El lugar de los PTC en los sistemas nacionales de protección social: intersectorialidad, sinergias y «puertas de entrada» 470

3. PTC. Formas cooperativas e intersectoriales de gestión e implementación 471
   Sistema *Puente/Chile Solidario*: bases y mecanismos de la cooperación e intersectorialidad 475
   Algunas lecciones del *Programa Puente* 477

4. Observaciones finales 479

Referencias 482

Introducción

Pocos programas sociales registran una trayectoria tan meteórica de éxitos como la recorrida por los programas de transferencia condicionada de renta para familias pobres o, de manera abreviada, los PTC.

Tal itinerario exitoso se puede detectar en varios planos y aspectos. Desde luego, llama la atención la rapidez con que los programas se van diseminando y se copian. Bajo el formato que hoy exhiben, tuvieron su inicio a mediados de la década de 1990 (1994, en el caso de los pioneros programas brasileños de renta mínima de Campinas y Brasilia) y en menos de 15 años no solamente se tornaron nacionales, sino que se multiplicaron por más de una veintena de países de América del Sur y del Caribe, de África y de Asia.

Es probable también que algunas características institucionales de los programas hayan contribuido favorablemente para su rápida multiplicación, en especial la flexibilidad y facilidad de implementación que dotan a los PTC de fuerte adaptabilidad, permitiéndoles convivir con los más diferentes sistemas nacionales de protección social, de distinto grado de complejidad y aun con aquellos que supuestamente no comulgarían con los mismos supuestos normativos. En el caso de los países latinoamericanos, están presentes tanto en regímenes de bienestar social longevos, complejos e institucionalizados como el argentino, el chileno o el brasileño, como en sistemas más recientes, menos complejos y de más bajos grados de institucionalización como son los de los países caribeños.

El éxito de los PTC se manifiesta aun más en téminos de apoyo y legitimidad, aunque en estos aspectos las controversias también se expresen con alguna frecuencia. La sorpresa no es tanta desde el lado de los actores políticos, participantes del juego político electoral, ya que hoy es bien sabido que programas

de este tipo son buenos cables electorales y ayudan a ganar las elecciones, lo que lleva al gobierno y a los opositores no solo a disputar su crédito sino a prometer su perennidad. Más sorprendente es verificar, en gran parte de los países de la región, la rapidez con que importantes actores e instituciones sociales críticos, con buena capacidad de formación de opinión, fueron conquistados por los PTC, cuando el campo ideológico en que se nutren los actores más directamente ligados a programas sociales para la pobreza es especialmente heterogéneo, pautado por arraigadas e infranqueables convicciones.

No deja de ser notable, en ese aspecto, el comportamiento de instituciones multilaterales que en la práctica adoptaron los PTC como programas estratégicos para el combate a la pobreza, patrocinando en todo el mundo en desarrollo la diseminación de sus modelos y resultados. Además de contribuir para una no siempre deseable convergencia de los diseños, mecanismos de monitoreo y sistema de evaluación, tienden a fortalecer la percepción del gran éxito de los programas, al elegir y señalar a algunos de ellos como modelos o ejemplos de «buenas prácticas», cuyos resultados positivos no siempre son presentados con el deseable distanciamiento crítico.

¿A qué atribuir un itinerario tan exitoso? Entre los principales factores señalados por los analistas se destacan la simplicidad del diseño, la flexibilidad de la implementación, la agilidad operacional y los relativamente bajos costos administrativos. De importancia parecen ser, también, los factores valorativos, que señalarían ciertas afinidades electivas entre, de un lado, características pro mercado de los PTC –por ejemplo, la preferencia por el incentivo a la demanda a través de recursos monetarios–, y de otro, las diferentes matrices ideológicas y cognitivas de carácter antiestatista que ganaron preeminencia a partir de la década de 1990 en adelante (Mkandawire 2005; Schwartzman 2007).

Se puede decir, entonces, que el llamado y el éxito de la rápida diseminación de los PTC se debe más bien a factores institucionales, organizacionales y valorativos, mucho más que a los resultados efectivos de reducción de la pobreza, o al cumplimiento de objetivos en los campos de la salud y la educación. ¿Eso significa que los PTC sean inefectivos en relación a los objetivos que pretenden? Sí y no.

En verdad, como veremos, el ya amplio conjunto de estudios y evaluaciones disponibles registró una mejoría en algunos indicadores correspondientes a las dos áreas en que inciden las condiciones: educación y salud. En algunos casos se registraron también evidencias positivas en términos de reducción de la pobreza y aun de la desigualdad de la renta. Sin embargo, con poquísimas excepciones, los resultados son modestos. Ni permiten inferir que estén llevando a la superación sostenida de las situaciones de pobreza ni demuestran que, para alcanzar tal objetivo, los PTC produzcan en los grupos pobres resultados

iguales o mejores que, por ejemplo, programas de expansión y/o de mejoría de la calidad de los servicios sociales universales y básicos de educación y salud.

Aun así, y luego de solo 12 años de su emergencia, estos programas parecen estar consolidándose como pilar de las estrategias nacionales de enfrentamiento de la pobreza en América Latina y el Caribe (ALC). En efecto, de los 15 países que hoy los implementan en ALC, cerca de la mitad los iniciaron en los últimos tres años. Difícilmente se puede afirmar aquí una tendencia, pero es innegable que los PTC mantienen encendido y fuerte su poder de atracción.

Además del análisis sobre sus resultados concretos, existe una cuestión mayor, que alude a si estos programas van a formar parte, de aquí en adelante, de las políticas sociales más amplias o si van a permanecer aislados, con tendencia a desaparecer. Para responder a esto es necesario contestar algunas preguntas centrales.

- ¿Qué lugar ocupan los PTC en los sistemas nacionales de protección social? ¿Están efectivamente integrados al sistema de políticas sociales de cada país o mantienen un perfil y dinámica propios, paralelos a aquellos?
- ¿Operan como efectiva «puerta de entrada» a los programas sociales universales o actúan de forma paralela y fragmentada en relación a estos?
- ¿Cómo se da en los PTC la interacción entre el programa de renta y los programas universales de salud y educación, áreas en que, en general, se definen las condiciones o contrapartidas?
- ¿Configuran los PTC efectivamente una red social de protección básica? ¿Hay *integralidad de las acciones*, *ganancias de sinergia* o los programas operan de modo aislado e independiente, cada cual según sus rutinas y procedimientos propios?
- ¿Qué efectos provocan los PTC en los sistemas nacionales de protección social? ¿*La oferta de los servicios sociales básicos*, especialmente los de la salud y educación, ha sido estimulada e incentivada, directa o indirectamente, por los PTC?

En relación a los temas mencionados anteriormente, interesan en forma directa dos perspectivas: las estrategias de enfrentamiento de la pobreza a que corresponden los PTC, en su evolución reciente, y las formas concretas de articulación, integración e intersectorialidad de las políticas sociales teóricamente movilizadas por los programas de transferencia.

Para el estudio de estas cuestiones, tomamos como referencia los programas de Argentina, Brasil, Chile, Honduras y México. Además de la bibliografía corriente acerca de los mismos, se puede revisar en particular algunos estudios más recientes al respecto: Golbert y Giacometti (2007); Draibe (2007); Cohen (2007); Franco (2008) y Raczynski (2007).

1. Los programas de transferencia condicionada (PTC) en América Latina y el Caribe: objetivos, diseños y trayectoria

Entre 1996 y 2006 se implantaron PTC en 15 países de ALC. Iniciados con los programas pioneros de México (1996) y de Brasil (1997), el proceso se aceleró a través de dos olas: la primera entre 2000 y 2002, cuando siete países dieron inicio a los programas correspondientes, y una segunda, entre 2005 y 2006, cuando seis nuevos países hicieron lo mismo. El cuadro siguiente registra los países, los correspondientes programas por año de creación y los programas a partir de los cuales se originaron, cuando así ocurrió.

Cuadro Nº 1
AMÉRICA LATINA. PTC ACTUALES POR PAÍSES, AÑO DE CREACIÓN Y PROGRAMAS DE ORIGEN

Países	*Año de inicio*	*Programa (Nombre actual)*	*Programa de origen*
México	1996	Oportunidades	Progresa (1996)
Brasil	1997	Bolsa Familia	Programa y Garantía de Renta Mínima (1997) Bolsa Escuela (2001), Bolsa de Alimentación (2010), Ayuda Gas (2001), Tarjeta de Alimentación (2003)
Honduras	1999	Programa de Asignación Familiar PRAF II	Programa de Asignación Familiar–PRAF I (1990)
Nicaragua	2000	Red de Protección Social Mi Familia	
Colombia	2001	Familias en Acción	
Ecuador	2001	Bono Solidaridad–Bono de Desarrollo Solidario	
Chile	2002	Puente/Chile Solidario	
Jamaica	2002	Avance hacia la Educación y la Salud	
Argentina	2002	Jefas y Jefes de Hogar	
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)	
Uruguay	2005	Ingreso Solidario	
Paraguay	2005	Tekopora, Nopytyvo (Chaco)	
República Dominicana	2005	Solidaridad	
Perú	2005	Juntos	
Panamá	2006	Red de Oportunidades	

Fuente: elaboración propia.

¿Qué son exactamente estos PTC? En tanto expresión de las diversidades nacionales correspondientes, estos programas también difieren respecto de varios aspectos: motivaciones, orígenes, diseños, enfoque prioritario, evolución y cambios posteriores. Aun así, y restringiéndonos tan solo a la experiencia de ALC, es posible definirlos brevemente a través de algunos denominadores comunes, sistemáticamente señalados por la literatura actual (World Bank 2006a;

Cohen y Franco 2006; Davis 2003; Villatoro 2005; Draibe 2006a, 2006b; Serrano 2005; Rawlings y Rubio 2003; World Bank 2003):

- Son programas definidos como transferencias monetarias asistenciales o de base no contributiva.
- Utilizan las transferencias como incentivos para la demanda, con el propósito de modificar los comportamientos individuales.
- El beneficio se entrega de preferencia a la mujer y se destina a la familia como un todo, y no a cada uno de sus miembros en forma individual.[1]
- Su clientela-objetivo está constituida por familias muy pobres, de preferencia las familias con hijos en edad escolar.
- Operan con condiciones, vale decir, la entrega del beneficio tiene como contrapartida el cumplimiento, por parte de los miembros de la familia, de requisitos en las áreas de la educación (matrícula y frecuencia de asistencia mínima a clases) y salud (frecuencia de asistencia a los servicios de salud) y, en algunos casos, capacitación y búsqueda de trabajo.[2]

La especificidad de los PTC, entonces, sería tributaria de algunas orientaciones básicas, a saber: la preferencia por la *transferencia monetaria* y no por la oferta de servicios; *el subsidio a la demanda*, realizado a través de transferencia monetaria directa a las familias con el fin de estabilizar el consumo familiar e incentivar el acceso de los niños y adolescentes a los servicios sociales básicos. En algunos casos se da simultáneamente el *subsidio a la oferta*,[3] *la corresponsabilidad de las familias* (expresada esta última en el cumplimiento de las condiciones),[4]

---

1 En varios PTC, *la estructura demográfica y el ciclo de vida familiar* (edad de los adultos y de los niños estimados de la carga familiar, etc.) son también criterios que gatillan la determinación de los valores y el contenido de los beneficios, condicionantes y programas complementarios.

2 La mayoría de los programas cuenta, entre sus condiciones, con un componente centrado en la educación y con otro relativo a la salud y la nutrición. El componente de educación constituye, en general, una beca en especie, entregada a la familia bajo la condición de la matrícula y frecuencia de asistencia escolar por parte de los niños y jóvenes; en algunos países, el subsidio se extiende a la escuela secundaria (por ejemplo, en los casos de México, Colombia y Jamaica).

3 En Honduras se destinan recursos a las escuelas y centros de salud participantes; en México, el presupuesto provee recursos para atender a la demanda adicional de educación y salud; en El Salvador, el programa forma parte de estrategias de desarrollo rural que incluyen inversiones en infraestructura de las escuelas, centros de salud y sanidad; en Nicaragua, los profesores reciben un bono por alumno participante, mitad del cual se aplica en material escolar, y, cuando es necesario, se contrata a proveedores privados para garantizar la oferta.

4 Varios argumentos éticos y conductuales justifican la corresponsabilidad; entre ellos, la valorización de la *posición activa de los beneficiarios*, considerados corresponsables en el cumplimiento del acuerdo o contrato del programa a través del cumplimiento de las contrapartidas allí definidas.

el *foco en la familia*,[5] el *papel protagónico de la mujer*[6] *y la intersectorialidad de las intervenciones*[7] (World Bank 2003, 2006a; Cohen y Franco 2006; Davis 2003, Villatoro 2005; Draibe 2006a, 2006b).

La cuidadosa *focalización*[8] de los beneficiarios y la *rigurosa evaluación de los resultados*, *la flexibilidad de diseño y la eficiencia operacional*,[9] así como la *capacidad de aprendizaje y autocorrección*, constituirían otras tantas características virtuosas de los PTC, sistemáticamente referidas y elogiadas por los analistas.

Sin embargo, las similitudes de estrategias y formato no evitan la amplia variación de motivaciones, objetivos y trayectorias de los PTC. Incluso, entre los cinco programas que aquí tomamos por referencia, se advierten diferencias importantes que conviene enfatizar.

Los casos estudiados: principales características

Tanto por la fecha de inicio como por características de diseño, el *Programa de Asignación Familiar (PRAF)* de Honduras podría ser considerado pionero entre los PTC. Creado en 1990 en el ámbito del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) como un programa de cupones alimentarios, se destinaba a mitigar temporalmente los peores efectos de la crisis en las familias más pobres, así como las políticas subsiguientes de ajuste. Aunque el componente alimentario haya predominado, el programa desde el inicio tuvo como requisitos la matrícula, frecuencia y aprobación escolar de los hijos de 6 a 12 años, así como el cumplimiento de la agenda de salud por parte de los miembros de la familia. Solo

---

5 La familia es considerada como unidad de la intervención y la «socia» corresponsable por la superación de la pobreza.

6 Las mujeres, jefes de hogares o no, son en general las receptoras de las transferencias de los PTC, condición estipulada bajo diferentes justificaciones; por ejemplo, a diferencia de los hombres, gastan los recursos principalmente en alimentación y son las que en última instancia se responsabilizan por los hijos.

7 Referida a una especie de red social mínima, supuestamente establecida por la simultaneidad de la estabilización del consumo mínimo de las familias y el acceso garantizado a la escuela y a los servicios de salud (condiciones del beneficio).

8 Una de las características más destacadas de los PTC es que estos tienden a estar claramente focalizados en la población pobre y/o extremadamente pobre, identificada a través de diferentes técnicas y metodologías, aisladas o en combinación, tales como: informaciones de censos, focalización territorial de las familias pobres, líneas de pobreza, índices sintéticos (por ejemplo, índices de desarrollo humano, de necesidades básicas no satisfechas, de vulnerabilidad social), colecta domiciliaria para medición final de los recursos y de las necesidades, entre otros.

9 Los PTC se apoyan cada vez más en modernas y eficientes tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que facilitan la preparación del directorio de beneficiados, el monitoreo e incluso la transferencia de los recursos financieros (a través del sistema bancario o de tarjetas magnéticas) y las actualizaciones *on-line* de informaciones a través, por ejemplo, de palms.

después de la reforma de 1999, que dio origen al PRAF II, el programa pasó decididamente a incentivar a las familias a invertir en educación y salud. Desde entonces, una particularidad del programa hondureño es la de establecer incentivos en forma simultánea tanto a la demanda como a la oferta, transfiriendo recursos a las escuelas y centros de salud (Franco 2008; Reimers et al. 2006).

Sin embargo, la calificación de pioneros de la nueva cosecha de programas contra la pobreza ha sido atribuida a los programas *Progresa/Oportunidades de México* y *Bolsa Escuela/Bolsa Familia* de Brasil, ya que definieron desde el inicio los componentes de educación y salud como áreas nucleares de intervención e incentivo, a las cuales se vinculan las condiciones de las transferencias. Creado en 1996, el *Programa Progresa* fue continuado en 2001 por el *Programa Oportunidades*. A su vez, el *Programa Bolsa Familia*, creado en 2003, resultó de la fusión del *Programa Bolsa Escuela* de 1997, con otros tres programas de transferencias monetarias.[10] Estos son los programas más grandes de ALC y se ubican entre los más grandes del mundo. Los dos programas, y en especial el *Oportunidades*, han operado como modelos inspiradores de programas congéneres en diversos países.

Hay diferencias entre los programas mexicanos y brasileños. Las principales son la imposición de plazos de permanencia (presente solo en el caso mexicano) y el alcance del incentivo escolar (en el caso de México abarca también la enseñanza media), las variaciones de los valores de los beneficios (por género y por fase escolar, en el caso de México; solo por composición familiar, en el caso brasileño) y el componente de educación en salud, bastante reforzado en el caso mexicano (Cohen 2007; Draibe 2007).

A su vez, el *Programa Puente/Chile Solidario* fue diseñado como un conjunto de incentivos monetarios y de servicios domiciliarios de promoción y asistencia social (apoyo psicosocial), destinados a familias de extrema pobreza que, por diferentes razones, no lograban acceder o conseguir resultados satisfactorios en los programas focalizados ya en operación en Chile desde la década anterior.[11]

---

[10] El Programa Bolsa Familia fue formado en 2003, primer año de gobierno del Presidente Luíz Inacio Lula da Silva, a través de la fusión de cuatro programas de transferencias monetarias, tres de ellos heredados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso: Bolsa Escuela, Bolsa de Alimentación, Ayuda Gas, junto con el programa Tarjeta de Alimentación, creado en 2003 (Draibe 2006a, 2007).

[11] Entre las causas diagnosticadas están las siguientes: falta de información, barreras personales (dificultades de comunicación, baja autoestima, vergüenza, miedo, desesperación y falta de iniciativa), ausencia de redes sociales (eficaces en las fases de recesión y en los episodios de enfermedades, desempleo, incapacidades, vejez y otros), escaso capital humano (condiciones deficitarias de salud, educación, capacitación y productividad laboral) y capital social insuficiente (dificultad de acceso a redes públicas, privadas y comunitarias de apoyo y acción social) (Raczynski 2007).

El sistema se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la pobreza como un problema multidimensional, que no se reduce a la simple falta de recursos monetarios, sino que involucra también el escaso capital humano y social, y una alta vulnerabilidad a los acontecimientos (Ruz y Palma 2005). Las condiciones del *Programa Puente* exceden en mucho las de los programas congéneres de la región, abarcando el cumplimiento de 53 metas distribuidas en siete dimensiones del bienestar social[12] (Raczynski 2007).

El *Programa Chile Solidario*, del cual forma parte el *Programa Puente*, desde sus inicios fue definido como la puerta de entrada a un Sistema Nacional de Protección Social. Entre sus principios fundamentales se encuentran los siguientes: considerar a la familia como unidad beneficiaria y de intervención; generar un sistema interconectado de prestaciones para los más pobres (basado en la figura de la «puerta única»); generar y adecuar una institucionalidad básica de oferta de servicios y gestión operativa; contar con sistemas de información apoyados en bases de datos interrelacionados que faciliten el monitoreo del sistema. Las perspectivas de derecho social, fortalecimiento de la ciudadanía y consolidación del capital social básico de las familias están entre las orientaciones más generales del programa chileno (Raczynski 2007).

Pero la mayor innovación del *Programa Puente* es sin duda su fuerte componente psicosocial, desarrollado a lo largo de 24 meses por técnicos especializados, aplicado a través de actividades de apoyo familiar y promoción social

[12] Los siete pilares y las correspondientes condiciones, definidas también como metas a ser cumplidas a lo largo de 24 meses de duración del *Programa Puente*, son los siguientes: *identificación* (inscripción en el registro civil, cédula de identidad, Ficha CAS vigente, situación militar al día, documento de antecedentes regularizado, inscripción en el registro nacional de portadores de deficiencia), *salud* (inscripción en salud primaria, control prenatal, vacunas al día, control de salud de los niños, papanicolau al día, control de método anticonceptivo, controles de salud del anciano, control de enfermedades crónicas, rehabilitación, información sobre salud y cuidados propios), *educación* (educación preescolar, cuidados infantiles, frecuencia de asistencia al colegio, benefícios a la continuidad escolar, niños hasta 12 años que saben leer y escribir, inserción en la escuela de niños con deficiencias, adultos responsables por la educación, actitud positiva frente a la educación, adultos que leen y escriben), *dinámica familiar* (resolución de conflictos, normas claras de convivencia, distribución equitativa de las tareas del hogar, conocimiento de recursos comunitarios, cuidado ante la violencia intrafamiliar, visita a menores internos, apoyo para la rehabilitación de jóvenes privados de libertad), *habitabilidad* (situación habitacional clara, postulación a un programa habitacional, agua no contaminada, sistema de energía, sistema de eliminación de desechos, casa vedada, dos piezas habitables, camas equipadas para cada miembro de la familia, equipamiento para la alimentación, sistema de eliminación de la basura, entorno de la habitación sin contaminación, subsidio de agua potable), *trabajo* (al menos un adulto trabajando, frecuencia escolar de niños que trabajan, inscripción del desocupado en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral) y *renta* (postulación al Subsidio Único Familiar (SUF), al auxilio familiar, al PASIS, alcance de renta sobre la línea de la indigencia, presupuesto doméstico organizado).

realizadas con las familias beneficiadas, con el objetivo de alcanzar las metas programadas.

Bien distinto es el *Programa Jefas y Jefes de Hogar* (2000) de Argentina, definido desde siempre como un programa de incentivo al empleo, destinado explícitamente a clientela desocupada[13] y teniendo por contrapartida de los beneficiarios el trabajo en proyectos comunitarios o en actividades de capacitación. El programa incluye también condiciones requeridas en los campos de la educación y la salud.

Aunque no esté entre los estudios de casos aquí considerados, regístrese que el programa argentino de *Familias para la Inclusión Social* se acerca más a los programas brasileños o mexicanos, pero es similar al programa chileno en lo que respecta a ciertas acciones de apoyo social familiar. Creado en 2006, *Familias para la Inclusión Social* destina beneficios monetarios y apoyo familiar a las familias vulnerables, con condiciones para las áreas de educación y salud de niños y adolescentes. Las familias beneficiarias del primer programa pueden transitar hacia el segundo de acuerdo con sus conveniencias y situación social (Golbert y Giacometti 2007).

El Cuadro Nº 2 registra las principales informaciones de diseño de cada uno de los programas citados.

Algunas diferencias entre los programas merecen ser destacadas. Desde luego, los plazos de permanencia. Mientras los programas mexicano y chileno operan con plazos bastante determinados, los programas argentino, brasileño y hondureño operan sin plazo alguno (a no ser la permanencia de los requisitos de renta y edad escolar de los hijos, o la condición de desocupado, en el caso del programa argentino). Son muchas las implicaciones de una u otra opción, tanto en relación a los recursos y capacidades de los programas, como en relación a las percepciones y comportamientos de los beneficiarios. Otra diferencia importante se refiere al incentivo educacional: si cubre o no la enseñanza media (como es el caso de los programas mexicano y chileno) o solamente la educación fundamental; y si estimula o no la aprobación escolar (y no solamente matrícula y frecuencia). En el caso mexicano, por ejemplo, el valor de los beneficios es progresivo, aumentando a medida que el estudiante avanza en los niveles de escolaridad; además de esto, es significativamente mayor en el caso de la enseñanza media.

---

[13] Por definición, el beneficiario es el desocupado, no el pobre o vulnerable, concepto que diferencia totalmente el programa argentino de los otros PTC de la región. En términos del perfil real de los beneficiarios, las diferencias no son significativas, ya que la mayoría de los beneficiarios pertenece a los primeros deciles de renta de la población (Golbert y Giacometti 2007).

Cuadro Nº 2
PTC–PROGRAMAS SELECCIONADOS: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO

Programas	*Intervención nuclear*	*Componentes*	*Condiciones*	*Plazos de permanencia*
Oportunidades (México)	Educación (básica y media) Salud Nutrición	Subsidios Material escolar Distribución de alimentos Salud del anciano Patrimonio (joven)	Educación: matrícula, frecuencia y aprobación Agenda salud	3 años + 1 año (urbano) 2 años (urbano)
Bolsa Familia (Brasil)	Educación (fundamental) Salud	Subsidios Básico (familia pobre sin hijos) Variable (familia pobre con hijos)	Educación: matrícula y frecuencia Agenda salud	Sin plazo
Puente/ CHS (Chile)	Identidad Educación básica y media Salud Trabajo Renta Situación habitacional Dinámica familiar	Subsidio familiar (bonos) Apoyo psicosocial Subsid. monet. garantizados (SMG) Acceso prioritario a programas públicos	Cumplimiento de 53 metas (24 meses)	2 años (urbano) 3 años (urbano)
Jefas de Hogar (Argentina)	Trabajo		Trabajo en programas de capacitación/empleo Educación: matrícula y frecuencia Agenda salud	Sin plazo
PRAF II (Honduras)	Alimentación Educación (fundamental) Salud Capacitación Microempresa Mujer Anciano	Subsidios Escolar Material escolar Materno infantil Anciano Programa Diseño Integral de la Mujer Proyecto Piloto–Subsidio Familiar	Escuela: matrícula, frecuencia y aprobación Agenda salud	Sin plazo

Fuente: elaboración propia.

Hay también variaciones significativas entre los programas en relación a sus dimensiones, cobertura de la población-objetivo, valores de los beneficios y gasto, como registra el cuadro siguiente para los cinco países tomados como referencia.

Cuadro Nº 3
PTC. PROGRAMAS SELECCIONADOS: PRINCIPALES DIMENSIONES

Programa	*Nº familia/benef.*	*Cobertura % familias elegibles*	*Valor mensual del beneficio*	*Gasto PIB %*
Oportunidades (México)	5 millones de familias 2,5 millones beneficiarios	100% de familias en pobreza alimentaria	US$ 10,5-20,9 beca educación primaria US$ 30,5-39,1 beca educación secundaria US$ 50,0-66,4 beca educación primaria Techos US$ 95 (educación básica) US$ 162 (educación media)	0,5%
Beca Familia	11,2 millones de familias 2,5 millones beneficiarios	100% de familias indigentes	US$ 25 (beneficio básico) US$ 7,5-22,5 (benef. variable x <nº de hijos Techo US$ 49,00 valor medio mensual US$ 36	0,4% (2006)
Puente Chile	225 mil familias	100% de familias indigentes	Bono de protección mensual (2005) US$ 19,21 (US$ 14,67 /1º y 2º semestre) US$ 10,67-7,02 (tercer y cuarto semestre) Valor medio mensual US$ 46	0,2%
Jefas de Hogar Argentina	2,5 millones de jefas/jefes	12% de famílias pobres 42,3% de familias indigentes 20% total de familias 12% PEA	US$ 50	1% (2003)
PRAF II Honduras	205.203 familias 628.475 beneficiarios (2005)	100% de familias indigentes	US$ 3-5 (escolar) US$ 4 (salud) US$ 4.000/año para la escuela US$ 6.000/año para la escuela	0,2% (2001)

Fuente: elaboración propia.

Los valores correspondientes tanto al gasto total como a los beneficios tienden a ser modestos, aunque sea amplia la variación entre los países. Como muestra el cuadro anterior, entre los países examinados tanto el gasto total como los PTC varía de 0,2% a 1% del PIB. La proporción es pequeña, pero el gasto no es trivial y, en algunos casos, disputa recursos con las políticas sociales sectoriales. En México, por ejemplo, el presupuesto de *Oportunidades* representa aproximadamente un quinto de la parte del presupuesto del Ministerio de Educación no comprometida con salarios, y equivale a porcentuales de entre 15% y 17% del presupuesto total federal de educación (Reimers et al. 2006).

Entre los diferentes países existe una amplia diferencia entre los valores de los beneficios, y los valores mensuales medios, los que varían entre US$ 10 y US$ 50. El valor más alto registrado corresponde al subsidio para la educación media del *Programa Oportunidades*, que se acerca a US$ 200 mensuales.

En la mayor parte de los casos, los valores de las transferencias son insuficientes para sacar a las familias de la pobreza. Sin embargo, sus impactos en la reducción de la privación son importantes, especialmente para las familias de pobreza extrema, para las cuales la renta de los PTC representa una parte considerable de la renta familiar, cuando no la renta total (Ver Soares et al. 2007).

Con esta información, nos interesa pasar de inmediato a los resultados de los PTC, tal como están registrados por las innumerables evaluaciones a que han sido sometidos.

Resultados modestos y no concluyentes

Los PTC han registrado resultados bastante heterogéneos y contradictorios. En general, se muestran positivos y significativos en términos de mejoría del consumo de las familias y de acceso a los servicios sociales a los cuales se ligan las condiciones. Pero tienden a ser poco concluyentes con respecto a los objetivos mayores de los programas, que son la efectiva reducción de la pobreza y el aumento del capital humano de las generaciones jóvenes. De todos modos, el tema es altamente controvertido, objeto de un continuo debate entre defensores y críticos de los PTC.

De manera casi consensual, el amplio conjunto de estudios e investigaciones de evaluaciones de los PTC (Fiszbein 2006; Shady 2006; Cohen y Franco 2006; World Bank 2006a; Palma y Urzúa 2005; Villatoro 2005; Serrano 2005; Behrman et al. 2005; Rawlings y Rubio 2003; Banco Mundial 2003) registra especialmente los siguientes resultados positivos de los mismos:

- Los PTC son bien focalizados en las familias pobres.
- Las transferencias contribuyen a establecer un piso mínimo de consumo para estas familias.[14]
- Los efectos de desincentivos al trabajo parecen ser pequeños.
- Los programas tienden a promover un aumento en la utilización de los servicios de salud (acceso consultas)[15] y de educación (matrículas y frecuencia

[14] Por ejemplo, el aumento de consumo del orden de 13% en la RPS de Nicaragua y de 15% en Colombia (Shady 2006). México y Honduras también registran aumentos significativos, como se comenta más adelante.

[15] Shady (2006), sobre la base de informaciones referentes a México, Nicaragua, Honduras, Colombia y Brasil, se refiere a algunos servicios de salud: por ejemplo, crecimiento de 23% a 33% en Colombia y de 20% en Honduras en el control de crecimiento de niños; aumento en 16% a 18% en la probabilidad de controles preventivos en adultos, en el caso de México. Por otra parte, no se verificó aumento en las tasas de vacunación.

de asistencia),[16] y tales efectos son más amplios para aquellos grupos con mayores retrasos.[17] En este sentido, los PTC contribuirían a una reducción de la «desigualdad de oportunidades» (Shady 2006).

- Hay evidencias de aumento en las inversiones productivas de las familias.[18]
- Son poco concluyentes los resultados respecto de la reducción del trabajo infantil (Shady 2006; Cohen y Franco 2006; Cardoso y Portela 2003).

Ya en relación a los *objetivos finales*, los resultados de las evaluaciones de los PTC son más heterogéneos, menos generalizables y, en algunos casos, claramente ineficaces. No es por casualidad que se concentren aquí las controversias más acérrimas acerca de los programas.

Varios países registran efectos de los correspondientes PTC *en la disminución de la intensidad de la pobreza en el corto plazo* (Bourguignon et al. 2002; Morley y Coady 2003; Skoufias y McClafferty 2001).

Los indicadores de consumo son poco concluyentes: cuando se trataba de programas como el *Bolsa Familia* (Brasil) y el *Bono Solidaridad* (Ecuador), los programas no produjeron variaciones significativas en el nivel de consumo agregado de las familias. En cambio, en el *Oportunidades* (México) y en el *Familias en Acción* (Colombia), la aplicación de los programas aumentó el nivel de consumo de las familias beneficiadas.

También la reducción de la desigualdad ha sido atribuida, en parte, a los PTC, especialmente en países de renta media como Brasil y México. No es necesario decirlo, pero aquí se trata del efecto de la reducción de la pobreza actual, sin indicaciones sobre la sustentabilidad de tal impacto en la ausencia del beneficio. Hay consenso al respecto de esto, pero también se reconoce que este es un resultado de los PTC de innegable importancia, aun mayor en países de renta media y media alta, «donde la desigualdad es generalmente elevada y la pobreza tiende a ser más sensible a la reducción en el grado de desigualdad

---

[16] El aumento en las matrículas escolares entre los beneficiarios de los diferentes programas fueron los siguientes: en Ecuador (Bono de Desarrollo Humano) cerca de 10%; en Brasil (Bolsa Familia Escuela) cerca de 3,0%; en México, 2,7% en general y 11,1% en la zona rural; en Colombia, cerca de 2,1%; en Honduras, 3,3; en Nicaragua, 17% (Shady 2006).

[17] Mayores efectos positivos sobre las matrículas escolares fueron registrados en países con menores tasas de matrículas (por ejemplo, el impacto de los PTC en las matrículas de enseñanza primaria fue seis veces mayor en Nicaragua que en Brasil o México) y en familias más pobres (Nicaragua, México, Honduras y Ecuador) (Shady 2006).

[18] En el caso de los beneficiarios de *Oportunidades* (México) se verificó inversión en activos productivos (microempresas y producción agrícola) del orden de 25 centavos de cada peso recibido (Shady 2006).

(para un mismo nivel de renta) que al crecimiento económico (manteniendo la desigualdad constante)» (Vera Soares et al. 2007:4).[19]

Es en la dimensión del *aumento del capital humano* que los resultados de los PTC se muestran muy poco efectivos o, en la mejor de las hipótesis, no concluyentes. Shady (2006), resumiendo las evidencias encontradas por las evaluaciones hasta entonces disponibles, afirma al respecto:

- Son contradictorias las evidencias sobre impactos en la mejoría del estado nutricional de los niños.[20]
- Solo un programa (*Oportunidades*) registró efectos de reducción de mortalidad y morbilidad infantil.
- En educación, además de aumentos poco significativos en los años de escolaridad,[21] los PTC no provocaron un mejor desempeño escolar en las pruebas estandarizadas.

Los irrisorios resultados educacionales llaman particularmente la atención. En una cuidadosa y extensa investigación, revisando en el área educacional los resultados de evaluaciones de nueve programas,[22] Reimers et al. (2006) demostraron que los PTC:

- Promueven el aumento de las *tasas de matrícula* solo cuando estas son muy bajas, en países y/o en grupos especiales de la población escolar. En países y/o grupos de cobertura educacional alta, los costos de las matrículas adicionales tornan el PTC muy inefectivo.[23]

---

[19] No todos los programas fueron evaluados bajo estos aspectos. Por otro lado, se debe tomar en cuenta que diferencias de diseño, cobertura y valores distribuidos están naturalmente entre los factores que explican las diferencias de los impactos de los PTC en la pobreza y la desigualdad.

[20] En Brasil y en Honduras, las evaluaciones hasta ahora disponibles no registraron mejoría nutricional. Por otra parte, entre los beneficiarios en Colombia, los niños de las áreas urbanas menores de 2 años eran 0,78 cm más altos que los pertenecientes a familias no beneficiarias, mientras que en el área rural crecieron 0,75 cm más. En el área rural, los niños de 2 a 6 años eran 0,62 cm más altos que los no beneficiarios. En relación al peso, los niños beneficiados de 2 a 4 años pesaron 300 gramos más en el área rural y 500 gramos más en el área urbana. En Nicaragua, la prevalencia de la desnutrición en niños hasta 5 años cayó un 53% (De la Brière y Rawlings 2006).

[21] En el caso de México, los niños beneficiarios registraron cerca de 0,2 años más de escolaridad.

[22] Correspondientes a los siguientes países: Bangladesh, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Malawi, México y Nicaragua.

[23] Puesto que la transferencia se distribuye entre muchas familias que habrían enviado a sus hijos a la escuela aun sin el beneficio. Un buen ejemplo de ineficiencia es la del *Progresa/Oportu-*

- Tienden a promover el aumento de la *asistencia escolar* especialmente en países o grupos que exhiben bajas tasas de la misma, siendo el resultado inexpresivo cuando las tasas medias ya son altas.[24]
- Producen modestos efectos positivos sobre las *tasas de deserción*, *repetición* y *promoción escolar*.[25]
- No producen efectos positivos diferenciales en el *aprendizaje de los alumnos*.[26]

Estas son conclusiones y resultados que, en buena medida, cuestionan los presupuestos de los PTC, en particular el referido a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano.

2. PTC y estrategias de reducción de la pobreza

¿A cuál estrategia de enfrentamiento de la pobreza corresponden los PTC?

Los programas de transferencias monetarias enfocados y dirigidos hacia las familias pobres no son de ninguna manera inéditos en la región, ni siquiera las condiciones o contrapartidas en los campos de la educación y de la agenda de salud. Recuérdese por ejemplo el SUF (Subsidio Familiar Único), vigente en Chile desde la reforma liberal de la asistencia social de 1981.[27] El carácter innovador de los PTC, casi en forma unánime señalado por la literatura (Davis 2003), residiría por lo tanto mucho más en el conjunto y en la articulación de las diferentes características, que propiamente en una de ellas en especial.

---

nidades, que promovió un aumento de solo un 1% en las matrículas de enseñanza primaria, de 97% a 98%, vale decir, «97 niños necesitan ser pagados para inducir que un único niño adicional se matricule, a un costo de US$ 9.700 por año» (Janvry y Sadoulet 2003, citados por Reimers et al. 2006).

[24] Aumentos de entre 20% y 30% fueron verificados en Bangladesh y en Nicaragua, mientras que efectos modestos o nulos fueron registrados en México, Colombia y Honduras.

[25] La tasa de progresión aumentó en 8,5% en Nicaragua; en Guatemala, el aumento de la tasa de promoción de los alumnos beneficiarios fue inexpresiva.

[26] En pruebas normalizadas, el 20% de los estudiantes que no recibía el beneficio del *Progresa/Oportunidades* alcanzó mejores puntajes de desempeño, mientras que ninguno de los beneficiaros alcanzó un puntaje elevado.

[27] El SUF (Subsidio Único Familiar) es un auxilio económico destinado por el Estado a las madres, padres o tutores carentes de recursos (bajo la línea de la pobreza) y que tengan a su cargo a menores de hasta 18 años. Entre otras condiciones, el beneficio está condicionado a la comprobación de la frecuencia escolar de los mayores de seis años y de los controles de salud de los niños de hasta seis años de edad. Recientemente, la nueva ley del SUF decretó el acceso automático de mujeres no contribuyentes de la previsión social que tienen hijos pequeños y cuyas familias se encuadran en los 40% de menores rendimientos de la población. La modificación legal forma parte de las iniciativas del sistema de protección integral a la primera infancia denominado *Chile Crece Contigo*, iniciado en el gobierno de Michelle Bachelet.

Objetivos, supuestos, conceptos principales

Los PTC buscan combinar un doble objetivo: el alivio inmediato de la pobreza (objetivo de corto plazo) y la reducción de la pobreza futura a través del aumento de capital humano de los miembros más jóvenes de las familias por medio de la inversión en nutrición, salud y educación (objetivo de largo plazo).

Muchos ven en esta combinación de objetivos una de las novedades de estos programas ya que, yendo más allá de la mera distribución de recursos y de la intervención ad hoc para mitigar la pobreza actual, los PTC buscarían romper el círculo vicioso de reproducción generacional de la pobreza al promover, a través del incentivo monetario y de las condiciones impuestas, la inversión en el capital humano de las generaciones más jóvenes. De esta forma, ellas estarían siendo preparadas para disputar en el futuro, con el más alto grado de productividad, y por lo tanto mejores salarios, su inserción en el mercado del trabajo. Es decir, habrían aumentado sus probabilidades de no ser pobres cuando adultos.

La *teoría del capital humano* no es, sin embargo, ni el único ni el exclusivo fundamento teórico en que se apoyan los objetivos de los PTC. Presente en la argumentación de gran parte de los programas de la región, la teoría del capital humano convive, y de manera no siempre exenta de tensión, con varios otros principios y orientaciones normativas, entre los cuales destacan:

- El enfoque de los *derechos sociales*, explicitado también como derechos humanos, derecho a la inserción/inclusión social o, más ampliamente, derechos de la ciudadanía.[28]
- *La concepción multidimensional de la pobreza*.[29]
- El enfoque del *«manejo social del riesgo»*.
- El enfoque del *capital social*[30] y los desarrollos teóricos de Amartya Sen, referentes a la ampliación de las *capacidades básicas* y a la expansión de las *libertades y autonomía de las personas*, como se verifica en las justificaciones de los programas chileno y mexicano (Raczynski 2007; Cohen y Villatoro 2006).

---

[28] En esta perspectiva, más que incentivos, el recurso monetario y las condiciones son justificados como garantías de acceso a ciertos *mínimos sociales* de derecho universal básicos en los planos de la alimentación, nutrición, educación, salud y situación habitacional, etc. *Puente/Chile Solidario*, de Chile, tal vez sea el programa en que más explícita y coherentemente se presenta así.

[29] Las condiciones o, como en el caso de *Puente*, en Chile, las 53 metas son entendidas no tanto como inversión para el futuro, sino como horizontes diversificados de enfrentamiento de la pobreza, ya que esta es multidimensional y no se restringe únicamente a la carencia de renta.

[30] Entendido como la trama de relaciones de interacción recíproca entre familias y comunidad, por lo tanto, uno de los dos criterios de dimensionamiento del bienestar social.

Obviamente, existen variaciones entre los países y los programas, ya sea en el peso a que atribuyen a cada uno y al conjunto de estos enfoques, o en los grados de coherencia o tensiones con que tales supuestos se expresan en los diseños y operaciones de los programas.[31] Se dan también las conocidas distancias entre las bases normativas y teóricas, y entre el diseño y operatividad de los programas. De todos modos, es posible reconocer en los PTC por lo menos la aspiración a un enfoque más amplio e integrado tanto de la pobreza como de las formas de su reducción, enfoque que distinguirían tales programas respecto de las concepciones estrechas de la mera distribución ad hoc de dinero en situaciones de emergencia.

La definición de la *naturaleza y ámbito del subsidio* es también indicativa de las concepciones más o menos integradas de los incentivos y resultados esperados de los PTC. En efecto, aunque el incentivo a la demanda esté por definición siempre presente, el subsidio a la oferta –recursos monetarios destinados a incentivar la mejoría de los servicios sociales a los cuales se vinculan las condiciones– está presente en algunos de los PTC de la región, como se da en los casos de Honduras, Jamaica y Nicaragua (Cohen y Franco 2006; Franco 2008).

Hay aquí dos cuestiones presentes en el debate acerca de los PTC. Por un lado, la garantía de la oferta: obviamente, los equipamientos sociales deben existir y estar al alcance de las familias que, de otro modo, no tendrían cómo cumplir las condiciones. Por otro, una cuestión de fondo referente a la evaluación de la capacidad y suficiencia de los incentivos: el reconocimiento de que el mero incentivo a la demanda es insuficiente para garantizar un buen desempeño escolar o en salud, de manera de requerir ser completado por una mejoría cuantitativa, pero especialmente cualitativa de la oferta. Este punto es crucial y su reconocimiento refleja seguramente un promisorio alargamiento de la concepción y del esfuerzo de superación de las muchas de las lagunas y límites indicados por las evaluaciones antes comentadas.

El subsidio monetario es de regla general, pero algunos PTC actúan también en el *campo psicosocial* por medio de actividades de promoción, apoyo y desarrollo social realizadas directamente con las familias, como se da en el caso del programa *Puente* de Chile. Más que alternativa u oposición al subsidio monetario (Cohen y Franco 2006), el trabajo social directamente con las familias expresaría el reconocimiento de que las situaciones de indigencia y pobreza involucran, en una urdimbre de difícil superación, aspectos materiales, pero también otros no materiales y sí, en cambio, psicológicos.[32]

---

[31] Recuérdese, por ejemplo, la tensa convivencia entre la lógica del derecho social y el establecimiento de planos y condicionalidades.

[32] Es decir, «se reconoce crecientemente la urgencia de incluir las dimensiones no materiales de la pobreza que suelen venir aparejadas con las situaciones de carencias de ingreso e insatisfacción

Finalmente, entre las características de concepción y diseño de los PTC está también la participación social, presente de una manera u otra en casi todos los programas. Consejos locales, con la participación de la comunidad y de autoridades, son los más comunes, pero en algunos programas, como en el *Oportunidades*, el colectivo de beneficiarios participa de acciones del mismo programa, entre ellas, la selección de nuevos beneficiarios.

Cuadro Nº 4

PTC. OBJETIVOS, CONCEPCIONES Y PRINCIPALES CONCEPTOS: CARACTERÍSTICAS GENERALES Y VARIACIONES NACIONALES

Dimensiones	*Características generales*		*Variaciones nacionales adicionales*
Objetivos	Corto plazo: alivio inmediato de la pobreza Largo plazo: acumulación de capital humano (inversiones)		Habilitar acceso al SPS (Chile) Capacitación/reinserción laboral (Argentina)
Concepción Fundamentos	Teoría del capital humano		Lógica del derecho social (Brasil, Chile) Enfoque de las capacidades (Chile, México)
Subsidio	Subsidio a la demanda		Subsidio a la demanda y a la oferta
Beneficios	Subsidio monetario condicionado Valores individualizados según condición		Subsidio incondicional (Brasil –para familias sin hijos) Auxilio a ancianos (Chile, México) Alimentación (Honduras, México)
	Subsidio monetario condicionado	Apoyo psicosocial	Actividades de promoción social directamente con las familias
Beneficiario	Familia –unidad de renta/intervención beneficiaria (miembros no individualizados)		Individualización del anciano (Chile, México) Individualización del joven (México)
Receptor	Mujer –jefa o no– receptora		-
Participación social	Consejos locales		Colectivos de beneficiarios (Colombia, Nicaragua) Participación de beneficiarios en la selección/supervisión (México)

Fuente: elaboración propia.

Resumimos en el Cuadro Nº 4 las principales características indicativas de los objetivos supuestos y principales conceptos orientados de los PTC, tanto los generales, comunes a casi todos los programas, como las variaciones adicionales, presentes en algunos países.

de necesidades básicas, tales como la identidad y pertenencia grupal; la confianza en las capacidades de emprender acciones, el hecho de tener opinión y poder expresarla; el hecho de tener expectativas, demandas y aspiraciones con respecto a determinadas oportunidades o estándares de bienes y servicios a los que se tiene acceso; el anhelo de ser reconocido, respetado y tratado con consideración. En pocas palabras, no ser únicamente víctima de los acontecimientos positivos y negativos de la vida, sino también visualizar alternativas de acción, poder elegir, actuar e influir sobre las decisiones colectivas. En términos de políticas de superación de la pobreza, es fundamental considerar aspectos socioculturales, tramas de relaciones sociales, asociatividad, juicios, estados de ánimo y lógicas que orientan las conductas de los sectores pobres» (Asesorías para el Desarrollo 2002:12).

En buena medida, la evolución teórica y normativa de los PTC reflejan los cambios en las sucesivas estrategias de combate a la pobreza dominantes en la región desde la década de 1980 en adelante.

PTC y estrategias generales de enfrentamiento de la pobreza

¿Cómo se encuadran los PTC en las sucesivas estrategias de enfrentamiento de la pobreza dominantes en la región desde la década de 1980?

La literatura se refiere a los PTC de primera, segunda y tercera generación, llamando la atención o valorizando un cierto perfeccionamiento de los mismos a lo largo de su evolución reciente, sea en materia de concepción, sea especialmente en relación a los diseños y mecanismos operacionales que habrían producido mejorías en materia de focalización, articulación de políticas y, en particular, efectividad. En su evolución, los PTC habrían superado por lo menos dos concepciones anteriores, presentes en ALC desde los programas de ajuste y reformas de la década de 1980.

Por un lado, la visión propia del radicalismo liberal, tendiente a reducir la política contra la pobreza a la estrecha estrategia de protección temporaria de los grupos pobres actuales, identificados solamente por medidas de pobreza de renta. En general, se trataba de programas extremadamente focalizados y apoyados en pruebas de medios, prácticamente reducidos al subsidio monetario, aun cuando se decía y alardeaba que estaban insertos en la «red social de emergencia» o en la «red de seguridad social» (por ejemplo, la estrategia chilena bajo el régimen de Augusto Pinochet).

Por otro lado, el primer grupo de programas de transferencias condicionadas, si bien apuntando a objetivos de reducción de la pobreza futura (a través del estímulo a la educación y la salud de las generaciones más jóvenes), tendió a restringir el enfrentamiento de la pobreza solamente por medio del subsidio directo y a las condicionalidades en salud y educación.

En la década de 1980, en medio de la crisis y de las políticas de estabilización, las estrategias latinoamericanas de enfrentamiento de la pobreza se pautaron por el modelo *fondo social de emergencia* o *red de protección social* (*safety net*). Los fondos de emergencia o de inversión social[33] constituyeron

[33] En la definición del Banco Mundial, los fondos sociales son organismos que financian pequeños proyectos según la demanda y son administrados por la comunidad o actores locales. Entre las principales características están su autonomía administrativa, la concentración de los recursos en áreas pobres; la orientación por criterios de eficiencia, bajos costos, evaluación y transparencia; y el cofinanciamiento por parte del beneficiario.

un mecanismo importante para la captación de recursos no presupuestarios, nacionales o internacionales, así como para introducir agilidad y modernidad en las máquinas públicas no siempre preparadas para actuaciones rápidas y no burocratizadas. A su vez, las redes de protección social se componían principalmente de dos grupos de programas: *subsidio al consumo alimenticio* (precios subsidiados, distribución de alimentos en especie, tales como canastas básicas o leche, *vouchers*, bonos o cupones de alimentación) y *programas de empleo mínimo*. En algunos casos involucraban también otras *transferencias monetarias directas* a las personas, con finalidades determinadas (auxilios) (Cohen y Franco 2006).

Para muchos analistas, el modelo *red de protección social* significó una ruptura con estrategias tradicionales de la asistencia social hasta entonces dominantes.[34] Las novedades del modelo radicarían menos en los programas mismos, de ninguna manera inéditos en relación a los antiguos sistemas de política social, y, en cambio, más en la opción por una estrategia estructurada por cuatro vectores principales: la decidida *preferencia por los subsidios a la demanda*; *la focalización estricta* en los grupos pobres, obtenida por metodologías objetivas de medición; la opción por los beneficios asistenciales en especie (*cash benefits*); y la oferta de un conjunto articulado y simultáneo de programas, la *red de protección social*, supuestamente destinados a proteger momentáneamente a los grupos pobres contra los más serios riesgos sociales, en especial aquellos afectados por las políticas de estabilización de la década de 1980. Junto con la focalización, la privatización y la descentralización, constituirían aquellos las líneas maestras de estructuración de la intervención pública en el campo social (Jorgensen y Van Domelen 2000; Draibe 1994).

Inaugurada con la radical reforma social chilena de inicios de la década de 1980, el nuevo enfoque de enfrentamiento de la pobreza, como era de esperarse, se implementó de varias formas en la región. Bolivia es la que registra, en 1986, la creación del primer Fondo Social de Emergencia, financista y gestor de la red de programas de emergencia para los grupos pobres. Se inaugura allí también el «modo aislado», vale decir, en que fondo y red están inscritos en un circuito propio y autónomo de la máquina pública, generalmente centralizado en el más alto nivel de decisiones del país (Presidencia de la República) y operando a través de reglas excepcionales, casi siempre justificadas por la

[34] Orientadas en general por la preferencia por subsidio a la oferta (de los servicios sociales públicos o privados) e implementadas por mecanismos relativamente imprecisos en la focalización, utilizando en general la autodeclaración de renta, y todavía caracterizadas por una gran fragmentación y discontinuidad de los programas, así como por los bajos grados de integración entre los programas asistenciales y entre estos y los programas sociales en general.

emergencia (Draibe 1994). Apoyada financieramente por el BID y por el Banco Mundial, ya bajo la denominación de Fondo de Inversión Social y con énfasis en la generación de empleo, la iniciativa se multiplicó rápidamente por la región que, una década después, contaba ya con 20 fondos principales y activos (Siri 2003).[35] Además de la experiencia boliviana, tuvo gran repercusión la experiencia mexicana con el Pronasol (1989-1994), tanto debido a los aspectos positivos como a los negativos.

En resumen, la protección de los grupos más vulnerables, la reducción de los riesgos sociales, la corresponsabilidad de los beneficiarios y el requisito de contrapartidas en determinados programas fueron los ingredientes constitutivos de esta estrategia de reducción de la pobreza.

Aunque se reconozca que los fondos sociales constituyen una interesante tecnología social y que además contribuyeron para introducir en el área social agilidad, patrones de gestión y eficiencia, así como iniciar una cultura de diagnóstico, las evaluaciones de estas políticas señalan también el paralelismo y la fragmentación institucional con que tendieron a operar; el hecho de no destinarse a sacar a las personas de la pobreza, en el corto y mediano plazo, la fragmentación de su acción a través de proyectos de pequeñas dimensiones y, sobre todo, los problemas de inequidad y de ausencia de sustentabilidad de los mismos (Cohen y Franco 2006; Siri 2003; Reddy 1998; Draibe 1994).

En la década de 1990, en medio de la consolidación de la democracia en casi toda la región, con las más favorables condiciones internacionales y en plena mejora de la situación en la mayor parte de los países latinoamericanos, se pueden observar cambios en las estrategias de enfrentamiento de la pobreza. Es posible identificar por lo menos dos orientaciones, no necesariamente excluyentes, en este movimiento de transformación.

- La evolución del concepto y de las orientaciones prácticas de las *safety net* de finales de la década de 1990 en adelante, con refuerzo y ampliación del paradigma, conforman las actuales estrategias de reducción de la pobreza orientadas por el principio de *manejo social del riesgo* y las redes

[35] Se pueden citar los siguientes países y correspondientes fondos: Belice (SIF, 1997-), Bolivia (FSE/FIS 1987-1995), Chile (FOSIS, 1991-1995), Colombia (Red de Solidaridad Social), República Dominicana (PROCOMUNIDAD, 1995-1996), Ecuador (FISE, 1991-1995), El Salvador (FIS, 1990-1995), Guatemala (FIS/FONAPAZ 1992-1996), Guyana (SIMPAP, 1990-1996), Haití (FAES, 1995-1996), Honduras (FHIS, 1991-1996), Jamaica (FIS, 1997-), México (PRONASOL, 1989-1994), Nicaragua (FISE, 1991-1996), Panamá (FES, 1991-1995), Paraguay (PROPAIS, 1996), Perú (FONCODES, 1991-1996), Uruguay (PRIS/FAZ, 1991-1995) (Siri 2003; Cohen y Franco 2006).

permanentes de seguridad social[36] (Holzmann y Jorgensen 2000, 2003; Sojo 2003, 2004).

- La concepción de *red social básica* que, además de proteger inmediatamente a los grupos pobres, concentra sus beneficios en las poblaciones jóvenes con vistas a romper la reproducción generacional de la pobreza.

A mediados de la década de 1990, los emergentes PTC integran la segunda alternativa. Si en términos generales pocas diferencias los distinguen de la primera, es cierto que constituyen una estrategia más restringida, por lo menos en lo que concierne a la red social que, en el caso de los PTC, tiende a estar restringida a nutrición, salud y educación.

Más recientemente, la emergencia de lo que se ha convenido llamar *programas de tercera generación* parece ampliar las diferencias entre las estrategias. De hecho, superando las estrecheces de una y otra concepción, los PTC de última generación, de los cuales el programa chileno podría ser tomado como parámetro, mantiene los objetivos de largo plazo relacionados con la inversión en capital humano. Pero tienden a apoyarse también en concepciones más amplias de derechos sociales y, más aun, en una visión multidimensional de la pobreza, además de la apuesta en las capacidades de las personas y en el capital social, maximizado a través de las redes e interconexiones entre las personas y la comunidad.

Coherentemente, cambia también la posición relativa del programa de transferencia tanto en el conjunto de los programas prioritarios para la reducción de la pobreza como en relación al sistema más general de protección social. Por un lado, la concepción multidimensional de la pobreza proyecta una red social amplia y diversificada, que teóricamente debería afectar las diferentes dimensiones de la carencia y la destitución, en la cual el programa de transfe-

[36] Tal como ha sido difundida por el Banco Mundial, la perspectiva del Manejo Social del Riesgo (MSR) afirma la vulnerabilidad de las personas, familias y comunidades a diversos riesgos que los afectan negativamente, de modo imprevisible, lo que contribuye a profundizar la pobreza. La protección social adecuada para enfrentar tales riesgos es menos la distribución de una renta mínima y más un conjunto de intervenciones públicas destinadas a promover la mejoría del manejo del riesgo por parte de las personas/familias, a la par del apoyo a los que se encuentran en extrema pobreza. El concepto reposa en una clasificación de las *áreas de la Protección Social* (intervención en el mercado de trabajo, previsión social y redes de protección social), en tres estrategias de enfoque del riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos (*shocks*), en tres *niveles de formalidad del manejo del riesgo* (informal, de mercado y público) y en varios actores (personas, familias, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales). La información asimétrica y los distintos tipos de riesgo gatillan los diagnósticos y las proposiciones de los instrumentos de manejo, que tienen un doble papel: protección de la subsistencia básica y promoción de la disposición al riesgo (Holzmann y Jorgensen 2000, 2003). Para una crítica a la estrategia de MSR, ver Sojo (2003, 2004).

rencia pasa a ser uno más entre los que la integran. Por otro lado, red y PTC tienden a ser diseñados y concebidos no como sustitutivos, sino como «puerta de entrada» al sistema más general de protección social, ocupando un lugar propio y determinado, pero de ningún modo el central y único, en la estrategia de superación de la pobreza (Székely 2001; Ferranti y Sedlacek 2001).

Desde luego, las acciones de promoción social directamente con las familias tienden a constituir un eje importante del programa y uno de los determinantes de su éxito. Pero el incentivo a la suficiencia y calidad de la oferta de los servicios sociales universales, así como la integración de las políticas y programas, constituyen dimensiones también cruciales de programas concebidos así.

Si bien es verdad que muchos de los PTC continúan operando según el modo básico (y restringido), ya se puede verificar en varios la intención de avanzar en dirección a la constitución de redes sociales más amplias, aun cuando sean diseñados de manera no tan ambiciosa y compleja como la del *Programa Puente/Chile Solidario*[37] (Cohen y Franco 2006).

Las dificultades para el avance y decantación de tal estrategia son enormes y bien conocidas. Desde luego, debido a los fuertes problemas políticos que afectan a gran parte de los PTC, los que muchas veces son constantes blancos de manipulación electoral. Pero también debido a dificultades reales para el establecimiento de redes sociales y actividades integradas con amplia cobertura de la población pobre. Un programa de esta naturaleza es caro, exige recursos abundantes, complejas y sofisticadas tecnologías sociales, recursos humanos de calidad y buena capacidad de implementación de políticas, desafíos no siempre posibles de ser enfrentados, por lo menos en el corto plazo.

Las evaluaciones de los PTC y los estudios de caso aquí comentados apuntaron sistemáticamente al déficit de intersectorialidad e integralidad de las políticas, como una de las dificultades importantes enfrentadas por los programas. Esto es verdadero inclusive para el programa chileno, aunque este disponga de una tecnología bastante favorable a la integración de la red social. La sección

[37] Con inspiración en el programa chileno, la Prefectura Municipal de Sao Paulo implementó en 2005 el *Programa Acción Familia-Vivir en comunidad*, destinado a beneficiar a familias en situación de alta y muy alta vulnerabilidad social, incluidas tanto las que reciben como las que no reciben beneficios de los programas de transferencia. El programa articula e integra las áreas de trabajo, educación, salud, deporte, cultura, medio ambiente y derechos humanos, operando a través de los CRAF (Centro de Referencia Acción Familia), localizados en cada distrito atendido. El programa moviliza a personas, articula comunidades y redes locales, integra habilidades y saberes, promoviendo el acceso de las familias a la red de servicios públicos gubernamentales y no gubernamentales, en un escenario de ciudadanía activa. La meta del programa es atender a cerca de 337 mil familias, equivalente al 13% de la población del municipio, que viven en barrios periféricos, con acceso precario a la red de servicios públicos gubernamentales y no gubernamentales.

siguiente examina con algún detalle el significado y las dimensiones del problema, bajo la óptica de la constitución de la red social básica en que teóricamente se apoyan los PTC. Se dará especial atención al caso chileno, una experiencia única al respecto.

El lugar de los PTC en los sistemas nacionales de protección social: intersectorialidad, sinergias y «puertas de entrada»

Dos críticas han acompañado sistemáticamente a los PTC: el aislamiento de los programas en relación a los sistemas o mecanismos de protección social en general, y los bajos grados de integración entre las políticas y las acciones, impidiendo ganancias de sinergia en el enfrentamiento de la pobreza. Es sabido que una oferta adecuada y suficiente, aliada a la firme articulación entre los diferentes programas sociales básicos –como salud y educación–, y con los PTC, constituyen una condición del éxito de estos últimos. Programas más recientes y los perfeccionamientos de los más antiguos procuran explícitamente sanar tales límites, como se puede verificar en los programas chileno, mexicano y en el más reciente programa argentino, el *Programa Familias.* Sin embargo, las cuestiones de integración de políticas continúan desafiando a los programas regionales, respondiendo por buena parte de sus modestos o nulos resultados (BID 2001).

La capacidad institucional y la efectividad de las intervenciones públicas dependen de algunas cualidades de las políticas públicas, entre ellas la intersectorialidad o complementariedad de las diferentes acciones iniciadas. Esto es válido sobre todo para las políticas sociales, dado el carácter transversal de la gran mayoría de los problemas sociales.

Es sabido que la acción coordinada,[38] intersectorial y complementaria de intervenciones estatales, implementada por redes tradicionales de servicios públicos, es de difícil viabilidad. Ello, por razones bastante conocidas, casi siempre relacionadas con la propia organización del Estado. Esto, porque las estructuras administrativas y burocráticas estatales tienden a actuar de modo compartimentado, estanco, obedeciendo a distintos estilos y lógicas organizacionales, reflejando también diferentes tradiciones y varias culturas burocráticas.

[38] La coordinación de políticas constituye un proceso político y técnico de naturaleza simultáneamente analítica e instrumental, con el objetivo de *crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos.* Es un proceso que puede ocurrir en diferentes niveles de las políticas y de las estructuras del Estado (coordinación vertical y coordinación horizontal), según distintos alcances (*macro*, *meso y micro*), grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos) (Licha y Molina 2006; Peters 1998a, 1998b; Bardach 1998).

En el caso de determinados programas para la pobreza, una dificultad de este tenor tiende a producir efectos de incluso mayor gravedad. Como es sabido, dado el carácter multidimensional de la pobreza, los programas que pretenden su reducción exigen armazones complejas y bien dotadas de complementariedad entre los diferentes tipos de intervenciones necesarias. No hay modelos únicos que aseguren automáticamente las intersectorialidades y sinergia buscadas. Las variaciones entre países y programas son grandes, así como los resultados de los tipos de coordinación en que se apoyan.

Pero el concepto de intersectorialidad va mucho más allá de la mera simultaneidad de acciones sectorialmente distintas o del concurso de múltiples organismos sectoriales que ocurren por mera yuxtaposición en un dado e igual momento del tiempo. Involucra antes la articulación de saberes y experiencias en la planificación, realización y evaluación de acciones destinadas a alcanzar un efecto sinérgico en situaciones complejas, con el objeto de lograr el desarrollo social (Junqueira 1998). Así concebida, corresponde a una estrategia deliberada de intervención que, para además de los efectos sectoriales de cada política participante, pretende también la apropiación de los beneficios generados por la oportunidad y sinergia de las acciones conjugadas. En otras palabras, la intersectorialidad incorpora y sintetiza las virtudes atribuidas a la coordinación y especialmente a la complementariedad.

3. PTC. Formas cooperativas e intersectoriales de gestión e implementación

La intersectorialidad es la base de la concepción y diseño de los PTC. Interfaces, complementariedades y efectos sinérgicos de la interacción entre las políticas de salud, nutrición y educación, constituirían condiciones necesarias para el logro de los objetivos pretendidos. En el límite, los PTC constituirían un tipo de *política integral* orientada por los principios de la *multidimensionalidad*, *de la focalización*, *del ciclo de vida*, *de la participación* y *de la centralidad en la familia*, que tiende a expresarse en estructuras organizacionales articuladas, ágiles e inteligentes (Engel 2004).

Aunque el enfoque de la integralidad o intersectorialidad sea pertinente, dados los aspectos multidimensionales de la pobreza, no se puede desconocer que su sentido no es consensual entre los formuladores de políticas.[39]

[39] Cohen y Franco (2006) recuerdan por lo menos cuatro acepciones del concepto: el modo integrado de concebir la población objetivo simultáneamente como *productora* (empleo), *consumidora* (de bienes públicos) y *usuaria* (de los servicios sociales públicos); la combinación de

Las investigaciones y análisis de los diferentes PTC han señalado sistemáticamente déficits de intersectorialidad, aun cuando formas de colaboración entre las instituciones son promovidas en los diversos niveles de la implementación (Banco Mundial 2003; Serrano 2005; Raczynski y Serrano 2004; Palma y Urzúa 2005; Draibe 2006a, 2006b). A pesar de las evaluaciones negativas, estos programas han procurado atender, de una manera u otra, los requisitos de integralidad a través de estructuras de articulación y cooperación interinstitucional deliberadamente creadas para esta finalidad, como se ve en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 5

PTC. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA INTERSECTORIALIDAD Y DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

País *Nº de familias/benef.* *Programa*	*Coordinación interinstitucional de carácter horizontal*		*Participación de los beneficiarios (local)*
	Agencias centrales	*Unidad Gestora Regional /Local*	
Chile *Puente/* *Chile Solidario*	Mideplan y Fosis Secretaría Ejecutiva Equipo Superv. Nacional Nivel intraministerial	Coordinación regional Gestor local Prefectura Municipal/ Unidad de Intervención Familiar Agentes del Programa Apoyo Familiar	Red local de Intervención Social (coordinación de la oferta pública y privada existente en el territorio)
Colombia *Programa Familias en Acción-PFA*	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social Nivel Presidencia de la República	Gestor local Prefectura Municipal Agente local del PFA Enlace Municipal (designado por la Prefectura)	Conversatorios Municipales Comités Municipales de Madres Asamblea de Madres
Brasil *Bolsa Familia*	Min. Desarrollo Social Secr. Nac. Renta y Ciudadanía Nivel interministerial Caja Económica Federal	Colaboración de los estados Gestor local Prefectura Municipal	Consejo de Control Social Mixto (exclusivo o no)
México *Oportunidades*	Coordinación Nacional Nivel Ministerial	Comités técnicos estatales Gestor local Unidades de Servicios (titulares, escuela, salud) Punto Centinela (información/conexión en la red)	Asamblea Comunitaria (algunas funciones de ejecución) Comités locales de promoción comunitaria
Nicaragua *Red de Protección Social*	Secret. Tëc- Presidencia Fondo Social de Emergencia Consejo Coordinador Nivel Presidencial Unidad Ejecutora Central	Comité local (interinstitucional) Unidad ejecutora local Coord. salud y educación Colaboración Prefectura Municipal y sociedad civil	Asamblea Comunitaria (algunas funciones de ejecución) Agente local «promotor» (elegido por la asamblea)
Honduras *Programa de Asignación Familiar PRAF II*	Fondo Inver. Social Dirección Ejecutiva Consejo Sup. Admin. Nivel Presidencial	Prefectura Municipal (solo apoyo logístico) Agentes del Programa	No prevista

Fuentes: Draibe (2006a, 2006b); Cohen y Franco (2006).

medidas de mediano a largo plazo, además de las urgencias sociales; la articulación de acciones que enfrenten las consecuencias, pero también las causas de la pobreza; y la búsqueda de sinergia entre sectores y programas sociales.

El cuadro permite verificar las variadas formas y mecanismos institucionales de cooperación e integración de políticas en los PTC, y refleja las principales características organizacionales que los tipifican: *la centralización decisoria y la gestión descentralizada*;[40] *la presencia de unidades gestoras*[41] *y de agentes locales del programa*;[42] *y mecanismos de participación social*.[43]

¿Cuáles son los tipos y niveles de cooperación e intersectorialidad que se hacen posibles por estas estructuras y mecanismos? Si tomamos como referencia la clasificación de Peters (1998a), podríamos tal vez afirmar que, aun en las experiencias más exitosas, los PTC no superaron aún el nivel de la *coordinación*

---

[40] Los PTC, en general, nacieron bajo una fuerte centralización en el gobierno central, coordinados y ejecutados en organismos creados con las respectivas presidencias de la República (Colombia, Nicaragua, Honduras), bajo la dirección del fondo social que financia el programa (Honduras, Nicaragua y, en cierta medida, Chile), o en el interior de un ministerio dado, usualmente acompañados por mecanismos de interacción interministerial (Brasil, Chile, México). Algunos programas cuentan con estructuras intermedias de coordinación y/o gestión, creadas en los estados o regiones (México, Colombia, Chile). En el caso mexicano estas estructuras estatales tienen un perfil técnico, existen en todos los estados y son consideradas por las autoridades del *Programa Oportunidades* como la espina dorsal del programa.

[41] Los PTC necesitan de alguna estructura descentralizada que cumpla las funciones de selección, inventario, reinventario de beneficiarios, controles de las condiciones y otras. Algunos programas (Colombia, Chile y Brasil) se apoyan en una efectiva descentralización de la gestión hacia los municipios mediante convenios de colaboración. Otros crean sus propias unidades locales (*Oportunidades*). Los programas de Honduras y Nicaragua se apoyan en un comité local, formado por personal de las respectivas áreas (salud, educación, etc.). En esos últimos casos, la Prefectura Municipal es colaboradora, como máximo, a través de la proporción de apoyo logístico. Dependiendo de la legislación, la unidad gestora local constituye una estructura exclusiva del programa, incluso donde el gestor local es la Prefectura Municipal. Tal es el caso del programa chileno, cuya legislación determina la creación de la Unidad de Intervención Familiar, con estructura, composición y funciones predeterminadas. Otros programas prevén la creación de un organismo colectivo local sin funciones gestoras (*Bolsa Familia* de Brasil).

[42] Los programas chileno y colombiano cuentan con agentes locales propios: el Apoyo Familiar (Chile) o el Enlace Municipal (Colombia). Estos «funcionarios» pueden ser designados por las autoridades centrales del programa o por la Prefectura Municipal, y cumplen funciones gestoras exclusivas.

[43] Los PTC son muy heterogéneos en cuanto a la participación social (la sociedad, la comunidad y los beneficiarios), variando desde su total ausencia (programa hondureño) hasta formas participativas de comisión de beneficiarios en algunas actividades. El programa colombiano utiliza una metodología participativa para las actividades de inclusión de beneficiarios, seguimiento, información y balances, a través de los *conversatorios municipales* (reuniones de trabajo cuatrimestrales), Comités Municipales de Madres y Asamblea de Madres Titulares. El programa brasileño prevé la actuación de un Consejo Social en cada municipio, pudiendo ser exclusivo del programa o no. Tales estructuras colectivas tienen, en general, funciones de supervisión, control y algunas veces de representación de los beneficiarios (Colombia, México). En pocos casos participan de las actividades de selección/ratificación de beneficiarios, como ocurre en México y Nicaragua.

positiva, restando un buen margen para que alcancen el grado superior de *integración de políticas*.[44]

En el plan del discurso y, en algunos casos de la legislación específica, los programas insisten en la importancia de la intersectorialidad por lo menos en las áreas de sus condiciones. Pero, obviamente, la integración no se obtiene automáticamente de estas medidas. Algunos programas cuentan, aparte del centro decisorio, con organismos de coordinación interinstitucional de carácter horizontal, de los cuales participan representantes de las áreas de salud y educación junto con las autoridades del programa. Tales estructuras son, en general, de nivel interministerial y, más raramente, de nivel regional o estatal. Es sabido, por lo demás que es muy bajo el grado de efectividad intersectorial de organismos de este tipo; si bien son importantes para la generación de consensos, la mayoría de las veces son incapaces de traducirlos en efectiva integración, desde el tope hasta los niveles locales de la prestación de los servicios. Además, muchas veces enfrentan «incompatibilidad» intersectorial (entre ministerios y sus prioridades, por ejemplo).

Las estructuras regionales (estados, regiones o equivalentes), cuando están organizadas de la misma forma (meras reuniones de jefaturas intermedias representantes de sus respectivas áreas), tienden a repetir tales dificultades.

Estructuras de naturaleza técnico-operacional parecerían tener una capacidad mayor para hacer efectiva la intersectorialidad, tanto a nivel regional (como en el caso de México) como a nivel local (como por ejemplo la del programa chileno). Si en ese plano se realizan actividades de cooperación entre los prestadores de servicios sociales (educacionales, de salud, de asistencia social y otros), aumentan las posibilidades de mayor intersectorialidad.

Vale la pena revisar, al respecto, la experiencia chilena. Es verdad que, incluso en este caso, los analistas encuentran déficit de intersectorialidad debido principalmente a las formas tradicionales de trabajo de cada área y sus burocracias (Serrano 2005). Pero, sin duda, el *Programa Puente/Chile Solidario* constituye un caso ejemplar entre los programas de transferencia condicionadas latinoamericanos. Ello, no tanto por sus resultados, sino más bien por el deliberado esfuerzo de diseñar un programa y una metodología de intervención orientados a la superación de la fragmentación institucional, bajo el lema de

[44] Tomando en cuenta los objetivos y los tipos de sinergia que pueden generar, Peters (1998a) distingue cuatro tipo de coordinación que involucran niveles crecientes de interacción de políticas y de inversiones en capital político: *coordinación negativa* (se limita a eliminar obstáculos entre programas), *coordinación positiva* (cooperación para cooperaciones conjuntas), *integración de políticas* (cooperación para metas y objetivos únicos) y *desarrollo de estrategias gubernamentales* (coordinación con el objeto de formas nuevas de gobernabilidad).

intersectorialidad y complementariedad de las políticas. Es bajo este prisma que el programa chileno se estudia aquí.

Sistema *Puente/Chile Solidario*: bases y mecanismos de la cooperación e intersectorialidad

El *Programa Puente* y su esqueleto institucional mayor, el *Programa Chile Solidario* han sido calificados entre los PTC más maduros o desarrollados de la región. Además de apoyarse en una concepción multidimensional de la pobreza y orientarse por los objetivos de largo plazo relacionados a la inversión en capital humano, fueron diseñados y concebidos como efectiva «puerta de entrada» al sistema más general de protección social (Raczynski 2007).

Desde el punto de vista de la institucionalidad, *Chile Solidario* parece apostar por un cambio del concepto institucional de las políticas sociales dirigidas a los pobres, entendiéndolas como un *sistema coordinado de protección social*, concepto que se apoya en una visión sistémica e integral de las demandas sociales y de las respuestas por parte de las políticas públicas.

La intersectorialidad y la integralidad de las políticas y programas sociales fueron perseguidas por el programa desde su concepción inicial. Tanto su estructura organizacional como su metodología de intervención fueron deliberadamente diseñadas y armadas a modo de facilitar la superación de la fragmentación típica de la institucionalidad social, permitiendo la adecuada articulación de los servicios públicos en torno a los objetivos del programa, fortaleciendo aun más las capacidades institucionales de los actores locales (Raczynski 2007; Raczynski y Serrano 2004; Ruz y Palma 2005).

Centralizado en el Ejecutivo central,[45] su gestión es descentralizada y operada por los municipios mediante un convenio de cooperación. Las estructuras técnicas nacionales y regionales responden por la implementación y supervisión del programa (comités técnicos y equipos de supervisión). Los municipios se incorporan por adhesión y la Prefectura responde por la instalación de la unidad local del programa (Unidad de Intervención Familiar, UIF), operada por funcionarios que coordinan, monitorean y supervisan el trabajo con las familias (Fosis 2004). Tal estructura es la base de la gestión local del *Programa*

[45] *Puente/CHS* es de responsabilidad del Ministerio de Economía y Planificación (Mideplan) y es financiado por el Fosis (Fondo de Inversión Social). Convenios de colaboración con otros ministerios y servicios públicos garantizan el acceso preferencial de las familias a los programas y servicios universales.

Puente y está ocupada por técnicos típicos, *apoyos familiares*, que actúan con las familias y con la Red Local de Intervención Social.

En lo que respecta a la intersectorialidad, la articulación del programa con todas las áreas sociales involucradas en las condiciones se hace en los tres planos de la estructura administrativa del país a través de comités de articulación (nacional y regionales) y de la Red Local de Intervención Familiar (municipal).[46] La metodología de intervención del *Programa Puente* se apoya en el trabajo personalizado con cada familia por parte del *apoyo familiar*, cuyo papel principal es el de motivar a las familias para la creación o el restablecimiento de los vínculos entre las personas y las instituciones públicas y privadas que responden por la provisión social en el territorio.

El eje articulado de esta metodología es la aproximación e incorporación de las familias beneficiarias a la red de servicios ofertados por los diversos programas sociales. Por el lado de la oferta, las diferentes instituciones de las áreas de salud, educación, trabajo, habitación, justicia y otras se comprometen, por medio de convenios y otros acuerdos, a dar prioridad a esas familias en la oferta de servicios y beneficios, y a reforzar la red existente cuando sea insuficiente. Por el lado de la demanda, los apoyos familiares y la UIF deben identificar la red existente y asegurar la inserción de las familias según sus necesidades específicas. Esta estrategia de intervención tiene como objetivo principal superar el aislamiento social en que viven las personas en situación de indigencia, ofreciéndoles la información, los recursos y las oportunidades que vengan a atender sus necesidades (Draibe 2006a).

La presencia y acción de los apoyos familiares es crucial, como afirman Ruz y Palma (2005) para *llevar la red social local al beneficiario; apoyar y estimular psicosocialmente a la familia y operar como gestor y activador del proceso de obtención de mínimos sociales por parte de las familias.*[47]

El sistema es complejo, de ahí la natural opción por el formato de *red* que «busca sinergias entre los niveles verticales y horizontales de la administración. Asimismo, también se diseñó una estrategia de apoyo a los gobiernos locales,

---

[46] La Unidad de Intervención Familiar es responsable de la creación de la Red Local de Intervención Social, encargada de coordinar la oferta pública y privada disponible en el territorio, además de cumplir con las tareas iniciales de identificación y selección de las familias, y de su designación a los apoyos familiares.

[47] A lo largo de la intervención, el apoyo familiar opera simultáneamente junto a los beneficiarios y a las instituciones prestadoras de servicios para que sean efectivamente ejecutadas las actividades relacionadas a los mínimos sociales definidos en las 53 metas. Una vez terminada la intervención, se apuesta por la habilitación del beneficiario para hacer uso de los distintos puntos de las redes de apoyo a fin de seguir usufructuando de los servicios y beneficios del sistema de protección social universal.

orientada a promover la sustitución de las lógicas sectoriales por una oferta territorial integrada y pertinente a las realidades locales» (Cohen y Villatoro 2006:199).

Así, cada UIF está apoyada por una Red Local de Intervención compuesta por representantes de las principales instituciones y/o organizaciones públicas o privadas prestadoras de servicios a las familias en extrema pobreza. La tarea principal de esas redes es ofrecer soporte institucional a las familias. Basándose en la oferta programática que cada institución u organización dispone, se les ha propuesto rearticular sus recursos y acciones en función de las necesidades y demandas de las familias que participan del programa. Por lo tanto, el propósito de esa instancia es conformar una red de intervención, vale decir, una red social abierta que integre a diversas instituciones con el objetivo común de dar respuestas a las necesidades concretas de las familias (Fosis 2004). En ese modelo, la coordinación del programa opera en el plano local, en condiciones de que la articulación de servicios públicos y privados de las esferas provincial y regional tienen carácter subsidiario y de apoyo a las redes locales. En las comunas donde no existe oferta suficiente de servicios, cabe a las instancias provinciales y regionales activar los recursos necesarios (Ruz y Palma 2005).

Este tipo de intervención propicia el fortalecimiento institucional local, activando la red social para que oriente sus servicios y beneficios a las familias de escasos recursos en situación de extrema pobreza. En este caso, el soporte más importante de esta estrategia de intervención no es la incorporación de recursos adicionales, sino que el mejor aprovechamiento de los ya existentes (ver www.chilesolidario.cl).

Una característica nada trivial del sistema es la fuerte base legal en que se apoya, la que constituye una característica más general del Estado chileno. En otras palabras, la ley funciona, y las reglas y determinaciones son dotadas de *enforcement*, lo que es vital para el buen funcionamiento del programa en todos los niveles de la estructura estatal, y particularmente para garantizar la intersectorialidad en que reposa.[48]

Algunas lecciones del *Programa Puente*

El *Programa Puente* propone un nuevo enfoque de intervención social basado en el supuesto de que muchas familias se encuentran excluidas de las redes

[48] Este es también un aspecto notable en el sistema español de asistencia social, en el que la fuerza de la ley es la que, en última instancia, garantiza la intersectorialidad, o por lo menos, el esfuerzo conjugado de los varios servicios públicos para el logro de objetivos comunes (Draibe 2007)

sociales y asistenciales existentes, careciendo de condiciones mínimas que les aseguren una calidad de vida digna y adecuada.

Es verdad que no se puede deducir de las virtudes de diseño que el *Programa Puente* no enfrenta dificultades y desafíos. Desde luego, la superación de las condiciones de indigencia constituye un proceso difícil, ya que extrapola los límites del programa la posibilidad de resolver de modo más permanente las capacidades y condiciones de inserción laboral y de habitación. Ruz y Palma (2005) señalan otros problemas de organización y gestión: insuficiencia de la oferta pública, lentitud de las articulaciones –en especial de las verticales–, deficiencias e insuficiencias de la infraestructura inteligente y del sistema de operación de los bancos de datos. No es casualidad que la actual administración chilena haya señalado como metas de perfeccionamiento del *Programa Puente/Chile Solidario* la aceleración de la transición de un sistema basado en condiciones mínimas a un sistema fundado plenamente en la lógica de derechos y el fortalecimiento del soporte conceptual a nivel de la comunidad, de manera de permitir una mayor sustentabilidad del trabajo y su ampliación para otros grupos vulnerables, así como la mejoría de los sistemas y equipamientos de gestión y comunicación.

Sin embargo, no hay duda de que, en buena medida, el éxito hasta ahora alcanzado por el programa reposa en las formas institucionales innovadoras por medio de las cuales buscó enfrentar la cuestión de la intersectorialidad y de la aproximación entre las necesidades de las familias y la oferta de servicios sociales.

Como ya se enfatizó anteriormente, la idea orientadora inicial fue que el *Programa Puente* se constituyese en una puerta de entrada, o de acuerdo a la expresión chilena, en una «ventanilla única» o instancia de acceso al sistema de protección social (Ruz y Palma 2005). El programa se pauta por una intervención que integra la atención y prestación de un conjunto sectorialmente diversificado de servicios sociales, articulando acciones de protección, servicios públicos universales, transferencias monetarias y programas de seguridad social a los cuales los beneficiarios tienen acceso por derecho. Finalmente, hay que destacar que el programa opera con metas claras, de fácil comprensión y comprobación (aunque para alcanzarlas se pueda enfrentar dificultades).

Así, la intersectorialidad fue y es meta y principio de orientación del diseño y operación del programa. Vimos cómo sus estructuras, en todos los planos de gobierno, se apoyan en mecanismos de articulación entre los diferentes sectores de políticas sociales. Pero no cabe duda de que la integración de políticas y la plena intersectorialidad reposan fundamentalmente en dos mecanismos: (i) la aproximación de la oferta de servicios con el trabajo intensivo de apoyo y promoción familiar, mecanismo que además de promover el desarrollo de las familias permite un conocimiento en detalle de sus necesidades y carencias,

convirtiéndose (a través de los apoyos familiares, de las UIE y de las Redes Locales de Intervención) en información para los sectores públicos encargados de atenderlas; y (ii) el sistema de mínimos sociales (expresado en las 53 metas).

Sobre estos últimos vale la pena registrar que la determinación de *mínimos sociales* ha sido abordada sistemáticamente por muchos programas de diferentes países y en las más diversas áreas sociales, con poco éxito. El *Programa Puente* asumió el riesgo e identificó tales condiciones como metas sectoriales claras, individualizadas, de fácil conocimiento y comprobación, a ser alcanzadas por las familias en un período determinado.

Son muchas las virtudes de tal procedimiento. Las metas son desde luego de mutuo conocimiento de los técnicos del programa y de las familias, quienes por otro lado asumen voluntariamente el compromiso de alcanzarlas, pudiendo más tarde ser cobradas a ellas. Son también de conocimiento de los técnicos y operadores, los servicios públicos a los que deben acceder las familias para alcanzarlas (la escuela, el puesto de salud y otros). Para las familias, constituyen un plan de trabajo sencillo y claro de lo que se espera de ellas. Para los apoyos familiares constituyen también un plan de trabajo detallado de los temas que deben tratar en sus visitas y trabajos de educación y promoción social con las familias. En otras palabras, constituyen en sí un *instrumento de fuerte apalancamiento de la intersectorialidad.*

El sistema ha sido criticado por varios aspectos, sea por el carácter autoritario e invasivo del trabajo con las familias o porque algunos analistas consideran exiguas las metas del programa. Sin embargo, es bastante consensual la apreciación de que el *Programa Puente* sí ha logrado facilitar la entrada de las familias beneficiadas al sistema de protección social chileno –el cual es, en última instancia, su objetivo (Raczynski 2007).

4. Observaciones finales

Los PTC surgen y se implantan en ALC cuando ya perdía fuerza y sentido la oposición de universalismo versus focalización, la que, hasta mediados de la década de 1990, polarizara estérilmente el debate acerca de los programas para la pobreza.

Este no fue un movimiento aislado. En verdad, guarda afinidad con cambios más generales de paradigmas o matrices cognitivas, que aproximadamente en los últimos 10 años vienen marcando el pensamiento respecto de las políticas sociales y los programas de reducción de la pobreza.

En la base de estas transformaciones hay cambios referentes a valores y principios de justicia social, expresados en por lo menos dos planos: la ampliación

de los derechos sociales, como fundamento de las *policies* que acompañan la reciente ola de democratización de la región, y también el embrionario, pero perceptible, cambio de eje desde los estrechos y limitados entendimientos y conceptos de pobreza e inclusión social predominantes en la región, bajo el liberalismo de la década de 1980, hasta conceptos más amplios de solidaridad y cohesión social que hoy predominan.

La evolución de los PTC en cierta medida registra un movimiento más general. Como tratamos de enfatizar, los programas más recientes, llamados de tercera generación, ya retratan los nuevos valores y conceptos al redefinir y relativizar el lugar y papel otorgado a las transferencias en el sistema de protección social, al operar con un concepto complejo y multidimensional de pobreza y, por cierto, al incorporar las actividades de apoyo y desarrollo social de las familias como uno de los pilares de sustentación del programa.

Por otra parte, la positiva evolución de los PTC, en los planos de concepción y diseño, no parece haberse traducido aún en resultados. Los PTC experimentan la paradójica situación de una exitosa trayectoria de diseminación y divulgación, junto a resultados bastante mediocres en materia de reducción efectiva de la pobreza, tanto en el corto como en el largo plazo.

Las evidencias muestran efectos de mitigación de la pobreza y de reducción de la desigualdad en varios países. Pero también se observa que no solo los bajos valores de las transferencias son incapaces de sacar a las familias de la situación de pobreza, sino que además tienen efectos momentáneos sobre la renta ad hoc. Vale decir, desde el punto de vista de la renta, no se vislumbran «puertas de salida» que permitan a las familias salir de forma sustentada de la situación de dependencia.

Tampoco existen evidencias significativas de impactos de largo plazo que pudieran indicar una acumulación de capital humano en los más jóvenes y, por lo tanto, una mayor probabilidad de salir de la situación de pobreza en el futuro, gracias a su más elevada productividad –uno de los objetivos centrales de los PTC.

Esto ocurre porque, como vimos, los resultados positivos de los PTC en las áreas de educación, salud y nutrición se restringen casi exclusivamente al cumplimiento de las condiciones, tales como matrícula y asistencia escolar y controles y consultas regulares en los centros de salud. Pero tales resultados son significativos únicamente para los países y grupos de personas que antes de la implementación de los programas presentaban bajas tasas de actividad en dichos campos. Para los países y personas con tasas previamente altas, el programa fue poco efectivo. Con pocas excepciones, no se registran impactos positivos en la salud de las personas, en el nivel nutricional de los niños, ni en la progresión y aprendizaje escolar.

Frente a esta situación, se podría afirmar que los PTC son programas de alivio momentáneo de la pobreza y no programas con impactos educacionales y sanitarios significativos, como pretenden muchos de sus defensores y propagandistas.

Los estudios de caso que apoyaron el trabajo –programa de Argentina, Brasil, Chile, Honduras y México– reiteran estos resultados generales. El caso chileno, sin embargo, presentó resultados interesantes en cuanto al cumplimiento de las 53 metas del *Programa Puente*.

Como hemos visto, las tasas de alcance de esos mínimos sociales ya eran relativamente altas en el punto de partida del programa. Pero hubo avances significativos en casi todas las metas, con la casi universalización de algunas, así como avances más acentuados en aquellas que presentaban desde un inicio más bajos porcentajes. Las más bajas tasas de avance se verificaron en las metas relacionadas con el empleo/renta y situación habitacional.

Ante tales resultados se puede afirmar que el *Programa Puente* logró facilitar el tránsito de las familias hacia el sistema de protección social –objetivo real del programa. Dos factores deben haber contribuido para tales positivos resultados. Por una parte, el trabajo social realizado directamente con las familias. Por otro, la tecnología diseñada y utilizada por el programa para garantizar la intersectorialidd y para promover el aumento de los grados de cohesión social a través de las redes sociales y de servicios a los cuales las familias beneficiadas son incorporadas.

Tal resultado no parece proyectarse en los otros casos examinados. Prácticamente todos los programas incluyen mecanismos de integración de políticas, pero al mismo tiempo registran déficit de intersectorialidad.

La intersectorialidad es un supuesto necesario de los PTC, ya que entre las condiciones del beneficio están por lo menos dos acciones públicas básicas de acción simultánea: la educación y la salud. Fuera de cuestiones de coordinación, es de la misma sinergia producida por la articulación de programas de distintos sectores que se esperan efectos positivos sobre la reducción de la pobreza actual y futura.

Vista bajo otro prisma, la articulación inicial de diferentes acciones significa, en el plano inmediato, la constitución de una red social básica que, más adelante, opere como efectiva «puerta de entrada» de los beneficiarios al sistema de protección social. En este plano, la intersectorialidad adquiere significado pleno: el de condición de éxito del programa antipobreza.

Si los PTC vinieron para quedarse, entonces les queda un largo camino de perfeccionamiento para que se integren, en su debido lugar y ámbito, a los sistemas de protección social. Sin duda, son las áreas de la intersectorialidad de las políticas, por un lado, y la interacción entre el programa, los servicios y las familias, por otro, las dos dimensiones que más seriamente parecen desafiar los PTC hoy vigentes en la región.

Referencias

Asesorías para el Desarrollo (2002). «Evaluación de impacto del programa de desarrollo local IMPULSA, Informe Final.» Consultores responsables: Claudia Serrano y Manuela Valle, Santiago, Chile.

Banco Mundial (2003). «Taller Sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTC): Experiencias Operativas. Informe Final.» Quito, Ayala Consulting Co.

Bardach, E. (1998). «Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship.» Washington D.C.: The Brookings Institution. (http://brookings.nap.edu/books/0815707975/html/index.html).

Barros, R. Paes de (2005). «O papel do Programa Bolsa Família no combate à desigualdade e à pobreza no Brasil.» MDS (www.mds.gov.br).

—— (2006a). «Entrevista.» *Revista Veja*, 3 de marzo, 109.

—— (2006b). «Falta uma verdadeira estratégia social.» Entrevista. IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade (http://www.iets.inf.br/article.php3?id_article=464).

—— (2006c). «Income Inequality in Brazil.» Documento de trabajo, versión de circulación restricta.

Behrman, J. R., S. W. Parker, and P. E. Todd (2005). «The Longer-Term Impacts of Mexico's Oportunidades School Subsidy Program on Educational Attainment, Cognitive Achievement and Work.» (www.iai.wiwi.uni-goettingen.de/spip2005/parker.pdf)

BID (2001). «Influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de los sistemas de protección social y combate a la pobreza en America Latina y el Caribe: marco analitico.» Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington D.C., BID.

Bourguignon, F., P. Leite, and F. Ferreira (2002). «Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for Differences in Household Income Distributions Across Countries.» William Davidson Working Paper Nº 478. (http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/6bdf1e43f715655785256df2005afa04/$FILE/Brazil%20Inequality%20Report_Backpaper2.pdf).

Cardoso, E., and A. Portela (2003). «The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil.» Paper. (http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html).

Cohen, E. (2007). «Oportunidades: lecciones aprendidas y desafios pendientes.» Working paper, iFHC.

Cohen, E. e R. Franco, coord. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D. F.: FLACSO-México.

Cohen, E. y P. Villatoro (2006). «Chile: Puente-Chile Solidario.» En E. Cohen y R. Franco (coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO-México.

Davis, B. (2003) «Innovative Policy Instruments and Evaluation in Rural and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean.» In FAO, (ed.). *Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*. Rome: FAO. (http://www.fao.org/docrep/006/Y4940E/y4940e0f.htm)

De la Brière, B., and L. Rawlings (2006). «Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?» S P Discussion Paper Nº 0603. World Bank Institute, Social Safety Net Primer Series.

Draibe, S. M. (1994). «Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas.» *Desarrollo Económico* 34, 181-196.

—— (2006a). «Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia.» En E. Cohen y R. Franco (coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D. F.: FLACSO-México, 138-176.

—— (2006b). «Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de programas de transferências condicionadas (PTCs) para o combate à pobreza. Programa Oportunidades (México) Programas Puente/Chile Solidário (Chile). Projeto Assessoria ao Cadastramento, Planejamento e Avaliação dos Programas de Transferência de Renda no Município de São Paulo.» Convênio PMSP/ SMDS e UNICAMP/ FECAMP/NEPP.

—— (2007). «Bolsa Familia: Estrategias de reducâo da pobreza e PCTs no Brasil.» Working Paper, iFHC.

Engel, W. (2004). «Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad.» Washington D.C., BID.

Ferranti, D., and G. Sedlacek (2001). «Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs.» World Bank Report Nº 20208-BR, Washington D.C.

Ferreira, F. (2004) «The Role of Conditional Cash Transfers in the Process of Equitable Economic Development.» World Bank, Second International Workshop on Conditional Cash Transfer (CCT) Programs April 26-29, 2004. São Paulo, Brazil (http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140119752568/Ferreira_En.pdf)

Fiszbein, A. (2006). What Have We Learned About the Impacts of CCTs? Session of the 3rd International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul, Turkey

Fosis (2004). «Avance de las obras.» Serie Reflexiones desde el Puente. Cuadernillo de Trabajo Nº 1. Santiago, Fosis. (http://www.programapuente.cl/cuadernillo1.pdf)

Franco, R. (2007). «Protección social en Honduras: el papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: Praf I, II y III.» Working Paper, IFCH.

Glassmann, A., M. Gaarder, and J. Todd (2006). «Demand-side Incentives for Better Health for the Poor: Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean.» IADB Economic and Sector Study Series, RE2-06-033. Washington, IADB. (www.iadb.org/publications)

Golbert, L. y C. Giacometti (2007). «Los programas de transferencia de ingresos condicionados. El caso argentino.» IFCH. Working Paper.

Holzmann, R. y S. Jørgensen (2000). «Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá.». (http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79020/Fall%202001/elearning/fall2001/readings/pdfpapers/manejo.pdf).

—— (2003). «Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá.» *Revista Facultad Nacional Salud Pública* 21(1), 73-106.

Jorgensen, S. L., and J. Van Domelen (2000). «Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds.» In N. Lusting (ed.). *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution/Inter-American Development Bank.

Junqueira, L. A. P. (1998). «Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal.» *Revista de* Administração Pública 32(2), 79-91. (http://www.hcsp.ensp.fr/hcspi/docspdf/adsp/adsp-15/ad153535.pdf).

Licha, I. y C. G. Molina (2006). «Coordinación de la política social: criterios para avanzar.» INDES, Serie de Documentos de Trabajo I-58.

MDS (2007). «Primeiros Resultados da Análise de Linha de Base da Pesquisa de Impacto do Programa Bolsa Família.» Brasília, SAGI/MDS (http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas).

Mideplan. *Sistema Chile Solidario*. (www.mideplan.cl).

Mkandawire, T. (2005). «Targeting and Universalism in Developing Countries Acessivel». (http://www.un.org/docs/ecosoc/meetings/2005/docs/Mkandawire.pdf)

Morley, S., and D. Coady (2003) «From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries.» Center for Global Development and International Food Policy Research Institute, August.

Ossandón, M. (2004). Conferencia Internacional: «Institucionalización de la Política Social para la Superación de la Pobreza». Ciudad de México, 28-29 de septiembre. (http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/sesiones/sesion02/CHILE_M_OSSANDON_PRESENTACION.pdf).

Palma, J. y R. Urzúa (2005). «Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario.» *Serie Políticas Sociales* 12. París, Programa MOST, UNESCO.

Peters, G. (1998a). «Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination.» Research Paper Nº 21. Ottawa, Canadian Centre for Management Development. (http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/pdfs/p78.pdf).

—— (1998b). «The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?» Departament of Political Science. University of Pittsburgh. (www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf).

Raczynski, D. (2007). «Sistema Chile Solidario y la Politica de Proteccion Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro.» Working Paper, iFHC.

Raczynski, D. y C. Serrano (2004). «Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiência en Chile.» CEPAL.

Rawlings, L. B. y G. M. Rubio (2003). «Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.» Secretaría de Desarrollo Social. *Série Cuadernos de Desarrollo Humano Nº 10*. México, SEDESOL.

Reddy, S. (1998). «Social Funds in Developing Countries: Recent Experiences and Lessons.» UNICEF Staff Working Papers Evaluation, Policy and Planning Series Number EPP-EVL-98-002.

Reimers, F., C. DeShano da Silva, and E. Trevino (2006). *Where is the «Education» in Conditional Cash Transfers in Education?* Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Ruz, M. A. y J. Palma (2005). «Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile solidário (Informe Preliminar).» Santiago, Universidad de Chile. (http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informechilesolidario.pdf).

Saintard Vera, J. (2004). «Aspectos facilitadores de los sistemas de protección social.» Primera Reunión de la Comisión Interamericana de Desarrollo Social CIDES. Santiago, 5-6 de abril. (www.oas.org/udse/cides/espanol/web_cic/JSaintardCHILEsOLIDARIOAspectosfacilitadores.ppt).

Samson, M. (2006). «El caso de las Transferencias Sociales No Condicionadas.» Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en efectivo condicionadas. Estambul, Turquía, 26-30 de junio.

Schwartzman, S. (2005). «Education-oriented Social Programs in Brazil: The Impact of Bolsa Escola.» Paper. Río de Janeiro, IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade.

—— (2006). *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*. Río de Janeiro: IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade.

—— (2007). «Os desafios das políticas sociais para a América Latina.» Paper apresentado apresentação no Fórum Latinoamericano de Políticas Sociais: Abordgens e desafios. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 8-10 de agosto.

Serrano, C. (2005). «Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente/Chile Solidario.» Paper Apresentado na Reunión de Expertos Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales. CEPAL, Santiago, 28 y-29 de junio.

Serrano,C. y M. I. Fernández (2005). «Estudio comparativo descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina». Documento. Assessorias para el Desarrollo (http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/centro_documentacion.html).

Shady, N. (2006). «Programas de transferencia en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible.» Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía, 26-30 de junio. (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SPLP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html?).

Siri, G. (2003). «Empleo y fondos de inversión social en América Latina.» Lima, OIT/Oficina Subregional de los Países Andinos.

Skoufias, E., and B. McClafferty. (2001). «Is PROGRESA. Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI.» FCND Discussion Paper N° 118. Washington D.C., (http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcnbr118.pdf).

Skoufias, E., and S. Parker (2000). «The Impact of PROGRESA on Work, Liesure and Time Allocation.» Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

Soares, S. S., R. G. Osório, F. V. Soares, M. M. Sousa, and E. M. Zepeda (2007). «Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and México: Impacts upon Inequality.» Working Paper Nº 35. Brasilia, International Poverty Centre.

Soares, S., and E. Zepeda (2008). «Can all Cash TransfersReduce Inequality?» *One Pager* Nº 36 (May 2007). Brasilia, International Poverty Centre-IPC.

Sojo, A. (2003). «Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe.» *Revista de la CEPAL*, N° 80, agosto. 121-140.

—— (2004). «Vulnerabilidad social y políticas públicas.» *Serie Estudios y Perspectivas* Nº 14. Sede Subregional CEPAL-México.

Standing, G. (2007). «Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Condicionalities Could Fail.» *One Pager* Nº 47 (Dec. 2007), Brasilia, International Poverty Centre-IPC.

Székely, M. (2001). «Portrait of the Poor.» In O. Attanasio and M. Székely (eds). *Portrait of the Poor: An Assets-Based Approach*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press (for the Inter-American Development Bank).

Székely, M. (2006). «Condicionar o no condicionar.» Tercera Conferencia Internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas. Estambul, Turquía, 26-30 de junio.

Veras Soares, F., R. Perez Ribas e R. G. Osório (2007). «Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países.» Brasilia, PNUD/IPC. (http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf).

Vera Soares, F., S. Soares, M. Medeiros, and R. Osório (2006). «Cash Transfer Programme in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty.» Working Paper, International Poverty Center, United Nations Develoment Programme. Brasilia, PNUD.

Villatoro, P. (2005). *Estrategias y programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Políticas económicas y sociales en la integración. Sistema Económico Latinoamericano*. Caracas: SELA.

World Bank (2003). «Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs): experiencias operativas. Informe Final.» Quito, Ayala Consulting Co.

—— (2006a). Terceira Conferencia Internacional sobre Cash Transfer Benefits. Turquía. (http://info.worldbank.org/etools/icct06/welcome.asp).

——(2006b).«Honduras».(http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training_Events/CCTWorkshop/CCTPrograms/Portuguese/CCTProgHondurasPort.pdf).

SALUD: DE PACIENTES A CIUDADANOS

André Medici

Introducción 489

1. La salud en América Latina y el Caribe 491
   1.1. El cuadro epidemiológico 491
   1.2. La persistente heterogeneidad regional 493
   1.3. Financiamiento y gastos en salud 495
   1.4. El gasto público y su impacto en la equidad 500

2. Las reformas incompletas de salud 501
   2.1. La economía política de las reformas 509

3. Políticas para aumentar la respuesta del sector salud 512
   3.1. La universalización y la jerarquía de los principios constitucionales . 514
   3.2. El público y el privado: reinterpretando las evidencias 517
   3.3. La ética de la función pública 520
   3.4. Financiamiento para la universalización con equidad y calidad 523
   3.5. Descentralización y regionalización en salud 528
   3.6. El acceso a medicamentos e insumos esenciales 531
   3.7. Las funciones esenciales de salud pública y la coordinación intersectorial 533
   3.8. Gestión, capacitación y remuneración de recursos humanos 537
   3.9. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la participación ciudadana: una carretera de doble vía 541
   3.10. Globalización, mercados regionales y rol de las agencias de desarrollo 543

4. Agendas para determinar prioridades 545

Referencias 547

Introducción

Mejores condiciones de salud, reflejadas en el aumento de la expectativa de vida con calidad, ha sido uno de los más notables progresos de la humanidad en los últimos cien años. Aunque no se sabe con seguridad cuál fue el factor que condujo a estos progresos, es muy probable que haya sido el resultado de una combinación de mejoras en las condiciones de vida y trabajo de las personas y, posteriormente, en los avances de la atención médica.

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han sido beneficiados por estos progresos, particularmente en las últimas décadas. Entre el inicio de la década de 1970 y la mitad de la presente década, la expectativa de vida al nacer de la región aumentó de 61 a 73 años y actualmente solo es inferior a la del conjunto de los países ricos y de la OCDE. En 2001, la región gastaba en promedio 7,1% del PIB en salud, valor solo igualmente superado por los países ricos y de la OCDE, que gastaban alrededor de 7,7%.

Tanto los resultados como los indicadores de gasto en salud generan la sensación de que la población de la región es una especie de *clase media internacional* y que los problemas de salud se encuentran en vías de solución, llevando a los países desarrollados a reducir progresivamente la ayuda internacional. Sin embargo, esta sensación esconde dos grandes diferencias entre la región y los países desarrollados:

a) Por un lado, persiste una enorme heterogeneidad regional en los indicadores y en las condiciones de acceso a los servicios de salud, que se asocian mayormente a la excesiva concentración del ingreso y a las fallas del

mercado y del Estado en la conducción eficiente, efectiva y resolutiva de las políticas sociales y sanitarias.[1]

b) Por otro lado, la elevada proporción del gasto directo del bolsillo y la relativamente baja participación del gasto público en salud han generado una enorme precariedad en los mecanismos de protección social para los más pobres, ya que estos no cuentan con la suficiencia de sistemas públicos o privados de aseguramiento que les garanticen protección a *shocks* adversos en caso de enfermedades de alto costo y riesgo (Baeza y Packard 2006).[2]

Pese a esto, el hecho de que el modelo de atención a la salud de la región poco ha profundizado en la adopción de estrategias de promoción, prevención y atención primaria, devino en la proliferación de sistemas de salud centrados en aspectos curativos y poco articulados con los programas de salud pública y con la prevención de factores de riesgo. La transición demográfica y epidemiológica, asociada al intenso proceso de urbanización en las últimas décadas, ha reducido progresivamente el peso de las enfermedades transmisibles, de la desnutrición y de las causas maternas y neonatales en la estructura de morbilidad y mortalidad de los países latinoamericanos y caribeños. Siguiendo el ejemplo de los países desarrollados, ha aumentado la incidencia precoz de enfermedades crónicas asociadas a factores de riesgo como diabetes, hipertensión y obesidad. Además, los problemas de salud mental, el crecimiento de la violencia y los accidentes de tránsito progresivamente van aumentando su carga de enfermedad y requieren soluciones integradas de políticas públicas, todavía poco desarrolladas en los países de la región.

Los problemas de salud apuntados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y enfermedades transmisibles (como SIDA, malaria y tuberculosis), aunque responsables del 95% de la carga de enfermedad en regiones como el África Subsahariana, respondían solamente por el 17% de la carga de enfermedad de ALC al inicio del nuevo milenio. Mientras tanto, su incidencia es mucho mayor en los grupos más pobres de la población latinoamericana que todavía subsisten

---

[1] Las tasas de mortalidad infantil en 2005 variaron de 7,9 (Chile) a 57,1 (Haití) por mil nacidos vivos e, igualmente en el interior de países continentales como Brasil, variaron entre 13,9 (Distrito Federal) y 47,1 (Alagoas) por mil nacidos vivos en 2004.

[2] En 2001, alrededor del 34% del gasto en salud en América Latina se desembolsó directamente a través del presupuesto de las familias, comparado con el 22% promedio de los países desarrollados. El gasto público no alcanzó los 59% del gasto regional en salud, comparado con el más de 70% registrado en los países de alto ingreso, de una forma estructurada en sistemas sostenibles y fiscalmente progresivos de protección de la salud.

junto a las periferias metropolitanas, las zonas rurales no integradas y las comunidades indígenas, garifunas y quilombolas (Medici 2005a).

La ausencia de políticas consistentes de asistencia a los más pobres, la ineficiencia, la desigualdad económica regional, la fragmentación de las políticas públicas, la ausencia de procesos de regulación que garanticen el uso racional de las estructuras públicas y privadas, así como la falta de mecanismos fiscalmente sostenibles y equitativos de financiamiento, son algunos de los factores que han contribuido para la permanencia de la desigualdad en la cobertura y en la calidad de los sistemas de salud en la región.

El propósito de este capítulo es evaluar en líneas muy generales los problemas de salud que hoy enfrentan los países de ALC y proponer, sobre la base de la experiencia internacional y local, algunas soluciones que podrían asegurar mejores condiciones en la gestión de las políticas de salud en sus aspectos macro y micro institucionales, así como prevenir problemas en los sistemas de salud que hoy enfrentan los países desarrollados.

La simultaneidad de los problemas y soluciones en el mundo globalizado permite que la región pueda anticipar respuestas a temas de gestión y de políticas de salud que aún están en fase preliminar, sin tener que lidiar con los costos de transacción que los países desarrollados tuvieron que enfrentar. Por otro lado, la heterogeneidad regional hace que algunos de los problemas sean específicos y, en este caso, las experiencias internas de los propios países de la región o la búsqueda de experiencias de otros países en desarrollo puede traer nuevos horizontes para solucionar estos problemas.

1. La salud en América Latina y el Caribe

1.1. El cuadro epidemiológico

La transición demográfica y los progresos económicos y sociales acumulados a lo largo de las últimas décadas han llevado a los países de ALC a presentar mejores condiciones de salud, en promedio, que las existentes en otras regiones en desarrollo. Datos de la OMS para el año 2001 muestran que el número de Años de Vida Saludables (AVISA) perdidos anualmente por discapacidad en ALC,[3] por mil habitantes era 21% menor que el promedio mundial y 25% menor que el promedio de los países en desarrollo.

[3] Desde la publicación del Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1993, el indicador Años de Vida Saludables perdidos (AVISA) ha sido utilizado como síntesis de las pérdidas acumuladas por mortalidad y morbilidad para todos los tipos de enfermedad.

La ventaja relativa de ALC sobre otras regiones en desarrollo revela que, considerando la distribución de la carga de enfermedad por grandes grupos de causas, la región se encuentra en una situación intermedia entre los países desarrollados y el promedio de los países en desarrollo. En 2001, poco más de un quinto de la carga de enfermedad sería atribuible al grupo compuesto por enfermedades transmisibles, causas maternas, causas perinatales y condiciones nutricionales (grupo 1). La mayor parte de la carga regional de enfermedad (65%) se concentraba en el grupo 2, compuesto por las enfermedades no transmisibles, como las cardiovasculares, los neoplasmas y las condiciones psiquiátricas, y un poco más del 13% se encontraba asociado a las causas externas como accidentes de tránsito y violencia (grupo 3).

Si, por un lado, este cuadro es todavía muy distinto del de los países desarrollados, donde el peso de las enfermedades crónicas es aun mayor, por otro lado es también el opuesto de lo que ocurre en los países de África Subsahariana, donde más de dos tercios de las muertes se explican por enfermedades del grupo 1 y solamente un quinto por enfermedades del grupo 2. La distribución de la carga de enfermedad en ALC es más próxima de la de otras regiones en desarrollo, como la de los países de Asia Oriental y del Pacífico, y en menor proporción del Oriente Medio y África del Norte.

Las principales causas de mortalidad en ALC revelan la persistencia de factores de riesgo que podrían ser evitados por políticas de salud más efectivas. Es de notar que la violencia es la primera causa de enfermedad para hombres y, ciertamente, su presencia también es importante entre las mujeres, aunque la mala calidad de los registros no permita tener la real magnitud de la información. El combate a la violencia, aunque fuera del ámbito de los servicios de salud, exige acciones más efectivas de política social y seguridad ciudadana, que cambien la cultura y aumenten el capital social en los grandes centros urbanos y áreas rurales.

Políticas más efectivas de control y combate a factores de riesgo como el alcohol, el tabaco, el sedentarismo, la obesidad y la generación de infraestructura para una vida más saludable, serían fundamentales para la reducción de la incidencia precoz de enfermedades cardíacas y cerebrovasculares, diabetes mellitus y enfermedades digestivas y glandulares.

Mejorías en la legislación y en la aplicación de las leyes de tránsito, en la promoción y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, y en la aplicación y uso de normas de seguridad en locales públicos, podrían contribuir a la reducción de accidentes de tránsito y a la disminución de la incidencia de otras causas externas no intencionales. La incidencia creciente de problemas mentales, como la depresión, es un desafío también compartido por los países desarrollados, donde las soluciones han sido tímidas y

controversiales. Los sistemas de salud de ALC deberían asociarse a los esfuerzos de investigación de los países desarrollados para la búsqueda de medidas más resolutivas y costo-efectivas en este campo, pero también la búsqueda ha de ser de soluciones que sean sostenibles frente a los recursos regionales existentes en el sector.

1.2. La persistente heterogeneidad regional

La heterogeneidad regional es un importante factor a ser considerado en la medición del estado de salud de la población y en los distintos matices de políticas de salud en cada contexto nacional. Entre los factores correlacionados a la heterogeneidad regional se puede destacar la posición del país en el proceso de transición demográfica, los niveles de desarrollo económico y social, y los niveles de pobreza y equidad vigentes en cada país.

El proceso de transición demográfica puede ser clasificado en cuatro etapas: *incipiente*, *moderada*, *plena*, *avanzada y muy avanzada*. La clasificación de los países en la transición demográfica dependería de la combinación de los valores alcanzados en las tasas de natalidad y mortalidad de cada país.[4] Las informaciones demuestran que el 83% de la población de la región se encuentra en países con proceso avanzado de transición demográfica. Dicha información, mientras tanto, esconde la realidad de los cuatro mayores países federativos: Brasil, México, Colombia y Argentina, que responden por más del 70% de la población de la región y en su interior presentan grandes áreas con etapas incipientes y moderadas de transición demográfica. La heterogeneidad demográfica, por lo tanto, no es solamente entre los países, sino también interna a ellos.

En la medida en que ha avanzado el proceso de transición demográfica en ALC, aumenta la expectativa de vida y mejoran las condiciones de salud. Países en estado incipiente de transición demográfica (como Haití) presentaban en 2005 expectativa de vida al nacer (EVN) alrededor de los 50 años y expectativa de vida saludable al nacer (EVS) alrededor de los 44 años, lo que significa que seis años se pierden por condiciones de enfermedad a lo largo del ciclo de vida promedio de cada habitante.

[4] Chaquiel (2004). Según este criterio, *transición incipiente* corresponde a los países con tasa de natalidad alta (más de 32 por mil) y tasa de mortalidad alta (más de 11 por mil); *transición moderada* corresponde a tasa de natalidad alta y tasa de mortalidad moderada (7 a 11 por mil); *transición plena* corresponde a tasa de natalidad moderada y tasa de mortalidad moderada y baja (4 a 7 por mil) y *transición avanzada* corresponde a tasa de natalidad baja (10-24 por mil) y tasa de natalidad moderada y baja.

Por otro lado, países en estados de transición demográfica avanzada (como Barbados o Costa Rica) presentan una EVN en promedio de 77 años y una EVS alrededor de 67 años, aumentando a 10 la cantidad de años promedios vividos en condiciones de enfermedad, con implicaciones como calidad de vida inferior y mayores gastos promedio en salud.[5]

En lo que respecta a los niveles de desarrollo económico, la región también es heterogénea. El Banco Mundial clasifica los países, para efectos de comparar niveles de desarrollo, en cuatro grupos: *países de ingreso alto*, *países de ingreso medio alto*, *países de ingreso medio bajo* y *países de ingreso bajo*, de acuerdo con el producto (o renta) interno bruto per cápita. En 2007, este indicador revela que la situación de la población latinoamericana concuerda con una especie de clase media internacional. No hay países considerados de ingreso bajo. Solamente el 4% de la población regional vive en países de ingreso medio bajo y casi dos tercios (65%) se encuentran en países de ingreso medio alto. Además, 31% de la población se inserta en países de ingreso alto, como México y Argentina.

Aunque el perfil epidemiológico de los países de ALC sea distinto según el nivel de ingreso per cápita, se puede decir que las enfermedades no comunicables son la principal causa de mortalidad de todos los grupos de países, variando del 76% en los países de ingreso medio bajo hasta el 82% en los países de alto ingreso. En este conjunto de enfermedades sobresalen en ALC las causas crónicas, como las enfermedades cardiovasculares y neoplasmas.

El peso de las causas externas, que tienen como uno de sus principales componentes las muertes violentas, tiende a reducirse en la medida en que aumenta el nivel de ingreso. Mientras tanto, los accidentes de tránsito –otro importante factor de las causas externas– son elevados en los países de ingreso medio bajo y medio alto, particularmente por el deterioro urbano de las ciudades y las malas condiciones de las carreteras.

También se destaca que el peso de las enfermedades comunicables en ALC también se reduce en la medida en que aumenta el nivel de ingreso per cápita. La participación de este grupo en la carga de enfermedad en países de ingreso medio bajo (16%) fue el doble de la presentada en los países de alto ingreso en la región durante el período 2000-2004. Mientras tanto, otros factores, como la geografía y el clima, también son importantes en el análisis de la presencia

[5] En los países de ALC, el corolario de vivir más es tener que pasar más tiempo de la vida en condiciones de enfermedad, pero el tiempo perdido en condiciones de enfermedad se puede revertir a través de medidas que promuevan una vida saludable mediante de la provisión de bienes públicos como campañas publicitarias que minimicen los factores de riesgo, y de las medidas y regulaciones, en salud pública o en otros ámbitos de la acción gubernamental, como medio ambiente y desarrollo urbano, que lleven a la prevención de enfermedades crónicas, transmisibles y de causas externas.

mayor o menor de enfermedades comunicables en los países. Los desafíos derivados por los cambios climáticos pueden intensificar la presencia de enfermedades transmisibles en los países de clima tropical en la región, como ha demostrado la falta de control sobre enfermedades como el dengue en muchos países de ALC.

Otra forma de clasificar los países de ALC es a través del porcentaje de personas que vive en situación de pobreza. El indicador consensuado internacionalmente para definir y comparar poblaciones debajo de la línea de pobreza es el porcentaje de personas que reciben ingreso diario inferior a US$ 2.[6] Cuando se comparan las dos causas de mortalidad atribuibles a los países más ricos (enfermedades cardiovasculares y neoplasmas) según el nivel de pobreza, se verifica una realidad diferente en ALC. Las muertes por neoplasmas se reducen continuamente en la medida en que se pasa de los países con nivel medio al nivel extremo de pobreza, pero las muertes por enfermedades cardiovasculares tienden a aumentar entre los países con niveles medio y alto de pobreza. Por lo tanto, los neoplasmas, al incidir en edades más avanzadas, inciden de forma inversamente proporcional a los niveles de pobreza, pero asimismo son importantes en los perfiles de mortalidad, igualmente de los países de pobreza extrema. Las enfermedades cardiovasculares, a su vez, dado que están asociadas a factores de riesgo que llevan a una mortalidad precoz, presentan un perfil de mortalidad mayor en los países con mayor nivel de pobreza. Su forma de incidencia y magnitud permite que sea también caracterizada como «enfermedad de pobres».

Cualquiera que sea la forma de clasificar a los países de ALC, según los grados de desarrollo a través de variables demográficas, económicas, sociales y de pobreza o equidad, queda claro que los de menor nivel de desarrollo presentan niveles mayores de necesidades en salud, lo que no solo se refleja en la magnitud de su carga de enfermedad, sino también en condiciones de salud peores para los tres grandes grupos de enfermedades: no comunicables, comunicables y causas externas.

1.3. Financiamiento y gastos en salud

El crecimiento del gasto en salud como proporción del PIB es un fenómeno mundial, ya que responde a distintas presiones demográficas, por el aumento de la cobertura y por la utilización intensa de nuevos insumos y tecnología médica

[6] Bajo el mismo criterio se define como población por debajo de la línea de indigencia a aquella en la cual las personas tiene ingresos inferiores a US$ 1 por día.

que incorporan inversiones masivas y caras en investigación y desarrollo, las cuales tienen que ser amortiguadas en los precios de los servicios.

En ALC, la falta de recursos financieros ha sido apuntada por los críticos de las reformas de salud como uno de los factores responsables de los problemas de salud aún existentes en muchos países. Sin embargo, la evidencia demuestra una realidad un poco diferente. Entre 1990 y 2001, los gastos en salud en ALC aumentaron de 6,5% a 6,9% del PIB, y en 2005 este gasto se situó en 7,1% del PIB en la región. Aunque este crecimiento haya sido modesto en comparación al observado en los países desarrollados y en otras regiones en desarrollo, el crecimiento en las décadas anteriores (1970-80) ha sido bastante elevado, al punto de que, igualmente con un crecimiento menor, los países de ALC siguen presentando un gasto en salud mayor que el promedio de los países en desarrollo.

¿Este nivel de gasto es suficiente frente a las necesidades de salud de los países de la región? Es difícil responder a esta pregunta. Los países de ALC presentan un cuadro epidemiológico muy complejo, marcado por una larga presencia de enfermedades crónicas y causas externas en el perfil de mortalidad, y asociado a fuertes desigualdades que llevan a la permanencia de necesidades básicas en el combate a la mortalidad infantil, a las causas maternas y a enfermedades transmisibles entre los grupos de menor ingreso. Se asocia a esto un cuadro institucional y político igualmente complejo, en el cual predomina la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación de los resultados de salud por parte de los gobiernos.

Los sistemas de salud en ALC se caracterizan por ser plurales y fragmentados (ver Londoño y Frenk 1997), con muchas fuentes de financiamiento, muchos proveedores y clientelas segmentadas, lo que genera duplicaciones de cobertura para algunos grupos y carencias de cobertura para otros. Aun cuando el gasto en salud es evaluado en sus componentes público y privado, se observa en el gasto público duplicaciones entre el nivel central, local y la seguridad social.

El desorden en el financiamiento y provisión de servicios lleva a deficiencias de cobertura que son financiadas directamente por las familias a través del gasto domiciliar directo o del bolsillo, que es la forma más regresiva de gasto en salud (ver Medici 2003). Esta forma de gasto no estaba adecuadamente registrada en las estadísticas de gastos en salud en ALC, pero en los años más recientes, las encuestas de muestreo de hogar y de presupuesto, y gasto familiar han permitido, conjuntamente con los estudios de cuentas nacionales de salud, mejorar la información.

El gasto en salud en la región ha presentado expansiones y contracciones a lo largo de los últimos 25 años, sin existir una expansión continuada como la

observada en los países desarrollados. Pero en general se observa un crecimiento muy blando del gasto en salud durante los últimos 10 años. Crisis económicas como la ocurrida en la segunda mitad de la década de 1980 y las necesidades de ajuste estructural de las economías, como las que se presentaron al final de los años 90, pueden explicar estos movimientos.

A lo largo de la década de 1980 se intensificaron los problemas de organización de los sistemas de salud de la región. El resultado de la desorganización del sector en los años 80 se reflejó en el aumento del gasto del bolsillo, intensificando el aumento de la inequidad y abriendo espacio para las reformas de salud que se realizaron a lo largo de la década de 1990. Las reformas, si bien incompletas, propiciaron ordenar mejor el flujo de financiamiento, canalizando parte del gasto del bolsillo para formas institucionales de seguro privado de salud que prácticamente no existían o estaban en estado embrionario durante los años 80.

Cinco tendencias se destacan en el plano del financiamiento de salud de la región: (i) el aumento de la participación del gasto público; (ii) la reducción de los gastos de salud financiados sobre la nómina por la seguridad social (los seguros públicos tradicionales) como resultado del aumento de la informalidad; (iii) el aumento del gasto directo de los gobiernos centrales para enfrentar la demanda proveniente del crecimiento del mercado informal de trabajo y de la crisis fiscal de los gobiernos locales; (iv) la reducción del gasto del bolsillo; y (v) el aumento del gasto con planes de salud privados (ver sobre este punto Medici 2005b).

Según la forma como estas tendencias se combinan en cada país, ellas apuntan hacia soluciones pluralistas más estructuradas de sistemas de salud, permitiendo enfrentar con mayor eficiencia no solamente los recursos públicos, sino también los recursos disponibles por las familias para la salud.

Los niveles de gastos en salud en los países de ALC dependen de un conjunto de circunstancias, entre las cuales la primera es el nivel de ingreso disponible. Si se observa el gasto per cápita en salud del conjunto de los países de la región, se constata que aquel está muy directamente correlacionado con el ingreso per cápita disponible.

Pero la transición demográfica también es determinante en la magnitud del gasto, ya que países en la etapa avanzada o muy avanzada presentan mayores contingentes de población en tercera edad, los cuales consumen más servicios de salud en el tratamiento de enfermedades crónicas. En esto sentido, los países con mayores gastos en salud son los que presentan altas proporciones de individuos con más de 65 años en el conjunto de la población, como es el caso de Argentina, Barbados, Chile y Uruguay.

Además de estos factores, la organización institucional de los sistemas de salud es determinante en la magnitud del gasto en salud. Los datos respecto de

fuentes de financiamiento de salud permiten clasificar los países de la región, de acuerdo a la organización institucional del sistema de salud, en tres grupos:

- *Países con alta incidencia del gasto público directo en el sector*: son aquellos en los que el gasto público directo representa más del 50% del gasto en salud y en los que las estructuras de seguro de salud no existen o son incipientes. Se encuentran en este grupo la mayoría de los países del Caribe inglés (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Saint Kits y Nevis, y Saint Vincent y Granadines) y Cuba, los cuales organizaron primordialmente sus sistemas sobre la base del modelo Beveridge. Si bien hay algunas excepciones como Bahamas y Barbados, los gastos en salud de este grupo de países no es muy elevado.
- *Países con alta participación de las estructuras de seguros públicos y privados*: son aquellos en los que el gasto en salud de la seguridad social y de los seguros privados representan más del 50% del gasto; entre estos se incluyen Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Este grupo de países, con excepción de Bolivia, presenta gastos relativamente elevados en salud.
- *Países con estructura poco definida pero con fuerte peso de los gastos de bolsillo*: estos corresponden a la mayoría de los países, compuestos por Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Venezuela. Este grupo, con excepción de Brasil, México y Colombia, tiene gastos en salud relativamente bajos.

El aumento del desempleo y de la informalidad llevó a una reducción de los gastos con seguros públicos de salud, financiados por la seguridad social que recauda recursos de la nómina salarial. En la presente década hubo un ligero aumento de la participación de los gastos de los gobiernos centrales en salud, en gran medida como política compensatoria a los gastos en salud de la seguridad social, los cuales continuarán reduciéndose debido al aumento de la informalidad. Así, el gasto público en 2005 en la región alcanzó el 51% del gasto total en salud, cuando en 2001 dicha participación era de 49%.

En el sector privado las familias han reducido el gasto directo del bolsillo, aumentando su preferencia por gastos con seguros y planes de salud, incluso en los grupos de menor ingreso. Algunos países, como México, empezaron a implementar programas como el Seguro Popular de Salud, volcado a los deciles más pobres de ingreso, y que hoy ya cubren más de 11 millones de beneficiarios. En Colombia, el seguro propiciado por las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) cubre más de 21 millones de beneficiarios de bajos ingresos y

es más importante que el seguro de salud propiciado por el mercado formal de trabajo a través de las Empresas Provisionales de Salud (EPS).

Pese al hecho de que muchos países sufrieron un fuerte proceso de crisis económica al inicio de la presente década, la mayoría de los países latinoamericanos ha aumentado el monto absoluto del gasto per cápita en salud entre 2001 y 2005. Dichos gastos en el promedio regional pasaron de US$ 531 a 660, medidos por el criterio de paridad del poder de compra (PPP), lo que representa un crecimiento de 24% a lo largo del período. Solamente tres países (Jamaica, Suriname y Uruguay) tuvieron una reducción del gasto per cápita en salud entre 2001 y 2005.

El crecimiento del gasto público en salud en los países de la región ha sido un proceso respaldado básicamente por recursos presupuestarios internos. En 2005, en ALC los recursos externos representaron menos del 1% del gasto nacional en salud. Solamente países más pobres, como Bolivia, Haití, Honduras y Surinam, presentaron una participación de recursos externos superiores al 5% del gasto total en salud. Entre estos recursos se destacan los provenientes de donaciones, condonación de intereses de la deuda externa (en el caso de aquellos clasificados como pobres y altamente endeudados[7]) y préstamos internacionales que no comprometen la solvencia fiscal de corto plazo.

Los países de mediano ingreso han reestructurado sus prioridades de gasto y financian la expansión de sus acciones de salud a través de la sustitución de fuentes presupuestarias. Además, temas como la sostenibilidad futura de los nuevos gastos creados pasan a ser cada vez más discutidos, ya que no se puede basar infinitamente la expansión futura de gastos corrientes de salud en el financiamiento a través de recursos externos. Muchos de estos países de ALC se encuentran sin posibilidades de expandir sus créditos externos y ya han agotado sus límites de sustitución de fuentes en un contexto de ajuste fiscal. En consecuencia, han existido fuertes límites para la expansión de los gastos nacionales de salud, lo que podrá revertirse en el caso de que el buen desempeño económico de la región, verificado en el período 2004-2006, se prolongue como un nuevo ciclo de crecimiento.

Para evaluar la relación entre gastos y resultados en salud, el indicador más sintético del estado de salud de una población es la esperanza de vida saludable al nacer, que combina los impactos de mortalidad y morbilidad en la probabilidad de años de vida saludables que una persona podrá vivir desde su nacimiento. Los datos existentes indican que no existe correlación aparente entre la variación de este indicador y los gastos en salud (Medici 2005a). En

[7] Estos países se clasifican como High Indebt Poorest Countries (HIPC) en la nomenclatura de los organismos multilaterales.

algunos casos, reducciones en el gasto fueron acompañadas por aumentos en la EVS y viceversa. Por lo tanto, varios otros factores, además de la magnitud del gasto, deben estar afectando los resultados de la EVS. En síntesis, la magnitud del gasto en salud puede ser una de las variables asociadas a la mejoría del estado de salud de la población, pero en el contexto de los países de ALC no es la única y ni la más relevante.

Desde 2007, los países pasaron a ordenar sus prioridades para la discusión de los temas que originaron las metas del milenio, tales como la reducción de la pobreza e indicadores asociados, como la tasa de mortalidad infantil. En este sentido, se podría esperar que buena parte de los recursos fuera canalizada para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, llevando a la reducción de las tasas de mortalidad infantil. Sin embargo, los datos demuestran que los países más pobres de la región, aun con tasas positivas de crecimiento del gasto en salud, presentaron aumentos en las tasas de mortalidad infantil. En países de ingresos muy bajos –como Haití, Bolivia, Guatemala y Guyana–, inversiones en salud básica generan mejorías en los registros estadísticos y, por lo tanto, parte de los países en los que el crecimiento de la mortalidad infantil fue acompañado por el crecimiento del gasto en salud en el período, puede estar explicado por una obtención real en la tasa de mortalidad, debido a la mejoría de la calidad de la información de salud. En otra parte de los países, como las islas de poca población del Caribe inglés (Santa Lucía, San Vincent y Granadines, por ejemplo), la variación de la mortalidad infantil puede ser afectada anualmente por cataclismos naturales como huracanes, los que elevan abruptamente la magnitud de la tasa sin ninguna relación directa con el desempeño de los servicios de salud o con la magnitud del financiamiento.

En síntesis, la magnitud del gasto en salud poco explica el alcance de resultados, objetivos y metas en salud, y se debe por lo tanto buscar otros factores asociados a cómo se gasta en salud. Uno de estos factores puede estar asociado a los impactos distributivos del gasto en salud, como será visto enseguida.

1.4. El gasto público y su impacto en la equidad

Si bien hay evidencia que permite demostrar que en muchos países el gasto público ha sido aplicado de forma progresiva, beneficiando proporcionalmente más a los grupos de ingreso más bajo, existe todavía muy poca información continua y sistemática respecto de los impactos distributivos del gasto en salud, y particularmente respecto del gasto público. En los pocos países en los que es posible acceder a los datos de utilización del gasto público en salud por decil de ingreso en América Latina (Medici 2005a), se observa que la distribución del

gasto público en salud ha sido progresiva en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Jamaica, Perú y Uruguay, y regresiva en Colombia, Ecuador y Guatemala. Por otra parte, en algunos de los países más pobres de la región, claramente predominan la regresividad y la inequidad. Países como Guatemala y Ecuador recibieron en la década de 1990 proporcionalmente más ayuda externa para la salud que otros de ingreso medio, pero buena parte del gasto público ha sido apropiada por los grupos de mayor ingreso, lo que acentúa el carácter regresivo en el uso de la ayuda externa que el ingreso en estos países. Dichos países acumulan otras desventajas tales como bajos niveles de gasto per cápita en salud y bajo PIB per cápita, lo que limita aun más la posibilidad de expandir la cobertura para los grupos más necesitados. La regresividad del gasto público en salud parece estar asociada a países en los que el sistema necesita dar más respuestas efectivas a las necesidades de los grupos más pobres y resolver problemas urgentes como los identificados por los ODM de salud.

El gasto privado en salud, tanto el de bolsillo como el de los seguros públicos y privados, tiende naturalmente a reflejar la distribución de ingreso de la sociedad. Es rol del Estado, a través de regulaciones sobre la incidencia del gasto privado y sobre el funcionamiento de los sistemas de seguro, crear incentivos para revertir en lo posible la tendencia concentradora. En lo que se refiere al gasto público, cabe al Estado atender en primer lugar las necesidades de los segmentos de la sociedad sin cobertura de los sistemas de seguro. En este sentido, es deseable que el gasto público en salud asuma siempre un papel de corrección de inequidades a través de su incidencia progresiva sobre la población, según su nivel de ingreso.

2. Las reformas incompletas de salud[8]

La década de 1990 fue, en buena parte de los países de la región, tiempo de reforma de salud. Dichas reformas persiguieron objetivos diversos, que variaron según la situación especifica de cada país (ver sobre este punto Medici 2000). Temas como la redefinición en la estructura de financiamiento del sistema, la ampliación de su cobertura y acceso, especialmente en los sectores más desprotegidos, y el incremento de la eficiencia en la prestación de servicios, fueron algunos de los más frecuentes en el proceso de reformas.[9]

[8] Análisis sobre el tema de las reformas de salud en ALC pueden ser encontrados en Sanchez y Zuleta (2000).

[9] Un análisis con más detalles del tema de la economía política de las reformas de salud, sus actores y escenarios institucionales en ALC se encuentra en Maceira (2007).

Las reformas fueron una respuesta de los países a las necesidades de ampliar la cobertura y la equidad, luego de la crisis de la década de 1980, y buscaron resolver problemas institucionales asociados a la limitada base de los Estados nacionales para financiar políticas y definir la prestación de los servicios. Las reformas buscaron resolver también *impasses* en temas federativos, aumentando la capacidad de los gobiernos locales para financiar y gestionar la entrega de servicios de salud; para cambiar los incentivos para que usuarios, prestadores y organizadores de los servicios funcionasen de forma más armónica y eficiente; y para modificar los mecanismos de financiamiento desde la oferta hacia la demanda.

Los organismos internacionales apoyaron buena parte de los esfuerzos de reforma de los países y buscaran tener un papel organizador del debate asociado a este proceso. El Informe para el Desarrollo Mundial (Banco Mundial 1993), propuso una serie de prioridades en los mecanismos de financiamiento público para intervenir en salud, como así también sugirió la existencia de espacios de participación privada y competencia.

Si bien los avances logrados en algunos de los casos fueron positivos, muchas de las reformas no lograron establecer un pacto social que permitiese a los distintos grupos de interés (población, proveedores, profesionales de salud, financiadores y gobierno) sentirse beneficiados, lo que generó conflictos de interpretación acerca de la dirección y efectividad de los objetivos, prioridades e instrumentos de reforma. Como el ciclo de las reformas persigue objetivos de largo plazo y los ciclos políticos en ALC son breves, buena parte de las reformas se interrumpieron, llevando a los países que las iniciaron a incurrir en enormes costos de transacción y creándose una amplia resistencia social frente a dichos procesos. Como resultado, las clases políticas en ALC temen mencionar el tema de las reformas de salud, las cuales acaban por generar dividendos políticos negativos y amenazar su gobernabilidad.

Si bien muchos países han desarrollado instrumentos parciales de reforma, otros intentaron procesos más amplios que cambiaron la forma por la cual se organizaba la entrega, el financiamiento y la regulación del sector salud. Entre ellos están Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y República Dominicana.

Argentina. En Argentina la reforma se inició en 1995, en busca de reorganizar el sistema de aseguramiento social en dos aspectos: (i) reformular el esquema de cobertura y calidad en el Sistema Nacional de Obras Sociales, generando mecanismos de competencia dentro del sector, y de este con seguros privados; y (ii) mejorar la eficiencia en los servicios hospitalarios y de atención primaria, focalizando la atención en los pobres a través de la descentralización y la administración autónoma.

Los principales instrumentos utilizados para tales fines fueron: (i) la creación de un Paquete Médico Obligatorio (PMO) de prestaciones garantizadas para los beneficiarios del sistema de Obras Sociales Nacionales y Seguros Privados de Salud; (ii) la reducción de la cautividad de los usuarios en la Obra Social según sindicato de origen de la actividad, a través de un sistema de libre opción de cambio entre grupos de Obras Sociales; (iii) la descentralización de los hospitales públicos hacia las provincias, implementando un sistema de autogestión hospitalaria que permite la facturación de prestaciones a terceros pagadores y la contratación autónoma de servicios privados; (iv) la organización de la atención primaria de la salud en las provincias focalizada en la cobertura a los más pobres mediante una iniciativa nacional de atención primaria. De acuerdo a ella, el nivel nacional establece criterios generales comunes a todas las jurisdicciones, en tanto las provincias se encuentran a cargo de las propuestas programáticas.

Con la crisis social iniciada en 2002, el gobierno argentino cambió su estrategia de reforma, reestructurando sus prioridades en dos ejes: el fortalecimiento de la entrega de medicamentos a las poblaciones desasistidas –a través del Programa REMEDIAR– y el incentivo a programas de seguros provinciales de salud, a partir de la implantación del Seguro Materno-Infantil (financiado por el Banco Mundial), con la posibilidad de extenderlo a otros grupos de edad en la medida en que la situación financiera, política e institucional lo permitiera.

Bolivia. La reforma boliviana fue iniciada a mediados de la década de 1990, en busca de descentralizar las políticas de salud, brindar más y mejores servicios a los más pobres y descentralizar los recursos a los departamentos y gobiernos municipales, como método para aumentar la eficiencia y ampliar la cobertura.

Los principales instrumentos considerados en ese proceso a lo largo del tiempo fueron: (i) la creación del Seguro Materno-Infantil y su extensión hacia un Seguro Básico de Salud, a ser cubierto por las instituciones del sector público y de la seguridad social mediante pagos subsidiados por prestación; (ii) un Seguro Obligatorio de Vejez, distribuyendo pagos per cápita por ancianos asignados a cada institución; y (iii) la «descentralización por factores» en el sector público, distribuyendo la asignación por gastos en capital físico a los municipios, al tiempo que se desconcentra el pago de honorarios al personal de planta a nivel departamental; (iv) la reforma (no implementada) en el sistema de cajas de salud, eliminando la cautividad de clientela, estableciendo un sistema de libre competencia entre las mismas con la definición de un paquete mínimo obligatorio de prestaciones; y (v) la reforma de los sistemas de vigilancia

epidemiológica con la creación de una estructura permanente para el combate a las principales enfermedades transmisibles en el país.[10]

Si bien la descentralización política fue exitosa, la descentralización en el uso de los recursos ha sido incompleta. Asimismo, la distribución de funciones entre prefecturas y municipalidades no ha sido supervisada, lo que reduce la eficiencia del sistema, sobre todo en la discontinuidad de la atención y en la calidad. No se ha verificado tampoco un aumento de la equidad en el sector, aunque existen fuertes indicios de aumento de cobertura, relacionada con los alcances del Seguro Básico de Salud y de los Fondos de Inversión Social. Los principales obstáculos de la reforma han sido la poca delegación real de poder en las decisiones de gasto en salud, y en los mecanismos de asignación de fondos entre jurisdicciones departamentales y municipales. Por otra parte, la deficiente articulación entre el sector público y la seguridad social ha provocado transferencias cruzadas de recursos que crean duplicaciones e inconsistencias en la prestación de servicios. La reforma no se completará mientras no se produzca el cambio de la cautividad de clientela y de los ineficientes mecanismos de financiamiento y organización de las cajas de salud.

Brasil. La reforma en el sistema de salud de Brasil, iniciada en la década de 1980 y consagrada en la Constitución de 1988 con la creación del Sistema Único de Salud (SUS), tuvo como objetivos: (i) ampliar la cobertura de salud de la población a través de la eliminación de la estructura de salud de la seguridad social y de su incorporación al Ministerio de Salud y a las secretarías de Salud Provinciales y Municipales; (ii) establecer mecanismos de equidad y de transferencia de recursos entre el nivel central, los estados y municipios con diferente nivel de ingreso relativo; (iii) profundizar la estructura de descentralización federal de los recursos, e (iv) intensificar los procesos de participación social en salud.[11]

Los principales instrumentos utilizados en la reforma fueron: (i) consolidación de un sistema público integrado entre los tres niveles de gobierno, integral y universal en su cobertura y financiamiento; (ii) establecimiento de dos sistemas de remuneración de proveedores: uno para hospitales a través de pospago por procedimientos y otro para atención básica –Piso de Asistencia Básica (PAB)– mediante transferencias per cápita. Los fondos se transfieren al municipio desde el Fondo Nacional de Salud o, excepcionalmente, a los gobiernos provinciales si los municipios aún no poseen los requerimientos institucionales para gestionar estos fondos; (iii) establecimiento de un Programa

[10] El Escudo Epidemiológico Boliviano fue un proyecto apoyado por el BID, en 1999, a través del préstamo BO-0115.

[11] Un análisis en detalle de la reforma de salud en Brasil se puede encontrar en Medici (2002).

de Salud Familiar (PSF) a nivel local, priorizando la prevención de la salud y articulándose con los otros niveles de gobierno; (iv) incorporación de los prestadores privados dentro del sistema de seguro público de salud mediante redes de subcontratación; (v) promoción de una activa participación de la sociedad civil en el sistema de salud; y (vi) regulación del sector de planos privados de salud y su relación con el sistema público.

El sistema aumentó la cobertura de salud y su estrategia de comunicación y participación social ha funcionado, generando una mayoritaria aceptación de la reforma entre la población. Sin embargo, algunos problemas todavía están por resolverse; entre ellos destacan:

i. La distribución de los fondos sin un ajuste por perfil epidemiológico o por nivel de ingresos provoca inequidad entre regiones, ya que, dada la insuficiencia de recursos transferidos por el nivel federal, los municipios ricos se encuentran en mejores condiciones de financiar el resto de sus gastos en servicios, mientras que las jurisdicciones pobres o más castigadas por enfermedades no pueden hacerlo.
ii. Los prestadores públicos reciben una combinación de presupuesto histórico con pagos por prestación, mientras que los proveedores privados solamente reciben el pago por prestación que los lleva a un progresivo desfinanciamiento.
iii. La descentralización ha llevado a una absorción completa del riesgo por parte de la autoridad pública municipal, generando inconsistencias en el balance de la jerarquía de servicios entre atención primaria y atención especializada.
iv. La falla en los mecanismos de control y de evaluación ha provocado selección adversa de riesgo por parte de ciertos prestadores privados, derivando a efectores públicos la atención más costosa.

Chile. La reforma chilena de salud fue la primera de la región (1981) y hasta el momento ha sufrido procesos de ajuste. Siendo inicialmente implementada por un gobierno autoritario militar, no enfrentó problemas estructurales de resistencia durante su primera década de aplicación. Sin embargo, con el retorno a la democracia se incorporaron nuevos cambios, a partir de fines de la década de 1980 y siguieron desde los años 90 hasta mediados del nuevo milenio. La búsqueda de la equidad en la cobertura y la mejoría de la calidad fueron los elementos más destacados en el planteo de metas de la reforma chilena en los últimos 20 años.

La reforma de salud en Chile ha sido paradigmática en América Latina, tanto por sus resultados como por sus instrumentos. Ha logrado elevar la esperanza de vida para los grupos de menor ingreso, universalizar la cobertura

y eliminar las diferencias entre los más ricos y los más pobres en la atención básica de la salud.

Entre los instrumentos utilizados para alcanzar dichos objetivos se destacan: (i) la focalización de recursos, de modo de garantizar el acceso a servicios de salud de grupos de población de menores ingresos o con necesidades prioritarias y especiales; (ii) el diseño de esquemas de subsidio a la demanda dentro de la estructura pública de financiamiento, con categorías de seguro de acuerdo a los niveles de ingreso; (iii) la desconcentración del sector público, facilitando la administración de servicios y la toma de decisiones al nivel local; y (iv) la competencia en la provisión de servicios de salud y entre seguros privados para los grupos de mayor ingreso, según su capacidad de pago y el perfil de riesgo del grupo familiar.[12]

Los objetivos asociados a la cobertura y equidad, y a la separación de funciones entre financiamiento y prestación de servicios de salud han sido logrados satisfactoriamente. Sin embargo, la evaluación interna y externa de la reforma ha sido marcada por fuertes contradicciones en función de los matices ideológicos. Para algunos, tanto la creación del sistema de Instituciones de Salud Previsional (Isapres) y la descentralización del Sistema Nacional de Salud, como el cambio en los mecanismos de asignación de recursos, fueron instrumentos exitosos. Se logró ampliar la cobertura, incluyendo a los indigentes en el sistema subsidiado por el Estado, se permitió una mayor libertad de elección y se mejoró la gestión de los entes públicos.

Mientras tanto, la existencia de un modelo dual de financiamiento y entrega de servicios de salud ha sido fuertemente criticado desde que fue instaurada la democracia, ya que limita el alcance del aseguramiento para enfermedades que requieren cuidados de mediana y alta complejidad, no accesibles a los más pobres. Para enfrentar estos problemas el gobierno implementó, a partir de 2003, un Plan de Atención Universal con Garantías Explicitas (AUGE) que garantiza universalmente servicios esenciales de alta y mediana complejidad, siempre cuando estén disponibles los fondos, instrumentos e instituciones que los hagan sustentables.

Colombia. La reforma colombiana, iniciada en 1993, tuvo como objetivos: (i) el aumento de la cobertura con énfasis en grupos de bajos ingresos; (ii) la garantía de un nivel mínimo de solidaridad, equidad y calidad de servicios financiados con recursos públicos (impuestos y contribuciones de la seguridad social); (iii) el incremento de la calidad de los servicios sobre la base del aumento de la com-

[12] Una visión detallada de la reforma de salud en Chile puede ser vista en Cifuentes (2000).

petencia y la libre elección de proveedores y aseguradores; y (iv) la generación de una estructura de regulación y control estatal del sistema de salud.

Los principales instrumentos utilizados para llevar adelante la reforma fueron: (i) la separación de las funciones y la creación de instituciones separadas para la regulación, la organización, la provisión y el financiamiento de los servicios de salud; (ii) la creación de un grupo de paquetes de salud, cuyos precios, ajustados por departamento y por ingreso, sirven de base para el establecimiento de afiliados contribuyentes y poblaciones subsidiadas del sistema; (iii) el financiamiento, a través de un *mix* de recursos fiscales y de la seguridad social; (iv) la participación voluntaria del sector privado a través de empresas aseguradoras sociales de carácter privado, que administran fondos y organizan la prestación de servicios; (v) la descentralización territorial a partir de la entrega de hospitales y servicios de salud públicos a los departamentos, y de la creación de entidades municipales responsables por la ejecución de planes locales de salud y de planes de atención básica (PAB) (Savedoff 1999).

La reforma logró triplicar la cobertura de la población que accede a servicios de salud desde su inicio, alcanzando a un 60% del total. Las transformaciones institucionales por ella introducidas permitieron un mejoramiento de los mecanismos de gestión, control y manejo de información entre las instituciones de salud y el fisco. Ello constituye asimismo un paulatino traslado del subsidio de la oferta hacia uno basado en la demanda.

Los principales problemas se relacionan fundamentalmente con cuatro aspectos: (i) los incentivos a la informalidad generados por el sistema de aseguramiento social, que llevan a limitar la sustentabilidad financiera de la reforma, con un crecimiento acelerado del régimen subsidiado; (ii) las diferencias existentes en la calidad y la especificidad de los servicios recibidos por usuarios de diferentes sistemas y con planes de cobertura disímiles; (iii) la falta de incentivos económicos a prácticas modernas de gestión en los establecimientos de salud ha inducido a la selección adversa de altos riesgos, desequilibrios financieros y/o sobreutilización de servicios, lo que ha llevado a muchas aseguradoras a tener dificultades en contener el gasto creciente; (iv) los hospitales públicos no han logrado avanzar, ya que fuertes resistencias gremiales y problemas laborales han impedido transformar dichos hospitales en empresas sociales del Estado, autónomas, con régimen propio de personal y capacidad para contratar y despedir a sus empleados. Con esto, en las regiones pobres, donde se ubican estos hospitales, la cobertura del régimen subsidiado ha avanzado muy lentamente.

Guatemala. Los objetivos de la reforma de salud en Guatemala, iniciada en 1995, fueron básicamente: (i) ampliar la cobertura y entrega de servicios de salud sobre la base de un modelo de atención orientado a la prevención; (ii) aumentar

el gasto público en salud para la población de mayor riesgo, a través de actividades que favorezcan la reasignación de recursos públicos con un mayor nivel de eficiencia y equidad, brindando garantía de acceso a los servicios de salud, así como conseguir la sostenibilidad financiera; y (iii) generar una respuesta social organizada por medio de la articulación del gobierno y la seguridad social con las ONG, los prestadores particulares y las organizaciones comunitarias.

Para alcanzar estos objetivos se utilizaron los siguientes instrumentos: (i) la creación de un Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), iniciativa que promueve un plan básico de servicios de salud, definido en el ámbito del Ministerio de Salud y dirigido al 33% de la población; (ii) el uso de mecanismos de focalización en el marco del Plan Nacional de Salud, especialmente para grupos familiares, pueblos indígenas y población inmigrante; (iii) la transferencia de responsabilidades administrativas y del financiamiento a las jefaturas de Área de Salud como forma de desconcentrar el Sistema Integral de Atención en Salud.

Entre las medidas dirigidas a alterar la composición tradicional del gasto en salud, se encuentran: (i) la inclusión de copagos para determinados servicios públicos, (ii) el aumento de la proporción de organizaciones no gubernamentales comprometidas con la prestación de servicios para el Ministerio de Salud, (iii) la presencia de empresas privadas o profesionales independientes como prestadores del Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social y (iv) la creación del Programa de Accesibilidad a los Medicamentos (PROAM), especialmente en áreas rurales.

Con los cambios de gobierno, la reforma pasó por grandes dificultades en su implementación durante el tiempo transcurrido desde su inicio. Asociado a esto, la ausencia de mecanismos claros de evaluación hace que sus resultados concretos no estén disponibles o estén insuficientemente evaluados.

El inicio de las acciones propuestas en el diseño de la reforma ha sufrido retrasos debido al continuo proceso de redefinición de sus objetivos y alcances, especialmente relacionado con la inclusión del Instituto Guatemalteco del Seguro Social en el sistema de extensión de cobertura a trabajadores informales. Los mecanismos para facilitar la participación comunitaria y el control social son débiles, aspecto importante de corregir en países conformados por naciones de diferentes razas e idiomas. Finalmente, han surgido pocas organizaciones comunitarias formales vinculadas a la promoción y cuidado de la salud, a pesar de que el SIAS requiere de la colaboración de voluntarios de salud de las comunidades donde el sistema se implementa.

República Dominicana. La reforma se inició en 1995 con el objetivo de aumentar el acceso y la calidad de los servicios, enfocándose fundamentalmente en la atención materna e infantil, y en los segmentos de bajos recursos. Los instrumentos

utilizados para lograr estos objetivos fueron: (i) la desconcentración y descentralización del sector público de salud; (ii) los cambios en la entrega de servicios de salud bajo el sistema de seguridad social; (iii) la definición de un conjunto de prestaciones básicas de acceso universal; (iv) la reorganización del sistema de financiamiento con la adopción de un mix público/privado financiado bajo criterios de solidaridad contributiva; (v) la introducción de un seguro familiar universal con provisión pública/privada y un esquema de pago por capitación; y (vi) el fortalecimiento del rol regulador del Estado sobre la base de un nuevo marco legal.

Los resultados de la reforma han sido positivos en términos de la expansión de la cobertura y calidad de los servicios. Sin embargo, podrían ser mejores si algunos de los problemas iniciales de su implementación hubiesen sido resueltos a tiempo. Entre ellos, cabe destacar: (i) la falta de un cálculo preciso en la valorización del paquete de servicios, lo que deriva en una reducción de cantidad y calidad de las prestaciones brindadas y (ii) la mala calidad de la cobertura de las entidades prepagas vinculadas al programa, especialmente en áreas remotas del territorio, lo que imposibilita el acceso a poblaciones de regiones alejadas o rurales.

2.1. La economía política de las reformas

Algunos elementos comunes de economía política han contribuido para que las reformas queden parcialmente implementadas: (i) el papel pasivo de los usuarios en el conocimiento, apoyo o rechazo a las reformas; (ii) el papel activo de los gremios médicos y entidades profesionales del sector salud en oponerse y movilizarse contra los procesos de reforma; (iii) la fragilidad de los ministerios de Salud para defender las reformas a largo plazo, sea porque son identificadas con agendas externas denunciadas por sus oponentes, o bien sea porque, si involucran aumentos de recursos, aunque temporales para su implementación, no cuentan con el beneplácito de los ministerios de Economía para financiarlas; (iv) el largo tiempo necesario para la implementación de las reformas frente a la corta temporalidad de los mandatos de los gobiernos.

Con relación al papel pasivo de los usuarios es conocida la asimetría de la información entre ellos y los proveedores, situación que los hace altamente dependientes de la voz y poder de aquellos. Así como los usuarios en general cumplen –cuando tienen recursos– las recomendaciones de los proveedores y de sus médicos para cuidar adecuadamente de su salud, también aceptan sus ideas de que las reformas empeorarán los servicios. Los usuarios de menor ingreso, que son en general los más beneficiados con las reformas, dados los compromisos con

los temas de equidad, tampoco tienen canales adecuados de expresión y voz para que su satisfacción y sus intereses sean conocidos o valorizados.

Con relación al papel activo de los gremios médicos y entidades profesionales, no han sido identificados los incentivos adecuados para compatibilizar la necesidad de racionalizar y aumentar la eficiencia de los servicios con sus demandas gremiales, especialmente en el sector público de salud. En este ámbito, las acciones de los servicios de salud que han paralizado las reformas están, en gran medida, relacionadas con el aumento de las oposiciones corporativas en el sector salud, el cual en ALC registró en los últimos dos años un nivel de conflicto superior al observado en otras áreas de la economía, y su principal motivación fueron demandas referidas a la asignación de recursos en el sistema. Los colegios y sindicatos médicos han sido actores determinantes de ese proceso (ver Scavino 2004).

Los conflictos en salud se expresaron el 2003 en la región a través de la concreción de 37 paros y huelgas de alcance nacional en 12 países de ALC, con duración de entre un día y nueve meses, lo que representó grandes pérdidas en AVISA y en recursos financieros para la sociedad. Demandas relacionadas con la asignación de recursos en el sistema (incremento de remuneraciones y de presupuesto para el sector) motivaron la mayoría de estas acciones, las que fueron protagonizadas por 31 organizaciones de profesionales y trabajadores de la salud (15 de médicos). En los servicios de salud del Estado se registraron 36 de las 37 huelgas de alcance nacional.

Del 68% de las huelgas y paros de carácter nacional llevados a cabo en la región en 2003, los motivos principales de las movilizaciones fueron demandas relativas a la asignación de recursos en el sistema de salud: incrementos salariales, pagos de beneficios, asignación de cargos, recursos para residentes, incremento del presupuesto para las redes asistenciales públicas, demanda de condiciones dignas de trabajo, pago de adeudos laborales y cumplimiento de compromisos acordados previamente. La oposición a la introducción de reformas sectoriales fue la principal causa en el 11% de las huelgas. El rechazo a la destitución de jerarcas y la exigencia de restitución de funcionarios fueron los principales motivos del 8% de los paros nacionales.

Los países en los que se registró la mayor cantidad de huelgas y paros de alcance nacional fueron Bolivia, Perú y República Dominicana (12, 6 y 4, respectivamente) y el conflicto de mayor duración fue el que enfrentó al Colegio Médico de El Salvador con el gobierno de ese país, entre los días 17 de septiembre de 2002 y 13 de junio de 2003. La principal demanda de la movilización fue el rechazo del cuerpo médico salvadoreño a una ley aprobada en el Parlamento y que los médicos entendían que habilitaba la «privatización» de los servicios públicos de salud (ver Scavino 2004).

En relación a la fragilidad de los ministerios de Salud en defender las reformas, las clases políticas y el gobierno han tenido poca tolerancia para enfrentar las presiones sociales de los movimientos corporativos y acaban cediendo a dichas presiones e incluso llegan a paralizar los procesos de reforma, retirando de su camino a ministros y técnicos comprometidos con la implementación de estos procesos.

Esto ha sido uno de los motivos que han llevado a tan intensa rotación de ministros de Salud en los países de ALC a lo largo de la década de 1990 y de la presente década. Los países que implementaron reformas fueron aquellos en los que se encontraron los más cortos promedios de gestión de ministros de Salud –alrededor de un año y tres meses entre 1987 y 1997.

Los principales argumentos defendidos por los opositores de las reformas son que estas llevan a la privatización de los gastos en salud y a la reducción de la cobertura con calidad para las poblaciones. Pero los datos existentes parecen demostrar lo contrario. En muchos de estos países, especialmente los más criticados debido a sus propuestas tildadas de neoliberales, como Chile y Colombia, la participación del gasto público en el sector salud ha aumentado. En otros, como Brasil, en donde los gremios han sido más complacientes, la participación del sector público en el financiamiento ha quedado estabilizada o ha bajado ligeramente. La cobertura, a su vez, se ha expandido fuertemente gracias a los procesos de reforma, garantizando en muchos casos mejor calidad, la cual se asocia a los mecanismos de seguro público o privado, y a la reducción del gasto directo del bolsillo. Sin embargo, en muchos países, como en los casos más evidentes, tales como Argentina y Bolivia, los procesos de reforma han sido mucho más lentos de lo esperado, en función de la compleja economía política asociada a su implementación.

*En relación al largo tiempo necesario para la implementación de las refo*rmas hay que destacar que en todos los países en los que se intentó implementar una agenda de reformas ha aumentado la conflictividad en el sector salud, debilitando el esfuerzo del gobierno en seguir adelante con ellas y, al mismo tiempo, generando altos costos de transacción que se materializan en la pérdida de recursos económicos y de años de vida saludables de la población. Los gremios de profesionales de la salud han capitaneado el movimiento de oposición y rechazo a las reformas, utilizando argumentos cuestionables y fácilmente contestables por los datos y evidencias existentes. Sin embargo, dada la asimetría de información entre usuarios y prestadores, y la falta de apoyo político de los ministerios de Salud interesados en llevar a cabo las reformas, los argumentos de los opositores a ellas acaban por ser hegemónicos, llevando a los gobiernos a la sustitución de autoridades sectoriales para evitar la pérdida de sus bases electorales.

Las reformas de salud son procesos de largo plazo que deben ser bien comunicados, involucrar amplios seguimientos de la sociedad y tener a los usuarios como socios. Deben, por lo tanto, traspasar los gobiernos, demostrar resultados tangibles y generar íconos e ideales de satisfacción compartidos por todos. La falta de estabilidad político-institucional en el sector, la ausencia de objetivos claros, de metas cuantitativas y de mecanismos de evaluación de los resultados, la debilidad de las bases financieras de sustentación en momentos de ajuste fiscal, y la falta de estrategias amplias de diálogo y comunicación social con los más interesados –los usuarios–, han sido los principales problemas que han llevado a que las reformas de salud en ALC continúen inconclusas.

Al mismo tiempo, las reformas no son una magia que transforma a corto plazo las condiciones de salud de la sociedad. Es necesario que se transmita una visión de largo plazo en términos de objetivos y metas de salud; que haya una adecuada comunicación social para que cada actor coopere y cumpla con lo que le corresponda; que se busquen mecanismos de planeamiento para separar entre acciones inmediatas, intermedias y futuras; y que se sepa hacia dónde se va, con qué instrumentos, con qué objetivos y con cuáles mecanismos de evaluación y control. La próxima parte de este documento se dedicará a evaluar nuevos conceptos y soluciones de política posibles para la mejoría de los sistemas de salud en ALC.

3. Políticas para aumentar la respuesta del sector salud

La mejora de las condiciones de salud es un objetivo que se mueve con el tiempo, pero también que se restringe conforme la disponibilidad de recursos. El descubrimiento permanente de nuevos procesos de prevención de enfermedades, a través de vacunas, el desarrollo de nuevas medicinas y tratamientos, y de procesos sociales más saludables, hace que las condiciones de salud sigan mejorando (por lo menos para los que pueden pagar por ella) y que la expectativa de vida promedio aumente progresivamente. Como contrapartida, también aumentan los costos necesarios para mantener el estado de salud de las poblaciones, y muchos países no alcanzan la viabilidad financiera, técnica o institucional para abarcar tales incrementos.

En líneas generales, las desigualdades en salud reflejan otras desigualdades económicas y sociales que se reproducen en cada país o región según su inserción dinámica en el proceso de globalización. Es difícil separar los límites de hasta dónde avanzar en la universalidad de la salud, sin que se definan las bases socioeconómicas y fiscales necesarias para su sostenimiento, su institucionalidad política y su legitimidad frente a los distintos actores que representan la sociedad.

En la medida en que el tiempo avanza, las mejoras en el estado de salud ocurridas en los países desarrollados tienden a ser incorporadas en los países en desarrollo. Pero, cuando esto pasa, los países en desarrollo ya han avanzado en el acceso a nuevas modalidades de servicios, propiciadas por el progreso técnico, financiadas a través de impuestos o directamente por las familias. Esta, en parte, ha sido la historia de la desigualdad internacional en salud a lo largo del siglo XX y es probable que ella se repita en el siglo XXI. Como el anhelo por una mejor salud es un blanco móvil, el objetivo de reducir la desigualdad mundial en salud entre países desarrollados y en desarrollo solo parece alcanzable, si es que lo es, a muy largo plazo.

Entre 1980 y 2002, la diferencia entre la expectativa de vida de los países de ingreso alto y la de los de ingreso medio y bajo se redujo de 14 a 13 años, en tanto que la brecha en la expectativa de vida entre el promedio mundial y los países de ingreso alto se mantuvo en alrededor de 11 años. Sin embargo, en ALC la situación ha sido un poco mejor que en el promedio de los países de mediano y bajo ingreso. Se verifica que la región redujo la brecha entre su expectativa de vida y la de los países de ingreso alto de 9 a 7 años. Si este ritmo se mantiene, sobre la base de la tendencia de los últimos 22 años, sería posible afirmar que en el 2079 la región podría alcanzar el mismo nivel de expectativa de vida que los países desarrollados.

En los últimos 20 años, muchos de los países latinoamericanos también pasaron a incorporar progresivamente en su agenda de derechos sociales el acceso universal a los servicios y políticas de salud. Dicho proceso de incorporación, sin embargo, se diferencia según el tipo de país. Algunos han promulgado en sus constituciones nacionales que la salud es un derecho universal, de manera que, por ello, debe ser garantizada a través del Estado. Sin embargo, los avances para el cumplimiento de estos principios constitucionales han sido hasta hoy muy lentos, no solamente debido a la ausencia de un consenso acerca de lo que es una política universal de salud, sino también debido a las limitaciones políticas, administrativas y presupuestarias para que ello sea efectivo. Considerando las cartas fundamentales vigentes en la primera mitad de la presente década, en 14 de 32 países de ALC se declara que la salud es un derecho universal.[13]

Otras naciones latinoamericanas y caribeñas han preferido avanzar el tema de la universalidad del acceso a la salud a través de una vía progresiva de construcción de políticas e instituciones de salud sólidas, en las que los derechos se incorporan en la práctica sin que necesariamente estén asegurados en las cartas

[13] Países que hasta 2005 garantizaban en sus constituciones nacionales la salud como derecho universal son: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá, Surinam y Venezuela.

constitucionales.[14] Muchos de estos países utilizan como referencia el sistema británico de salud[15] (como es el caso de los países del Caribe inglés) o los sistemas de salud basados en la seguridad social (como Argentina, Costa Rica, México y Uruguay).[16]

Pese a los avances reales, conceptuales o de promesas (cumplidas o no) de mejora de la salud en ALC, aún existen grandes problemas en el acceso, equidad y calidad de las políticas y servicios de salud disponibles para la población en la región cuando se les compara con la realidad de los países desarrollados.

3.1. La universalización y la jerarquía de los principios constitucionales

Buena parte de los países que avanzan en el contexto de la universalización definen a esta a partir de algunos principios básicos. Por lo menos tres de estos principios han sido apuntados como relevantes: (i) la cobertura debe ser universal, (ii) todos deben tener acceso gratuito a la salud y (iii) todos deben tener acceso a todos los servicios asistenciales que necesiten. Estos principios pueden ser sintetizados en tres palabras: *cobertura universal*, *gratuidad e integralidad*.

Muchas constituciones confunden gratuidad con equidad, pero en realidad la gratuidad es un concepto similar al de garantía de *igualdad* en el acceso, lo que es diferente de equidad. La *igualdad* presupone que todos son iguales en el acceso a los servicios, independientemente de su condición social o económica. Así, un rico y un pobre estarían en igual posición al ser atendidos por un servicio de salud y tendrían derecho a los mismos tratamientos, instalaciones, facilidades y otros cuidados.

Sin embargo, los ricos viven más cerca de los servicios, conocen a los médicos y autoridades del sistema (ya que pertenecen a su misma clase social) y manejan información adecuada respecto de cómo obtener mejor provecho de los servicios ofrecidos gratuitamente por el Estado. Por vivir más y sobrevivir a la mayoría de los problemas básicos de salud que en cambio afligen a los más

---

[14] Es el caso de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, Grenada, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kits y Nevis, Santa Lucía, San Vincent y Granadines, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

[15] El sistema de salud británico es universal en la práctica, pero las constituciones caribeñas, si bien implementan un sistema universal, no lo mencionan en sus constituciones, las cuales, formuladas a partir de los procesos de emancipación política de las décadas de 1950 y 1960, se basan en la Constitución británica o en las Leyes de los Comunes (*Common Laws*).

[16] Con el crecimiento de la informalidad laboral, estos países progresivamente avanzan en dirección a sistemas universales de protección de salud, como revelan recientes cambios en sus legislaciones y políticas de salud.

pobres, los ricos sufren patologías más caras que exigen terapias, exámenes, medicamentos e intervenciones igualmente más costosas.

En este sentido, *la gratuidad/igualdad* de tratamiento en los servicios de salud entre pobres y ricos puede encubrir una enorme *inequidad* de acceso a los servicios en beneficio de los últimos. La situación es aun más grave cuando se consideran los escasos recursos de financiamiento público de salud, los que acaban financiando las patologías de los que tienen menos barreras para acceder a los servicios –los más ricos– sin que sobren recursos para tratar las patologías de los que tienen mayores dificultades de acceder a los servicios –los más pobres.

Entendido el universalismo como *medio* (o como proceso), todos deben tener acceso gratuito a los servicios de salud garantizados por el Estado (no necesariamente a través de la provisión pública), independientemente de la etapa del ciclo de vida en que se encuentren los afectados, de las condiciones socioeconómicas o del riesgo epidemiológico individual familiar. La protección de la salud pasaría, en esta perspectiva, por soluciones totalmente fuera del mercado (en el caso de la provisión pública) o parcialmente fuera del mercado (a través de la compra de servicios en un régimen de monopsonio en el cual el Estado es el único comprador).

Sin embargo, entendido el universalismo como *fin* (o como resultado) para lograr condiciones de acceso a la salud equitativas para todos, hay que considerar la desigualdad de los orígenes de los individuos o familias. Los servicios de salud deben atender a cada uno según sus necesidades, basadas en el riesgo epidemiológico y condiciones socioeconómicas y demográficas. Además, aunque la salud sea un valor sin precio, la salud tiene un costo. En condiciones de mercado, la concepción que considera el universalismo como fin aceptaría que el costo de la salud podría ser financiado por aquellos con capacidad de pago, a fin de que se garanticen más recursos para que el Estado atienda las necesidades de aquellos sin capacidad de pago, los cuales se beneficiarían del subsidio estatal a través de la provisión pública directa de servicios, de la transferencia de recursos o de la garantía para que las familias compren los servicios que necesitan en el mercado.

El éxito en la implementación de cada una de las concepciones de universalidad en salud –como medio o como fin– depende de varias circunstancias. En general, la idea de universalidad como medio puede ser útil en sociedades en las que no hay desigualdades visibles en la calidad y acceso a los servicios desde el punto de vista socioeconómico y geográfico. Algunos países europeos, como los escandinavos por ejemplo, pueden mantener sistemas en los que la universalidad en salud es un medio, ya que el fin –la lucha por condiciones equitativas de salud para todos– fue logrado por otras políticas sociales durante la larga marcha de construcción del Estado de Bienestar Social en las décadas de 1950 y 1960.

De manera similar, sociedades profundamente desiguales en su origen podrán generar desigualdades aun mayores si avanzan por un camino que asegure la práctica de la universalidad como medio en salud. El acceso universal y gratuito permitido por este tipo de filosofía podría llevar a los estratos sociales de mayor ingreso, constituidos por familias de clase alta y media, con conexiones sociales y mejor información, a practicar estrategias exitosas para orientar los recursos públicos de la salud hacia su propio beneficio, lo que configura una situación de *riesgo moral*,[17] distorsionando la organización de los servicios frente a las prioridades epidemiológicas de la población y reduciendo las oportunidades de acceso para los más pobres y peor informados. Estos últimos, al vivir en las villas miserias y otros sitios en los cuales los servicios son escasos y de peor calidad, continuarían teniendo dificultades para acceder a los servicios y para demandar de parte del gobierno la definición de las prioridades de salud de forma compatible con sus perfiles epidemiológicos.

En este sentido, la universalización de la salud en América Latina debería tener como principio ordenador la equidad y no necesariamente la igualdad, interpretada como la gratuidad de los servicios de salud para todos. *Las reglas de equidad determinan, antes que nada, que los más pobres reciban subsidios públicos para la salud y los demás solo lo harán en caso de que el financiamiento público lo permita y sin perjuicio de los primeros*.

Otro problema asociado a la universalización es la simultaneidad en la aplicación de los principios básicos que la definen. ¿Deberían los principios de acceso universal, equitativo e integral ser garantizados al mismo tiempo que es necesaria una jerarquía y una secuencia temporal en su implementación?

La secuencia correcta es: primero, definir el conjunto de prestaciones que deberían ser garantizadas como universal; segundo, definir cuáles son los mecanismos de equidad para que todos tengan acceso a lo que fue garantizado como universal; y por fin, definir un plan de inclusión de nuevas prestaciones hacia al futuro. Dos países latinoamericanos ilustran los efectos negativos de la simultaneidad de los principios correlacionados con la universalidad de la cobertura en el financiamiento y aumento de riesgo del sistema de salud: Colombia y Brasil.

La Constitución de Colombia de 1991 define la cobertura de salud en el país como universal con subsidio para los más pobres, pero se omite el tema de la integralidad de la cobertura. Esta es definida a través de Planes Obligatorios

[17] El concepto de riesgo moral en salud está asociado con situaciones en las que el costo marginal para el individuo (en este caso de clase más alta) en consumir una cantidad adicional de un bien o servicio de salud ofertado por el Estado, es menor que el costo marginal para la sociedad o para otros grupos sociales, resultando ello en una situación subóptima de utilización de los recursos disponibles en el sector.

de Servicios (POS) que son definidos por el Estado, sea mediante el régimen contributivo, sea por el régimen subsidiado. En los últimos años ha crecido el número de tutelas –reclamos jurídicos de los beneficiarios del sistema hacia el Estado– para lograr cobertura y financiamiento de prestaciones no contempladas en los paquetes de servicios, y la justicia ha actuado sistemáticamente a favor de los beneficiarios, aumentando los costos del sistema para los usuarios y para las finanzas públicas. Solo en 2007 más de tres mil pacientes con VIH-SIDA solicitaron la cobertura de medicamentos, y hay casos en que los beneficiarios ganan las causas, incluso en temas como cirugía plástica, basados en el hecho de que el derecho a la imagen es parte del derecho a la salud.

En Brasil, la Constitución de 1998 define la cobertura como universal, gratuita e integral, pero, en la práctica, las tablas de procedimientos del SUS financian un conjunto limitado de procedimientos. En los últimos años ha aumentado el número de quejas respecto de la cobertura financiera de medicamentos y procedimientos de alta tecnología, sobre la base de la garantía constitucional. Algunos alcaldes, por ejemplo, han estado presos porque no disponían de los recursos en los cofres municipales para el pago de dichos reclamos.

La garantía universal a la salud es un derecho colectivo y tiene una interpretación particular en lo que se refiere a los derechos individuales. *El poder judicial debería proteger a los individuos cuando prestaciones de salud aseguradas por un plan o paquete explícito no les son entregadas. Pero no debería garantizar servicios que no hayan sido elegidos como colectivamente prioritarios, dado que una vez que estos sean garantizados, los servicios esenciales dejarán de ser entregados a quien los necesita por una cuestión de insuficiencia financiera*.

Al garantizar que las tutelas en Colombia o los reclamos en Brasil ganen en los tribunales, el poder judicial se equivoca en tratar como tema de derecho individual un tema que es de derecho colectivo, y con esto acaba inestabilizando la base financiera de todo el sistema público de salud. Por lo tanto, es esencial que en los próximos años la universalización de la salud en la región no sea comprometida por estos errores de interpretación jurídica.

3.2. El público y el privado: reinterpretando las evidencias

Como ya se ha mencionado, las reformas de salud en ALC han sido criticadas por haber favorecido la privatización del sector salud. Para elaborar mayores consideraciones, hay que saber lo que significa privatización.

¿Constituye la privatización aumentar el gasto privado en salud? Por este concepto, la privatización en salud se ha revertido. Si se considera el conjunto de las regiones en desarrollo, los países de ALC presentaban en 1990 la mayor

participación del gasto privado sobre el total del gasto en salud. Las reformas de salud no contribuyeron al aumento de la privatización, sino, por el contrario, a su disminución. Entre 1990 y 2005 –período durante el cual se implementó la mayoría de las reformas de salud–, los gastos privados como proporción de los gastos totales en salud en América Latina disminuyeron de 57% a 49%.

¿Sería privatización el aumento de la gestión privada sobre el gasto público en salud? Esta es una pregunta difícil de responder. En primer lugar, porque la gestión privada sobre el gasto público implica la existencia de procesos de regulación sectorial que permitan que el gasto privado garantice una buena *performance* en los resultados presentados por los indicadores de salud, en la satisfacción de los usuarios y en la eficiencia en el uso de los recursos.

En los últimos años aumentó el papel de la regulación de salud en América Latina. La creación masiva de entidades de regulación en salud desde fines de la década de 1980 apunta a esta dirección[18]. Varios estudios muestran la mejoría de los procesos de regulación sobre entidades privadas de salud. Pero este movimiento no ha sido acompañado por procesos similares que aumenten la regulación sobre entidades públicas de salud.

La prestación de servicios por parte de los establecimientos públicos no ha sido objeto de los procesos de regulación y mejoría de la calidad, lo que contribuye al deterioro de la calidad de los servicios prestados por estas entidades y a distanciar la calidad del acceso a la salud entre los distintos niveles de ingreso. La gestión pública de los establecimientos de salud sigue basada en reglas rígidas, orientadas por la oferta, así como continúa atada a presupuestos históricos que no permiten asociar los gastos a los resultados o al pago del personal por desempeño y productividad. Además, reglas de inamovilidad en el empleo y la existencia de un gremialismo fuerte y resistente hacen que políticamente sea indeseable cambiar los sistemas de gestión de los establecimientos públicos. El corporativismo médico tiene una gran influencia en la selección de los gerentes para los puestos de mando del sector, los que establecen alianzas con los gremios y no con la población misma.

---

[18] La creación de la Superintendencia de Isapres en Chile, a finales de la década de 1980, posteriormente transformada en la Superintendencia de Servicios de Salud; la creación en el mismo período del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) en Argentina, que también hoy se denomina Superintendencia de Seguros de Salud; la creación en los años 90 del Consejo Nacional de Salud y Seguridad Social en Colombia, que recientemente se transformó en el Consejo de Regulación de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, también en este país; la creación de la Agencia Nacional de Salud Suplementar (ANS) en Brasil, son únicamente algunos ejemplos que demuestran el esfuerzo por aumentar los procesos de regulación en salud.

En la última década, algunos gobiernos intentaron revertir este proceso por medio del establecimiento de nuevos horizontes para las instituciones públicas, aunque con carácter experimental. Dos modelos se han destacado a nivel regional en este proceso: el de las organizaciones sociales en Brasil y el de las empresas sociales del Estado en Colombia. Algunos hospitales públicos en estos países pasaron a flexibilizar o a tercerizar su gestión hacia grupos independientes, con sistemas de manejo administrativo, presupuestal, con incentivos y reglas de contratación de personal propios del sector privado.

En el caso de Brasil, hospitales organizados bajo el régimen de organizaciones sociales presentan menor tasa de mortalidad y mejores indicadores de eficiencia que hospitales públicos tradicionales que reciben los mismos recursos, son del mismo tamaño y operan con pacientes cubiertos por los fondos públicos.[19] Con estos modelos de gestión combinada público-privada, algunas experiencias públicas de gestión en salud empiezan a lucir resultados en salud, en función de los cambios introducidos.

Pero dichos procesos todavía se encuentran en una fase inicial y aún es necesario recorrer un largo camino antes de obtenerse ganancias de escala en términos de eficiencia (mejor productividad asociada a los insumos utilizados) y eficacia (mejores resultados en términos de cobertura y calidad de los servicios).

Este sendero involucra cambios en los conocimientos, intereses, valores, actitudes y, fundamentalmente, en los incentivos asociados a la gestión de los servicios de salud. Involucra sobre todo la existencia de procesos externos de evaluación de resultados y de acreditación de las instituciones de salud.

La mayoría de las instituciones de salud en América Latina, incluidos los hospitales, no están acreditadas y pocos países cuentan con procesos todavía incipientes de acreditación. En Brasil, los procesos de acreditación de los hospitales empezaron a ser definidos (inclusive a través de normativas del Ministerio de Salud) en la segunda mitad de la década de 1990, pero en 2003 únicamente 55 hospitales en Brasil estaban acreditados. No hay incentivos financieros para la acreditación y el gobierno no consigue generar consenso político y flexibilidad institucional en la gestión de las unidades públicas de salud para promover procesos consistentes de acreditación.

En los demás países de la región, asimismo, pocos hospitales han sido sometidos a estos procesos, en general de forma voluntaria y asociados a los deseos de participar de los mercados internacionales de salud.

---

[19] Los resultados positivos alcanzados por las organizaciones sociales del estado de São Paulo (Brasil) son detallados en una reciente publicación del Banco Mundial. Ver La Forgia y Couttolenc (2008).

Es posible sugerir caminos para mejorar la eficiencia y la calidad en el uso de los recursos públicos de salud en beneficio de la población. Dichos caminos pasan por procesos que flexibilicen la gestión pública y que garanticen mayores posibilidades de integración con unidades privadas en los procesos de gestión, adquisición y entrega de servicios de salud. Los pasos requeridos son los siguientes:

- Aumentar la autonomía, flexibilidad de gestión y transparencia del sector público de salud.
- Amentar la colaboración y contratación mutua entre los establecimientos públicos y privados en la gestión y entrega de los servicios.
- Alinear los incentivos y estrategias de financiamiento de los servicios de salud entre el sector privado y el sector público para cambiar el comportamiento de los gestores de servicios de salud.
- Aumentar la coordinación entre redes de establecimientos públicos y privados de salud con el fin de aumentar la eficiencia y la respuesta de los servicios de salud a los usuarios.
- Garantizar una mejor calidad y eficiencia de los recursos invertidos en la prestación de servicios a través de procesos de monitoreo, evaluación y acreditación de establecimientos públicos y privados de salud.

Las formas de apropiación y distribución del producto de salud son más importantes a efectos de mejorar la cobertura, equidad y calidad de los servicios, que las formas de propiedad y de gestión de las unidades de salud. No importa si la producción es organizada o canalizada por el sector privado si el alcance de esta producción lleva a mayores beneficios para la población.

Las evidencias parecen demostrar que las formas tradicionales de organización del sector público en salud en la región han dado por resultado menos impactos sociales y despilfarros de los recursos provenientes del Estado. La canalización de los recursos públicos para la compra, organización y entrega de los servicios al sector privado fortalece el verdadero papel del Estado en salud, que es planificar, regular, monitorear y evaluar la mejoría de la cobertura, calidad y capacidad resolutiva de los servicios de salud en los contextos nacionales.

3.3. La ética de la función pública

La salud ha sido considerada como uno de los sectores en los que más desviaciones de conducta han sido detectadas. Por este motivo, la Transparencia Internacional –institución mundial especializada en el estudio y promoción de

conductas éticas en los servicios públicos– ha dedicado su informe de 2006 al tema de la corrupción en el ámbito de la salud (Transparencia Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo 2007).

En líneas generales, la corrupción en el sector salud es percibida como alta en América Latina por parte de su población. En nueve países de la región, el porcentaje de la población entrevistada que experimentó o vivenció algún tipo de corrupción asociada al sector público de salud en 2004, varió de 2,7% en Costa Rica a 12,7% en Ecuador. En Colombia, el índice de integridad[20] para el 2003 muestra que 59% de las instituciones de salud (en general hospitales públicos) presentaron evidencia de corrupción y que 27% de los empleados públicos de estas instituciones no trabajaban en sus respectivos empleos. En Perú se evidenciaron fuertes desviaciones de recursos en el Programa Nacional de Leche, y en Brasil han sido comprobados varios escándalos con recursos públicos, en áreas como sangre y hemoderivados, compra de ambulancias, medicamentos y otros, especialmente en los últimos años.

Los datos de Transparencia Internacional muestran que la proporción de víctimas (personas involuntariamente involucradas) de corrupción en el sector salud en ALC es mayor en los países más pobres, con menor nivel de desarrollo y con menor gasto público per cápita en salud (o mayor participación del gasto del bolsillo en salud). La existencia de corrupción tiene como causa fallos en el comportamiento de los individuos de los servicios, pero también en los propios gobiernos y en las instituciones proveedoras de servicios.

Los individuos no tienen conciencia respecto de que las instituciones deben ser transparentes, no conocen sus derechos constitucionales garantizados en salud y tampoco disponen de información acerca de cuáles servicios deben recibir y a qué costo. Los gobiernos, a su vez, no tienen sistemas de auditoría ni regulaciones que incentiven la transparencia y/o penalicen las prácticas corruptas. Incluso cuando tienen mecanismos de evaluación y control de fraudes, no tienen instrumentos para garantizar que las leyes sean cumplidas.

Por otro lado, fraudes en los sistemas de salud han sido muchas veces utilizados para el financiamiento de campañas políticas o para el pago de deudas de campaña, como sucedió en algunos países de la región. En estos casos es común que algunos partidos políticos, cuando asumen el poder, acepten la corrupción en salud de parte de sus colaboradores políticos como pago por los favores recibidos.

Con recursos limitados para hacer frente a las promesas de cobertura universal e integral, es corriente que el gobierno pague a los proveedores por debajo de los costos o de los precios de mercado y por ello acaban siendo más

[20] Este índice considera 20 indicadores objetivos asociados a la medición de temas como transparencia, control y uso de sanciones, y eficiencia e institucionalidad.

tolerantes en relación a prácticas corruptas como mecanismo de compensación. Por estos motivos, *la corrupción en el sector salud debe ser definida como una falla del Estado y no del mercado.*

Los hospitales han sido frecuentemente apuntados como las instituciones en las que es mayor la frecuencia de corrupción en salud. En las estrategias de compras han sido verificados sobrepagos por bienes y servicios, sobornos, comisiones ilegales o incluso incumplimiento de normas contractuales de control de calidad. El desvío de fondos presupuestarios o el cobro por fuera por los servicios a través de pagos informales son prácticas consentidas por la alta administración de muchos hospitales públicos en América Latina, aunque ello sea prohibido.

La falsificación de documentos de seguros, de registros de servicios prestados, de licencias, acreditaciones o certificación de instalaciones como forma de extorsión o soborno, así como la facturación por valores superiores a los servicios prestados y la realización de servicios innecesarios, son también prácticas corrientes practicadas en los hospitales, por los seguros públicos e incluso por los servicios privados en salud.

El ausentismo laboral es otra forma de corrupción consentida por las administraciones, lo que lleva a que muchos profesionales puedan ejercer empleos múltiples y ser contratados por más de 120 horas de trabajo semanales.

Políticas de descentralización en salud pueden favorecer la reducción de la corrupción en el sector salud, en la medida en que ponen la gestión de los servicios cerca de las comunidades locales, aumentando su poder de fiscalización, control y denuncia. En sistemas democráticos los gobiernos locales tienden a ser más transparentes que sus contrapartes nacionales, en la medida en que los electores son capaces de tener más información y capacidad de juzgar a las autoridades locales y eventualmente castigarlas en las próximas elecciones. Sin embargo, al no existir personal especializado, educación ciudadana e información que llegue al elector, los riesgos de corrupción persisten en igual medida.

Brasil fue un país que optó por la descentralización de la gestión en salud hacia los municipios. En los años más recientes, la Contraloría General de la Unión (CGU) de Brasil, organismo del gobierno central, empezó a realizar, de forma aleatoria, evaluaciones sobre cómo los municipios (menores de 500 mil habitantes) han aplicado los recursos transferidos por el gobierno federal.

Un estudio financiado por el Banco Mundial (Avelino y Biderman 2006) evaluó los resultados de esta base de datos del CGU para una muestra de 500 municipios brasileños durante el período 2003-2005. Los datos muestran que 69% de estas municipalidades presentaron indicios de corrupción con el uso de los recursos públicos transferidos por el gobierno federal.

Las mayores tasas de corrupción se verificaron en los municipios que no mantenían procesos regulares de representación en los Consejos Municipales

de Salud. Los municipios más pobres también tienden a presentar niveles de corrupción mayores. Aparentemente, las menores tasas de corrupción no estaban relacionadas con otros elementos de participación, como procesos de presupuesto participativo.

El tema de la transparencia y la corrupción en salud podrá mejorar con mejor educación de la población en temas de transparencia, participación social y a través del aumento de la voluntad política de la población.

Códigos de ética y conducta para profesionales de salud, una vez que son difundidos y conocidos por parte de la población, ayudarían a que esta tenga un comportamiento más activo en sus tareas de vigilancia. Pero más importante que todo es la certidumbre de que las leyes y sanciones se aplicarán siempre que estos casos sean denunciados y comprobados.

3.4. Financiamiento para la universalización con equidad y calidad

Las principales fuentes de financiamiento de la salud son los recursos presupuestarios públicos (de los gobiernos centrales y locales), los recursos de la seguridad social (basados en contribuciones sobre la nómina de las empresas y empleados), los recursos de seguros privados, compulsorios o voluntarios, y los recursos pagados directamente por los usuarios de servicios (gastos del bolsillo). La combinación de estos montos cambia de país a país, pero en general estas formas existen en la mayoría de las naciones. En la actualidad, los instrumentos de financiamiento de salud no aseguran *la cobertura*, *la equidad y la calidad de los servicios*.

Para evitar estos fallos es necesario buscar modelos de financiamiento que incentiven la ampliación del acceso a los servicios y que eviten un compromiso excesivo del presupuesto familiar de los más pobres. Los gastos del bolsillo penalizan a los más pobres en los siguientes aspectos:

i. En general están asociados a las familias que no tienen cobertura regular del sector público o de alguna forma de seguro de salud, y su cobertura, cuando existe, no es suficiente para cubrir riesgos catastróficos.
ii. En situaciones catastróficas que exigen internaciones, exámenes, tratamientos o medicamentos costosos, las familias pasan a utilizar todos los recursos disponibles de sus presupuestos familiares para tal fin, elevando su probabilidad de empobrecimiento (Baeza y Packard 2006).
iii. Los mecanismos de aseguramiento en salud están en general asociados a los sectores formales del mercado de trabajo, en los cuales se insertan personas protegidas por seguros compulsorios de salud (o a través de seguridad social o mediante formas mixtas de seguros público-privados), como

se ha verificado en países como Chile, Colombia, Costa Rica, México, Argentina y Perú. Sin embargo, los sectores informales y los más pobres no disponen de mecanismos de *risk pooling* que les permitan participar de estrategias de aseguramiento, que reduzcan los costos de cobertura de salud y que les permitan evitar los riesgos catastróficos de empobrecimiento en función de impactos por salud.

Frente a estas circunstancias, algunos países avanzaron en la generación de mecanismos de aseguramiento voluntario con subsidios públicos asociados al nivel de ingreso o al perfil de riesgo epidemiológico por género y edad. En América Latina, dos países se destacan por implementar mecanismos como este: Colombia y México.

En Colombia, el mecanismo se desarrolló bajo el alero de la Reforma de Salud de Colombia de 1993, la cual generó *seguros de salud para los grupos sin capacidad de pago*. El mecanismo consiste en la definición de un conjunto de prestaciones de salud para afiliados sin capacidad de pago. La garantía de este conjunto de prestaciones es administrada por empresas (públicas o privadas) denominadas Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) que contratan Instituciones Prestadoras de Salud (IPS, también públicas o privadas) para entregarlas a los afiliados. Un sistema de información de beneficiarios (SISBEN) evalúa la capacidad de pago de aquellos que se inscriben en las ARS para determinar si son elegibles y cuál es el monto del subsidio a ser transferido. En esto sentido, tres situaciones son permitidas: la de los individuos que son integralmente subsidiados, la de aquellos que son parcialmente subsidiados y la de los que no son elegibles y no se insertan en el sistema.

Entre 1997 y 2006, los beneficiarios del régimen subsidiado en salud evolucionaron de 7 a 21 millones de personas (más de la mitad de la población del país) y hoy el contingente afiliado a este régimen es mayor que el afiliado, de forma compulsoria, al Régimen Contributivo operado por las Empresas Provisionales de Salud (EPS) que administran los beneficios de los trabajadores del sector formal y sus familias. Esto explica por qué Colombia, después de casi una década de extensión del Régimen Subsidiado en Salud, presentaba en 2005 la menor participación de gastos del bolsillo sobre el total de gastos en salud entre todos los países de ALC.[21]

En México, a partir de 2001, se implementó el instrumento denominado Seguro Popular de Salud (ver Nigenda 2005). Este instrumento fue desarrollado por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal como un programa de asegura-

[21] La participación de los gastos del bolsillo en el financiamiento de salud en Colombia en 2005 era de 6,9%; valor inferior incluso al de Cuba, donde llegaba a 8,3% en el mismo año.

miento voluntario, dirigido a poblaciones pobres, ubicadas en el fondo de la estructural salarial y sin acceso a servicios de seguridad social, administrados por el IMSS (Instituto Mexicano de Seguridad Social). En su fase piloto, el programa fue capaz de afiliar a más de un millón de personas entre 2001 y 2003. La población sin capacidad de pago es subsidiada y los demás pagan una proporción de la prima de acuerdo a su ingreso, siendo el resto subsidiado por fondos públicos.

Después de un largo proceso de negociaciones entre la Secretaría de Salud, el Congreso Nacional y los gobiernos de los estados, en febrero de 2005 el programa había logrado ya incorporar a 31 estados mexicanos. El programa ofrecía inicialmente un paquete de 78 intervenciones que más tarde fue ampliado a 91. Cada estado tiene la posibilidad de agregar intervenciones al paquete de acuerdo a su conveniencia y capacidad financiera. Basado en la demanda observada, el programa entró en una nueva fase en 2004 y actualmente involucra a más de 11 millones de beneficiarios. Mientras tanto, una de las condiciones para pertenecer al programa es no ser afiliado del IMSS y, por lo tanto, estar en el mercado de trabajo informal.

Los programas de seguro subsidiado de salud tienen algunas ventajas sobre los mecanismos tradicionales de financiamiento público de la salud: (i) protegen a los individuos contra impactos en salud, en la medida en que garantizan un conjunto de prestaciones definidas y previamente costeadas a través de instituciones sólidas, y evitan el riesgo de empobrecimiento por problemas crónicos continuados de un miembro de la familia; (ii) aumentan el poder de los ciudadanos en la medida en que su protección es garantizada por una relación contractual entre la empresa aseguradora y el individuo, lo que les permite cobrar, hacer reclamos y ser protegidos por los sistemas de defensa del consumidor en casos de no cobertura; (iii) aumentan la responsabilidad de los administradores (aseguradores públicos o privados), permitiendo el seguimiento de las condiciones de salud de una población definida; y (iv) en función de la competencia con otros administradores, se establecen incentivos para la administración del riesgo de los asegurados, para la reducción de costo y para la mejoría de la calidad de la atención al paciente a través de medidas preventivas y promocionales, y de la mejoría de la información del usuario; (v) permiten una mejor focalización del gasto público en los individuos que realmente necesitan del subsidio público, así como la recuperación de costos de los que tienen capacidad de pago.

Las principales críticas relacionadas a los programas de seguro voluntario basados en subsidio público están asociadas al incentivo que dichos programas crean para el aumento de la informatización del trabajo. Según algunos autores (ver Levy 2008), tanto los trabajadores como los empleadores quedarían incentivados a aceptar contratos informales de trabajo, ya que uno de los principales estímulos para que trabajadores se formalicen es la existencia de mecanismos

institucionales de protección a la salud garantizados por las instituciones de seguridad social.[22]

Entre 2000 y 2005, la participación de la seguridad social en el financiamiento del sector salud en los países de ALC ha crecido muy poco, representando 18% de los gastos totales en salud. Pero en algunos países, como Colombia y Costa Rica, la seguridad social es todavía la principal fuente de financiamiento en salud. En Colombia, pese al aumento de la informalidad, la participación de la seguridad social en el financiamiento de los gastos totales de salud aumentó de 49% a 59%, lo que refleja un aumento de la transferencia de recursos del régimen contributivo al régimen subsidiado. En esta situación, el país amerita evaluar si dichas transferencias están siendo utilizadas por personas que efectivamente necesitan del subsidio público o si el monto de subsidios podría reducirse a partir de otras formas contributivas de financiamiento, por parte de los usuarios, como propone el régimen de subsidio parcial.

Hay que considerar que la informalidad es determinada por múltiples factores, tales como un clima inadecuado de negocios e inversión privada, y bajos niveles de capital humano y de educación para el trabajo. Estas distorsiones llevan a la segmentación de los mercados de trabajo, a altos costos de transacción para el establecimiento de negocios, así como a altos costos (tanto para los empleados como para los empleadores) para insertarse en la seguridad social; además, debe considerarse la carencia de una cultura para hacer cumplir la ley (Perry and Maloney 2007). Entre estos factores, la existencia de programas de salud destinados a los informales, como el Seguro Popular en México, o el Régimen Subsidiado en Colombia o incluso los programas de transferencia condicionada del ingreso, como el Oportunidades en México y el Bolsa Familia en Brasil, pueden contribuir a la permanencia de la informalidad, pero seguramente no es ni el único ni el principal factor que lleva al crecimiento del sector informal.

Por otro lado, hay que considerar el impacto positivo de programas como el régimen subsidiado (que funciona desde 1993) en la reducción del gasto directo del bolsillo, que es la forma más regresiva de gasto en salud. Entre 2000 y 2005, el gasto directo del bolsillo como porcentaje del gasto en salud disminuyó de 11% a 7% en Colombia, dando continuidad a una masiva reducción de este

[22] Pese a este argumento, los datos del INEGI (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México) muestran que el número de beneficiarios (población derechohabiente) del IMSS y del ISSSTE –las dos principales instituciones de seguridad social de México– aumentó de 56 millones a 61 millones (excluidos los jubilados) entre 2001 y 2007, que corresponde al período de creación y expansión del Seguro Popular de salud. Por lo tanto, si hubo algún impacto del Seguro Popular en la informalidad, este no se expresó en la reducción absoluta de asegurados y beneficiarios de la seguridad social mexicana.

tipo de gasto iniciado en la década de 1990. En México, la reducción no ha sido aún sustantiva. Entre 2001 (año en que empieza en carácter experimental el Seguro Popular) y 2005, la participación de los gastos del bolsillo disminuyó de 52,3% a 51,2%, y es todavía una de las más elevadas en América Latina.

La protección financiera contra riesgos catastróficos afecta en mayor proporción a los grupos de menor ingreso, pero también han afectado a los grupos de clase media. En este sentido, formas de aseguramiento que puedan potenciar la protección para estos grupos también deberían ser puestas en marcha. Países como Singapur y Estados Unidos han establecido cuentas de ahorro de salud (*medical savings accounts*) que funcionan como mecanismos que brindan protección a individuos que pierden su seguro de salud, debido a la salida involuntaria del empleo o a la exposición a riesgos no cubiertos por los seguros existentes, como los gastos incrementales en salud de la tercera edad. Dichas cuentas deben tener incentivos fiscales para estimular el ahorro para dicha finalidad, pero para aquellos que no logran acumular recursos debido a restricciones de ingreso, el Estado debiera subsidiar los recursos necesarios para la cobertura de riesgos catastróficos.

La pirámide del financiamiento de salud debe reposar en los siguientes principios. Sobre su base estarían las acciones de salud colectiva, que actuarían como bienes públicos de salud,[23] financiados por recursos de los presupuestos fiscales y entregados por el Estado. En el nivel de la salud individual básica estarían los seguros de salud organizados bajo colaboración público-privada, con subsidios fiscales proporcionales al nivel de ingreso y al perfil de riesgo, en coordinación con la seguridad social. Estos seguros serían financiados por una mezcla compuesta de recursos públicos, recursos del presupuesto individual y contribuciones de las empresas para los empleados y sus respectivas familias. Estos seguros serían: voluntarios, para el mercado informal, y compulsorios, para el mercado formal, pero su costo no sería diferenciado entre las dos categorías, de manera de no incentivar la informalidad. Su administración correría por parte de las mismas operadoras y tanto los afiliados del mercado formal

[23] Bien público es todo aquello que tiene una doble propiedad: (i) cuando es ofertado nadie esta excluido de consumirlo y (ii) no tiene consumo rival, esto es, a pesar de que muchos lo consuman estará siempre disponible para todos los que quieran consumirlo. En términos económicos, la salud no es un bien público, pero sí un estado de los individuos o de una colectividad. La mayoría de los bienes y servicios en salud (visitas, cirugías, medicamentos) son privados. Pero algunos bienes y servicios de salud pueden ser bienes públicos (como es el caso de las campañas de promoción y prevención en salud, la fumigación para el combate de enfermedades transmisibles como malaria, entre otras), dado que están asociados a funciones esenciales de salud pública.

como del informal recibirían subsidios públicos cuando el nivel de ingreso no fuera suficiente para cubrir la base de costo del seguro.[24]

En el tope de la pirámide se ubicarían los mecanismos para el aseguramiento de riesgos catastróficos de largo plazo, como las cuentas de ahorro de salud, que garantizarían la protección adicional para eventos especiales no cubiertos por los seguros, como la ocurrencia no esperada de discapacidad, accidentes o enfermedad, cuidados a pacientes crónicos en edad avanzada, etc.

3.5. Descentralización y regionalización en salud

Desde la década de 1980, los países de ALC han experimentado un progresivo proceso de descentralización financiera del gasto en salud, ya sea a través del aumento de los recursos fiscales de los gobiernos locales comprometidos con el sector, o bien a través de una mayor delegación de competencias y recursos de los niveles centrales para los niveles locales de gobierno, relacionados con funciones básicas de salud. Entre 1980 y 2000, los gastos de los gobiernos locales de salud en ALC aumentaron de 0,4% a 0,8% del PIB. Como proporción del gasto total en salud, ellos aumentaron de 7% a 11%. Aunque no existan estadísticas regionales respecto de estos datos en los años más recientes, se proyecta que este proceso de descentralización del gasto seguirá en aumento, en función de lo observado en países federativos como Brasil, México, Argentina y Colombia.

La necesidad de descentralización en salud es un tema consensuado. La proximidad con las comunidades torna la gestión del sector más transparente, la planificación de las necesidades más realista, los resultados de las evaluaciones más difundidos y apropiados a los interesados y la flexibilidad para el cambio es mayor, a través de procesos más eficientes. ¿Pero cuáles funciones deberían descentralizarse y hasta qué nivel del gobierno? La respuesta a esta pregunta tiene aspectos técnicos y políticos.

Desde el punto de vista técnico, algunas acciones, como las campañas para el combate a enfermedades transmisibles, ameritan una mayor coordinación entre los niveles centrales y locales. Las experiencias de descentralización total, con la transferencia de responsabilidades de estas actividades a estados y municipios, en algunos países latinoamericanos resultaron en la pérdida de recursos,

[24] En este caso podría ser mejor la unificación del seguro popular con el IMSS, en México, o del régimen contributivo con el régimen subsidiado, en Colombia. Las empresas que administrarían los seguros serían las mismas y deberían estar aptas para trabajar con distintos niveles de clientelas, subsidiadas y no subsidiadas.

en la falta de capacidades técnicas locales y, consecuentemente, en el retorno de enfermedades previamente controladas, como es el caso del Chagas en Argentina (ver Yadon et al. 2006).

Por otro lado, programas de descentralización de atención primaria de salud hacia los municipios han sido exitosos en casi todos los países de la región. La zona gris sobre este punto se encuentra relacionada a temas como la gestión hospitalaria y de cuidados de mayor complejidad, en relación a los cuales los gobiernos locales no tienen una escala de demanda o incluso recursos para sustentarlos.

La reforma de salud en Brasil ha sido marcada por un intenso proceso de municipalización de la atención a la salud (ver Medici 2002). Si bien este proceso dio muy buenos resultados en lo que se refiere a la atención básica, en cambio no ha sido eficiente en lo relativo a la atención de segundo y tercer nivel. Las autoridades locales presionan por la construcción de hospitales que, por ser de pequeña dimensión (menos de 100 camas), acaban quedando ociosos, sin médicos ni personal calificado, representando altos costos para los presupuestos públicos y sin capacidad para atender a la población local cuando son necesarias intervenciones más efectivas (ver La Forgia y Coutellenc 2008). Los hospitales deben tener un mínimo de 150-200 camas para ser eficientes y, por lo tanto, se debe elegir dónde ellos deben emplazarse con el fin de evitar la subutilización de sus instalaciones.

La experiencia ha demostrado que la geografía de las instituciones de salud no debe corresponder a la geopolítica local. La Conferencia Mundial de Salud de Alma Ata, realizada en 1976, acerca del tema de atención primaria de salud, estableció el consenso de que la descentralización en salud debe ser inversamente proporcional al nivel de complejidad del requerimiento médico. La complejidad, a su vez, es inversamente relacionada con la frecuencia de las prestaciones de salud: cuanto menos complejas, más frecuentes. Los sistemas de salud deben organizarse de forma jerarquizada, de modo que se garantice el acceso a establecimientos de mayor complejidad para las poblaciones locales, sin que dichos establecimientos se ubiquen en todas las localidades.

En este sentido, los servicios de salud deben estructurarse en redes que abarquen todos los niveles de complejidad. La escala de operación de una red involucra poblaciones que pueden variar según características geográficas (urbanas, rurales, metropolitanas), pero una red no necesariamente debe estar contenida en un solo municipio. Dada la alta frecuencia de municipios con una escasa población, una red debe abarcar muchos municipios. Las redes de salud deben ser funcionales y, por lo tanto, tener la proporcionalidad necesaria de servicios de atención básica, de segundo, tercero y cuarto nivel de complejidad para una población de determinadas características epidemiológicas, demográficas y socioeconómicas.

Muchos países de América Latina empezaron, a partir de mediados de la presente década, a rediscutir sus procesos iniciales de descentralización y a estructurar redes funcionales de salud de modo que permitieran optimizar la escala, dimensionar los recursos e instrumentos de gestión para conseguir resultados lo más eficientes posibles en la entrega de servicios para una población determinada.

Las redes de salud deberán estar compuestas no solamente por los establecimientos públicos de salud, sino también por todas las unidades públicas y privadas que se subordinen a una estrategia común de entrega de servicios de salud a una población dada en un territorio dado. Deberán compartir los mismos incentivos financieros, iguales mecanismos de pago y facturación, así como interfaz de datos, catastros, informaciones y fondos. Además, podrán organizarse de forma competitiva en subredes que compitan para aumentar la libertad de elección de los usuarios de una región determinada.

Por otro lado, el énfasis en los municipios como instancias principales en el proceso de descentralización, como ha pasado en Brasil, ha disminuido el rol de los estados y provincias en los temas de regulación, monitoreo, evaluación y garantía de integridad en los servicios locales de salud. Restablecer dicho papel pasa por repensar el cuadro de la municipalización en salud y por la búsqueda de nuevos arreglos institucionales y financieros para el mantenimiento conjunto de las redes de salud a través de consorcios, mancomunidades de municipios, fundaciones subregionales de salud u otras. Dichas redes, aunque mantengan su autonomía administrativa y financiera, deberán estar funcionalmente subordinadas al papel regulador de las autoridades estatales y a sus procesos de evaluación, monitoreo y asistencia técnica siempre que ello sea necesario.

Repensar el tema de la descentralización lleva necesariamente a una nueva mirada en los temas de financiamiento local de la salud. Hoy en día, los procesos de descentralización han sido sostenidos por un mix de recursos locales, regionales y federales. Son pocas las instancias locales que pueden financiar la salud a partir de sus propios recursos. Los recursos transferidos desde los niveles centrales a los locales en América Latina han sido distribuidos sobre la base de presupuestos históricos.

Algunas innovaciones, como sistemas de transferencia per cápita, han sido introducidas, pero únicamente para partes del presupuesto transferido (como es el caso del piso de atención básica en Brasil). El uso de fórmulas que distribuyan los recursos según la capacidad local de financiamiento, las necesidades de salud, la capacidad instalada y, sobre todo, los incentivos relacionados con la gestión y los resultados alcanzados (como ocurre en el sistema de salud inglés) pueden mejorar la eficiencia del uso de los fondos públicos y crear una competencia regional saludable por una gestión de calidad.

3.6. El acceso a medicamentos e insumos esenciales

El acceso a medicamentos e insumos esenciales es uno de los principales factores para la garantía de la efectividad de los servicios de salud. Una visita al médico no tiene resultados si el paciente no logra conseguir los medicamentos prescritos. Medicamentos esenciales son aquellos que satisfacen las necesidades prioritarias de salud de la población y son seleccionados según su relevancia en la salud pública y las evidencias de su eficacia y seguridad, en conformidad con la mejor relación costo-efectividad. Según la OMS, los medicamentos esenciales deben estar siempre disponibles para atender las necesidades de los sistemas de salud en las proporciones y dosis adecuadas, con calidad asegurada y a un precio asequible. Desde la década de 1970, la OMS elabora un listado de medicamentos esenciales, que hoy incorpora aproximadamente 300 ítems.

En los países de ALC, los datos sobre acceso a medicamentos esenciales son poco fiables ya que no existen muchos estudios sistemáticos en relación al tema. Asimismo, el PNUD realizó algunas estimaciones basadas en fuentes múltiples para el inicio del milenio. Según estas estimaciones, por lo menos 159 millones de personas –cerca del 30% de la población latinoamericana– no alcanzaban a tener acceso regular a medicamentos esenciales.

La situación económica favorable de los últimos cinco años ha llevado a los países de ALC a constituir un gran mercado potencial para la industria farmacéutica internacional. Pero el crecimiento y ocupación de este mercado por esta industria, asociado a la falta de regulación e información adecuada en la mayoría de los países, lleva a una expansión de la venta de medicamentos disociada del alcance de la meta de acceso regular a medicamentos esenciales.

Aunque represente menos del 5% del mercado mundial de medicamentos, las ventas de farmacéuticos en los países de ALC aumentaron en 12% entre 2003 y 2006, mientras que el crecimiento mundial fue de solamente 6,5%.[25] Dicho crecimiento ha llevado a la inversión externa a la modernización de la capacidad doméstica de producción, aunque de forma bastante desigual en algunos de los sectores.

Además de los problemas de acceso mencionados, hay fuertes desafíos para la mejoría de la calidad en la gestión de medicamentos esenciales, tales como: (i) debilidades en los procesos de regulación, selección y uso racional de medicamentos; (ii) falta de financiamiento sostenible y precios accesibles a los medicamentos existentes; (iii) ausencia de sistemas de salud sólidos que permitan la integración entre las estrategias de distribución y el acceso a medicamentos

[25] El mercado farmacéutico de Estados Unidos y Europa creció solamente 8% y 5%, respectivamente, en el mismo período.

con las estrategias asistenciales vigentes; y (iv) procesos que permitan avances en la investigación científica y el desarrollo tecnológico para la producción de medicamentos esenciales.

Las principales deficiencias en los procesos de regulación, selección y uso racional de medicamentos se asocian a la falta de capacitación y de incentivos por parte de los profesionales de salud (como médicos y farmacéuticos) para estudiar medios orientados a la maximización de la efectividad clínica de los medicamentos comprados en el mercado o recibidos por los servicios de salud y distribuidos entre los ciudadanos por las instancias públicas. Con esto se incrementan los costos y los niveles de despilfarro, lo que genera falta de medicamentos para quienes más los necesitan y, al mismo tiempo, la sobreprescripción para los grupos con capacidad de pago.

Faltan, además, instrumentos adecuados para regular la propaganda de los medicamentos y para hacer cumplir las leyes que prohíben la adquisición en farmacias, sin receta médica, de medicamentos prescritos. Faltan políticas explícitas que favorezcan el uso de mecanismos genéricos, especialmente en los países más pobres.

En lo que se refiere al financiamiento sostenible a precios razonables, las principales barreras son, en primer lugar la falta de equidad en el uso de los recursos para la compra de medicamentos, especialmente con recursos públicos. Los medicamentos que llegan primero a los servicios son los que definen la demanda y no los medicamentos que se apoyan en las necesidades epidemiológicas de la población. Además, faltan instrumentos que faciliten procesos de licitación, compra, almacenaje y distribución de forma transparente y eficiente. No se discuten o se precisan los casos en que las compras deben ser centralizadas o descentralizadas, y tampoco la logística de las redes de distribución.

Faltan criterios objetivos para la armonización de políticas de patentes y de uso de la propiedad intelectual que sean compatibles con las normas aceptadas internacionalmente, y del uso de instrumentos de negociación que no debiliten los intereses de los actores nacionales involucrados. Faltan políticas de comercio exterior que incentiven la integración de los mercados regionales y maximicen ventajas comparativas en cuanto a la producción doméstica y a la importación de medicamentos esenciales, sobre la base de una liberalización racional de tarifas comerciales y de un sistema transparente de costos y de formación de precios. Todas las acciones que vengan a corregir dichas deficiencias podrán llevar a políticas de precios que garanticen la sostenibilidad financiera para el acceso a medicamentos a largo plazo sobre la base de incentivos adecuados y de información transparente.

En lo que se refiere a la inexistencia de sistemas de salud sólidos e integrados para aumentar la eficiencia y el acceso a medicamentos esenciales, hay que destacar que la

deficiencia de los procesos de referencia y contrarreferencia, así como la debilidad en el uso de protocolos clínicos asociados a los servicios impide el uso de recetas médicas electrónicas, las que podrían mejorar el control en la distribución de medicamentos, generando información sólida para futuros procesos de evaluación clínica, los que facilitarían la distribución de medicamentos sobre la base de una logística definida a partir de la información generada por la red de salud.

Finalmente, en lo que se refiere a *la generación de investigación científica y desarrollo tecnológico para aumentar el acceso a medicamentos esenciales*, cabe destacar que los países de ALC deberían participar más activamente en el establecimiento de prioridades y necesidades de investigación en este campo, de manera de generar conocimiento relativo a enfermedades ya olvidadas por los países desarrollados y que todavía hacen parte de la carga de enfermedad de los países de la región y de otros países en desarrollo en otras regiones. Para tal efecto, se podría formular una agenda común en colaboración con centros de investigación similares en otras regiones (inclusive de países desarrollados) y dedicar un mayor presupuesto para el financiamiento de estas actividades, en colaboración con empresas nacionales o internacionales interesadas en participar.

La generación de capacidad de innovación, a través de procesos que coordinen actividades de educación, propiedad intelectual y transferencia de tecnología, también es relevante. Se espera de los países desarrollados la liberalización del uso de patentes y licencias que maximicen el acceso a innovaciones, por un lado, y también la difusión de estos procesos para que estén disponibles, generando soluciones para la reducción de los costos de tratamiento para los más necesitados.

3.7. Las funciones esenciales de salud pública y la coordinación intersectorial

El Estado tiene funciones esenciales de salud pública que no son delegables a otras instituciones, en especial aquellas asociadas a la generación de bienes públicos en salud. Estas actividades pueden ser clasificadas en el ámbito interno y externo al sector.

En el ámbito interno destacan las campañas de promoción y prevención de enfermedades transmisibles a través de los servicios de vigilancia sanitaria y epidemiológica, y de los programas de vacunación; las funciones de promoción a la salud asociadas a factores de riesgo, en particular en temas de enfermedades crónicas; y las funciones de regulación de productos, equipamientos e insumos utilizados en el sector salud.

En el ámbito externo o en la coordinación intersectorial es necesaria la integración con otros organismos públicos y privados para garantizar temas de intereses del sector salud, como educación (generación de conciencia sanitaria y salud personal), trabajo (promoción de la salud del trabajador y prevención de accidentes y enfermedades profesionales), medio ambiente (salud ambiental, que adquiere cada vez mayor relevancia debido al cambio climático y las medidas asociadas a su prevención), justicia (violencia y crimen, y los impactos asociados), transporte (accidentes de tránsito), saneamiento básico (enfermedades de transmisión hídrica), agricultura (temas de nutrición), industria y comercio (vigilancia sanitaria de productos alimenticios, cosméticos, medicamentos, etc.), entre otros.

Las *enfermedades transmisibles* más frecuentes en América Latina son la tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, VIH/sida, diarreas, enfermedades transmisibles preponderantes en la infancia (tos, sarampión, poliomielitis, etc.), meningitis, hepatitis, malaria, enfermedades tropicales (entre las que se incluyen la enfermedad de Chagas), lepra, dengue, encefalitis japonesa, tracoma y enfermedades transmisibles intestinales. Si bien ellas representen solamente el 10% de la carga de enfermedad de la región, cada una de las enfermedades que componen este subgrupo tiene sus propios factores específicos de riesgo, lo que torna difícil sanarlas a través de acciones descoordinadas o aisladas. Buena parte de las enfermedades comunicables son transmitidas por vectores que se multiplican a través del agua no protegida o de la falta de acceso a agua tratada. Así, cuanto peores sean las condiciones de saneamiento, mayor será la incidencia de estas enfermedades. La coordinación con políticas de saneamiento básico es esencial para lograr resultados positivos en el combate a dichas enfermedades.

Entre las enfermedades transmisibles, el VIH/sida responde por la mayor mortalidad (26%). Las diarreas (17%) están en segundo lugar, concentrándose entre los niños menores de cinco años de edad. Siguen en orden de importancia la tuberculosis, las meningitis y la enfermedad de Chagas, con 14%, 5% y 4%, respectivamente, de la mortalidad. Las enfermedades comunicables responden en ALC por el 23% de las muertes de niños entre cero y cuatro años de edad (incluidas la diarrea, que responden por el 11% del total de las muertes). Existe, por lo tanto, una correlación positiva entre enfermedades comunicables, mortalidad infantil y acceso a agua.

Los gobiernos necesitan mantener los esfuerzos en vigilancia epidemiológica, promoción, prevención y tratamiento de dichas enfermedades (especialmente de VIH-sida, tuberculosis y Chagas). La diarrea, proveniente de infecciones helmínticas, es una enfermedad prevenible con la introducción de la vacuna contra el rotavirus, ya disponible en el mercado, pero todavía no

adoptada a gran escala en los países de la región. Las terapias de rehidratación oral siguen siendo importantes en el tratamiento de la diarrea. En cuanto a la meningitis, ya existe una vacuna disponible, pero también poco utilizada en la región. El manejo de la enfermedad de Chagas necesita profundizar en temas de gestión que pasan por la fumigación, la comunicación social y la participación de las comunidades en el control de la enfermedad. Lo mismo se aplica en relación a la tuberculosis, respecto de la cual el uso de estrategias de gestión y el tratamiento de casos directamente observados (DOTS) han probado su eficacia a nivel internacional. Asimismo, en el caso de la tuberculosis debe tomarse en cuenta que su expansión reciente se asocia, en algunos casos, a formas virales inmunorresistentes cuya incidencia ha aumentado con la propagación del sida.

Aunque en la última década la mortalidad infantil y la mortalidad materna han disminuido en la región, aún las cifras son elevadas entre los grupos más pobres de la población. El acceso a medios contraceptivos ha crecido y la fecundidad ha bajado, aumentando el espaciamiento del embarazo, incluso entre los grupos más pobres, sin embargo aún hay mucho que hacer para resolver problemas graves en los temas de salud reproductiva. Hay fuertes desigualdades en las tasas de atención al parto por personal especializado y visitas prenatales entre los más ricos y más pobres, y es imprescindible que se realicen inversiones estructurales en este campo. Muchos países han avanzado en el tema de los derechos reproductivos, y temas como el aborto han sido objeto de cambios positivos en la legislación en países importantes como Argentina y Brasil, pero en otros, como Nicaragua, ha habido retrocesos en la legislación, ya que recientemente se ha prohibido el aborto terapéutico.

Pese a la importancia de las enfermedades transmisibles y de temas materno-infantiles, el mayor problema que enfrenta la región en la actualidad es el incremento de factores de riesgo asociados a las enfermedades crónicas (ver secciones 1.1 y 1.2 del presente artículo). Entre estas enfermedades se encuentran las condiciones neurosiquiátricas,[26] que representan el 18% de la carga total de enfermedades en ALC, las que exponen un peso mayor que en cualquier otra región en desarrollo. Aunque contribuyan con altas tasas de morbilidad, el peso directo de dichas condiciones en la mortalidad no es muy expresivo. La depresión unipolar es la causa que aparece como de mayor peso, representando entre el 21% y el 35% de la carga de enfermedad de hombres y mujeres. El alcoholismo, en particular entre los hombres, tiene un fuerte peso en la carga de enfermedad.

[26] Especialmente, depresión unipolar, depresión bipolar, esquizofrenia, epilepsia, alcoholismo, Alzhéimer, enfermedad de Parkinson, esclerosis múltiple, drogadicción, estrés, enfermedad maniaco-obsesiva, enfermedad del pánico, problemas de sueño, migraña y retardación mental.

Las enfermedades neurosiquiátricas representan un gran costo para los sistemas de salud en ALC y los modelos de intervención para estas enfermedades aún se basan en hospitales especializados, los que constituyen un alto costo en la internación de los pacientes y al mismo tiempo una baja efectividad, ya que los actuales modelos de intervención se basan en tratamientos ambulatorios, internaciones en episodios agudos y refuerzo de la asistencia domiciliar al paciente.

Las enfermedades cardiovasculares representan el 11% de la carga total de enfermedad en la región y contribuyen sustancialmente al perfil de morbilidad y mortalidad, representando cerca del 30% de las muertes anuales en la región (29% entre los hombres y 32% entre las mujeres). En este subgrupo, la isquemia del corazón y los accidentes cerebrovasculares son las causas más sobresalientes, representando más de dos tercios de esta carga de enfermedad.

Las enfermedades cardiovasculares presentan múltiples factores de riesgo, como el sedentarismo, el tabaquismo y dietas ricas en grasas y azúcares, responsables de la hipertensión arterial y la diabetes, consideradas como causas colaterales. Los factores de riesgo asociados a estas enfermedades están de sobremanera estudiados en los países desarrollados, pero faltan más datos y evidencias en ALC. En general, ellas causan mortalidad y reducción precoz de la capacidad de trabajo en los individuos (en ALC se estima en 10 años antes de su ocurrencia promedio en países en desarrollo), generando altos costos sociales y económicos, y pérdidas de capital humano.

Los accidentes de tránsito respondieron por 88 mil muertes en ALC en 2001. Problemas como las condiciones de conservación de las vías públicas y carreteras, el estado de manutención de los vehículos automotores y otros medios de transporte, la educación y comportamiento de motoristas y peatones, y la inexistencia o mala aplicación de las regulaciones de tránsito, son los principales factores de riesgo responsables por la incidencia de accidentes de tránsito. Se estima que los costos totales de los accidentes de tránsito en ALC para los servicios de salud alcanzaron en 2001 US$ 18,9 mil millones, lo que equivale a 1% del PIB regional (OMS 2004).

La región presenta la mayor carga de enfermedad por violencia a nivel mundial. En 2001, alrededor de 167 mil personas murieron por causas externas intencionales en ALC, pese a la heterogeneidad regional de su distribución. La mayoría de las muertes (77%) fue atribuida a violencia (homicidios), 18% a suicidios, y el restante a guerras y otras causas. La violencia es la primera causa de mortalidad masculina en ALC en el grupo de edad de 15 a 44 años. Los factores de riesgo asociados a la existencia de homicidios son de orden social e institucional. Desde el punto de vista social, la existencia de altos niveles de desigualdad contribuye al aumento de casos de homicidios y violencia, dada la existencia de correlación positiva entre la concentración del ingreso y las tasas

de homicidios por 100 mil habitantes en ALC durante la década de 1990 (Medici 2005a). Desde el punto de vista institucional, el desorden en los sistemas de justicia y de seguridad pública, la impunidad de la corrupción, la legitimación de movimientos sociales asociados a organizaciones criminales y su apoyo al financiamiento de campañas políticas, son factores de riesgo presentes en ALC y que contribuyen de gran manera a la mantención de altos niveles de violencia, tanto en las metrópolis como en las regiones rurales.

En el plano específico del papel regulador del Estado, es fundamental la mejoría en la región del desempeño de la función pública en temas como vigilancia de alimentos y medicamentos, y de la producción, uso y consumo de tecnología médica, los cuales son importantes factores de riesgo para la salud de las personas y para la eficiencia y sostenimiento del sistema.

La reducción de los factores de riesgo en salud está directamente asociada al rol del Ministerio de Salud en el cumplimiento de las funciones esenciales de salud pública. Si bien la mayoría de los riesgos identificados no dependen solamente de los órganos de salud, se requiere principalmente de un mayor esfuerzo de integración interinstitucional, a partir de una agenda de políticas públicas liderada por el Ministerio de Salud.

La definición y el cumplimiento de esta agenda deberían estar asociados a: (i) el fortalecimiento de las instituciones públicas que deben liderar el esfuerzo intersectorial de identificación de problemas prioritarios de salud y la obtención de los resultados sanitarios esperados en los países; (ii) el diseño y la implementación de políticas públicas y de programas de salud pública, con fuertes estrategias de comunicación y participación de los usuarios, y con la implementación de procesos que permitan el alcance de compromisos intersectoriales necesarios para lograr los resultados sanitarios acordados; y (iii) el fortalecimiento de las acciones de vigilancia sanitaria, promoción y prevención de salud que tradicionalmente se han mostrado como eficientes en el alcance de resultados de salud pública.

3.8. Gestión, capacitación y remuneración de recursos humanos

Los recursos humanos son la base de sustentación del sector salud, ya que consumen entre el 60% y el 90% del presupuesto sectorial. Para tornar eficiente este insumo, temas asociados a su formación, capacitación, gestión y utilización, son esenciales. Además, los nuevos desafíos planteados por la salud pública mundial, la necesidad de aumentar inversiones costo-efectivas y de buscar mayor equidad han sido algunos de los argumentos que llevan a los gobiernos y organismos internacionales a enfocar el tema de formación de recursos humanos.

Los países de América Latina, dada su heterogeneidad, viven situaciones muy dispares respecto del tema de recursos humanos. En general, la mayoría no presenta contextos crónicos de sobreoferta de profesionales. Por el contrario, hay problemas de escasez de personal calificado, sobre todo en enfermería y especialidades relacionadas con salud pública, atención primaria y temas de gestión de establecimientos de salud.

Los datos muestran que, en 2002, el número de médicos por 10 mil habitantes varió entre 59,6 en Cuba hasta 2,5 en Haití. La mayoría de la población se concentra en países con alta densidad de médicos por 10 mil habitantes, como es el caso de Argentina, Brasil y México, aunque existan considerables diferencias en la distribución interna de médicos en estos países. Si se considera el número de enfermeras en la región, se observa que las tasas por 10 mil habitantes también varían entre 1,1 (Haití) y 75,3 (Cuba). Mientras tanto, la mayoría de los países (en número, pero también en cantidad de población) se encuentra en una situación de baja densidad de enfermeras por habitante. Los únicos países de mediana y alta densidad son aquellos del Caribe inglés.

Como ocurre en cualquier actividad económica, la densidad de profesionales de salud –especialmente de aquellos de alta calificación, como los médicos y enfermeras– se encuentra asociada al nivel de ingreso per cápita de la sociedad, el cual podrá reflejarse en mayores gastos públicos, privados o personales en la compra de servicios de salud.

En ALC, los temas de recursos humanos han sido fuente de gran preocupación tanto a nivel de la sociedad como de los gobiernos de la región. Según los entrevistados en encuestas realizadas en conjunto con actores clave del sector salud en América Latina en 2004 (Medici 2005a), faltan recursos humanos capacitados para fortalecer las funciones esenciales de salud en la región.[27] Las principales preocupaciones de los especialistas, reveladas por estas encuestas son:

i. La inadecuada composición de los equipos profesionales en las unidades de salud acaba generando sobreoferta de algunos profesionales y escasez de otros, como los profesionales de enfermería, técnicos y auxiliares más calificados.
ii. Persisten altas tasas de rotación de profesionales en los cargos, dificultándose la retención de personal más calificado y la programación de estrategias de largo plazo.

[27] En la encuesta realizada por el BID junto a actores claves del sector salud, el tema de recursos humanos es la tercera prioridad de los entrevistados en cuanto a los cambios requeridos entre los sistemas de salud, situándose a continuación del fortalecimiento de la vigilancia de los sistemas de servicios públicos y privados, y de la creación de sistemas de monitoreo y evaluación.

iii. La carencia de estrategias permanentes de capacitación, especialmente para actividades de atención primaria, esenciales para la reducción de los riesgos y el aumento de la efectividad en el sector.
iv. La migración internacional de profesionales especializados (especialmente en los países del Caribe inglés, pero también en menor proporción en los demás) ha debilitado el sector.

Según la mayoría de las autoridades regionales de salud, las universidades públicas y privadas no producen profesionales de acuerdo a las necesidades de salud y la capacidad de absorción del mercado, pero responden a las presiones por alta especialización y a los requisitos de los productores de insumos y equipamientos. Los esfuerzos en negociar con las universidades reformas curriculares en las profesiones de salud han sido frustrados, debido a la autonomía de las universidades públicas y a la predominancia de las instituciones y colegios de profesionales en la definición de las mallas curriculares. Por otro lado, el sector público no ha tenido la capacidad de generar salarios competitivos y de orientar, a través de incentivos económicos adecuados, la definición de prioridades en la composición de los equipos profesionales de salud.

Otro tema asociado a los médicos es la baja calidad y adecuación de su formación frente a las necesidades de los países, expresadas en indicadores epidemiológicos y competencias técnicas y gerenciales para satisfacerlas. Los conceptos de atención primaria han sido poco difundidos en los currículos de los profesionales de salud, especialmente en los países caracterizados por una alta densidad de médicos como Argentina, Uruguay, México y Brasil. La formación sigue marcada por la excesiva especialización, que convive con la escasez de médicos para atender las especialidades básicas de salud, como pediatría, ginecología, obstetricia y clínica médica.

Además de estos problemas, la mezcla de profesionales en los equipos de salud no es la mejor y los gobiernos no han sido capaces de generar incentivos y formas de remuneración adecuadas para promover una mejor composición interna de los equipos de salud, así como cambios necesarios en los procesos de formación de personal calificado en el sector.

Cambiar la orientación de las escuelas de salud, especialmente en medicina, no es una tarea fácil. Requiere, además de inversiones en comunicación social, movilizar fuertes incentivos económicos. En los países de ALC, existían en 2004, por lo menos 284 escuelas de medicina y 377 de enfermería, sin contar las escuelas existentes en otras profesiones de salud y las de enseñanza profesional no universitaria. Cada año este número aumenta, sin que se cambie el modelo de ultraespecialización implantado en la mayoría de ellas.

Las escuelas de medicina atraen a los mejores profesionales, los cuales adquieren, luego de formarse, ambiciones por trabajar en los centros de alta tecnología y en los mercados especializados que mejor remuneran sus servicios. Las enfermedades de los pobres son costeadas con recursos públicos y remuneradas según padrones inferiores a los definidos por los mercados especializados que cuidan del perfil epidemiológico de los más ricos. Por lo tanto, no hay incentivos económicos suficientes para cambiar la educación médica si no se cambian previamente los incentivos y la remuneración para el tratamiento del perfil epidemiológico de los pobres.

Muchos países han solucionado los problemas de composición de los equipos profesionales redefiniendo funciones, jerarquizando la red de servicios, estableciendo sueldos mayores para regiones rurales o dispersas, evitando ceder a las presiones corporativas y promoviendo la desconcentración de los gremios profesionales. En los procesos de acreditación de establecimientos de salud se pasó a exigir, como elemento básico del puntaje, una composición adecuada entre profesionales y entre especialidades, valorizando los temas de atención primaria y enfermería. A estos profesionales se les paga sueldos mejores, lo que estimula a las universidades a orientar su atención hacia los nuevos requisitos del mercado.

El establecimiento de sistemas de certificación y recertificación profesional también ha actuado como medio para reorientar prioridades y calificaciones en el proceso de formación y actualización profesional en salud. Con esto se asegura la calidad de los recursos humanos y se definen parámetros comunes para la orientación de los protocolos de servicios de los profesionales de salud, de acuerdo con las regulaciones y estándares establecidos por los gobiernos o por las agendas técnicas en el sector.

En muchos países de ALC, especialmente en aquellos con menores barreras lingüísticas para insertarse en los mercados globales, las desigualdades entre los padrones de remuneración generan estímulos crecientes para la migración de profesionales de la salud hacia los países desarrollados. Es por este motivo que Haití, con 8,3 millones de habitantes, con una única escuela de medicina y dos de enfermería, sigue con 2,5 médicos y 1,1 enfermeras para cada 10 mil habitantes. Con las condiciones de trabajo y sueldos vigentes, buena parte de los profesionales egresados de las universidades busca oportunidades externas que les garanticen condiciones de remuneración compatibles con sus expectativas.

La migración de profesionales es una realidad cada vez más presente en la región y representa pérdidas de inversiones en educación superior que cuestan al tesoro público de los países latinoamericanos algunas decenas de miles de dólares por profesional egresado. En contrapartida, algunos argumentan que las remesas de recursos de los emigrantes a sus países de origen pueden generar

recursos considerables en divisas externas. Estas remesas podrían mitigar las pérdidas económicas, pero no compensan la interrupción del retorno en capital humano que estos profesionales generarían en el perfeccionamiento de la salud en sus países de origen.

Para mitigar estos problemas, muchos países de la región, especialmente en el Caribe, pasan a firmar acuerdos bilaterales para el establecimiento de políticas nacionales y regionales, además de incentivos para administrar y dar racionalidad al proceso de migración de trabajadores de salud, con miras a evitar pérdidas de recursos en capacitación, mejorar la mezcla de profesionales y estandartizar los parámetros de formación profesional

3.9. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la participación ciudadana: una carretera de doble vía

El tema de la participación social en salud ha sido incluido en muchas de las agendas de reforma de los países de la región. Mientras tanto, su crecimiento como parte de estas agendas se ha restringido a instancias meramente formales, como los consejos de salud, las asociaciones de defensa del consumidor, la justicia de pequeñas causas, u otras. En los años más recientes, bajo la orientación de organizaciones no gubernamentales, la participación ciudadana empezó a insertarse a nivel más micro, en los consejos directivos de hospitales, de asociaciones que se organizan para la defensa de los derechos en torno de patologías específicas como sida, renales crónicos, salud reproductiva, mortalidad materna y otros. Esta forma de participación, aunque se desarrolle asimétricamente, aparenta conseguir mejores resultados.

El tema de la participación ciudadana en salud en ALC partió de un movimiento de arriba para abajo y ahora se plantea progresivamente de abajo hacia arriba, a través procesos que garantizan una mayor profundidad en la construcción concreta de los derechos en salud. Entidades participativas que se agregan alrededor de unidades de salud o de determinadas patologías, pasan a detentar mucha más información respecto del objeto en torno al cual organizan su participación, lo que les garantiza mayor efectividad en el resultado de su acción colectiva.

La eficacia de los procesos de participación tiene una relación directa con el grado de información logrado por la comunidad. En general, la información en salud es asimétrica y la participación de la comunidad sufre, ya sea por no conocer los reales determinantes de las acciones sobre las cuales participan, o por aceptar soluciones capitaneadas por grupos de interés que no corresponden a la naturaleza de los problemas por resolver. Por este motivo, muchas veces

el esfuerzo de participación comunitaria es capturado por estrategias políticas populistas, que utilizan la voz de la comunidad para fundamentar acciones que no son las mejores ni las que corresponden a los intereses de la comunidad.

Procesos consistentes de participación social deben basarse en la reducción de la asimetría de información en salud. Pero, como ha señalado Arrow en su clásico artículo sobre economía de salud de 1963, la reducción de la asimetría de información en salud, la cual lleva a irracionalidades en el consumo, gasto y eficiencia del sector, es uno de los temas más difíciles de solucionar.

El avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente a partir de la década de 1990, con la generalización de internet, ha permitido generar instrumentos que pueden reducir la asimetría de información entre los distintos actores que participan en el sistema.

Para los ciudadanos y usuarios, la producción y disponibilidad de guías clínicos electrónicos en internet genera informaciones que pueden aumentar la percepción diagnóstica respecto de los síntomas de las enfermedades y permite la mejor identificación de los especialistas a los cuales se debe consultar para solucionar los problemas de salud. También están disponibles rutinas de promoción y prevención de salud por edad, grupos de riesgo y patologías, lo que favorece el autocuidado y reduce la necesidad de visitas médicas.

Planes de salud como los de la empresa Kaiser Permanente, en la costa oeste de Estados Unidos, aumentan la disponibilidad de estas informaciones para sus pacientes y condicionan la autoprevención y el autocuidado al valor de las primas que los usuarios pagan por los servicios de salud. Dichas estrategias de responsabilidad compartida –basadas en la reducción de la asimetría de información– aumentan en sobremanera la expectativa y calidad de vida, y reducen los costos de los sistemas de salud, tanto para los proveedores como para los usuarios.

Para los aseguradores y proveedores de servicios, las TIC también proporcionan más información respecto de las características y necesidades de los usuarios a través de procesos como historia clínica electrónica, prescripción y recetas médicas electrónicas, registros de exámenes y costos asociados a pacientes. Permiten, de esta forma, una mayor racionalidad en el uso de los recursos de salud y en los procesos de entrega de servicios: a través del mapeo de errores médicos y rutinas más costosas proveen también los medios para mejorar los distintos servicios.

Procesos como la telemedicina facilitan la circulación de información, el análisis diagnóstico y la capacitación rápida y de bajo costo asociada a procesos clínicos, quirúrgicos y terapéuticos, entre profesionales e instituciones de salud, aumentando así la productividad, calidad y capacidad resolutiva de los servicios.

La velocidad de avance de estos procesos en las instituciones de salud latinoamericanas es mayor que la capacidad del Estado para regularlos y organizarlos, asimismo están reinventando progresivamente la entrega de los servicios, por lo menos en las áreas en donde el mercado de la salud avanza. El riesgo asociado a esto es el aumento de la brecha digital entre los segmentos que se benefician de las TIC en salud (en general, las clases medias y altas) y aquellos que siguen atados a instituciones de salud de baja calidad y productividad (en general, públicas o filantrópicas), en las que no hay incentivos para el uso de las TIC y donde la población beneficiaria en general tampoco está integrada por estos sistemas.

Algunas experiencias para solucionar estos problemas están siendo desarrolladas en comunidades pobres. Países como Chile, por ejemplo, han introducido programas de *alfabetización digital* que aumentan la capacidad de las comunidades pobres en el uso de las TIC a través de centros o kioscos comunitarios que disponen de computadores e instructores para el uso de internet, así como de herramientas básicas de computación, incluso para temas de acceso a los servicios públicos como los de salud (agenda electrónica de visitas médicas, entrega electrónica de recetas de medicamentos y otros).

En la actualidad, el tema de la participación ciudadana cambia su naturaleza y definición con el crecimiento del uso de las TIC. Las formas de participación se van incrementando por la carretera virtual, y el intercambio electrónico de información entre los individuos y los servicios pasa a ser no solamente una bondad para la reducción de la asimetría de información, sino un proceso esencial sin el cual no hay espacio para aumentar la eficiencia y la eficacia en la entrega de los servicios.

3.10. Globalización, mercados regionales y rol de las agencias de desarrollo

En el pasado, la teoría económica clasificaba los servicios como actividades no comercializables a nivel internacional. A diferencia de mercancías que podrían ser producidas en un país y exportadas a otro para ser allí consumidas, los servicios se consumían al momento de ser producidos, quedando geográficamente circunscritos a un determinado sitio y país. Con los servicios de salud pasaba lo mismo y por lo tanto era difícil concebirlos más allá de las fronteras nacionales.

En los últimos años, sin embargo, muchos factores han cambiado estas condiciones. Internet, la transmisión de datos, sonidos e imágenes a través de bandas satelitales, y la simultaneidad de las transacciones en los mercados financieros y de seguros propiciados por estas tecnologías, cambiaron el potencial

internacional de comercialización de los servicios en general y de los servicios de salud en particular. Con esto se generaron muchos mercados nuevos en salud. En el área de los servicios asistenciales destacan los análisis clínicos de exámenes de laboratorio o de imagen a distancia, y la asistencia a procedimientos de salud como consultas y visitas médicas, operaciones quirúrgicas, prescripciones de medicamentos u otras. En el área de los productos financieros y de seguros destacan los planes de salud con protección internacional, tanto los de tiempo indefinido como aquellos específicos vinculados al turismo o a viajes por un determinado período. En el ámbito de la formación y capacitación en salud se perfilan cursos virtuales o no presenciales para distintos niveles de profesionales.

Estos nuevos procesos, si por un lado pueden impulsar la globalización de los mercados en salud, por otro imponen desafíos a la integración de los mismos. El sector salud –después de una larga historia de localismo– es uno de los menos estandarizados internacionalmente. Cada país mantiene, según su cultura, costumbres, leyes y reglamentos, características propias en cuanto a sus percepciones respecto del proceso salud-enfermedad, perfiles profesionales, procesos de capacitación de recursos humanos, protocolos médicos, prescripciones y prácticas de calidad y calidez, así como en relación a la disponibilidad de pagar por parte de su población los servicios de salud, factores que llevan al establecimiento de barreras para la integración de mercados regionales y globales en el sector.

Pese a estos problemas, muchos gobiernos vislumbran el establecimiento de acuerdos regionales que permitan una mayor integración y estandarización en protocolos de servicios, perfiles de recursos humanos, calidad de los productos, procesos de gestión e instrumentos financieros. Temas como el de salud de las fronteras, tanto en lo que se refiere a la vigilancia sanitaria como al tratamiento de enfermedades, en particular las transmisibles, la migración internacional de trabajadores de salud, las ventajas comparativas asociadas a los costos de los procedimientos, la capacitación de recursos humanos por medio de internet, el vertiginoso crecimiento del turismo y la necesidad de un uso armónico internacional de protocolos para el tratamiento de enfermedades, poco a poco quiebran las barreras anteriormente mencionadas.

Muchos de estos procesos podrían agilizarse en las discusiones en áreas de integración comercial en América Latina, como MERCOSUR, Pacto Andino y otros, así como incrementar la relación comercial entre países, reduciendo los costos de salud en términos de las ventajas comparativas que se establezcan. Instituciones como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), por ejemplo, desarrollan en este momento estudios para la firma de protocolos comunes de los países amazónicos en temas de salud ambiental.

El crecimiento económico reciente y el esfuerzo de las economías regionales han disminuido el número de países en donde el apoyo financiero de las agencias internacionales y de los bancos multilaterales sigue siendo importante para el desarrollo en el sector salud, sea a través de créditos blandos, sea a través de donaciones. Solamente los países más pobres, limitándose a pocos casos en América del Sur, Centroamérica y el Caribe, seguirán dependiendo de recursos para la inversión sectorial directa en el financiamiento masivo de sus estrategias sectoriales. Además, tanto las inversiones como los costos recurrentes de los sistemas de salud han sido financiados casi íntegramente por los propios países desde mediados de la presente década.

Mientras tanto, las agencias de desarrollo internacional tienen un relevante papel en apoyar la integración de estos mercados, en sus distintas áreas, a través de la realización de estudios, diagnósticos y levantamientos de información que permitan identificar claramente las barreras y obstáculos para la integración, medir las ventajas comparativas, aclarar divergencias y dirimir dudas, así como asegurar que las propuestas que surjan de este proceso de integración sean ventajosas para todos.

Por otro lado, con la experiencia acumulada de muchos años en procesos de desarrollo del sector salud, no solamente en ALC, sino también en otras regiones, las agencias de desarrollo y bancos multilaterales son esenciales en los aspectos de asistencia técnica para la implementación de la agenda aquí formulada.

4. Agendas para determinar prioridades

Con tantas prioridades como las presentadas anteriormente, ¿cómo ser estratégico en su implementación? Esta es una pregunta difícil de responder, pero antes que todo es necesario tomar en cuenta el tema de la heterogeneidad regional, no solamente en lo que se refiere a los factores epidemiológicos y demográficos, sino también en lo referente a los determinantes sociales de la salud, a la estructura institucional del sector y a la economía política para la generación de cambios en salud.

A modo de ejemplo, los países más pobres de la región son aquellos que presentan una transición demográfica incipiente o moderada, con ingreso promedio bajo, una alta proporción de gasto del bolsillo y una baja cobertura de los sistemas públicos de salud o seguridad social. Estos países necesitan aumentar la cobertura de prestaciones costo-efectivas de atención primaria, incluyéndose la promoción, prevención y tratamiento, especialmente para los más pobres, garantizándose, asimismo, toda la cadena de cuidados para dichas prestaciones. Con altas proporciones de gastos del bolsillo, la población más pobre sufre en

forma constante la amenaza del empobrecimiento en función de *shocks* adversos de salud, y sus recursos son tan limitados como ineficaces son sus sistemas sanitarios. Para este grupo de países, las prioridades podrían ser definidas como:

- Sobre la base de diagnósticos de carga de enfermedad, definir un conjunto de prestaciones de salud garantizadas universalmente, a ser entregado a través de mecanismos de asistencia pública.
- Asegurar que la oferta de estas prestaciones por parte de gestores públicos o privados esté disponible en todas las regiones y planificar las inversiones necesarias para su entrega, así como las fuentes de financiamiento.
- Definir mecanismos de financiamiento de estas prestaciones basados en aseguramiento, con subsidios integrales para los más pobres y subsidios proporcionales a la capacidad de pago, de manera de eliminar los riesgos de los *shocks* de salud en todos los grupos de ingreso.
- Utilizar una mezcla de fondos fiscales, de las familias y de la seguridad social para el financiamiento del conjunto de las prestaciones garantizadas.
- Alinear los incentivos y estrategias de financiamiento de los servicios de salud entre los proveedores privados, públicos o comunitarios, a través de mecanismos de acreditación que garanticen calidad y eficiencia en la entrega de los servicios.
- Promover estrategias masivas de capacitación de profesionales a nivel postsecundario que permitan la entrega calificada y de bajo costo para la mayoría de los servicios de atención primaria de salud.
- Promover incentivos económicos (regionales o por especialidad) que reorienten la oferta y distribución de los profesionales de salud.
- Establecer mecanismos de remuneración y formas de pago que se orienten por resultados o por productividad, como los sistemas de capitación, el pago por grupos relacionados de diagnóstico u otros.
- Evaluar la implementación de estas prestaciones a través de un sistema de información, monitoreo y evaluación que permita dar seguimiento a los resultados.
- Asegurar el rol rector del Ministerio de Salud en todas las etapas del proceso de planificación, entrega de servicios, garantía de la calidad e integridad institucional, así como en la fiscalización y evaluación de los resultados.

La composición de las prioridades depende también de diagnósticos institucionales previos que permitan determinar el grado de alcance de las funciones previamente implementadas y de las áreas todavía no implementadas.

La debilidad institucional de los sistemas y organizaciones de salud en la región, pese a su heterogeneidad lleva a la necesidad de promover el desarrollo

de sistemas nacionales y locales de salud, alineados con las prioridades y los resultados sanitarios a alcanzar, según las preferencias de cada país, y organizados de manera de potenciar su efectividad, equidad, eficiencia, calidad, y a la reducción del carácter regresivo del financiamiento de los servicios, tanto en la obtención de los recursos como en la distribución de los beneficios.

Para cumplir estos objetivos serán necesarias estrategias de fortalecimiento institucional que persigan objetivos realistas consistentes con el grado de desarrollo logrado por cada país, alcanzables en un corto a mediano plazo, y que formen parte de un proceso permanente de mejoría del sistema de salud. Se debería precisar la regulación y generación de incentivos para la organización, gestión y prestación eficiente de los servicios de salud, corrigiendo las fallas de mercado y la asimetría de información entre usuarios y prestadores de servicios.

Dichas tareas son importantes, pero deben enfrentar el desafío de la racionalidad que en este momento se encuentra amenazada por propuestas que centralizan todas las funciones de regulación, financiamiento y provisión de servicios de salud en el Estado, lo que amenaza su eficiencia, equidad y sostenimiento futuro.

Referencias

Arrow, Kenneth J. (1963). «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care.» *American Economic Review* 53(5), 941-73.

Avelino, G., and C. Biderman (2006). «Government in Managing Public Health Resources Among Brazilian Municipalities.» Mimeo. The World Bank.

Baeza, C., and T. Packard (2006). *Beyond Survival: Protecting Households for Health Shocks*. Washington D.C.: The World Bank and Stanford Economics and Finance, Stanford University Press.

Banco Mundial (1993). «Informe sobre el desarrollo mundial.» Washington, D. C.: Banco Mundial.

Chaquiel, J. (2004). «La dinámica demográfica en América Latina.» *Serie Población y Desarrollo* Nº 52, Santiago, Celade.

Cifuentes, M. (2000). *El proceso de reforma del sector salud en Chile*. En H. Sánchez y G. Zuleta. *La hora de los usuarios: reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*. Washington D.C.: BID.

Comisión Económica para la América Latina, CEPAL (2002). «Una década de desarrollo social en América Latina (1990-2002).». Santiago, Cepal.

—— (2004). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

Donabedian, A. (1966). «Evaluating the Quality of Medical Care.» *Milbank Memorial Fund Quarterly* 44, 166-206.

—— (1985). *Explorations in Quality Assessment and Monitoring*. Ann Arbor: Health Administration Press.

Frenk, J., E. Gonzalez, O. Gomez, M. Lezana y F. Marie. (2007). «Reforma integral para mejorar el desempeño del sector salud en México.» *Revista de Salud Pública*, Vol. 49, Nº 1, 23-36.

La Forgia, G., and B. Coutelenc (2008). *Hospital Performance in Brazil: The Search for Excellence*. Washington D.C.: The World Bank.

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Londoño, J. L. y J. Frenk (1997). «Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina.» En J. Frenk (ed.). *Observatorio de salud*. México D.F.: Fundación Mexicana para la Salud.

Maceira, D. (2007). «Actores y reformas en salud en América Latina y el Caribe.» Nota Técnica de Salud No. 1, marzo del 2007, Ed. IDB, Washington. (http://www.iadb.org/sds/doc/MaceiraActoresReformas-FINAL.pdf).

Medici, A. (2000). «Las reformas de salud en América Latina y el Caribe.» En H. Sánchez y G. Zuleta. *La hora de los usuarios: reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*. Washington D.C.: BID.

—— (2002). *El desafío de la descentralización: financiamiento público de la salud en Brasil*. Washington D.C.: BID.

—— (2003). «Family Spending on Health in Brazil: Some Indirect Evidence of the Regressive Nature of Public Expending in Health.» SDS Technical Paper Series (SOC-129). (http://www.iadb.org/sds/doc/SOC129.pdf).

—— (2005a). «Las condiciones de salud en América Latina y el Caribe: diagnóstico para una estrategia regional de salud.» Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

—— (2005b) «Financiamento público e privado em saúde na América Latina: uma breve análise dos anos noventa.» Nota Técnica SDS/SOC, Nº 03-2005, julho. Banco Inter Americano de Desenvolvimento, Washington (DC). (http://www.braudel.org.br/eventos/conferencias/2005/Medici_paper.pdf).

Nigenda, G. (2005). «El Seguro Popular de Salud en México: desarrollo y retos para el futuro.» Nota Técnica de Salud Nº 2. Washington D.C., BID. (http://www.iadb.org/sds/doc/SOCSeguroPopularSalud.pdf).

Organización Mundial de Salud, OMS (2004), «Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito.» Ginebra, OMS.

Organización Mundial de Salud (OMS), Comisión de Determinantes Sociales de la Salud (2007). «Lograr equidad en salud: desde las causas iniciales a los resultados justos: Declaración provisional.» Ginebra, OMS. (http://whqlibdoc.who.int/publications/2007/interim_statement_spa.pdf).

Pan American Health Organization, PAHO (2001). «Investing in Health: Social and Economic Returns.» Scientific and Technical Publication Nº 582. Washington D.C., PAHO.

—— (2007). *Basic Indicators 2007*. Washington D.C.: PAHO.

Perry, G., and W. Maloney (2007). «Informality: Exit and Exclusion.» World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank. (http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/LAC_Flagship_Cover_English.pdf).

Sánchez, H. y G. Zuleta, eds. (2000). *La hora de los usuarios: reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*. Washington D.C.: BID.

Savedoff, W. (1999). «Reaching the Poor Through Demand Subsidies: The Colombian Health Reform». Soc Technical Notes, IDB. (http://www.iadb.org/sds/doc/HealthReformCO.pdf).

Scavino, J. (2004) «El funcionamiento de los intereses corporativos en la economía política de la salud: una aproximación a partir de la conflictividad en el sector salud en la región de las Américas.» Trabajo comisionado por el BID para integrar los estudios preparatorios de la Estrategia de Salud.

Transparencia Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Informe Global de la Corrupción 2006. Corrupción y salud*. Washington D.C.: BID.

United Nations Development Program, UNDP (2008). «Human Development Report.» New York: United Nations.

Yadón, Z., R. Gürtler, F. Tobar y A. Medici (2006). *Descentralización y gestión del control de las enfermedades transmisibles en América Latina*. Buenos Aires: OPS.

EDUCACIÓN Y RECURSOS HUMANOS

Simon Schwartzman

1. La sociedad del conocimiento 553
2. La expansión de la provisión de la educación 554
3. Un nuevo énfasis en el desempeño y la demanda 555
4. La nueva agenda 558
5. Educación temprana 559
6. Equidad y educación compensatoria 560
7. Finanzas 563
8. La profesión docente 566
9. Evaluación 570
10. La ampliación del currículo y la educación profesional 571
11. Estructura y organización escolar 573
12. Educación superior 575
13. Innovación, ciencia y tecnología 579
Referencias 581

1. La sociedad del conocimiento

El concepto de «sociedad del conocimiento», de uso creciente en los últimos años, resume bien el consenso que se ha establecido acerca de la fuerte interpenetración que es necesaria entre tres componentes que solían ser tratados en forma separada en las políticas sociales y económicas de América Latina: la educación, la capacitación científica y tecnológica, y las políticas económicas. El desarrollo de una economía más competitiva, el establecimiento de instituciones capaces de garantizar el funcionamiento de los mercados y estimular la creación de nuevas fuerzas productivas, la implementación de políticas orientadas hacia reducir los altos niveles de pobreza de la región, todo esto requiere una población educada y la existencia de personas e instituciones que sean capaces de hacer uso y abrir nuevos caminos a partir de los recursos intelectuales y de las tecnologías que están disponibles globalmente (Brunner y Elacqua 2003; CEPAL 1992; De Ferranti et al. 2002; OECD 1996, 2000; UNESCO 1990; World Bank 2002). La sociedad del conocimiento no es, solamente, una sociedad que da importancia a la educación, la investigación y la cultura, sino una sociedad que sea capaz, además, de reunir estos elementos de forma productiva.

Aunque exista acuerdo, en todos los países de la región, respecto de la importancia de la educación y del desarrollo científico y tecnológico, la economía latinoamericana se ha caracterizado tradicionalmente por la concentración de las actividades económicas en algunos pocos productos de exportación, basados en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata, que generaban recursos suficientes para sostener los gastos de los gobiernos y el padrón de vida elevado de pequeñas elites, manteniendo grandes sectores de la población en situación de pobreza y exclusión. En la segunda mitad del siglo XX, el desarrollo

de las ciudades, el crecimiento de la administración pública, la expansión de los servicios, así como la industrialización –que ha ocurrido en diversos grados–, todo esto ha requerido de personas con más calificación, educadas en algunas pocas instituciones que en cada país atendían solo a una parte pequeña de la población. La educación general, mientras tanto, solía ser tratada como gasto social, y la investigación científica y tecnológica como parte de la educación o como actividad cultural.

No obstante, el acceso a la educación en América Latina ha aumentado muy significativamente en los últimos 10 ó 15 años, al igual que los gastos en educación. La mayoría de los países, sin embargo, parecen haber topado con una barrera difícil: la calidad de la educación básica no está mejorando (Castro 1999; OECD 2004a; Vegas y Petrow 2007), gran cantidad de estudiantes abandonan las escuelas a la edad de 14 ó 15 años, queda poco espacio para seguir aumentando la cantidad de recursos públicos destinados a la educación, y subsisten problemas graves de equidad, que afectan a las personas de estratos sociales más bajos y a las minorías. Existe un sentimiento generalizado de que los contenidos de la educación no son adecuados, sea para cumplir con las exigencias del mercado laboral o para fortalecer los valores de cohesión social, emprendimiento y pensamiento crítico, que son partes integrantes de una educación completa y ética. La educación superior también se ha expandido, pero tiene graves problemas de calidad, relevancia y un costo cada vez mayor. Finalmente, la investigación científica, cuando existe, se ha desarrollado sobre todo en las universidades, con una fuerte inclinación académica en el mejor de los casos, con pocas vinculaciones e impacto en la capacidad de innovación de la economía y en la modernización de las instituciones públicas.

2. La expansión de la provisión de la educación

Las políticas educacionales en América Latina pueden describirse en términos de distintas fases, con distintos grados de dificultades y entornos políticos. La primera fase, que en algunos países duró un siglo o más, fue la creación de sistemas nacionales y globales de educación pública. Este proyecto era parte de un proceso más amplio de organización de las naciones-Estados de la región, y los países que se movieron más rápido y tuvieron más éxito en este proceso, tales como Argentina, Uruguay y Chile, también fueron los primeros en crear escuelas públicas y universidades modernas. Las escuelas públicas eran consideradas como parte del servicio civil, los profesores y los directores de escuelas eran funcionarios públicos, y los contenidos que los niños debían aprender se determinaban desde arriba. Algunos países lograron crear algunas escuelas

públicas de buena calidad y prestigiosas, mientras la Iglesia Católica mantenía y ampliaba sus colegios privados para niñas y también para una educación de elite, y algunas universidades. En ciertos lugares, la Iglesia colaboró con el Estado en la provisión de educación pública, pero la mayoría de las veces permaneció separada de él.

Durante el siglo XX, a medida que los países se volvían más urbanos y se ampliaba el sector público, también se amplió la educación. Los maestros se organizaron en sindicatos y empezaron a luchar para defender sus intereses; la necesidad de dinero para construir escuelas y la compra de materiales escolares atrajo intereses comerciales, y los políticos empezaron a usar el nombramiento de directores de escuela y la asignación de maestros a sus colegios preferidos como moneda electoral. La expansión de la educación pública se asoció con la creación de grandes burocracias públicas, con la expansión de la práctica de dar sinecuras como recompensa política, y con el alineamiento político de maestros y sus sindicatos con partidos e ideologías políticas.

En muchos países, a medida que aumentaban el número de escuelas y estudiantes, la educación pública fue traspasada desde el gobierno central hacia los estados y provincias; en otros, desde los estados y provincias a las municipalidades. La justificación de esta tendencia, estimulada por organismos de cooperación internacional, era que los sistemas de educación pública eran demasiado complejos y grandes para ser administrados desde burocracias centrales, que las instituciones educacionales debían estar más cerca de su público y que los gobiernos locales debían involucrarse más en la educación de su población. Las asociaciones y los sindicatos de maestros tomaron mal la descentralización, que fue percibida como una rebaja de su prestigio profesional, y como un intento de los gobiernos centrales para reducir sus gastos en educación. No hay evidencia de que hubiera disminución sistemática de los gastos nacionales en educación, salvo en períodos de crisis, sino más bien un traspaso de los recursos desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales, que de hecho se volvieron más interesados e involucrados en la educación, pero también en las posibilidades de favores políticos, creadas por estos nuevos recursos y atribuciones (Cruz 1998; Di Gropello 1997; Gauri 1998; Gershberg 1999; Grindle 2000; Winkler y Rounds 1996).

3. Un nuevo énfasis en el desempeño y la demanda

Esta primera fase terminó alrededor de 1990, y vista desde el lado positivo, significó la provisión de algún nivel de educación básica a casi la totalidad de la población y un aumento significativo del gasto público, que alcanzó alrededor de un 4% a un 6% del Producto Nacional Bruto (PNB) en la mayoría de los

países. Del lado negativo, sin embargo, se volvió muy difícil o imposible hacer cumplir los programas curriculares; muchas escuelas recibían muy pocos recursos para sus actividades diarias y la carrera docente perdió prestigio, provocando selecciones perversas para la profesión. Los niveles alarmantes de deserción escolar y repitencia, unidos a problemas de calidad, llevaron a una percepción generalizada de que las instituciones públicas de educación no podían cumplir con lo que se esperaba de ellas en una sociedad moderna, aun cuando se les dotara de más recursos y apoyo. Las familias de clase media y de clase alta, que en el pasado ponían a sus hijos en las instituciones públicas más prestigiosas, los cambiaron a colegios privados y empezó a emerger una nueva generación de políticas educacionales.

El primer paso, siguiendo las experiencias de Europa y Estados Unidos, consistió en desarrollar indicadores externos de desempeño. Los indicadores más simples son las estadísticas de cobertura, las tasas de terminación, las brechas edad-nivel y varias dimensiones de equidad –por género, región, raza, cultura, niveles de ingreso y otros. Estas mediciones a menudo se recopilan junto con indicadores de insumos –número y calificación de los maestros, relación estudiantes/maestros, gastos, y otros. Las estadísticas revelaron tasas alarmantes de retención y demora en terminar la educación básica, lo que llevó a muchos países a introducir la «progresión continua» (o promoción social») en sus escuelas. Por ejemplo, la tasa bruta de matrículas en la educación básica en Brasil en el año 2006 era de un 120%, lo que significa que el sistema era un 20% más grande de lo que debía ser, con tasas mucho más altas en los estados más pobres del país. La principal justificación pedagógica de las políticas de progresión continua es que los estudiantes que se atrasan debido a malos resultados, normalmente no logran recuperarse y terminan abandonando la escuela antes de completar la educación básica (Barretto y Mitrulis 2001; Rizo 2004; Roderick y Educational Resources Information 1999). No obstante, esta política a menudo se interpretó como que el éxito académico ya no era importante, lo que provocó una desmoralización y, en muchos casos, la interrupción de su práctica.

Más complejos son los indicadores de desempeño académico que miden las competencias de los estudiantes a distintos niveles y comparan los resultados de escuelas, distritos escolares, regiones y países entre sí. La creación de estos indicadores se vio estimulada por organismos internacionales tales como la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, y estos indicadores se usaron y aún se usan como herramientas para estimular a los gobiernos y a las administraciones educacionales a alcanzar objetivos específicos. Estas estadísticas revelaron un escenario preocupante de muy bajos niveles de éxito, fuertemente correlacionados con los antecedentes socioeconómicos del estudiante y aparentemente

impermeables a las políticas estándares de cambios en la malla curricular, metodologías de enseñanza e incluso a la inversión financiera en el sistema escolar (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación 2003; Cueto 2005; Ferrer y Arregui 2002).

La incapacidad de la educación pública de mejorar condujo los esfuerzos a liberar a las escuelas de la burocracia pública, volviéndolas más autónomas y sensibles a la movilización social y a la competencia del mercado. Esta tendencia tiene una variedad muy amplia de orígenes intelectuales, desde el énfasis puesto por Paulo Freire en la «pedagogía de los oprimidos» y la necesidad de vincular la educación con los movimientos sociales y la educación popular (Freire 1987) hasta los argumentos de Milton Friedman en favor de los cheques escolares (Friedman y Friedman 1980; Friedman 1955). Una política totalmente movilizada por la demanda requeriría de una descentralización radical de los sistemas educacionales públicos, con la distribución de cheques escolares a los estudiantes y sus familias, y el reemplazo de las escuelas públicas por escuelas de contrato administradas por privados. En Chile, a partir del régimen de Pinochet y siguiendo con los gobiernos de centro-izquierda de la Concertación, se adoptaron varias de estas ideas, con resultados inciertos. Existe un debate cada vez mayor, y que aún no convence, respecto del alcance real de estas políticas (Contreras et al. 2003; Elacqua y Fabrega 2004; McEwan y Carnoy 2000). El caso chileno es de especial interés porque, por una parte, muestra importantes avances en algunos segmentos de su sistema educacional, con escuelas privadas subvencionadas que realmente se pelean a los estudiantes en un mercado que aspira a una educación de calidad; pero, por otra parte, tal como lo revelaron los estudios de Pisa y otras evaluaciones, las escuelas municipales que atienden a los estudiantes más pobres no han mejorado, y la calidad de la educación básica chilena, aunque se haya superado en los últimos años, sigue siendo crítica, lo que demuestra que estas políticas pueden haber llegado a sus límites.

Los llamados «programas de transferencia condicional de renta» que, con el apoyo del Banco Mundial, están siendo adoptados en muchos países de la región, también pueden considerarse como parte de esta tendencia para trasladar la atención hacia la demanda. La idea, en el área de la educación, es entregarles a las familias pobres un pequeño incentivo monetario para que mantengan a sus hijos en la escuela. Se supone que las familias pobres no envían a sus hijos a la escuela porque necesitan los ingresos de su trabajo y que las escuelas públicas serían capaces de entregarles una educación adecuada si solo los niños asistieran a ellas (Bourguignon et al. 2003). Dado que las evidencias disponibles contrarían estas dos hipótesis (Cardoso y Souza 2003; Reimers et al. 2006; Schwartzman 2005), la mayoría de los programas de transferencia de fondos se convirtieron, en la práctica, en políticas de distribución de ingresos, con un

efecto mínimo o ninguno sobre la educación, salvo negativamente, cuando los recursos destinados a educación son redirigidos a esos programas.

4. La nueva agenda

La nueva agenda para la reforma educacional en América Latina se basa en las nociones de que el sector público no puede renunciar a su rol y responsabilidad de mejorar la calidad y relevancia de la educación en la región; que la educación se hace en las escuelas y en las salas de clase, y ahí es donde se ganará o perderá la batalla por la calidad y relevancia; y que es parte de la responsabilidad de los organismos públicos crear las mejores condiciones posibles para la participación de las instituciones privadas, las organizaciones sociales y las familias, en la provisión y en el apoyo a la mejor educación en todos sus niveles.

Las nacientes políticas educativas deberían centrarse nuevamente en el sistema escolar, para entender las razones de sus limitados logros educacionales y las posibles políticas para superarlos. Comparaciones internacionales y análisis estadísticos sistemáticos de experiencias educacionales exitosas parecen apuntar a algunos elementos cruciales de cualquier política educacional exitosa: empezar la educación lo antes posible; trabajar sistemáticamente con niños pequeños para desarrollar su pre eficiencia en el uso del código fonético de su idioma; elegir a los maestros en función de sus logros en brindar una buena educación a sus estudiantes, y estructurar sus carreras de acuerdo con este criterio; fortalecer el rol de liderazgo de los directores de escuelas, estimulando su compromiso con objetivos pedagógicos; diferenciar los programas educativos según las condiciones de aprendizaje y las motivaciones de los estudiantes en vez de obligar a todos a seguir una malla curricular uniforme adaptada a los requisitos de la educación superior; y reducir la libertad de elección de las escuelas que presenten malos resultados, entregándoles currículos bien estructurados y apoyo, y controlando sus resultados a través de evaluaciones sistemáticas. Esto incluye también un énfasis renovado en la importancia de los libros escolares y otros materiales docentes, incluyendo el uso de nuevos recursos informáticos, sin sustituir, sino que apoyando el trabajo del profesor.

Aunque este sea el consenso dominante entre los especialistas, las políticas educacionales en América Latina, como en la mayoría de los demás países, son muy controvertidas y las preferencias e intereses políticos e ideológicos de los distintos partícipes hacen más interesante el debate. Además, siempre existen brechas considerables entre las políticas generales propuestas y su implementación práctica en circunstancias específicas. Es necesario fortalecer el consenso en torno a esta nueva agenda para una educación de calidad, basada

lo más posible en la investigación empírica sistemática y en pruebas, más que solo en las corazonadas de quienes ejercen esta profesión o las demandas de grupos de intereses. Esto puede verse favorecido por la creciente cooperación entre especialistas en educación e investigadores de otras disciplinas –economistas, biólogos, sociólogos, neurobiólogos, especialistas en informática, historiadores–, lo que puede llevar, a su vez, a introducir cambios importantes en la manera en que se organiza hoy la educación como una disciplina académica y profesional.

5. Educación temprana

Existe cada vez más literatura, proveniente de la investigación en neurociencias, psicología del desarrollo y economía, respecto de la importancia de la educación temprana para los logros de una persona durante toda su vida. El proceso acumulativo de aprender y el desarrollo intelectual empiezan en los primeros años, y dependen fuertemente de las interacciones que los niños tienen con un entorno estimulante y rico en contenidos. La investigación muestra que niños de familias de bajo ingresos y poca educación, probablemente acumulen importantes carencias desde los dos años de edad, lo que podría compensarse a través de una educación preescolar de buena calidad (Ramey y Ramey 2004; Ramey y Ramey 1994). Mientras más demoran estos niños en recibir una atención adecuada, lo más probable es que fracasen y abandonen la escuela. Alrededor de los seis años, el uso sistemático de métodos fonéticos para enseñar a los niños a leer y escribir es claramente superior a otros enfoques, sobre todo para niños en hogares donde hay menos estimulación intelectual (McGuinness 2004, 2005; National Reading Panel 2002; National Reading Panel (U.S.) y National Institute of Child Health and Human Development (U.S.) 2000; Rose 2006). Tal como lo hizo notar James J. Heckman:

> Los primeros ambientes familiares son grandes predictores de las habilidades cognitivas y no cognitivas. La investigación ha documentado la emergencia temprana (antes de los 4 a 6 años) y la persistencia de carencias en las habilidades cognitivas y no cognitivas. Ambientes que no estimulan al niño y no cultivan estas habilidades a temprana edad dejan al niño en una desventaja temprana. La desventaja surge más de la falta de estimulación cognitiva y no cognitiva dada a los pequeños que simplemente de la falta de recursos financieros. (Heckman 2006:1900)

Más allá de sus beneficios educacionales, la educación temprana también tiene beneficios importantes de largo plazo para la economía en su conjunto,

dado que vuelve los gastos en educación más efectivos y dota a los países de recursos humanos mejor calificados (Cunha et al. 2005; Knudsen et al. 2006).

Estos resultados apoyan *post hoc* la fuerte expansión de la educación preescolar en la mayoría de los países latinoamericanos, que sin embargo aún no han sido capaces de proveer una educación razonable en la mayoría de sus escuelas básicas y secundarias. Según el Instituto Estadístico de la UNESCO, la tasa de matrículas en escuelas preprimarias en Latinoamérica ya es de un 60%, la región más alta en el mundo después de Norteamérica y Europa Occidental, donde es de un 79%. La gran cantidad de mujeres que ingresan al mercado laboral, que necesitan un lugar donde dejar a sus niños en el día, puede explicar esta expansión. El cuidado diurno, no obstante, no es lo mismo que educación temprana, y la falta de maestros bien capacitados y de metas pedagógicas claras en la educación básica son probablemente mucho más significativas en la educación preescolar que, rara vez o nunca, es objeto de una evaluación y apoyo pedagógico de ningún tipo. Hasta ahora, los temas en relación a la calidad y los contenidos de la educación preescolar han sido dejados fuera de las agendas educacionales de los países, pero deberían incorporarse lo antes posible, aunque agregando otra serie de problemas a una agenda educacional ya sobrecargada.

6. Equidad y educación compensatoria

El mejor enfoque para los problemas de equidad social consiste en asegurar oportunidades parejas y las mejores posibilidades a todas las personas desde las primeras edades, para evitar que déficits de aprendizaje se consoliden y se acumulen a través del tiempo. Para jóvenes y adultos que ya perdieron esta oportunidad inicial, son necesarias políticas educativas que puedan reinsertarlos de la mejor manera posible en el universo de la información, la cultura y las competencias para el trabajo. Estas políticas compensatorias se hacen cada vez más difíciles y poco eficaces en la medida en que aumenta la edad de las personas, y se amplía la distancia entre lo que han logrado aprender y lo que se desea alcanzar. No es demasiado difícil apoyar a un joven que ha interrumpido su educación secundaria para que vuelva a estudiar y complete su formación a este nivel y adquiera una nueva capacitación profesional; en cambio, es mucho más arduo hacerlo con un adulto que no cursó más allá de los primeros años de la escuela y que es un analfabeto funcional.

Cuando las matrículas en las escuelas de educación básica se acercan a un 100%, como ocurre en la mayoría de los países en América Latina, desaparecen los problemas de equidad en el acceso a este nivel. No obstante, persisten diferencias en términos de años de escolaridad y logros: los niños de familias

más pobres tienen menos logros y abandonan antes que niños de familias más educadas y más ricas. El nivel socioeconómico es el principal correlato de inequidad en el éxito educacional, pero podrían existir otros factores en contextos específicos. Colegios bien estructurados, buenos maestros y métodos de enseñanza adecuados, mejoran el desempeño de niños con limitaciones tempranas de aprendizaje; en tanto que escuelas desintegradas, maestros sin formación apropiada y métodos de enseñanza inadecuados hacen lo contrario.

Hoy, en América Latina, a las niñas les va mejor en la escuela que a los niños y estas muestran un índice menor de deserción escolar. Pero entre las poblaciones indígenas de los países andinos y en Guatemala, las mujeres tienen menos acceso a la educación que los hombres. Los problemas de equidad relacionados con la cultura y la raza son relevantes, dado que los descendientes de grupos indígenas y esclavos africanos son generalmente pobres, pero no está claro si sus dificultades solo están relacionadas con la pobreza, con sus especificidades culturales, con la discriminación social, o con alguna mezcla de estos factores.

Uno de los riesgos involucrados en los esfuerzos por elevar los padrones de logro de los estudiantes en la sala de clases, es que estos pueden generar una desigualdad cada vez mayor, marginándose a los estudiantes que no se desempeñen tan bien. Los problemas de equidad están directamente relacionados con el tema de la diferenciación del currículo; vale decir, si es mejor proporcionar a los estudiantes el mismo contenido, suponiendo que todos tendrán finalmente resultados similares, o si es mejor permitir programas educativos diferentes según las habilidades y motivaciones previos de los estudiantes. La diferenciación es claramente necesaria en algún momento, pero ella no debería hacerse antes de que los niños hayan adquirido competencias básicas de lectura, escritura y números.

Una vez que un estudiante abandona la escuela a los 14 ó 15 años, sin terminar la educación secundaria o incluso la educación básica, a menudo como un analfabeto funcional, le es muy difícil encontrar un trabajo en el mercado laboral y seguir adquiriendo nuevos conocimientos e información por su propia cuenta. Es responsabilidad de los gobiernos tratar de proporcionar a esas personas algún tipo de educación compensatoria, permitirles volver a la escuela, mejorar sus calificaciones y obtener credenciales de educación adecuadas. Otro tema crucial dice relación con quienes se harán cargo de esta educación. Las escuelas regulares pueden tener dificultades en atender a esta población, y el espacio para la educación compensatoria y de adultos a menudo se delega en distintos tipos de organizaciones no gubernamentales que pueden no estar calificadas para hacer tal trabajo. Debido a su relevancia, y a pesar de los varios intentos para enfrentar este problema en muchos países, este sigue siendo un

terreno virgen en términos de qué es lo que se puede hacer realmente, dado los impedimentos que muchas de estas personas ya han acumulado, y quién pueda hacer esta labor.

Si bien las principales causas de desigualdad se producen en la primera infancia y se ven intensificadas por la incapacidad de las escuelas básicas y secundarias para compensarlas o corregirlas, la mayor parte del debate acerca de la equidad educacional en América Latina se refiere hoy en día a acciones afirmativas en la educación superior. Este debate ha sido informado por dos visiones extremas e igualmente insostenibles. La primera es que la admisión a la educación superior debería estar estrictamente basada en el mérito académico, sin otras consideraciones. La otra es que el argumento del mérito sería solamente una pantalla para la discriminación social, étnica y de otros tipos, la que debería invalidarse por decisión política. Está claro que la tarea central de la educación a todo nivel es mejorar el conocimiento, la competencia, los valores y aptitudes de los estudiantes; en este sentido, es imposible que los educadores no usen estándares de referencia y algún tipo de medición para evaluar las habilidades y estimar las potencialidades de las distintas personas. Al mismo tiempo, los actuales sistemas de admisión a los programas de educación superior, cuando existen, no son muy buenos mecanismos de predicción del futuro desempeño de los estudiantes y pueden en cierta medida reflejar los puntos de vista particulares y los prejuicios sociales de los evaluadores, o depender de la habilidad del estudiante para dedicar tiempo y dinero a la preparación para las pruebas de selección. El mérito no es unidimensional, las personas pueden tener distintas competencias y habilidades, y la jerarquía de prestigio y la retribución financiera asociadas con distintas carreras de la educación superior dependen de muchos otros factores que a su vez no dependen directamente del mérito intelectual relativo de cada uno.

Existen buenas justificaciones para políticas afirmativas que estimulen el acceso de las personas de grupos sociales y etnias más pobres para ingresar a las instituciones de enseñanza superior, ayudando a romper, en lo posible, la asociación que existe entre la clase social y la educación superior. Para que estas políticas funcionen adecuadamente deberían estar diseñadas de manera de enriquecer el potencial de aprendizaje de los estudiantes, fortaleciendo su capacidad de desempeñarse bien en las áreas de actividad que elijan, más que en solo reparar la discriminación y explotación histórica o personal que ellos o sus ancestros podrían haber experimentado. Un sistema educacional superior diversificado, en el que los estudiantes puedan elegir entre una amplia gama de temas, cursos y estilos educacionales, apropiados a sus intereses y condiciones, es el mejor terreno en el que puede florecer una verdadera diversidad social y mejorarse las oportunidades para todos.

7. Finanzas[1]

El costo de la educación aumenta continuamente en América Latina y probablemente seguirá subiendo en los próximos años, dadas las tendencias de cobertura universal de la educación preescolar y secundaria, la expansión de la educación superior masiva y la demanda de calidad cada vez mayor, que exige mejores equipos, mejores sueldos para los maestros, inversiones en informática, menos estudiantes por docente y más horas de clases.

Latinoamérica actualmente gasta casi un 5% del PNB en educación, aportando el gobierno alrededor de un 4% del PNB. Esto es algo menor que el promedio de la OCDE, de alrededor de un 6% del PNB. Si los países latinoamericanos desean desarrollar sus reservas en capital humano para competir con economías del saber emergentes de Europa y Asia Oriental, uno esperaría que los países latinoamericanos invirtieran más, no menos, en educación. Algunos países, por ejemplo Chile y México, ya están invirtiendo más que la media de la OCDE, pero, incluso así, están muy por detrás de países tales como Corea del Sur y Malasia. Las fuentes de financiamiento para la educación varían ampliamente dentro de Latinoamérica. Especialmente, las políticas de recuperación de costos a nivel terciario vigentes en Chile, la privatización de la educación técnica y el incentivo del financiamiento privado y suministro a nivel primario-secundario, han significado un gran apoyo del sector privado al financiamiento de la educación.

Cuadro Nº 1
AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EDUCACIÓN (circa 2002)

Nivel	*Público:*	*Público: Monto*	*Privado:*	*Privado: Monto*
	Porcentaje del PNB	*billones de US$*	*Porcentaje del PNB*	*billones de US$*
Preescolar	0,23	4,4	0,11	2,1
Primario	1,65	31,3	0,21	4,0
Secundario	1,15	21,8	0,26	4,9
Terciario	0,74	14,4	0,48	9,1
Total	3,90	73,9	1,06	20,1

Fuente: Wolff y Gurria (2005).

[1] Esta sección se basa en Winkler (2007).

Cuadro Nº 2
FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO COMO PORCENTAJE DEL PNB

País	*Público*	*Privado*	*Total*
Argentina	3,5	1,2	4,7
Brasil	4,4		
Chile	3,5	3,3	6,8
México	5,6	1,2	6,8
Paraguay	4,3	1,6	5,9
Perú	2,9	0,9	3,8
Uruguay	2,3		
Promed. Ind. Mund. Educ.	4	1,6	5,6
Promedio OCDE	5,2	0,7	5,9
Corea del Sur	4,6	2,9	7,5
Malasia	7,4	no disp.	

Fuente: UNESCO Institute for Statistics (2007b).

Cómo los países financian y gastan sus presupuestos educacionales revela mucho acerca de sus prioridades, la distribución de servicios educacionales y el rol que juegan en las naciones los sectores públicos y privados.

Prioridades de inversiones en educación. Los países optan por distribuir sus gastos en educación entre los distintos niveles de educación –primaria, secundaria y terciaria– y entre cantidad y calidad. Como región, Latinoamérica ha alcanzado una cobertura casi universal al nivel primario, así como un alto nivel de cobertura al nivel secundario. No obstante, el crecimiento de las matrículas a nivel terciario ha sido más modesto y los países latinoamericanos están muy atrasados respecto de los países de la OCDE. Asimismo, como región y comparada con los países de la OCDE, Latinoamérica muestra magros resultados en las pruebas internacionales de desempeño a nivel primario y secundario, como la evaluación PISA que hace periódicamente la OCDE (OECD 2004a; OECD 2007; Schleicher 2005). En promedio, los estudiantes más ricos en Latinoamérica tienden a desempeñarse peor que estudiantes más pobres de países de la OCDE. Si bien los gastos no se traducen necesariamente en calidad, la mayoría de los países latinoamericanos gastan considerablemente menos por pupilo en relación al PNB en educación primaria y secundaria, que lo invertido por los países de la OCDE.

Distribución de servicios educacionales. La desigualdad en la educación ha contribuido a la notoria mala distribución de los ingresos en Latinoamérica. No obstante, el índice Gini de educación ha mejorado con el tiempo a medida que

ha aumentado la cobertura en los niveles primarios y secundarios, y existen pruebas recientes de que este mejoramiento también está teniendo un efecto positivo sobre la distribución de los ingresos. Sin embargo, aún persisten grandes diferencias en la calidad de la educación entre los distintos grupos de ingresos y estas diferencias contribuyen a futuras disparidades en los salarios. Si bien mayores gastos no se traducen necesariamente en una mejor calidad, las grandes disparidades en los gastos en educación entre los distintos grupos de ingresos en Latinoamérica indudablemente contribuyen a la desigualdad de los resultados. Los gastos privados de las familias en educación, tanto para complementar los gastos de las escuelas públicas como para financiar la educación privada, están particularmente mal distribuidos. Latinoamérica ha acogido numerosos programas e intervenciones políticas destinados a estudiantes pobres y de mal rendimiento, pero los efectos de estas intervenciones aún son ampliamente desconocidos.

Rol de los sectores público y privado. El sector privado juega un gran papel en América Latina, tanto en términos de financiamiento como de suministro. Comparado con los países de la OCDE, una parte mucho mayor del gasto en educación viene de las familias. Dada la gran desigualdad del financiamiento de la educación privada antes indicada, este es un factor importante de la desigualdad de gastos entre los distintos grupos de ingresos. Además, la provisión privada de educación es considerable en los países latinoamericanos, especialmente a nivel terciario.

Los desafíos educativos que enfrenta Latinoamérica son claros: [i] mejorar la calidad de la educación escolar, especialmente para los grupos de menores ingresos; [ii] continuar el aumento de la cobertura a nivel secundario; y [iii] aumentar significativamente la cobertura a nivel terciario. El hecho de que la población en edad escolar no siga creciendo ofrece una oportunidad para que los países se centren en algo distinto, que no sea simplemente planificar para dar cabida a un número de matrículas cada vez mayor.

Los gastos públicos en educación deben incrementar, pero no se puede esperar que estos sean muy diferentes en términos de porcentaje de los niveles de los países de la OCDE, lo que significa que son mucho menores en términos absolutos. Por lo tanto, es necesario hacer el mejor uso posible de los recursos existentes, fijar prioridades y estimular las inversiones privadas en educación. Para usar los recursos de manera más eficiente, los gastos públicos en educación deberían estar ligados a objetivos bien definidos, con incentivos claros por un buen desempeño. Esto requiere de cambios profundos en la manera en que las instituciones educacionales están financiadas hoy, principalmente, a través de una educación presupuestaria rutinaria, no ligada a los resultados. La mayor parte

de los gastos públicos en educación son para cubrir los sueldos de los maestros, y mientras más altos estos puedan ser, mayores posibilidades tendremos de reclutar a docentes profesionales altamente calificados y motivados. Sin embargo, por sí solos, mayores sueldos para los maestros no significa necesariamente una mejor educación, a menos que ello esté asociado con otros factores tales como mejoramientos en la calidad de la formación de los maestros y con modelos de desarrollo profesional basados en los resultados (Hanushek et al. 1999).

Una educación básica de buena calidad es una prioridad clara, pero existe una fuerte demanda en el mercado laboral por buenas calificaciones durante la educación secundaria y superior, y asimismo existen cada vez más pruebas respecto de la importancia de la educación preescolar como condición para el éxito educacional a largo plazo. Resulta imposible, por tanto, optar por un nivel educativo a expensas de los demás. No se justifica, sin embargo, seguir invirtiendo en ampliar una educación superior pública de mala calidad, mientras muchos estudiantes no llegan a terminar su educación secundaria y muchos que sí lo hacen no tienen las calificaciones mínimas para obtener un título de la educación superior.

Una prioridad clara para el sector público es la equidad, y estimular la inversión privada en sectores tales como la educación superior, donde los beneficios privados son mayores, liberando recursos para atender otras necesidades, puede ayudar a ello. Las inversiones privadas deberían incluir no solo el pago de los gastos de escolaridad por parte de las familias, sino que también la provisión de educación por parte de compañías y asociaciones de empresas preocupadas por la calificación de los recursos humanos. No obstante, esto debe combinarse, sin embargo, con otra prioridad pública, como es la calidad a todo nivel. Si la opción para el sector público es apoyar a gran escala una educación de baja calidad para los pobres, dejando la educación de buena calidad para quienes pueden pagarla, es probable que aumente la desigualdad social.

8. La profesión docente[2]

El maestro es el vínculo clave entre el sistema escolar y los estudiantes. Es imposible tener una buena educación sin maestros competentes y comprometidos con su trabajo. Sin embargo, la impresión general en Latinoamérica es que el maestro de escuela en la educación pública a menudo no está adecuadamente capacitado, es infeliz y trabaja sin motivación.

[2] Esta sección se basa en Vaillant (2007).

La profesión docente, que solía ser prestigiosa y socialmente bien considerada, experimentó en todas partes graves problemas de deterioro. Los bajos sueldos son solo el aspecto más visible de un problema mayor que no se limita a América Latina (Vaillant 2004). Con la expansión de la educación superior, las universidades y las profesiones liberales empezaron a atraer a un grupo cada vez mayor de personas jóvenes y talentosas que en el pasado podrían haber elegido la docencia como su proyecto de vida. La consecuencia de ello es una situación de selección adversa: enseñar pasó a ser una segunda opción, reclutando las carrereas de pedagogía a aquellas personas que no lograron entrar en carreras más «prestigiosas» y bien pagadas, a menudo debido a la precariedad de sus antecedentes educacionales. Además, muchos maestros no permanecen mucho tiempo en la profesión, abandonándola cuando aparecen otras oportunidades y aquellos que continúan en la docencia, pueden no ser los más calificados o motivados. Resulta probablemente poco realista pensar que sería posible devolverle a la pedagogía el mismo prestigio, reconocimiento social y remuneración material con que contó en el pasado, compitiendo con las carreras de la educación superior y las profesiones liberales. Es necesario pensar en la docencia de maneras nuevas, no solo como una carrera única para toda la vida, con apenas una puerta de entrada a través de las escuelas de educación y pedagogía, sino más bien como una profesión abierta a personas provenientes de distintas áreas y que se dediquen a la docencia durante distintos períodos. Los estudiantes recibidos y jóvenes profesionales podrían enseñar durante algún tiempo en ramos relacionados con sus disciplinas, después de recibir una capacitación práctica sobre cómo enseñar, y con el apoyo de materiales y textos de enseñanza adecuados. Los maestros de escuelas primarias y especialistas en pedagogía, administración de escuelas y otros ámbitos requieren de una educación especializada, y deberían colocarse en carreras con incentivos adecuados para perfeccionarse y poder ascender.

En toda Latinoamérica, los maestros están organizados en fuertes sindicatos que influencian positiva o negativamente los resultados de las políticas educacionales de todo tipo. La sindicalización es una respuesta natural al deterioro percibido de la profesión docente, en contraste con los importantes roles que, se cree, debería jugar en sus sociedades. Las organizaciones profesionales pueden cumplir tres roles distintos y no siempre compatibles. Primero, en la tradición de los gremios y asociaciones profesionales clásicos, ellas pueden actuar para mejorar la competencia profesional de sus miembros, controlando la incorporación y estableciendo normas profesionales y éticas. Segundo, en la tradición de los sindicatos gremiales, ellas trabajan como grupos de presión para lograr mayores salarios y beneficios, y controlar su ambiente laboral conforme con sus preferencias. En tercer lugar, en la tradición europea ellas pueden ligarse a partidos y movimientos políticos y actuar para llevar a la práctica amplios programas políticos que crean

convenientes para sus electores. Es justo decir que en Latinoamérica, el segundo y el tercero de estos roles han tendido a prevalecer por sobre el primero.

Durante la década de 1990, los sindicatos de maestros se opusieron y lucharon contra las reformas educacionales en la mayoría de los países. Aquellas eran relativas, primero, a las condiciones de trabajo de los maestros, sus sueldos y carreras en el sector público; segundo, a los cambios en la organización de los sistemas educacionales y al rol que los maestros deberían jugar en la gestión de las instituciones educacionales; y, tercero, a las maneras en que estas reformas fueron implementadas, con poco espacio para el diálogo entre las autoridades del gobierno y los sindicatos de maestros (Vaillant 2007).

La prevalecencia de las prioridades económicas y políticas puede haber tenido un efecto perjudicial sobre la capacidad de las asociaciones de maestros para priorizar los contenidos cognitivos y técnicos de su profesión, así como para definir su responsabilidad ética en la provisión de una educación de calidad a sus estudiantes. Sin embargo, no es posible implementar políticas educacionales de largo alcance y sustentables que ignoren o se confronten con las asociaciones y sindicatos de maestros. Existen muchos ejemplos en América Latina de negociaciones y acuerdos fructíferos entre gobiernos y sindicatos de maestros para implementar reformas educacionales, basadas en su interés compartido de mejorar las calificaciones profesionales y las condiciones de trabajo de los maestros y la educación de los estudiantes. Es un proceso de aprendizaje difícil en el que los sindicatos de maestros deben entender y aceptar que existen otros partícipes importantes en la provisión de educación pública y privada: los estudiantes, sus familias, el mercado laboral, los gobiernos y otras áreas de políticas sociales que compiten por los mismos recursos, y los gobiernos y los legisladores deben aprender cómo dialogar e incorporar a los maestros en la creación de políticas educacionales y su implementación.

La formación de los maestros solía realizarse en las escuelas secundarias, principalmente para mujeres, según el modelo francés de la *école normale*. Hoy esta se imparte ya sea en universidades o en escuelas o institutos pedagógicos separados. Para mejorar la preparación de los maestros, la mayoría de los países exige hoy en día que los docentes tengan un mejor nivel de educación y se ha incentivado a los maestros más antiguos, que no tenían esta preparación, a obtenerla, sin dejar sus trabajos, estudiando en horario vespertino, en cursos impartidos durante los fines de semana o a distancia. Las estadísticas respecto de las calificaciones formales de los maestros han sido superiores y parece existir cierta evidencia en relación a que, en general, los maestros con una mejor educación se desempeñan asimismo mejor que los maestros que no la tienen, pero todavía no está claro si esto también se aplica a los maestros que se someten a cursos rápidos de tiempo parcial.

Existe una percepción general de que los maestros en la región no están tan bien preparados como deberían, aun cuando existe poca información al respecto (Mello 2000; Oliveira y Schwartzman 2002). La principal prueba de esto es el bajo rendimiento de los estudiantes, pero esto no se debe únicamente a la mala preparación de los maestros, sino que también a las condiciones socioeconómicas de sus familias y a las condiciones generales de las escuelas.

Los problemas de la educación de los maestros dicen relación con algunas dimensiones (Navarro y Verdisco 2000). Primero, existen falencias en la adquisición de métodos pedagógicos para enseñar, que van desde enfoques constructivistas al extremo, hasta burocráticos métodos frontales y de aprendizaje dirigido, o a una mezcla de ambos (Oliveira 2002). La consecuencia es que muchos niños, sobre todo de los estratos socioeconómicos bajos, siguen siendo funcionalmente analfabetos y lo que pueden aprender nunca se incorpora a su cultura y vida. Segundo, existen carencias en el contenido de la capacitación. Las carencias de contenidos no son solo un asunto de método, sino que principalmente deriva de que a menudo los profesores no tienen un dominio adecuado del contenido en lenguaje, matemáticas, y en las materias humanísticas y científicas que deberían transmitir. Este problema dice relación con la falta generalizada de una educación previa de calidad del maestro, y con que normalmente las escuelas de educación y pedagogía no ponen énfasis en los contenidos de la educación. En tercer lugar, existen carencias en el impacto de la capacitación.

Para compensar las limitaciones en la educación del profesor, los países gastan recursos significativos en capacitaciones en el trabajo, las que pueden proporcionarles calificaciones formales para ir avanzando en sus carreras, pero aquellas tienen poco o ningún efecto sobre la calidad de la educación que proporcionan.

Mejorar la calidad de la educación de los maestros es una tarea central, pero muy difícil de alcanzar (Coolahan 2002; Tedesco 2000). Primero, se debe trabajar a nivel de la educación inicial de los maestros, instancia en la cual ellos deben aprender los contenidos académicos de sus disciplinas; estudiar los temas generales de las ciencias de la educación, incluidos la psicología y sociología de la educación; aprender técnicas y metodologías de enseñanza adecuadas; y desarrollar prácticas docentes bajo supervisión. Segundo, existe el momento crucial de inducción, cuando el maestro entra a la sala de clases y empieza a trabajar en forma profesional. La distancia entre lo que aprendió o no y la realidad con la que se ve enfrentado puede ser muy grande, y su éxito de largo plazo dependerá del apoyo y de la tutoría que reciba en esta etapa, tema que normalmente se descuida en América Latina. Tercero, la educación del maestro debería considerarse necesariamente como un aprendizaje constante y es importante asegurarse de que los recursos invertidos en educación permanente no se pierdan.

Finalmente, las instituciones de formación de maestros deberían introducir sistemas rigurosos de evaluación del trabajo teórico y práctico de los profesores estudiantes, de modo de poder certificar que ellos están preparados para enseñar, dando fe de los niveles de entrenamiento logrados. Los maestros recibidos deberían ser evaluados respecto de los contenidos conocidos y en términos de su capacidad para enseñar el currículo requerido. Todos los cursos de formación de maestros que sean reconocidos por el Estado debieran pasar por procesos de acreditación. Es necesario introducir mecanismos de control de calidad para garantizar que los estándares de los cursos iniciales de formación de maestros a distancia sean del nivel requerido (OECD 2004b). Certificaciones alternativas, ligadas a prácticas en el trabajo, deberían coexistir con los títulos de educación más convencionales proporcionados por universidades y otras instituciones de formación de los maestros.

9. Evaluación[3]

El énfasis colocado en las finanzas, el acceso y la equidad llevaron a un relativo descuido de los asuntos relacionados con los contenidos de la educación impartida en las escuelas. En años más recientes, la mayoría de los países ha introducido sistemas de evaluación externa de los estudiantes (Ferrer y Arregui 2002; Wolff 1998; Wolff 2004) y algunos están empezando a explicitar claramente las normas por las que deberían medirse los resultados de estas evaluaciones. Estas evaluaciones han confirmado la precariedad de la educación básica en la región y han ayudado a los analistas a entender las principales determinantes y correlaciones de los logros de los estudiantes (Mullis 2000; OECD 2004a; Schleicher 2005; Soares 2006). Sin embargo, hasta ahora no han sido muy útiles para concebir políticas destinadas a mejorar esta situación y más bien han sido objeto de fuertes controversias.

Los países con mejores resultados educacionales tienen definiciones claras respecto de lo que los estudiantes deberían aprender en las distintas etapas de su formación, a menudo asociadas con prescripciones muy detalladas en relación a los programas de enseñanza y al desarrollo y suministro de materiales de enseñanza apropiados (por ejemplo, ver Ministere de Education Nationale 2006; Ministry of Education 2004). Los países latinoamericanos, sin embargo, normalmente carecen de currículos prescritos bien establecidos y de expectativas de aprendizaje para los distintos niveles de escuelas y disciplinas (Ferrer et al. 2006).

[3] Esta sección se basa en Valverde (2007).

Parte de las controversias en torno a la evaluación externa es que esta se percibe como quitándole a los educadores la evaluación proveniente de los estudiantes y dejándola en manos de administradores, estadísticos y especialistas en evaluación. Supuestamente, las evaluaciones deberían ser instrumentos para determinar en qué medida los estudiantes están adquiriendo los conocimientos y competencias definidos en el currículo prescrito del país, pero a falta de normas bien definidas, estas evaluaciones establecen sus propios criterios, los que son desconocidos y difíciles de traducir en términos de prácticas diarias para maestros y colegios.

Cuando se establecen evaluaciones externas (y especialmente cuando están asociadas con incentivos de algún tipo), estas pueden llevar a los maestros y colegios a preparar a sus estudiantes específicamente para las pruebas y descuidar los temas que no están siendo evaluados, relacionados no solo con disciplinas específicas en ciencias y humanidades, sino también con imponderables tales como valores, liderazgo y habilidades interpersonales. Sin embargo, si las evaluaciones están adecuadamente concebidas y asociadas con estándares claros y compartidos, los beneficios probablemente sean mucho mayores que los efectos colaterales negativos. Si los estudiantes son capaces de desempeñarse bien en su idioma materno y en matemáticas, la posibilidad que tienen de aprender otras disciplinas y adquirir otras competencias es mucho mayor que si no lo son.

Para desempeñar sus roles pedagógicos más allá de la sola medición de niveles educativos, las evaluaciones de estudiantes deberían ser parte de un consenso cada vez mayor entre educadores, autoridades públicas, familias y otros interesados acerca de lo que los estudiantes deberían aprender, las normas de calidad y los logros que se consideran aceptables o inaceptables, lo que las evaluaciones deberían medir, y cómo los resultados de las evaluaciones podrían significar un mejoramiento permanente de los niveles de éxito de los estudiantes. Lograr ese consenso no es tarea fácil. Este requiere un claro liderazgo de parte de las autoridades educacionales, la activa participación de los educadores y una comunidad investigadora fuerte e interdisciplinaria capaz de aprovechar las experiencias internacionales. Asimismo, requiere entender lo que se está midiendo y sus implicancias pedagógicas.

10. La ampliación del currículo y la educación profesional

Después de los primero años, suponiendo que ya se han determinado las habilidades iniciales, ¿cuáles deberían ser los contenidos de la educación en las áreas del lenguaje, ciencias sociales, humanidades y ciencias naturales? En la mayoría de los sistemas escolares, la educación hasta alrededor de los 10 años

es impartida por un único maestro para todos o la mayoría de los ramos. Después de eso, se tiende a separar los contenidos entre distintos maestros especializados. La impresión general, a falta de pruebas sistemáticas, es que estos contenidos a menudo son obsoletos y se imparten mecánicamente a través de la repetición y el aprendizaje dirigido. Así pues, los estudiantes se ven sobrepasados por un amplio currículo que no pueden absorber provechosamente. ¿Existen alternativas a esta situación? ¿Qué contenidos deberían priorizarse y cuáles deberían considerarse como secundarios u optativos? ¿Cómo unir la necesidad de contenidos generales globales con una educación que podría ser más práctica y relevante para la vida diaria de los estudiantes?

Parte de estos problemas están claramente relacionados con la calidad de los maestros y su capacidad para motivar a los estudiantes e impartir contenidos que sean ricos en significado, interesantes y relacionados con sus experiencias de vida. Otras partes, sin embargo, dicen relación con la manera en que el currículo escolar está organizado, en por lo menos dos aspectos principales. El primero se refiere a la acumulación de contenidos que supuestamente los niños deben aprender en el colegio. Estos contenidos están definidos por las autoridades educacionales, a veces a través de las leyes, y pueden incluir un segundo idioma, biología, química, historia, matemáticas, literatura, geografía, física, y otros. En muchos países también existen «temas transversales» que deberían abordar todas las disciplinas –ética, medio ambiente, salud, pluralismo cultural y orientación sexual. Incluso, los mejores maestros pueden no ser capaces de abordar en forma adecuada todos estos contenidos en el horario que les haya sido asignado.

El segundo aspecto tiene que ver con la diferenciación. Si todos los estudiantes esperan ser admitidos en instituciones prestigiosas de educación superior y si los profesores de estas instituciones establecen lo que los estudiantes deberían saber para ser admitidos, esto tendrá efectos directos sobre los contenidos de la educación secundaria. En la práctica, la mayoría de los estudiantes nunca llega a la educación superior y entre quienes lo hacen, muchos nunca necesitarán o usarán los conocimientos requeridos para ser admitidos en las carreras más competitivas, tales como medicina o ingeniería. Algunos países de la región han adoptado la práctica europea tradicional de establecer diferentes programas educativos en la secundaria: uno más profesional y práctico que lleva a trabajos profesionales no universitarios, y otro más académico, que lleva a la educación superior.

Uno supondría que la mayoría de los estudiantes continuaría el programa educativo profesional, pero lo que ocurre es lo contrario. Para gran parte de los casos la opción vocacional tiene poco prestigio, no está realmente ligada al sector productivo y es vista por los estudiantes como un callejón sin salida que no

les permitirá iniciar carreras de nivel superior y mejor pagadas (Schwartzman y Christophe 2005). La educación profesional da mejores resultados cuando es impartida a través de un aprendizaje en el trabajo, tal como en Alemania, donde se hace a través de una combinación de fuertes asociaciones con los empleadores, redes sociales y niveles nacionales de aptitudes muy definidas, condiciones que no son fáciles de reproducir en otras partes (Crouch et al. 1999; Ryan 2001). Existe un consenso cada vez mayor respecto de que hoy en día las competencias generales son más importantes en los mercados laborales que las aptitudes vocacionales, y que la educación especializada debería postergarse, por lo menos, hasta después de terminada la educación secundaria.

Aun así, incluso en las mejores circunstancias, muchos estudiantes no son capaces o no están motivados para seguir los currículos académicos de escuelas secundarias y es necesario ofrecerles oportunidades de educación significativas. Una alternativa consiste en permitir diferentes programas educativos dentro de los colegios, tal como se hace en Estados Unidos, con sus limitaciones y efectos negativos conocidos (Lee y Bryk 1988; Rosenbaum 1976; Shavit y Müller 2000); la otra, es experimentar con escuelas vocacionales y sistemas de aprendizaje de buena calidad, los que también es poco probable que puedan ampliarse sin experimentar una caída significativa de la calidad y el prestigio social. La educación vocacional tiene su lugar, pero claramente no responde a los problemas angustiantes de la educación secundaria general, que seguirá siendo el principal camino educativo para la mayoría de los estudiantes y requiere de cambios profundos en la manera en que está siendo impartida en términos de su currículo, prácticas y normas de enseñanza.

11. Estructura y organización escolar[4]

Las escuelas públicas en América Latina están normalmente organizadas como burocracias públicas, bajo gobiernos nacionales, estatales o locales. Existe una percepción cada vez mayor respecto de que este tipo de organización no es muy eficiente –el nombramiento de los directores y maestros de las escuelas a menudo está sujeto a interferencia política, las escuelas tienen poca o ninguna autonomía para administrar sus propios recursos humanos y materiales, y no existe incentivo alguno para buscar recursos adicionales, mejorar los métodos aplicados y superar los resultados.

[4] Esta sección se basa en Neubauer y Trigo Silveira (2007).

Para trabajar mejor, los colegios necesitan una alineación adecuada de objetivos e incentivos, y tener la autonomía necesaria para responder a estos. También requieren de la información, apoyo y recursos apropiados. En general, las escuelas privadas son mejores que las públicas en América Latina. Esto suele explicarse debido al hecho de que allí se reciben niños provenientes de familias con mayores ingresos y que son libres de expulsar a los estudiantes que no rinden o que no acatan sus directrices. También se supone que esas escuelas pagan mejores salarios a sus maestros y por ello pueden contratar a los más sobresalientes. El hecho es que aun cuando ello se deba al nivel socioeconómico de sus estudiantes y a los sueldos de los maestros, las escuelas privadas tienen mejores resultados y esto parece relacionado sobre todo con su autonomía para elegir a los maestros y poner énfasis en los resultados.

Un desafío central para la educación pública consiste en alinear los incentivos con los resultados, lo que parece ocurrir naturalmente en el sector privado. Los actuales sistemas de evaluación ofrecen información acerca de los resultados, pero no existen muchas experiencias que vinculen estos resultados con incentivos. Algunos de los problemas surgen de la rigidez en torno al nombramiento de los directores de escuelas y en las carreras docentes, y también de las restricciones legales impuestas sobre el manejo de los recursos financieros. También es posible constatar una contradicción entre la libertad para elegir los contenidos y métodos de enseñanza con la que deberían contar los colegios, y las rigideces que imponen las normas uniformes.

La solución más radical a los problemas de alineamiento sería volver las escuelas totalmente autónomas y administradas conforme con las normas y procedimientos del sector privado en vez de los de las instituciones públicas. Estas deberían competir para obtener los mejores maestros y podrían funcionar a la larga como empresas con fines de lucro, con o sin incentivos públicos. Existen muchos formatos institucionales entre los extremos de las estructuras escolares rígidas y burocráticas que prevalecen en la mayoría de los países de la región, y el modelo totalmente autónomo, privado y orientado hacia el mercado de las escuelas con cheques. El desafío de la educación pública está en encontrar su lugar adecuado entre estos dos extremos.

En las últimas décadas, la educación básica fue descentralizada en la mayoría de los países, pero esta tendencia rara vez significó una autonomía y responsabilidad total a nivel de la escuela. Al resumir una amplia revisión de estas experiencias, se puede decir que, a pesar de las preocupaciones planteadas en relación a la autonomía, la participación y la responsabilidad escolar, la mayoría de las reformas se limitaron a esfuerzos por mejorar las actuales estructuras burocráticas, transferidas de administraciones nacionales a regionales y locales. La mayoría de las experiencias de descentralización aún están incompletas,

debido a impedimentos legales y a la falta de continuidad, recursos, compromiso de parte de los maestros, así como de liderazgo local. Junto a otras razones, esto ha hecho imposible declarar si, de haber tenido éxito, estas experiencias se habrían realizado como estaba planificado. Una falla importante de esos esfuerzos es que no mejoran los niveles de éxito de los niños de familias de estratos socioeconómicos pobres. La autonomía y responsabilidad escolar funcionan mejor en los sectores de ingresos medios y más altos, donde los padres y las comunidades locales son más capaces de brindar apoyo y de exigir resultados a los colegios; en cambio, las escuelas en las comunidades más necesitadas tienen pocas posibilidades de éxito sin un sólido financiamiento, orientación y apoyo pedagógico externos.

12. Educación superior

La educación superior también se ha ampliado en América Latina. La cobertura es de alrededor de un 30% para la región, muy por debajo de los niveles de Europa Occidental y Estados Unidos, los que se acercan a un 70%; sin embargo, la educación superior ya constituye un sistema masivo, con unos 14 millones de estudiantes (IESALC/UNESCO 2005; UNESCO Institute for Statistics 2007a). La educación superior latinoamericana sigue influenciada por el así llamado Movimiento de la Reforma de principios del siglo XX, que significó la creación de grandes universidades semiautónomas, con financiamiento público y muy politizadas, que admitían a todos los estudiantes que terminaban la educación secundaria y que deseaban entrar en una de las prestigiosas profesiones liberales. A medida que los países se urbanizaban y la educación secundaria se ampliaba, algunas de estas universidades, tales como la Universidad Nacional Autónoma en México y la Universidad de Buenos Aires en Argentina, se convirtieron en las más grandes del mundo, con centenares de miles de estudiantes (García Guadilla 1998; Levy 1980; Schwartzman 1996). La educación superior privada también se expandió, sea para proporcionar una educación más especializada y de calidad en algunos campos, o para compensar la incapacidad de los sistemas públicos de seguir absorbiendo la demanda (Levy 1986). En la actualidad, en Brasil, Chile, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, más del 50% de las matrículas corresponden a instituciones privadas. Desde una perspectiva de política pública, un tema central es en qué medida la educación superior contribuye o debería contribuir al desarrollo social y económico de la región. En términos amplios, no cabe duda de que una población mejor educada constituye un activo importante. Más específicamente, sin embargo, es posible cuestionar si las instituciones de educación superior

en un país están impartiendo las habilidades y competencias necesarias para capacitar sus instituciones en una economía moderna y competitiva o si distribuyen sobre todo credenciales educacionales con poco contenido significativo y relevante (De Ferranti et al. 2002; Schwartzman 2002). En nuestros días, la mayor cantidad de matrículas de la educación superior en la región corresponden a los campos de la administración, las ciencias sociales, el derecho y las humanidades (48%), seguidos de lejos por la ingeniería, la industria y la construcción (14%), y la educación (10%). Muchos gobiernos tratan de estimular el crecimiento de la educación en tecnología, salud y otros campos científicos, pero el número de candidatos bien calificados para estos temas se ve restringido debido a la educación secundaria de mala calidad. Asimismo, el número de empleos que requieren de tecnología intensiva en el mercado laboral no es muy alto, dada la predominancia del sector de los servicios en todas partes. En vez de tratar de planificar y dirigir la educación superior a campos y profesiones específicos, la visión hoy predominante es que la principal preocupación pública debería ser mejorar la calidad de la educación superior en todos los campos. Para ello, en la década de 1990 los países empezaron a crear distintos mecanismos de aseguramiento de calidad para las instituciones de educación superior (Lemaitre 2004), los que, cuando funcionan bien, pueden ayudar a los gobiernos a distribuir de mejor manera sus recursos, informar a los potenciales estudiantes y a sus familias acerca de la calidad y las posibilidades profesionales de las distintas carreras e instituciones, así como pueden contribuir a generar una sana competencia entre instituciones respecto del reconocimiento de la calidad y los mejores estudiantes.

La expansión de la educación superior respondió a las aspiraciones de movilidad social y económica de sectores urbanos cada vez más grandes, y también a la demanda de personal calificado por el sector público, compañías del sector privado y las instituciones educativas mismas. Los ingresos de las personas con educación superior en la región son varias veces más altos que los de aquellas personas menos calificadas, sea por la demanda del mercado o por los monopolios profesionales y los beneficios extraordinarios conquistados por las profesiones universitarias, lo que estimula aun más la demanda de credenciales de educación superior. Latinoamérica no tiene una educación superior de pregrado, como sí posee la tradición anglosajona, y la mayoría de los estudiantes ingresan a cursos profesionales de cuatro o cinco años. En los últimos años, algunos países, sobre todo Brasil y México, han ampliado su educación de posgrado, ofreciendo maestrías y doctorados.

A medida que se amplía la educación superior, esta se diversifica en lo que se refiere a los estudiantes (anteriormente, pertenecientes a la elite, ahora también a los sectores medios), edades (anteriormente, los jóvenes, ahora también

estudiantes maduros), género (la mayoría de los estudiantes en la región ya son mujeres), proveedores (anteriormente, el sector público y la Iglesia, y ahora también compañías, organizaciones internacionales e instituciones filantrópicas), formatos (universidades, escuelas aisladas, cursos variados de tiempo completo o parcial, educación vespertina y a distancia), contenidos (para las profesiones liberales, las humanidades, la formación de maestros, vocacionales) y requisitos de ingreso (algunos altamente competitivos, otros no). La mayoría de los países encuentra difícil reconocer estas diferencias, dado el alto prestigio de los títulos y grados «universitarios», pero, en la práctica, todos coexisten con ellas.

En la práctica, asimismo, ha sido bastante difícil diferenciar los sistemas de educación superior, contrarrestando la tendencia en las instituciones y de parte de los estudiantes de buscar siempre las titulaciones más altas, aunque inalcanzables en los efectos prácticos (tendencia que se conoce como *academic drift)*. Las instituciones y las carreras de la educación superior ya están muy estratificadas, y la introducción de mecanismos de control de calidad puede estratificarlas aun más. No muchos estudiantes aceptan ingresar a la educación terciaria de corto plazo y no universitaria (los mayores porcentajes en la región se encuentran en Perú, Venezuela, Paraguay y Chile, y van de un 45% a un 29%) (IESALC/ UNESCO 2005, tabla 9), y el número de estudiantes que nunca terminan sus carreras o nunca trabajan en sus campos de competencia es muy alto.

El Proceso de Bolonia de reforma de la educación superior, que en la actualidad se lleva a cabo en Europa, se está considerando como una posible salida. En vez de tratar de dividir la educación superior verticalmente, según los diferentes programas educativos, el modelo de Bolonia implica la existencia de tres segmentos horizontales (Council of Europe 2004). El primero, correspondiente a programas de educación superior de una duración de alrededor de tres años –debería ser tan amplio como fuese posible–, aceptando a todo tipo de estudiantes y entregándoles una amplia gama de oportunidades educativas, desde un entrenamiento vocacional limitado hasta un aprendizaje intensivo en ciencias y alta tecnología. Para muchos estudiantes este tipo de programa podría concluir su educación superior; para otros, según su elección y desempeño, podría constituir un paso hacia adelante para obtener un título profesional en un año o dos, o un doctorado en tres a cinco o seis años. Ese sistema tendría la virtud de permitirle a la educación superior ampliarse, junto con fortalecer la diversidad institucional y el control de calidad

Otro tema central es el rol de las universidades públicas y los gobiernos nacionales en la provisión de educación superior, dado el explosivo crecimiento de la educación superior privada y el desarrollo de una industria del conocimiento internacional en expansión. El aspecto más visible y discutido de esta tendencia

es el esfuerzo de algunos países, particularmente de Australia, Estados Unidos e Inglaterra por introducir la liberalización de la provisión de servicios educativos en el Acuerdo sobre Aspectos Relacionados con el Comercio de los Derechos de Propiedad Intelectual (Acuerdo TRIPS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto, no obstante, es solo una parte de una tendencia mucho más amplia, que incluye la compra de universidades latinoamericanas por parte de inversionistas extranjeros, la provisión de capacitación y títulos académicos y no académicos por parte de instituciones extranjeras a través de distintos tipos de acuerdos de cooperación y programas de educación a distancia, y el crecimiento generalizado de universidades corporativas en grandes empresas para la calificación de su propio personal. Cada vez más, la provisión de títulos académicos por parte de instituciones públicas o públicamente normadas, se está convirtiendo en apenas una parte de un mercado educacional global mucho más grande, diversificado y sin normar (de Boer et al. 2002; Goedegebuure y Meek 1988; Guadilla 2005). Estas tendencias de internacionalización se ven aun más acentuadas por los flujos cada vez mayores de estudiantes que van a estudiar al extranjero y por el esfuerzo de las principales universidades nacionales en muchos países por adoptar normas de calidad mundiales y por beneficiarse de la circulación de talentos y conocimientos, entre otras grandes universidades del mundo (Altbach y Balán 2007). Finalmente, a medida que Europa ha ido integrando sus instituciones educativas superiores a través del Proceso de Bolonia, ha quedado cada vez más en claro que ningún sistema educativo superior nacional centralizado podrá sobrevivir en forma aislada.

Hasta ahora, la reacción a estas tendencias en América Latina ha sido principalmente defensiva (Schwartzman 2006, 2007). La globalización, privatización y liberalización tienden a percibirse como amenazas para la cultura nacional y para la capacidad de los gobiernos para normar y cuidar a sus instituciones educativas superiores y los mercados profesionales para sus diplomados, y muchos educadores aún sostienen que la enseñanza y el lucro empresarial son inherentemente incompatibles. Esto, sin embargo, tendrá que cambiar. Desde su creación en la Edad Media, las universidades occidentales han sido instituciones internacionales que unían culturas y difundían conocimientos y competencias. El ingreso de compañías privadas en la educación superior ofrece una oportunidad a los gobiernos para elegir dónde quieren invertir sus recursos limitados: si dentro del sector de la educación superior o en otros sectores que lo necesitan, tales como la educación básica y la secundaria. Los gobiernos tendrán que seguir invirtiendo en la educación superior para estimular áreas prioritarias donde el sector privado no invierte. De ese modo se podrán fortalecer las mejores instituciones del país, apoyar la investigación académica y asegurar que ningún estudiante talentoso no pueda acceder a la educación superior debido a falta de

recursos. Pero, cada vez más, este apoyo tendrá que orientarse a objetivos específicos asociados con el conocimiento, la producción y la equidad en instituciones públicas, filantrópicas y privadas, más que solo al mantenimiento rutinario de instituciones estatales grandes, poco eficientes y cada vez más caras.

13. Innovación, ciencia y tecnología

Además de la educación, los países necesitan desarrollar su capacidad de innovar, creando nuevos productos y procesos, y aumentando su competitividad. Según la CEPAL:

> Mediante la innovación es posible crear nuevos patrones de aprendizaje y nuevos mercados, dando lugar a una estrecha relación entre los ciclos prolongados de crecimiento y el surgimiento de un conjunto de innovaciones encadenadas, con fuertes efectos de arrastre e interconexiones entre diversos sectores. El potencial de impulsar el desarrollo de los distintos países depende en gran medida de su capacidad de participar en este tipo de ciclos y de las oportunidades que ofrece la transformación productiva, incorporando las innovaciones de procesos y productos en las empresas y sectores. El impulso principal proviene de la interacción entre las actividades de investigación y desarrollo (públicas y privadas) y la capacidad de las firmas de generar, adoptar y difundir las innovaciones de procesos y productos. Los esfuerzos públicos de investigación y desarrollo crean las bases para que la ciencia aporte y se relacione con las actividades productivas. Los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas se orientan a aquellas innovaciones que contribuyen a buscar nuevas ventajas competitivas. Muchas veces las innovaciones surgen de los esfuerzos sistemáticos de los laboratorios de investigación y desarrollo, que cuentan con un volumen considerable de recursos financieros y tecnológicos. En su surgimiento y difusión hay un componente sistémico que refuerza el papel de las externalidades vinculadas a la interacción con los centros de investigación públicos y privados. (CEPAL 2008: 113)

Este texto describe bien los sistemas de innovación que existen en las economías más desarrolladas, que compiten en la frontera de la innovación tecnológica, pero que todavía no se han desarrollado satisfactoriamente en América Latina. Los sistemas de innovación en los países más desarrollados se caracterizan por la coexistencia de un amplio conjunto de instituciones que incluyen universidades públicas y privadas, institutos gubernamentales, laboratorios de investigación –también públicos y privados–, agencias de protección de la propiedad intelectual, sistemas bien establecidos de normas técnicas, y legislación

que permite y estimula la cooperación entre diferentes entidades de forma creativa y flexible. La mayor parte de las inversiones en ciencia, tecnología e innovación se hacen en el sector privado, y el sector público no es únicamente responsable por el financiamiento de la actividad de investigación de más largo plazo, sino que también es un importante comprador y usuario de los conocimientos científicos y técnicos desarrollados por las universidades y empresas, sea para fines militares, sea para la implementación de políticas sociales, políticas de salud pública, protección ambiental y otras (Etzkowitz 2008). Las fronteras entre investigación básica y aplicada, universidades y empresas, así como entre las diversas disciplinas y áreas de conocimiento, se hacen mucho más flexibles y permeables, creando espacios para diferentes experiencias de interdisciplinariedad y complementación de recursos e instituciones (Gibbons et al. 1994).

América Latina tiene relativamente poca tradición de actividades de ciencia y tecnología, y lo poco que existe está concentrado en las principales universidades de los países más desarrollados de la región –México, Brasil, Chile, Argentina (Melo 2001). En casi todos los países, las principales universidades están organizadas bajo el supuesto de que sus maestros son también investigadores, pero de hecho muy pocas tienen los recursos humanos y materiales necesarios para que ellos puedan participar de forma más activa y efectiva en la creación de nuevos conocimientos. Los sistemas de apoyo a la investigación científica y tecnológica desarrollados en las últimas décadas, por influencia de las comunidades científicas nacionales y agencias internacionales, se dedican sobre todo a la distribución de recursos públicos entre los centros de investigación universitarios, tratando en la medida de lo posible de estimular la producción académica de calidad. En el sector productivo predominan las actividades rutinarias, y la introducción de nuevas tecnologías, cuando ocurre, se hace mayoritariamente por medio de la adquisición de sistemas ya listos y desarrollados por empresas especializadas internacionales, o por empresas multinacionales que tienen sus centros de investigación e innovación en otras regiones. En muchos países existen también instituciones gubernamentales de investigación, sobre todo en el área de la salud y la agricultura, pero sus recursos suelen ser limitados, y además están sujetas a las limitaciones formales del servicio público, que a la vez garantiza la estabilidad de los empleados, pero también limita su capacidad de buscar nuevos recursos e innovar.

Ha habido muchos esfuerzos por cambiar esta situación, sea a través de la creación de nuevas agencias y fondos de innovación, sea por transformación de las agencias tradicionales, con la tarea de estimular los vínculos entre la investigación académica y el sector productivo. Nuevas legislaciones han sido también introducidas, facilitando la participación de investigadores académicos en actividades de innovación tecnológica en empresas privadas, permitiendo que las agencias

inviertan recursos y financien las actividades de innovación en el sector privado, estimulando el registro de patentes por parte de los investigadores académicos y garantizando sus derechos de propiedad intelectual. Son ejemplos de ello la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) de Argentina, los fondos sectoriales y la Ley de Innovación en Brasil, los Fondos de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT y FONDEF) y la Agencia Nacional de Innovación en Chile, y el Fondo de Innovación Tecnológica de México, así como el programa AVANCE del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnológica, también de México.

Sin embargo, los efectos de estas políticas han sido limitados, tanto por la restricción de recursos como por la cultura institucional y académica que todavía predomina en la región. Es posible identificar, en muchos países, centros de investigación que han tenido un papel importante en el desarrollo de innovaciones significativas para el sector productivo y la sociedad, gracias al emprendimiento y la competencia científica y técnica de sus investigadores, pero son todavía la excepción y no la regla (Arocena y Sutz 2001; Schwartzman 2008a; Sutz 2000).

Referencias

Albornoz, M., P. Kreimer y E. Glavich (1996). «Ciencia y sociedad en América Latina.» Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Altbach, P. G., and J. Balán (2007). *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Arocena, R., and J. Sutz (2001). «Changing Knowledge Production and Latin American Universities.» *Research Policy* 30, 1221-1234.

Barretto, E. S. S. e E. Mitrulis (2001). «Trajetória e desafios dos ciclos escolares no País.» *Estudos Avançados* 15, 103-140.

Boer, H. de, H. Theisens, J. Huisman, and A. Klemperer (2002). *Academia in the 21st Century. An Analysis of Trends and Perspectives in Higher Education and Research*. Amsterdam: Dutch Advisory Council for Science and Technology Policy, Center for Higher Education Policy Studies.

Bourguignon, F., F. H. G. Ferreira, and P. G. Leite (2003). «Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program.» *World Bank Economic Review* 17, 229-254.

Branscomb, L. M., and J. Keller (1998). *Investing in Innovation–Creating a Research and Innovation Policy that Works*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

Brunner, J. J. y G. Elacqua (2003). *Capital humano en Chile*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.

Cardoso, E., and A. Portela Souza (2003). *The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil.* São Paulo: Departamento de Economía da Universidade de São Paulo.

Castro, M. H. Guimarães de (1999). *Education for the 21st Century: the Challenge of Quality and Equity*. Brasília: MEC Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais INEP.

CEPAL (1992). «Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.» Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.

—— (2008). «La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades.» CEPAL, Naciones Unidas.

Clark, B. R. (1992). «The Distinctive College.» New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

—— 1995. «Places of Inquiry Research and Advanced Education in Modern Universities.» Berkeley: University of California Press.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003). «Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad.» Santiago: Ministerio de Educación.

Contreras, D., O. Larrañaga, L. Flores, F. Lobato, and V. Macías (2003). «Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento.» Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Coolahan, J. (2002). «Teacher Education and the Teaching Career in an Era of Lifelong Learning.» OECD Education Working Papers.

Council of Europe (2004). «The Europe of Cultural Cooperation: Bologna Process.»

Crouch, C., D. Finegold, and M. Sako (1999). *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Cruz, C. H. de Brito (2007). «Assimetrias dos Sistemas de Inovação Latino-americanos: os papéis da Universidade e da Empresa.» *Projeto Uma nova agenda para o desenvolvimento econômico-social para a América Latina*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Cruz, R. de la (1998). «Descentralización en perspectiva: federación y finanzas públicas». Caracas, Venezuela: FEGS, IESA.

Cueto, M. (1995). «Saberes andinos ciencia y tecnología en Bolivia, Ecuador y Perú.» Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cueto, M., and J. Lossio (1999). *Innovación en la agricultura. Fermín Tangüis y el algodón en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Cosapi Organización Empresarial.

Cueto, S. (2005). *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago, Washington, D.C.: PREAL.

Cunha, F., J. J. Heckman, L. Lochner, and D. V. Masterov (2005. «Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.» National Bureau of Economic Research, Inc.

Di Gropello, E. (1997). «Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo.» Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.

Elacqua, G., and R. Fabrega (2004). *El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile*. Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

Etzkowitz, H. (2008). *The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation*. New York, NY: Routledge.

Ferranti, D. M. de, G. Perry, I. Gill, J. L. Guasch, and N. Schady (2002). *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, D.C.: The World Bank, Latin America and Caribbean Department.

Ferrer, J. G. y P. McLauchlan Arregui (2002). «La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones». Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Ferrer, J. G., G. A. Valverde y J. M. Esquivel Alfaro (2006). «Aspectos del currículo prescrito en América Latina: revisión de tendencias contemporáneas en currículo, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos.» En P. Arregui. *Sobre estándares y evaluaciones en América Latina*. Lima: Grupo de Trabajo Sobre Estándares y Evaluación, PREAL, 123-179.

Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Friedman, M. y R. Friedman (1980). «La corriente se revierte.» *Estudios Públicos* Nº 1, diciembre.

Friedman, M. (1955). «The Role of Government in Education.» In R. A. Solow (ed.). *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

García Guadilla, C. (1998). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. Caracas: CRESALC/UNESCO.

—— (2005). «Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior. Interrogantes para América Latina.» *Cuadernos del CENDES–Tercera Época* 22, 1-22.

Gauri, V. (1998). *School Choice in Chile: two Decades of Educational Reform*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

Geiger, R. L. (2004). «Research and Relevant Knowledge: American Research Universities Since World War II». Edison, NJ: Transaction Publishers.

Gershberg, A. I. (1999). «Education 'Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua Legislative versus Ministry-led Reform Strategies.» *Comparative Education* 35 (Mar), 63, 18.

Gibbons, M., M. Trow, P. Scott, S. Schwartzman, H. Nowotny, and C. Limoges (1994). *The New Production of Knowledge–the Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London, Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Goedegebuure, L. C. J., and V. Lynn Meek (1988). «Change in Higher Education, the Non-university Sector an International Perspective.» In The Netherlands University of Twente (ed.). *Ninth European Forum of the Association for Institutional Research (AIR)*. Culemborg: Lemma, 182.

Grindle, M. S. (2000). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hanushek, E. A., J. F. Kain, and S. G. Rivkin (1999). *Do Higher Salaries Buy better Teachers?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Heckman, J. J. (2006). «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children.» *Science* 312, 1900-1902.

IESALC/UNESCO (2005). «Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005». *La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: UNESCO, IESALC.

Kerr, C. (2001). *The Uses of the University*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Knudsen, E. I., J. J. Heckman, J. L. Cameron, and J. P. Shonkoff (2006). «Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce.» *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 103, 10155-10162.

Lee, V. E., and A. S. Bryk (1988). «Curriculum Tracking as Mediating the Social Distribution of High School Achievement.» *Sociology of Education* 61, 78-94.

Lemaitre, M. J. (2004). «Development of External Quality Assurance Schemes: An Answer to the Challenges of Higher Education Evolution.» *Quality in Higher Education* 10, 89-99.

Levy, D. C. (1980). *University and Government in Mexico Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger.

—— (1986). *Higher Education and the State in Latin America Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.

McEwan, P. J., and M. Carnoy (2000). «The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System.» *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22, 213-239.

McGuinness, D. (2004). *Early Reading Instruction: what Science Really Tells us about how to Teach Reading*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

—— (2005). *Language Development and Learning to Read: the Scientific Study of how Language Development Affects Reading Skill*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Mello, G. N. de (2000). «Formação inicial de professores para educação básica: uma (re)visão radical.» *São Paulo em Perspectiva* 14, 98-110.

Melo, A. (2001). *The Innovation Systems of Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Ministere de Education Nationale (2006). *Le socle commun de connaissances et de compétences–tout ce quíl est indispensable de maîtriser à la fin de la secondaire obligatoire*. Paris: Ministere de Education Nationale.

Ministry of Education (2004). *The Ontario Curriculum Social Studies Grades 1 to 6 History and Geography Grades 7 and 8*. Ontario, Canada: Ministry of Education.

Mullis, I. V. S. (2000). «TIMSS 1999: International Mathematics Report: Findings from IEA's Repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the eighth grade». Chestnut Hill, MA: International Study Center, Boston College, Lynch School of Education.

National Reading Panel (2002). *Evidence-based Reading Instruction: Putting the National Reading Panel Report into Practice*. Newark, Del.: International Reading Association.

National Reading Panel (U.S.), and National Institute of Child Health and Human Development (U.S.) (2000). «National Reading Panel: Teaching Children to Read: an Evidence-based Assessment of the Scientific Research Literature on Reading and its Implications for Reading Instruction: Reports of the Subgroups». Washington, D.C.: National Institute of Child Health and Human Development, National Institutes of Health.

Navarro, J. C., and A. Verdisco (2000). «Teacher Training in Latin America: Innovations and Trends». Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Dept.

Neubauer, R. e G. Trigo Silveira (2007). «Gestão dos Sistemas Escolares–quais caminhos perseguir?» In *Background paper*. São Paulo, Santiago: iFHC y CIEPLAN.
Nybom, T. (2007). «A Rule-Governed Community of Scholars: The Humboldt-vision in the History of the European University.» In J. P. Olsen and P. Maassen (eds.). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer.
OECD (1996). «The Knowledge Based Economy». Paris: OECD.
—— (2000). «A New Economy? Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth». Paris: OECD.
—— (2004a). «Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003». Paris: OECD.
—— (2004b). «Reviews of National Policies for Education: Chile». Paris: OECD.
—— (2007). «PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World». Paris: OECD.
Oliveira, J. B. Araújo (2002). «Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo.» *Ensaio* 10, 161-200.
Oliveira, J. B. Araújo e S. Schwartzman (2002). «A escola vista por dentro.» Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora.
Ramey, C. T., and S. L. Ramey (2004). «Early Learning and School Readiness: Can Early Intervention Make a Difference.» *Merrill-Palmer Quarterly* 50, 471–491.
Ramey, S. L., and C. T. Ramey (1994). «The Transition to School; Why the First Few Years Matter for a Lifetime.» *Phi Delta Kappan* 76.
Reimers, F., C. DeShano da Silva, and E. Trevino (2006). «Where is the 'Education' in Conditional Cash Transfers in Education?». Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
Rizo, F. M. (2004). «¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica.» *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 9, 817-839.
Roderick, M., and Center Educational Resources Information (1999). «Ending Social Promotion: Results from the First Two Years». Consortium on Chicago School Research.
Rose, J. (2006). «Independent Review of the Teaching of Early Reading.» London: United Kingdom Department of Education and Skills.
Rosenbaum, J. E. (1976). *Making Inequality: The Hidden Curriculum of High School Tracking*. New York: John Wiley & Sons.
Ryan, P. (2001). «The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective.» *Journal of Economic Literature* 39, 34-92.
Schleicher, A. (2005). «Quality in Education in an Open Society–What Lessons can be Drawn from PISA?» Santiago: Global Forum on Education
Schwartzman, S. (1991). *A Space for Science. The Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press.
—— (1996). *América Latina: universidades en transición*. Washington D.C.: Organization of American States.
—— (2002). «Higher Education and the Demands of the New Economy in Latin America. Background paper for the LAC Flagship Report.» Washington, D.C., The World Bank.
—— (2005). «Education-oriented Social Programs in Brazil: the Impact of Bolsa Escola.» *Paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing*

Countries (Research for Results on Education), *Global Development Network*. Prague: IETS–Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.
—— (2006). «A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social.» *Estudos Avançados* 20, 161-189.
—— (2007). «Brazil's Leading University: Between Intelligentsia, World Standards and Social Inclusion.» In P. G. Altbach and J. Balán (ed.). *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 143-172.
—— (2008a). *Universidad y desarrollo en Latinoamérica: experiencias exitosas de centros de investigación*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
Schwartzman, Simon, ed. (2008b). «As universidades latinoamericanas e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável da América Latina». Rio de Janeiro: a sair (en prensa).
Schwartzman, S. e M. Christophe (2005). «A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica.» *Série Estudos Educacionais* 2, 109.
Shavit, Y., and W. Müller (2000). «Vocational Secondary Education, Tracking and Social Stratification.» In M. Hallinan (ed.). *Handbook of The Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic; Plenum Publishers, 437-452.
Soares, F. (2006). «Measuring Cognitive Achievement Gaps and Inequalities.» *International Journal of Educational Research* 46, 176-187.
Sutz, J. (2000). «The University–Industry–Government Relations in Latin America.» *Research Policy* 29, 279-290.
—— 2001. «The New Role of the University in the Productive Sector.» In H. Etzkowitz and L. Leydesdorff. *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Continuum.
Tedesco, J. C. 2000. «Una política integral para el sector docente.» *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, 4-8.
UNESCO (1990). «World Declaration on Education for All.»
—— (2007a). Institute for Statistics. «Data Centre.»
—— (2007b). «World Education Indicators.» UNESCO and OECD.
Vaillant, D. (2004). «Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates». Serie Documentos Nº 31, PREAL.
Vaillant, D. (2007). «La profession docente.» In *Background Paper*. São Paulo, Santiago: iFHC y CIEPLAN.
Valverde, G. A. 2007. «Estándares y evaluación.» In *Background Paper*. São Paulo, Santiago: iFHC y CIEPLAN.
Vegas, E., and J. Petrow (2007). «Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century». Washington, D. C.: The World Bank.
Velloso, J., and E. Balbachevsky (2002). «Graduate Training and Employment in Brazil.» *International Higher Education* 29, 19-20.
Velloso, J., e A. Brito Leal Ivo (2005). *A pós-graduação no Brasil : formação e trabalho de mestres e doutores no país*. Brasília: Editora UnB, CAPES, UNESCO.
Vessuri, H. M. C. (1998). *La investigación y desarrollo (I+D) en las universidades de América Latina*. Caracas: Fondo Editorial Fintec.

Weber, S. (2002). «Estudo e situação de trabalho de mestres titulados no período 1990-1999.» In J. Velloso (ed.). *A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país*. Brasília: CAPES, UNESCO.

Winkler, D. R. (2007). «Education Finance in Latin America.» In *Background paper*. São Paulo, Santiago: iFHC y CIEPLAN.

Winkler, D. R., and T. Rounds (1996). «Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice.» *Economics of Education Review* 15, 365-376.

Wolff, L. (1998). «Las evaluaciones educacionales en América latina: avance actual y futuros desafíos.» In *Education Evaluations in Latin America: Present Advances and Future Challenges*. Santiago: PREAL.

—— (2004). «Educational Assessments in Latin America: The State of the Art.» *Applied Psychology* 53, 192-214.

Wolff, L., and Gurría, M. (2005). «Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin American and the Caribbean to the year 2015.» Montreal: Institute for Statistics UNESCO.

World Bank (2002). «Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education». Washington, D.C.: World Bank.

VIOLENCIA URBANA, SEGURIDAD PERSONAL Y CRIMINALIDAD[1]

Leandro Piquet Carneiro

1. Violencia urbana en América Latina 591

2. Lo que sabemos sobre políticas de reducción de la criminalidad 593

3. Mecanismos institucionales y sociales de control del crimen 596

4. Incentivos al comportamiento individual de los infractores 596

5. Incentivos que inciden sobre el contexto y la situación en que los crímenes ocurren 597

6. Temas de políticas públicas 601

7. Sistema de justicia criminal 602

¿Las penas más duras reducen la tasa de crímenes? 602

¿El aumento del encarcelamiento reduce el crimen? 603

¿Más policía, menos crímenes? 605

¿Cuál es el camino de la innovación y del desarrollo de la gestión en el trabajo de la policía? 607

¿Cómo controlar la violencia y la corrupción social? 608

¿Cuál es el papel de la reforma de la justicia criminal? 609

Temas de control social 611

8. Balance final 614

Referencias 617

[1] Este artículo fue elaborado sobre la base de los aportes de Rodrigo Soares, Joana Naritomi, Regina Madalozzo y Matthew Taylor, presentados en el seminario «Confronting Crime And Violence In Latin America: Crafting A Public Policy Agenda», realizado los días 2 y 3 de julio de 2007 en The Taubman Center For State and Local Government de John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

1. Violencia urbana en América Latina

En las últimas dos décadas la violencia urbana fue continuamente identificada como uno de los principales problemas públicos en los países de América Latina. Los resultados Latinobarómetro de 2006 muestran que este es el segundo problema más importante en la región y el primero en países como Argentina, El Salvador y Venezuela. Según datos recopilados por Buvinić et al. (2000), AL presenta tasas de homicidio que son más que el doble de la media mundial: 22,9 por 100 mil habitantes contra una media mundial de 10,7. Con excepción del África Subsahariana (que presenta una tasa de 40,1 por 100 mil habitantes), ninguna otra región del mundo tiene una tasa de homicidio arriba de 9 por 100 mil habitantes. Considerando el conjunto de los 73 países para los cuales hay datos disponibles sobre mortalidad, podemos afirmar que la ocurrencia de muertes violentas en la región es aproximadamente 200% más alta que en Estados Unidos, 450 % más alta que en Europa occidental y 30% más alta que en los países del bloque comunista. Los datos indican que el período crítico de aumento de la violencia en la región ocurrió a lo largo de la décadas de 1980 y 1990, aunque existan diferencias importantes entre los países en cuanto al momento en que el problema emerge. En Brasil, la tasa de homicidios aumentó 70% a lo largo de la década de 1980 y continuó creciendo en la década de 1990 (aproximadamente un 30%). Característica que Brasil comparte con México y Venezuela. Colombia, por su parte, inicia la década de 1980 como el país más violento de la región y en la última década ha mostrado tasas de crecimiento de homicidio.

Los datos de las ciudades y regiones metropolitanas indican que en el interior de los países existen diferencias importantes y que el problema está concentrado, sobre todo, en las áreas urbanas. En Brasil, Río de Janeiro comienza la década de 1980 con una tasa de homicidios que es casi dos veces la tasa nacional,

siendo que las demás regiones metropolitanas alcanzaron este nivel aproximadamente diez años después, en el inicio de la década de 1990. En la década actual, la capital brasileña más violenta es Recife. Además de la capital, el estado de Pernambuco tiene actualmente algunas de las ciudades más violentas de Brasil y de la región, como Olinda.

Estimaciones del final de la década de 1990 indican que los países de América Latina desembolsan entre 0,3% y 5% del PIB en tratamientos médicos, resultantes de la violencia, y gastan entre 2% y 9% del PIB en el sistema judicial y policial. Los efectos de la violencia y del crimen no se limitan a los gastos directos: hay una serie de efectos indirectos cuya contabilidad es más difícil. El turismo, por ejemplo, es una actividad económica importante en muchos países de América Latina que es fácilmente afectada por los movimientos de la criminalidad. Las estadísticas de entrada de turistas muestran que el aumento de la criminalidad en la década de 1980 en Brasil fue coincidente con la reducción del número de entradas de turistas extranjeros, sobre todo a partir de 1986. En la literatura económica sobre el crimen encontramos todavía evidencias de que el aumento de la criminalidad incide directamente sobre el precio de la tierra, la migración y los desplazamientos populares y comerciales interurbanos.

Aunque exista un movimiento común en los países de la región en el sentido del aumento de las tasas de homicidio a lo largo de las últimas tres décadas, en algunos pocos países y en un número mayor de ciudades, estados y provincias ya es posible hablar de una tendencia de caída en esas tasas a partir de mediados de la década de 1990. En la ciudad colombiana de Cali, por ejemplo, entre 1983 y 1994 la tasa de homicidio pasó de 23 a 124 por 100 mil habitantes, un aumento de 540% en 11 años. Para que se tenga una base de comparación, en Brasil, solo Río de Janeiro acompañaba ese proceso de escalada de la tasa de homicidios. Entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios pasó de 31,8 a 64,9, un aumento de 104%, y ciudades como Olinda y Recife solamente alcanzaron este nivel de violencia (con tasas de más 60 por 100 mil habitantes) al final de la década de 1990. A partir de 1994, mientras tanto, las tasas de homicidio en la ciudad de Cali cayeron sistemáticamente. En 1995 cayó hasta 112, en 1996 hasta 102 y en 1997 hasta 86,1. En una ciudad con casi 2 millones de habitantes (Cali tenía en 1997 1.985.000 habitantes), esa reducción significó más de 750 vidas salvadas en promedio por año.

En el caso del estado de Sao Paulo, la tasa de homicidios cayó a la mitad en los seis primeros años de la década actual. El valor más alto (35,71) fue alcanzado en el año 1999, después de un crecimiento ininterrumpido desde el inicio de la década de 1980, y desde entonces ha declinado continuamente hasta alcanzar el valor de 15,1 por 100 mil habitantes en el año 2006. En el año 1999, la tasa de homicidio en el estado de Sao Paulo era 1,5 veces la tasa nacional (24) y en 2006

la razón pasó a ser de 0,62. En la ciudad de Sao Paulo hubo también una caída del 50% en la tasa de homicidios en el corto período entre 2001 y 2005.

2. Lo que sabemos sobre políticas de reducción de la criminalidad

Aunque esta tendencia sea reciente y no existan todavía resultados concluyentes sobre los determinantes de la caída de los homicidios en Sao Paulo, o aun en las ciudades colombianas donde esta tendencia perdura hace más tiempo, hay evidencias de que el sistema de justicia criminal puede haber desempeñado un papel significativo en este proceso. En el caso de Sao Paulo hubo un aumento concomitante y significativo de la capacidad operacional de las policías y una expansión consistente del sistema de prisiones. En los primeros tres meses de 1996, las policías del estado de Sao Paulo aprehendieron en promedio a 6.200 sospechosos y forajidos de la justicia, número que subió a 10.277 en el mismo período de 2001 y permanece estable con un promedio mensual de 7.600 prisiones por mes desde 2004. Los niveles de encarcelamiento en el estado también aumentaron significativamente desde 1994; en este año había 55 mil presos en el estado y en julio de 2004, después de crecer continuamente, alcanzó la marca de 13%.

Mientras tanto, la opción de responder al crimen mediante el fomento de la actividad policial, la condenación de los criminales y su inhabilitación en el sistema de prisiones es todavía una excepción en los países de la región. Una razón que contribuye a esta timidez en la aplicación de medidas –que tiene al sistema de justicia criminal como principal instrumento de contención del crimen– puede ser atribuida al hecho de no estar disponibles, en ese momento, un conjunto significativo de resultados de investigaciones específicamente diseñadas con el objetivo de permitir una evaluación del efecto de estas instituciones sobre el comportamiento del crimen. Independiente del motivo, es importante constatar que los países de la región parecen particularmente blandos en la aplicación de penalidades legales a los criminales, considerándose el nivel de criminalidad observado en la región. Leyes excesivamente blandas, morosidad jurídica, bajo número de policías por habitante y bajos niveles de encarcelamiento contribuyen para que, de forma general, estos países presenten niveles elevados de impunidad penal.

Hay, evidentemente, enfoques alternativos que contemplan otros mecanismos de control social como herramientas para el control del crimen. En el ítem a continuación se discutirán las políticas que buscan actuar sobre el medio ambiente social (el contexto social y físico circundante) y las situaciones

(la interacción entre agentes) en que los crímenes ocurren. La importancia de estos enfoques en el debate, tanto académico como político, han crecido mucho en las dos últimas décadas y han renovado el interés por las acciones de agentes no gubernamentales –más específicamente sobre el papel de factores como capital social, eficacia colectiva y de redes sociales– en el control del crimen.

De una manera general, es posible reconocer que en la región el debate sobre las políticas públicas en el área de seguridad se encuentra aún en su etapa inicial. Como se ha destacado, hay todavía pocos estudios que aborden el tema de la evaluación de intervenciones específicas (sobre todo aquellas oriundas del sistema de justicia criminal), y esto ciertamente limita la capacidad de proposición de políticas que es posible hacer en este momento. Teniendo en vista esta limitación, optamos por buscar apoyo en resultados de investigaciones empíricas recientes que fueran capaces de demostrar el efecto significativo de disuasión y de inhabilitación que ejerce el sistema de justicia criminal sobre el crimen. Los análisis y recomendaciones de políticas hechas en este artículo son, por lo tanto, orientados por resultados de investigación realizados con datos comparativos internacionales y estadounidenses, pero nada indica que estos resultados no sean igualmente válidos para aplicarlos en el contexto específico de los países latinoamericanos. Con base en estas evidencias se espera que sea posible demostrar que los niveles actuales de violencia y criminalidad en la región demandan acciones inmediatas que permitan ampliar la capacidad operacional de las policías del ministerio público, del sistema penitenciario y del judicial.

El programa de política pública aquí presentado tiene un claro foco en la idea de que es posible recuperar la capacidad de intervención del sistema de justicia criminal y así responder, en el corto plazo, al aumento de la criminalidad y de la violencia. Hay agendas en competencia que tienen gran influencia en el debate político regional. El principal paquete alternativo que necesita ser mencionado aquí tiene como su objeto central el aumento del control externo e interno de las políticas. Según esta tesis, el control del crimen exige *antes* una «política democrática». La opción defendida sería la de no priorizar el control del crimen como el objetivo de la política de seguridad pública, sino que promover la reorganización de la policía y de sus servicios buscándose maximizar su *accountability* interna y externa). La eficiencia en el control del crimen, según esta perspectiva, sería alcanzada si y solo si, existieran mecanismos eficaces de control externo e interno de la policía. No hay propiamente una contradicción entre estas dos estrategias de política, una vez que la construcción de una policía democrática puede ocurrir *pari passu* con la adopción de políticas de contención del crimen. Mientras tanto, delante de la necesidad de definir prioridades, es necesario tomar en cuenta el hecho de que los resultados de las políticas de maximización de su *accountability* tienden a aparecer solo en el mediano y en el

largo plazo (vea por ejemplo la defensa de esta política presentada en el último trabajo de Bayley (2007). La viabilidad política de este tipo de política queda generalmente debilitada en la medida en que un rápido aumento del número de crímenes tiende a producir una fuerte presión de la opinión pública sobre los liderazgos políticos por soluciones de corto plazo, las cuales dependen en gran medida de esfuerzos a emprender por parte del sistema de justicia criminal.

Hay todavía un argumento que necesita ser considerado en esta discusión introductoria, el que refiere a que el atractivo del comportamiento criminal está relacionado con los cambios resultantes del proceso de desarrollo económico. Variables como la distribución de la renta, el desarrollo institucional, la educación y la composición demográfica tienden a sufrir cambios significativos durante este proceso. Es importante tomar en cuenta el hecho de que el escenario económico y social afecta directamente los incentivos al comportamiento criminal, lo que irá a determinar el nivel de oferta de criminales potenciales en la sociedad. Es contra este escenario que se proyectan las acciones de los gobiernos con vistas a la reducción del crimen y la violencia. Es de esta interacción de fuerzas entre la oferta de criminales potenciales y las acciones de contención realizadas por el gobierno que emerge lo que podemos considerar como el nivel de equilibrio del crimen en una sociedad. Entre los estudios empíricos que fueron considerados en las recomendaciones de políticas hechas en este articulo, es posible encontrar evidencias respecto a que, a pesar de que la incidencia de crímenes es bastante alta en los países de América Latina, esta no es muy diferente de lo que se podría esperar tomando en cuenta las características socioeconómicas y las políticas de seguridad pública adoptadas (Soares y Naritomi 2007).

Las políticas públicas discutidas en este artículo tienen como foco los crímenes violentos (económicamente motivados o no) practicados en espacios públicos. Los crímenes cometidos por extraños contra víctimas inocentes causan un tipo de reacción que afecta directamente la convivencia social y la consecución de importantes objetivos sociales. Hay de manera evidente muchas otras formas de transgresión a la ley o actos violentos que han elevado el costo para la sociedad y que no se encuadran en esta definición, principalmente las formas de violencia en la familia, racismo y otras prácticas discriminatorias de diferentes tipos. El hecho de que estos problemas no hayan sido considerados en las discusiones realizadas a continuación, significa solamente que estos actos violentos y/o de delincuencia son menos susceptibles a las iniciativas de las instituciones del sistema de justicia criminal y exigen medidas que envuelven igualmente la participación de los sistemas de salud y educación, entre otras instituciones públicas que están fuera del ámbito específico de actuación de las instituciones que iremos a considerar en este capítulo.

3. Mecanismos institucionales y sociales de control del crimen

El control del crimen exige políticas basadas en evidencias empíricas sobre los medios, que pueden ser utilizadas de forma planificada por la sociedad para alterar los incentivos al comportamiento criminal. De forma simplificada, es posible agrupar estos incentivos en tres grupos: aquellos que operan en el *nivel individual*, en el *ambiente social* y en las *circunstancias en que los crímenes ocurren*. La discusión sobre las políticas públicas contra el crimen muchas veces ocurre sin que los mecanismos causales subyacentes a las políticas sean plenamente conocidos. No se trata aquí de promover un rol de políticas que tengan por base un mecanismo causal único, si no de tornar explícita la forma como determinada política producirá el resultado esperado y, todavía, que este resultado sea empíricamente mensurable.

4. Incentivos al comportamiento individual de los infractores

En la visión de la criminología clásica y en la literatura económica, las políticas de control del crimen operan, sobre todo, en el nivel individual. El punto de partida en este campo se atribuye generalmente al estudio seminal de Becker (1968). Becker posiciona al infractor como un individuo racional, que analiza sus posibilidades de ganancia y castigo de forma analítica, o sea, de una forma que puede ser modelada económicamente. En el modelo propuesto por Becker es posible diferenciar dos formas principales de actuar sobre el crimen: La disuasión (*deterrence)* y la inhabilitación (*incapacittion)*. La disuasión funciona en la medida en que el criminal asimila el efecto de un determinado castigo en el momento en que decide si comete o no un crimen. La inhabilitación se refiere al tiempo que el criminal pasa en la prisión. Durante este período el estará imposibilitado de cometer otros crímenes.

Bajo esta perspectiva, el crimen no es más el producto de una estructura social inadecuada ni una manifestación de características individuales permanentes. Al contrario, el crimen es un evento que posee características similares a otras actividades humanas y, por lo tanto, puede ser explicado por el efecto de determinadas estructuras de oportunidad sobre preferencias individuales dadas. Los individuos analizan y calculan la diferencia entre los costos del crimen y los beneficios (pecuniarios o no pecuniarios) del mismo. Si el valor esperado del crimen supera el valor esperado de los beneficios, entonces existe un comportamiento racional que explica la elección del individuo por la acción criminal. En resumen, la oferta de crímenes se encuentra sujeta al control de la sociedad por medio de incentivos económicos. Estos incentivos pueden ser tanto producidos

por las diferencias de ganancias obtenidas en actividades legales frente a las ilegales (aumento de salarios, escolaridad, educación, etc.), como por el sistema penal que establece una determinada estructura de penas por delito y por la probabilidad de detención y condenación de los criminales. Existe una extensa literatura que demuestra los efectos significativos de estas variables sobre el crimen, la cual será considerada en la sección específica sobre los temas de políticas públicas.

Hay temas importantes para el debate que este enfoque económico del crimen incita: ¿cuál sería al final la utilidad de modelos que tienen presupuestos tan restrictivos como la racionalidad de las decisiones individuales? ¿Esto no significa una simplificación excesiva sobre las condiciones en que las políticas públicas funcionan? La mejor respuesta que podemos encontrar a esta indagación es que en verdad no importa discutir si los criminales son o no agentes racionales e independientes –un punto preferido en las críticas al enfoque económico del crimen–, pero sí importa discutir como ocurre el agregado de preferencias de agentes heterogéneamente racionales, en un escenario en que las instituciones que tienen un comportamiento racional y autointeresado intentan cohibir a individuos no perfectamente racionales. Otra línea importante de crítica a la perspectiva del comportamiento racional en la explicación del crimen ha sido la falta de una visión adecuada en esa literatura de un problema que es particularmente relevante en otras tradiciones de investigación: el análisis de los efectos de las situaciones y contextos en los cuales están inmersos los agentes en el proceso de decisión.

5. Incentivos que inciden sobre el contexto y la situación en que los crímenes ocurren

El estudio de los efectos del *medio social* sobre el crimen y la delincuencia está presente en la criminología desde el trabajo pionero de Shaw et al. (1929) y de Shaw y McKay (1942). La perspectiva ecológica confrontó directamente las explicaciones de naturaleza biológica sobre el crimen, hasta entonces dominantes, y estableció una correlación entre el crimen y los procesos sociales y culturales. Los resultados de estos estudios pioneros tuvieron un gran impacto en las políticas públicas de prevención al crimen. Al constatarse que las comunidades más pobres, étnicamente heterogéneas y con mayor rotación eran también las que presentaban mayores tasas de criminalidad, se produjo un cambio de perspectiva en las políticas públicas. El foco dejaba de ser el individuo, tal como defendían la criminología clásica y positivista, y se dirigía hacia la comunidad, con un fuerte énfasis en la organización comunitaria y en el desarrollo de mecanismos formales e informales de control social.

La nueva generación de estudios sobre la ecología del crimen procuró tratar de forma más adecuada algunos de los problemas ausentes en las formulaciones originales de la teoría. Aunque la revitalización de la idea respecto a que la presencia de vínculos sociales estrechos en una comunidad era un factor importante para explicar el nivel de bienestar de sus residentes pueda ser atribuida al trabajo de Putnam (1993 y 2000) sobre el *capital social*, recurrimos al concepto de eficacia colectiva para explorar la relación entre seguridad y contexto comunitario.

Eficacia colectiva se define como la capacidad para promover los valores comunes de los residentes de una determinada comunidad, lo que produce la mantención del orden social en sus límites (Sampson et al. 1997). Las comunidades con baja eficacia colectiva –socialmente desorganizadas– se describen en la literatura de la ecología del crimen como sistemas en el ámbito de los cuales el proceso de socialización no funciona adecuadamente. Amistades estables e interacciones sociales son poco frecuentes, no hay interés por los asuntos comunitarios y no hay relaciones de confianza entre los residentes.

Hay algunas ventajas en la utilización del concepto de eficacia colectiva, con vistas a la discusión sobre la formulación de políticas públicas de control del crimen, si se considera que las redes sociales no son inherentemente igualitarias o pro sociales por naturaleza. Al intentar evaluar, por lo tanto, los efectos sistémicos del capital social sobre el crimen es necesario cuestionar los fines a los cuales estas redes están asociadas. Algunos ejemplos pueden ser útiles para ayudar a visualizar la relación entre redes y sus fines. Residentes de áreas pobres y precariamente urbanizadas –como las favelas– tienden a tener fuertes conexiones con otros residentes y una vida comunitaria más intensa que los moradores de las comunidades de mayor renta y escolaridad, pero sin necesariamente producir los «recursos colectivos» que permitan el ejercicio de «control social». Un segundo ejemplo: las redes pueden servir para conectar tanto a personas preocupadas por la vida comunitaria como a traficantes. Vínculos sociales densos pueden tener un efecto positivo o negativo, y solo lograremos entender el efecto de estos vínculos sobre la provisión de la seguridad pública si sabemos identificar qué es lo que está efectivamente conectado en cada contexto comunitario específico. Finalmente, el control social puede existir como producto de interacciones estratégicas entre residentes de barrios que no presentan vínculos fuertes de sociabilidad. Existen evidencias de que los barrios de clase media comúnmente presentan vínculos comunitarios débiles y bajas tasas de crímenes, lo que a primera vista no confirma la hipótesis central del modelo respecto a que el nivel de seguridad puede ser explicado por la existencia de vínculos sociales. Este tipo de situación indica que los mecanismos de control social

pueden ser facilitados por la presencia de estos vínculos, pero la existencia de la capacidad de control social no necesariamente requiere vínculos sociales densos en el ámbito comunitario.

Debido a esta ambigüedad que atañe al efecto del capital social sobre la seguridad pública, optamos por utilizar el concepto de *eficacia colectiva*, el cual engloba tanto los vínculos de confianza como la cohesión social que existen en la comunidad, en cuanto a las expectativas compartidas por la comunidad frente a la necesidad de producir mecanismos eficaces de control social. La eficacia colectiva es, por lo tanto, específica en relación a un determinado objetivo: la mantención del orden público. La eficacia colectiva tiene, por lo tanto, claramente una dimensión normativa. Es preciso evaluar en cada contexto ambiental específico qué acciones, redes y organizaciones contribuyen a la producción de eficacia colectiva. Las pandillas, mafias, carteles, asociaciones sectarias y grupos políticos radicales, entre otros ejemplos posibles, producen bienes sociales que –aunque traigan beneficios privados para sus miembros– necesariamente requieren de algún grado de exclusividad en su consumo y producen externalidades negativas para alguna parte de la comunidad donde están instalados. Ese es el sentido señalado arriba sobre la naturaleza normativa del concepto de eficacia colectiva. No es solo la presencia de organizaciones, redes y vínculos sociales que deben ser tomados en cuenta, sino la finalidad hacia la que estas se encaminan. Antes de continuar adelante en la discusión sobre cómo estos mecanismos pueden ser utilizados por las políticas públicas, es preciso, mientras tanto, considerar los estudios sobre la influencia de *estilo de vida* y de la *estructura de oportunidad* en los riesgos individuales de victimización. Este tipo de enfoque no solo produjo una innovación analítica importante, al focalizar las circunstancias en que los crímenes ocurren, sino también metodológica, en la medida en que este tipo de enfoque siempre estuvo asociado al desarrollo de nuevas metodologías de investigaciones de victimización. El uso de informaciones obtenidas por medio de investigaciones domiciliares con las víctimas posibilitó una comprensión más completa de los factores y procesos que interfieren en la probabilidad de ocurrencia de crímenes y actos violentos. La investigación sobre las *circunstancias en que los crímenes ocurren* permite entender las relaciones funcionales de un acto criminal específico con otros crímenes y con otras actividades no criminales.

La hipótesis principal sostiene que a partir del análisis de los factores que determinan los riesgos individuales de victimización, sería posible establecer medidas preventivas, de carácter privado y público, que resultarían en una reducción del número de crímenes. Estos factores serían principalmente: (i) el grado de exposición de las víctimas, (ii) la proximidad víctima-agresor, (iii) la capacidad de protección (lo que incluye la autoprotección y por terceros) y (iv)

la atracción de la víctima. Este tipo de modelo es particularmente útil para la comprensión de las principales transformaciones ocurridas en las metrópolis contemporáneas, producidas por el aumento de la criminalidad. Transformaciones que tienen por base los cambios de hábitos y preferencias producidas por el aumento de la violencia, como la disminución de la frecuencia de visita a locales públicos, el aumento de la oferta de espacios controlados para el ocio y la vivienda, la explosión de la oferta y del consumo de equipos de seguridad, entre otras dinámicas de gran impacto económico y social.

Estos cambios pueden ser entendidos, por lo tanto, como el reflejo agregado de las respuestas racionales de individuos que pretenden minimizar los riesgos de victimización al adoptar medidas que buscan reducir la exposición en locales públicos, la proximidad con potenciales agresores, o aumentar la capacidad de autoprotección. La principal contribución de este tipo de enfoque resulta del concepto de que es posible alterar la oferta de crímenes por medio de intervenciones en la estructura de oportunidades necesarias a la comisión de un crimen. En el nivel agregado, las teorías sobre el *estilo de vida* y la *estructura de oportunidad* son particularmente útiles para la comprensión de las transformaciones que ocurrieron en el paisaje y en el estilo de vida urbano en las grandes ciudades de la región, puesto que el aumento de la criminalidad produce modificaciones importantes de hábitos y preferencias de gran impacto económico y social, como la disminución de la frecuencia a locales públicos, el aumento de la oferta de espacios controlados para el ocio y la vivienda (*shopping* y condominios), y la explosión de la oferta y del consumo de equipos de seguridad entre otras dinámicas. Estos cambios pueden entenderse como el agregado de las respuestas racionales de individuos que buscan minimizar los riesgos de victimización.

Los modelos de tipo ecológico que explican la conexión entre contexto, situación y crimen presentan algunas implicaciones importantes en la discusión sobre las políticas públicas, tales como:

- El énfasis en los aspectos comunitarios –presente en los modelos de desorganización social– puede ayudar a redireccionar el foco de las políticas públicas desde una perspectiva centrada excesivamente en las instituciones de justicia criminal y en los mecanismos de control formal ejercidos por estas instituciones hacia políticas que tienen su foco dirigido a aspectos como la organización y el «empoderamiento» comunitario, y el refuerzo de los mecanismos informales de control social. Las políticas derivadas de este tipo de modelo son, por lo tanto, *sociocéntricas* en la medida en que buscan estimular, sobre todo, los mecanismos informales de control social de base comunitaria.

- Permite formular políticas públicas que toman en cuenta el papel de aspectos espaciales específicos según un modelo ecológico del acto criminal y no solo la interferencia difusa de variables macrosociales como la desigualdad, la pobreza y la globalización. Los crímenes ocurren en espacios específicos y dependen de recursos sociales también específicos. En este sentido, las características sociales y físicas de los lugares donde los crímenes ocurren deben ser tomadas en cuenta en la definición de las estrategias de intervención.
- El modelo ecológico ofrece conceptos empíricamente demostrables. La validez y la confiabilidad de las medidas de eficacia colectiva fueron probadas en diferentes ciudades de Estados Unidos y de Inglaterra, y pueden ser fácilmente replicadas en el contexto latinoamericano con el objetivo de orientar la formulación de políticas innovadoras de seguridad pública.

6. Temas de políticas públicas

¿Cómo los gobiernos y la sociedad pueden valerse de estos mecanismos para intentar controlar el crimen? Discutimos en esta sección algunas cuestiones aplicadas que desafían el proceso de formulación de políticas públicas en el área de seguridad. El objetivo no es proponer un conjunto concreto de políticas aplicables a contextos nacionales y locales, ya que la diversidad de diseños institucionales y aun de contextos sociales presentes en la región tornaría cualquier propuesta de un paquete de políticas de seguridad un producto inocuo. No obstante, pretendemos ofrecer evidencias empíricas de que ciertas políticas generales producen efectos significativos sobre las tasas del crimen.

Los trabajos considerados a continuación tienen como variable dependiente el crimen violento. Mientras tanto, no hay ni siquiera un consenso en la bibliografía más amplia sobre el tema respecto a cuál es el principal resultado social esperado con las políticas de seguridad pública. La mayor parte de los estudios producidos en América Latina sobre el tema tienen como objeto no propiamente el crimen y la violencia, sino las políticas gubernamentales y, particularmente, la garantía de los derechos. Se opera así una modificación importante en la definición de la variable dependiente. El crimen y la violencia son tratados como fenómenos que resultan *claramente de una situación en que la ciudadanía no se impone como valor ni implementó mecanismos democráticos que posibilitaran el desarrollo de un sistema sociopolítico mínimamente satisfactorio*. La discusión sobre las políticas contra el crimen y la violencia es, en consecuencia, dirigida hacia el campo más amplio de los problemas de la redemocratización y de la denuncia sobre las desigualdades en la distribución del poder económico y político.

Contra la corriente principal de la literatura, se trató de recuperar la especificidad del fenómeno criminal y de los actos de violencia, en la medida en que nos inscribimos en el ámbito de los modelos sociológicos, económicos y criminológicos que respondieron a los principales descubrimientos sobre estos fenómenos. El foco de las discusiones a continuación está puesto, como se destacó desde la introducción, en los crímenes violentos (económicamente motivados o no) practicados en espacios públicos.

7. Sistema de justicia criminal

La disuasión y la inhabilitación de agresores constituyen los elementos centrales de las políticas de justicia criminal. Se debe considerar al respecto una cuestión importante para la comprensión del papel de estas estrategias de control del crimen: es muy difícil diferenciar empíricamente el efecto de la disuasión del efecto de la inhabilitación. En la medida en que la prisión es el principal medio de castigo de un crimen, las políticas que llevan al aumento del castigo implican tanto un aumento de la disuasión, como de la inhabilitación. En consecuencia, las evaluaciones empíricas sobre los efectos de la disuasión son, en la práctica, evaluaciones conjuntas de los efectos de la disuasión y de la inhabilitación. Virén (2001), por ejemplo, modela la elección ente crimen y trabajo alternativos para datos de Finlandia. Usando un modelo aproximado al de Becker (1968) consigue mostrar que la captura, condena y castigo a un acto criminal implican significativos efectos de disuasión para individuos que ponderan la oferta y demanda por crímenes. Su resultado apunta, una vez más, hacia la necesidad de señalizar con castigos creíbles si es que se quiere cumplir con el objetivo de contención de la criminalidad.

Trataremos de ofrecer a continuación algunos ejemplos de estudios que consiguieron lidiar con este problema y que ofrecen estimaciones distintas para el efecto de las penas de encarcelamiento y del tamaño de la fuerza policial.

¿Las penas más duras reducen la tasa de crímenes?

He aquí el problema propuesto por Kessler y Levitt (1998): un aumento en el tiempo de condena establecido por la ley no está asociado, en el corto plazo, a ningún efecto de inhabilitación. Esto es, cuando al momento de promulgarse una nueva ley, los criminales se encuentran presos y condenados con base en la ley que estaba en vigencia al momento de su condena. De esta forma, la variación en la tasa de crímenes eventualmente observada en el período inmediatamente

después de la adopción de la nueva ley que establece un tiempo mayor de prisión, debe ser atribuida a la disuasión (o efecto de un determinado castigo sobre el cálculo del crimen) y no a la inhabilitación. Kessler y Levitt hacen una prueba empírica de los efectos de la *Proposition 8* adoptada en el estado de California, la cual impuso sentencias más duras para un grupo específico de crímenes. Los resultados son animadores en cuanto a los efectos de la disuasión sobre el crimen. Los crímenes cubiertos por la *Proposition 8* cayeron un 10% más que los crímenes no afectados por la proposición y tres años después la caída quedó en 20%. Entre 1993 y 1996, el estado de California presentó una declinación del 20% en la tasa de crímenes violentos y de 19% en los crímenes contra la propiedad. En comparación, las tasas de crímenes violentos cayeron un 13% y de crímenes contra la propiedad un 4% en los demás estados norteamericanos. De todos modos, esta reducción en el crimen fue obtenida sin producir un impacto significativo en la población carcelaria del estado, la cual creció un 22% contra un crecimiento del 21% en los demás estados del país.

Estos resultados sugieren que los criminales responden a la severidad del castigo y no solamente la certeza de su aplicación, un resultado que era posible deducir de las premisas de la selección racional, aunque fuese de difícil confirmación empírica.

Los resultados de un único estudio no serán, probablemente, suficientes para endurecer el escepticismo y las críticas que han merecido las propuestas que pretenden reducir las tasas de crimen por medio del aumento del encarcelamiento. Pocos puntos son más sensibles que este en el debate actual sobre las políticas de justicia criminal. Evidencias contrarias a la expansión del encarcelamiento, o más precisamente del efecto limitado de esta medida en la explicación de la reducción del crimen en la década de 1990 en Estados Unidos, pueden ser encontradas en varios trabajos importantes publicados sobre el tema que llegan a conclusiones contrarias a las de Kessler y Levitt (Spelman 2000), pero ciertamente este es uno de los temas más importantes en la agenda de políticas de seguridad en la región y tiene una conexión directa con el problema de la reforma penal que será discutido abajo.

¿El aumento del encarcelamiento reduce el crimen?

La inhabilitación (el efecto del tiempo de prisión sobre el crimen) a su vez, también tiene un efecto esperado sobre el crimen. Este tema ha sido objeto de renovado interés en la economía y en las ciencias sociales. En 2007, el estudio «An Information Theoretic Method for Estimating the Number of Crimes Aveted by Incapacittion» (Bath 2007) fue lanzado por el Urban Institute. Usando datos

de 38.624 prisioneros, recolectados por el Bureau of Justice Statistics (BJS), el autor simula el comportamiento de estos infractores presos para estimar la cantidad de crímenes que habrían sido cometidos en el caso de que estas personas estuvieran en libertad. Con relación a las características demográficas, el estudio muestra que el aprisionamiento tiene un efecto diferente según el género. Las mujeres habrían cometido un número menor de crímenes que los hombres si no hubieran sido condenadas a las penas de prisión. En promedio, cada infractor condenado a una pena de prisión implica una disminución de 1,93 crímenes contra personas y 8,47 crímenes relacionados con la propiedad anualmente.

Para lidiar con el carácter endógeno de la población carcelaria ligada al crimen, Levitt (1996) utilizó la *overcrowding litigation* como una variable de control capaz de quebrar la simultaneidad que existe entre el tamaño de la población carcelaria y la tasa de crímenes. Acciones legales contra la sobrepoblación en los presidios afectaba a 12 estados norteamericanos (la mayoría del sur). Se produjo, entonces, una liberación de presos de manera de permitir un ajuste del estado a la legislación. Las estimativas de Levitt indican que la liberación de un prisionero corresponde aproximadamente a un aumento de l5 crímenes por año. El costo estimado de estos 15 crímenes es de aproximadamente US$ 45.000 y el costo anual para mantener un preso encarcelado es de US$ 30.000

Soares y Naritomi (2007) compararon una muestra de países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela) con un grupo de países compuesto por Japón, Corea del Sur, Rusia, España, Suecia y Estados Unidos. El modelo econométrico propuesto por los autores permite constatar que si las variables tasa de encarcelamiento, número de policías per cápita, proporción de jóvenes en la población; con la desigualdad y la tasa de crecimiento iguales a la media del grupo de control, la mortalidad violenta caería de 28,4 por 100 mil habitantes a 8,4. Puesto que Rusia es un caso extremo en el grupo de países de comparación –en términos de la dureza con que aplica penas de prisión y con relación también al tamaño de su fuerza policial– se estimó un escenario alternativo que excluyó a Rusia, pero se mantuvieron todas las variables del modelo en la media. En este caso, la mortalidad por violencia en América Latina podría caer hasta 14,1 por 100 mil habitantes; vale decir, la mortalidad violenta caería entre 50% y 70% si las variables explicativas estuvieran en el nivel medio observado en el grupo de control (con o sin Rusia, respectivamente).

En el primer escenario, las tasas de homicidio serían reducidas hasta valores más bajos que aquellos observados en el grupo de control, mientras que en el segundo escenario las tasas continuarían un poco arriba, aunque reducidas a niveles razonables (próximos a los de Estados Unidos). En suma, los niveles de violencia observados en los países de América Latina no parecen ser

sorprendentemente altos, dadas las condiciones socioeconómicas presentes en la región, las políticas de contención del crimen adoptadas por los gobiernos y lo que sabemos con base en la literatura empírica sobre la relación entre estas variables explicativas y el crimen.

Considerándose separadamente cada variable, el papel desempeñado por la desigualdad, el encarcelamiento y el tamaño de la fuerza policial son las variables más importantes en términos de sus efectos parciales sobre el crimen, mientras la composición etaria y el crecimiento económico parecen tener solo efectos modestos. No podemos olvidar que tanto la tasa de encarcelamiento como el tamaño de la fuerza policial son variables directamente bajo control de los gobiernos, mientras que la desigualdad es el resultado de procesos macrosociales que cambian muy lentamente en el tiempo (Deininger y Squire 1996). Es evidente que la reducción de la desigualdad es un fin en sí mismo, y no precisa de la violencia como justificación, pero no parece adecuado pensarla como una variable bajo control directo del gobierno, y por lo tanto, como una herramienta que permitiría la reducción de la violencia en el mediano plazo. En este sentido, una política más fuerte de encarcelamiento y control policial parecen ser los candidatos obvios para alcanzar una reducción de las tasas del crimen.

Este argumento trae implícita la idea de que la efectividad del sistema de justicia criminal es semejante en los dos grupos de países considerados en el estudio de Soares y Naritomi (2007). Esta suposición no necesariamente es verdadera –ni siquiera muy plausible–, dado lo que reconoce Fruhling (2007) por medio de los estudios empíricos sobre las policías en la región. Debido a que la efectividad de cualquier intervención depende de la forma como esta es operacionalizada y del contexto en el cual se implementa, discutiremos en un ítem específico abajo los problemas de gestión e innovación en el área policial.

¿Más policía, menos crímenes?

El efecto del tamaño de la fuerza policial sobre el crimen exige diseños igualmente complejos de investigación. En una revisión hecha en la década de 1980, 18 de 22 artículos publicados sobre el tema llegaron a la conclusión de que no existe relación entre estas variables, o incluso que el tamaño de la fuerza policial está positivamente asociado al número de crímenes (World Bank 2006). Es evidente que cualquier policía en el mundo, con un mínimo de capacidad de planificación, distribuye sus efectivos en función del número de crímenes cometidos y, por lo tanto, si hay más crímenes, hay la necesidad de más policías. De esta forma, las ciudades con altas tasas de crimen tienden a tener grandes fuerzas policiales, inclusive cuando la policía es eficiente en su tarea de reducir

el número de crímenes. Por lo tanto, no es fácil obtener evidencias empíricas de que el número de policías empleados en la seguridad pública tiene el efecto de reducir las tasas de crímenes. Levitt (1995) encontró una salida creativa para lidiar con el problema de la simultaneidad en la variación del tamaño de la fuerza policial y en las tasas de crímenes. La variable escogida para romper con esta simultaneidad entre las variables fue el ciclo electoral, el cual no tiene participación directa en la función de producción del crimen. El modelo incluyó variables de control que pueden tener efectos indirectos sobre la tasa de crímenes, como el gasto municipal en programas educacionales y de bienestar social. La tasa de desempleo en los estados fue igualmente considerada. Una vez controlado por estos factores, es posible afirmar que los procesos electorales no tienen correlación con las fluctuaciones en el crimen.

El análisis de la variación del tamaño de la fuerza policial realizada por Levitt indica que en 37 de los 59 municipios incluidos en la muestra, la tasa promedio de crecimiento de las fuerzas policiales aumenta en los años electorales. Lo mismo ocurre en los estados: en 43 de los 58 (Washington D.C. no tiene elecciones), la tasa es más grande en los años electorales que en los años no electorales. Los resultados del modelo permiten estimar que un policía adicional por año acarrea una reducción promedio de 3,2 a 7,0 crímenes violentos denunciados. Para los crímenes contra la propiedad (como el robo y el hurto de autos y a residencias), el efecto fue estimado en 1,6 a 12,4 crímenes menos por año por policía. Los resultados más conservadores permiten estimar el beneficio social con el aumento de un policía en US$ 2.000 por año. Aunque las estimaciones permitan sugerir que los beneficios de aumentar el tamaño de la fuerza son mayores que los costos, no fue posible rechazar la hipótesis nula de que el nivel actual de las fuerzas policiales en las ciudades estadounidenses es excelente. Levitt (2004) presentó nuevas estimaciones, después de corregidos algunos problemas metodológicos de Levitt (1995), señalando de que un aumento de 1% en el efectivo está asociado a una disminución del 0,4% en los crímenes violentos y 0,05 en los crímenes contra la propiedad.

Existen algunos estudios realizados con datos de ciudades latinoamericanas. Di Tella y Schargrodsky (2004) estudiaron el efecto del número de policías sobre el número de automóviles en Buenos Aires y estiman que un 1% de aumento en el número de policías ubicados en un determinado distrito produce una reducción del 0,3% en el número de automóviles robados. Estos resultados tienen evidentemente claras implicaciones para las políticas públicas. Se puede esperar que un aumento del contingente policial tendrá resultados positivos no solamente en la percepción del público, sino efectivamente contribuirá a la reducción del número de crímenes.

¿Cuál es el camino de la innovación y del desarrollo de la gestión en el trabajo de la policía?

Colocar más policías en las calles es fundamental, pero es preciso también que las estrategias de la policía sean eficaces. La innovación en el ámbito del sistema de administración de la justicia es un proceso complejo que requiere de los agentes involucrados en este proceso la capacidad de aprendizaje en la misma práctica, el diálogo con otras experiencias y la definición de metas comunes que no sean simplemente «impuestas desde fuera». Hay en casi todos los países de la región de América Latina varios ejemplos de iniciativas con malos resultados, que pretendían introducir estrategias innovadoras de control policial a partir de arriba, con base en planes rígidos y previamente definidos. Es necesario aprender de esas experiencias y evaluar cuáles son los caminos disponibles para alcanzar un cambio profundo en las instituciones policiales a partir del centro, de donde el sistema policial opera, a partir de sus agentes de campo, de los policías que efectivamente planifican y operan el control policial. El avance de las propuestas innovadoras tal vez dependa de un reconocimiento previo de que el policía de base se encuentra expuesto al contacto directo con la violencia y el crimen, o con la expectativa de la ocurrencia de estos fenómenos, y que las instituciones hacen todavía muy poco para intentar minimizar los efectos negativos del contexto sobre los individuos.

Aunque sea abundante la reflexión crítica sobre la falta de calidad del trabajo policial en la región, prácticamente no existen diagnósticos sobre las acciones necesarias a nivel microorganizacional que podrían abrir caminos para soluciones sustentables. No obstante, se da una sobrevaloración del tema de la reforma de las instituciones jurídico-policiales en el debate público, en detrimento de consideraciones más específicas sobre los problemas operacionales en la base del sistema. Los costos altos (precariamente contabilizados), las dificultades operacionales y muchas veces la inadecuación jurídica toman muy largo tiempo de madurez respecto de los paquetes de macrorreforma institucional. De forma compatible con la visión de que el problema del control del crimen se inscribe en el ámbito de una «ciudadanía incompleta» y de una «democracia en consolidación,» las medidas tienen el efecto esperado principalmente sobre las instituciones de administración de justicia (la policía y la justicia). En general, las medidas propuestas ocupan una región de sombra en la que están ausentes las explicaciones sobre sus mecanismos causales. La alternativa que pretendemos privilegiar es la discusión sobre las *innovaciones en pequeña escala*, como la introducción de nuevas tecnologías, técnicas gerenciales y de estrategias de control policial, que pueden ser adoptadas incrementalmente a un costo menor.

Las políticas volcadas al desarrollo de nuevos modelos de gestión del trabajo policial son, por lo tanto, imprescindibles en este contexto. Esto envuelve dimensiones como la gestión de recursos humanos en las policías, la calificación técnica, la utilización de informaciones y datos de forma científica, y las estrategias de comunicación con el público. Para llegar a esta agenda de microrreformas es preciso reconocer, en primer lugar, las experiencias positivas desarrolladas por las instituciones policiales e intentar dar visibilidad a estas iniciativas. Esta defensa de modelos de innovación *bottom-top* no está en contradicción con la necesidad de contemplar algunos *paquetes de innovación* que han atraído la atención de los especialistas. Hay por lo menos dos iniciativas que merecen destacarse en el ámbito de los estudios recientes sobre el trabajo de la policía. Las nuevas metodologías de Control Policial Orientado a Problemas (POP), que todavía son relativamente poco conocidas en el contexto regional, y los nuevos modelos de gestión por resultados inspirados en el COMPSTAT (Weisburd y Braga 2006).

¿Cómo controlar la violencia y la corrupción social?

Las altas tasas de mortalidad observadas en acciones policiales en casi todos los principales países de América Latina constituyen un desafío importante para la formulación e implementación de políticas de control del crimen. Además de los costos resultantes de la pérdida de vidas humanas, tanto de policías como de civiles, las acciones policiales que ocasionan muertes en confrontaciones afectan la eficiencia del trabajo de disuasión del crimen, debido a que potencialmente pueden comprometer la credibilidad y la legitimidad de las instituciones responsables del combate al crimen. Esto acarrea consecuencias negativas, tales como la disminución de la entrega de recursos, a través de impuestos, a la policía por parte de las víctimas, hecho que en el medio y en el largo plazo afecta la propia capacidad de disuasión del sistema policial como un todo, en la medida en que este pasa a disponer de un volumen menor de informaciones sobre los actos criminales.

El tema es muy importante y existe una clara necesidad de expandir los marcos conceptuales y los análisis empíricos más allá de lo que hoy se encuentra en la agenda de investigación regional sobre el tema. Hay aspectos descuidados en buena parte de los estudios publicados, tales como el análisis situacional de la acción policial, es decir, el contexto de la toma de decisión de los policías de punta (característica y número de oponentes, estructura del conflicto, etc.) y el papel de los aspectos ecológicos relacionados a las ocurrencias letales (las características de las áreas donde ocurrieron). Es posible argumentar que estos

elementos integran un modelo jerárquico en que tanto las acciones individuales, como las interacciones en el interior de la organización policial son tomadas en cuenta.

¿Cuál es el papel de la reforma de la justicia criminal?

La primera constatación que se puede hacer sobre las reformas del Poder Judicial en América Latina es que si bien estas apuntaron a diversos objetivos, pareciera que el control de la criminalidad fue de baja prioridad, cuando no ausente entre los objetivos originales de los reformistas. Una segunda constatación es que la atención de los estudiosos del tema tuvo un fuerte tono antiautoritario, volcado a la prevención de otros abusos del poder por el Estado. Por motivos evidentes, la cuestión del control de la criminalidad recibía poca atención explícita cuando las reformas comenzaron a ser diseñadas al final de la década de 1980. La creciente atención dada durante la década de 1990 a la reforma de la justicia criminal como forma de enfrentar la criminalidad en la región, por lo tanto, significó que esta meta fue adicionada a un abanico de objetivos en el contexto de una reforma que ya estaba diseñada y en vías de implementación. Significó también la formación de una alianza bastante atípica entre aquellos que procuraban mayor eficiencia contra el crimen y aquellos que procuraban mejorar el debido proceso legal, dando especial relevancia a los derechos humanos. Esta tenue y hasta, de cierta forma, sorprendente alianza en pro del combate a la criminalidad se amparó muchas veces en un argumento desarrollista. Teniendo en vista los altos costos de la violencia y criminalidad entre los más pobres, se esperaba que la reducción de la violencia llevase a una reducción de la exclusión social y al desarrollo del capital humano.

Considerando el hecho de que las reformas han sido casi siempre volcadas a objetivos no solo preocupados,, o aun primordialmente, del control de la criminalidad, vale la pena pensar más específicamente en las reformas que fueron de hecho implementadas en la región, especialmente en lo que concierne a sus efectos sobre estructuras y procedimientos usados en el campo del control de la criminalidad. Pero un segundo problema que debe ser considerado es que muchas veces la «reforma» que se discute en la prensa es una reforma temporal, de corto plazo, creada por políticos presionados para dar una «solución» al problema de la criminalidad. En consecuencia, a menudo estas reformas instigadas por el combate a la criminalidad fueron simplemente simbólicas, destinadas a atender demandas públicas y sin grandes implicaciones a largo plazo.

Los resultados de los últimos 20 años no fueron pocos, –y hay que reconocer la gran evolución de los tribunales a lo largo de este período–, e incluyen lo

que Hammergren (2006) llamó «alteraciones revolucionarias» en términos de tamaño y estructura. Entre otras alteraciones positivas, se destacan la mejoría significativa en la penetración geográfica del poder judicial; su presupuesto creciente; una carga de trabajo creciente; un cambio generalizado en los patrones de funcionamiento, que incluyen tanto la adopción de procesos orales y protecciones al debido proceso legal, como la investigación por parte de procuradores especializados; y mecanismos para facilitar el acceso a grupos tradicionalmente marginados.

Lo que se puede ver en el análisis de la región como un todo, entonces, es un fuerte consenso sobre la reforma del sistema indagatorio. En los 19 países con sistemas de código civil de América Latina (excluyendo, por lo tanto, los países de sistemas legales de *common law*, que prevalecen en el Caribe), todos, menos México (que ya tenía un sistema adversarial), Brasil y Uruguay, pasaron por una amplia reforma de la justicia criminal en la década de 1990, migrando de un sistema inquisitivo a un sistema más adversarial. Una segunda ola de reformas procuró mejorar la administración interna de los tribunales, modernizándola, renovando la tecnología y la gestión de los procesos. Y la tercera ola, que comienza a ser diseñada hoy, busca mejorar el flujo del sistema de combate a la criminalidad como un todo. Casi por definición, esta tercera ola enfatiza estrategias de alcance local, enfocadas a instituciones locales y su interacción con otras instituciones locales, en lo que puede ser llamada de «cadena de control de la criminalidad».

Estas reformas han enfrentado una serie de problemas, el primero de ellos referido a la falta de una relación directa con su blanco: como todos los objetivos de estas reformas no eran compatibles entre sí, la evaluación de los problemas originales a ser corregidos no siempre fue exacta y, al momento de la implantación de los cambios, los detalles locales desempeñaron un papel relevante en la explicación del resultado obtenido, tales como el tipo de cambio legislativo implementado, el entrenamiento dado, o la tecnología usada. Ciertamente, no faltó dinero para financiar las reformas. Además de los recursos propios provenientes de gobiernos nacionales, se estima que entre 1995 y 2005 se gastaron más de US$ 730 millones en la reforma del poder judicial, solamente a través de donaciones del Banco Mundial, el BID y el USAID. Pero estos gastos no fueron hechos teniendo en vista una meta común o un programa unificado. Con tantas metas y prioridades para «la reforma» del poder judicial, el proceso de cambio acabó perdiendo sinergias y siendo mal coordinado. La reforma fue vista como solución a una lista inmensa de problemas y, por lo tanto, tuvo costos de oportunidad (gastos que podrían haber sido más útiles en otras áreas, como educación o prevención) y de percepción (cuando el «nuevo poder judicial no consiguió actuar a la altura de las expectativas»).

Un segundo problema tiene relación con las estrategias adoptadas para la reforma. Aquellas estrategias impuestas de arriba para abajo, o de fuera para adentro por agencias internacionales como el Banco Mundial, muchas veces contaban con la indiferencia o incluso la oposición de las élites locales. Simultáneamente, estrategias de reforma de abajo hacia arriba a través de la movilización popular enfrentaban graves trabas por causa de la baja confianza pública en el Estado o por la falta de confianza generalizada en la población, especialmente frente a las enormes desigualdades económicas que se reflejaban en el ámbito social y político.

Un tercer problema relacionado con las metas de la reforma es que las diversas instituciones que tendrían que cambiar su comportamiento con las reformas tenían, y continúan teniendo, objetivos muy distintos. Guardadas las debidas proporciones, los procuradores demuestran mucho más interés en la seguridad pública que en la protección de los derechos del preso, especialmente en comparación con sus pares de la defensa pública; los jueces tienen intereses que no siempre aprecian la celeridad que tanto los procuradores como los defensores en muchos casos buscan; y los intereses de los tres grupos naturalmente son muy distintos en cualquier proceso específico. Finalmente, los mismos «clientes del poder judicial» también tienen intereses diversos: *lo que es bueno para los negocios*, *no necesariamente es bueno para los trabajadores*, *los pobres*, *el ambiente*, *y viceversa*.

Temas de control social

Homicidios, armas y drogas

Drogas y armas de fuego forman siempre un binomio peligroso que puede llevar a un aumento generalizado de la violencia. Se debe recurrir a los trabajos de Donohue y Levitt (1998), Cook (1991, 1998) y Cook y Moore (1995) para entender cómo funciona la conexión drogas-armas. La distribución de recursos en el mercado de drogas está determinada, en primer lugar, por la cantidad de recursos necesarios para el combate a los grupos rivales. Puede parecer sorprendente a primera vista, pero el uso de armas de fuego más potentes en la resolución de conflictos entre grupos que distribuyen drogas no tiene un impacto claro en el costo social de la violencia. En la medida en que el costo de perder una lucha aumenta con la adopción de armas más potentes, la predisposición para el combate disminuye. Por otro lado, el uso de armas de fuego introduce imprevisibilidad en el conflicto entre los grupos, al beneficiar, sobre todo, a los contendores más débiles.

El factor que explica el vínculo entre armas, drogas y homicidios es, justamente, la imprevisibilidad de los resultados en las disputas entre los grupos, la cual es maximizada por la disponibilidad de armas. Con la introducción de armas de fuego cada vez más letales, los factores que determinan las posibilidades de victoria son cada vez menos observables, varían más acentuadamente en el tiempo y son objeto de manipulación por los contendores. Resulta cada vez más difícil, por lo tanto, prever quién va vencer una determinada disputa, considerando que una arma de fuego opera como un factor de equalización en los conflictos entre los grupos involucrados en la distribuición de drogas. La presencia de este *factor ecualizador*, el arma de fuego, produce un aumento en la disposición para el conflicto entre los combatientes más débiles, lo que lleva a niveles más altos de violencia.

Prevención situacional

Todos los días. incontables acciones individuales son emprendidas con el objetivo de garantizar la seguridad en los desplazamientos en los espacios urbanos y en la realización de las actividades de rutina: usamos trancas en las puertas, en los autos y aconsejamos a las personas cercanas a tomar ciertas precauciones con el objetivo de reducir el riesgo de transformarnos en víctimas de un crimen. Este tipo de comportamiento tiene un gran impacto económico: al final compramos casas en barrios más seguros o en condominios, ponemos alambres en las casas, usamos autos blindados, cambiamos la calle por el *shopping*, etc. Medidas semejantes son tomadas por escuelas, fábricas, oficinas, *shoppings* y condominios, buscando proteger la propia organización, sus clientes y empleados de actos predatorios. Las acciones de los individuos frente al crimen y la adopción de precauciones de rutina tienden a crecer en importancia con la disminución de la presencia de mecanismos formales e informales de control en la sociedad.

¿Cómo esta dinámica puede ser incorporada a la discusión sobre las políticas públicas de prevención al crimen? Una respuesta posible sería: incorporándose al repertorio de las iniciativas un conjunto de políticas que tengan como foco los patrones de movilidad de los individuos en el espacio urbano. Conocer los hábitos de ocio, los horarios de trabajo, el consumo y la disponibilidad de alcohol –entre otros hábitos– y conductas de la población, puede ser fundamental para reducir la incidencia de ciertos tipos de crímenes en contextos urbanos específicos. Está claro que para que estas medidas sean eficientes, deberían contar con el mayor diagnóstico específico posible para cada área urbana y para cada tipo de crimen. Este es el principio que orienta intervenciones como el Crime Prevention through Environmental Design (CPDE).

La contribución de la epidemiología y de la salud pública en la formulación de políticas de prevención primaria, particularmente en el contexto latinoamericano, ha sido notable. El concepto de prevención primaria se utiliza en el área para describir medidas diseñadas con el objetivo de disminuir la probabilidad de ocurrencia de actos de violencia. La prevención primaria puede tener el enfoque dirigido para diferentes nichos ecológicos (individuo, familia, comunidad, etc.) o etapa del ciclo de vida y, en este sentido, aproximarse conceptualmente a los enfoques ecológicos surgidos en el ámbito de la sociología.

¿El desorden lleva al crimen?

Según las perspectivas ecológicas presentadas en la sección sobre mecanismos, el desorden es entendido como un atributo mensurable presente en ciertas comunidades y áreas. Hay dos modelos que buscan explicar la relación entre desorden y crimen. El primero es la conocida tesis de las «ventanas quebradas» (Wilson 1985) y el segundo se deriva de la investigación reciente sobre la eficacia colectiva. La relación de oposición entre estos enfoques puede ser formulada del siguiente modo: si la tesis de las ventanas quebradas está correcta y el desorden es una de las causas del crimen, entonces el desorden debe mediar el efecto de factores como la estructura sociodemográfica y la eficacia colectiva sobre el crimen. En contraste, si el desorden es solamente una manifestación de los mismos factores que producen el crimen, entonces la eficacia colectiva y la estructura sociodemográfica responden por la relación que existe entre desorden y crimen; en otras palabras, la conexión entre desorden y crimen puede ser simplemente una correlación espuria (Sampson y Raudenbush 2004). Esto no significa afirmar que, en la perspectiva de Sampson y Raudenbush, el desorden es un factor irrelevante para entender el crimen. Las señales de desorden social y físico indican la capacidad de respuesta de los moradores a los problemas colectivos e influyen en la migración y en la inversión, e incluso en el desempeño económico y social de los barrios. Por lo tanto, erradicar el desorden puede ayudar a reducir el crimen en forma indirecta, porque afecta a los barrios más estables socialmente.

Desde el punto de vista de los administradores públicos hay todavía otro argumento a favor de definir el desorden como un objetivo privilegiado de las intervenciones en el área de seguridad. El desorden es importante no solo por su papel en el proceso que conduce a la reducción del crimen, sino porque afecta otra dimensión muy importante de la vida comunitaria: el miedo al crimen y la sensación de inseguridad de los residentes. La relación entre el miedo al crimen y los actos de incivilidad en el espacio público es un tema bastante explotado en

la criminología, y las evidencias acumuladas indican que las conductas antisociales tienen impacto en la percepción del riesgo de victimización y en el miedo del crimen por parte de aquellos que son afectados por estas conductas.

La hipótesis relevante para las políticas de seguridad derivada de esta discusión se refiere al hecho de que al atacar el comportamiento antisocial es posible producir un efecto indirecto importante sobre el crimen. Al movilizarse una comunidad para recoger la basura, eliminar grafittis, recuperar la vereda y fachadas, se incurre justamente en el refuerzo de los vínculos sociales que están en la base de la eficacia colectiva. La movilización puede demostrar para los mismos moradores –y para los que observan las intervenciones realizadas– que hay allí una comunidad efectivamente capaz de mantener el orden público. Este argumento pone en duda la eficacia de intervenciones integralmente basadas en la coerción policial al desorden, las cuales pueden llevar a respuestas negativas (resistencia y distanciamiento de los asuntos públicos) por parte de los moradores, lo que, por consiguiente, tiende a producir poco o ningún efecto sobre el crimen.

La principal consecuencia práctica de la importancia del combate al desorden puede ser resumida de la siguiente forma: es necesario tomar en serio el papel que las redes y las acciones comunitarias pueden desempeñar en el control del crimen, no como un *passe-par-tout* ideológico contra las intervenciones policiales, sino efectivamente como un conjunto de instrumentos directamente relacionados con la producción de control social a nivel comunitario.

8. Balance final

Es posible resumir algunas de las principales dimensiones de las alternativas de política de control y reducción del crimen presentadas hasta aquí.

La primera dimensión considerada es el tipo de control social que se ejerce. La distinción entre control social formal e informal establece que el primero envuelve la acción de instituciones y organizaciones como el poder judicial y la policía, entre otras, mientras que el informal se ejerce por ejemplo, en el ámbito de las relaciones sociales que ocurren entre vecinos, familia y amigos. La segunda dimensión se refiere a los mecanismos utilizados por las políticas, los cuales fueron divididos según el efecto específico que producen. En este sentido, la disuasión e inhabilitación aparecen separados, aunque ambos mecanismos sean derivados del mecanismo general de incentivos racionales que operan en el nivel individual y que son producidos por la ley penal y por el sistema de justicia criminal. Aunque los mecanismos psicológicos no hayan sido contemplados en la discusión, es importante reconocer que ellos desempeñan un papel relevante

en la explicación del comportamiento criminal. Si bien la relación entre autocontrol y comportamiento criminal (Gottfredson y Hirsh 1990) tiene una serie de implicaciones analíticas importantes, la cuestión presenta una conexión tenue con el proceso de formulación de políticas públicas, y por lo tanto, no fue considerado en este análisis.

La tercera dimensión establece la distinción entre infractor y víctima como objetivos de las políticas públicas. Debemos recordar que las víctimas también son objeto de políticas públicas volcadas a la contención del crimen, ya que las variaciones en el riesgo individual de victimización pueden ser producidas por diferentes agentes –además de la misma víctima. Las medidas de carácter público o privado pueden alterar factores como el tiempo de exposición de víctimas potenciales en locales públicos (cierre de bares después de una cierta hora), la proximidad con agresores potenciales (evitando ciertos lugares), la capacidad de autoprotección (instalación de un sistema de alarma en casa o en el auto). Estos factores tienen un gran impacto en los riesgos individuales de victimización, dado que inciden directamente sobre la estructura de oportunidades necesarias a la ocurrencia de un crimen (Hindelang et al. 1978; Felson y Clarke 1995; Carneiro y Fajnzylber 2000). Aunque buena parte de estas medidas tengan un carácter eminentemente privado, fue con base en esa acepción que surgieron innovaciones importantes como la «Prevención al crimen por medio del diseño ambiental», que ha servido a gobiernos locales y agentes privados en diferentes contextos. Todavía existe el problema del comportamiento proactivo de las víctimas en los episodios de victimización. Sampson y Lauritsen (1990), utilizando datos del British Crime Survey, informaron que las personas que presentan conductas agresivas y criminales aumentan acentuadamente sus probabilidades de victimización. Orpinas (1999) analiza este problema para ciudades de América Latina e informa semejante correlación. Mientras tanto, no tenemos cómo ofrecer una traducción de estas evidencias en medidas que pueden ser adoptadas por gobiernos o por la sociedad.

La cuarta dimensión se refiere al nivel en que se ejerce el control social. Individuos, familias y comunidades son considerados como agentes capaces de inducir *conformidad* con las reglas sociales. La suposición básica es que dado que el comportamiento desviante es naturalmente atractivo, puede ser inducido en situaciones específicas o puede ser racionalmente escogido cuando el control social no funciona adecuadamente en alguno de estos niveles.

Las políticas discutidas y analizadas en este artículo pueden ser, entonces, clasificadas según estas cuatro dimensiones. Ellas permiten explicitar la idea que orientó la organización de este capítulo. El control del crimen y de la criminalidad exige la adopción de un conjunto de medidas –de carácter público y privado– que tienen por objetivo ampliar el control social –sobre individuos,

familias y comunidad– y así alterar los *incentivos al comportamiento desviante*. La renuncia a una *explicación por mecanismos* (Elsteer 1994) en el proceso de formulación de políticas de control del crimen tiene implicaciones directas sobre los resultados que pueden ser alcanzados por estas políticas. En una región marcada por altos niveles de desigualdad y pobreza y deficiencias notorias en la provisión de servicios de salud y educación, por dar algunos ejemplos, es muchas veces difícil aceptar que las políticas de seguridad pública tienen una identidad propia y que la reducción de las tasas de crímenes no puede ser esperada como el subproducto del desarrollo económico o de la mejoría de las condiciones sociales. Los mecanismos causales que deben ser accionados por las políticas de contención del crimen son específicos y esperamos que la extensa literatura que sirvió de base en nuestras discusiones haya sido suficiente para demostrar que el núcleo de estas políticas está en el aumento de la capacidad de castigo del sistema de justicia criminal y en la ley penal.

Finalmente, el poder de formulación de políticas de contención del crimen depende del arreglo institucional de cada país. En los estados federativos, el control de alguna de las instituciones clave del sistema de justicia criminal puede estar en manos del Ejecutivo local o estatal/provincial, y hasta incluso el poder de legislar sobre la ley penal puede ser descentralizado. Los agentes especializados en prevención primaria y situacional, como los municipios en el caso brasileño, pueden desempeñar un papel complementario importante en la ejecución de políticas de control del crimen con la adopción de medidas de prevención situacional y contextual.

Hay ciertamente un largo camino por delante, de experimentación y desarrollo institucional, hasta que podamos llegar a un conjunto de recomendaciones más específicas sobre cómo los gobiernos de la región pueden efectivamente contribuir a la mayor eficacia del sistema de sus respectivos sistemas de justicia criminal y también para catalizar las dinámicas sociales que están en la base de la provisión del orden público. Lo que esperamos es que en este punto de nuestro artículo el lector esté convencido de que la reducción de las elevadas tasas de crímenes de los países de la región exigirá herramientas analíticas adecuadas para conducir nuevas «experiencias» y para definir líneas de intervención que tengan por base mecanismos causales claramente formulados.

Para concluir, nos parece importante destacar que el crimen tiene una serie de efectos negativos sobre la estabilidad institucional y sobre el ambiente de negocios en la región, sobre todo en los casos donde se advierte la presencia del crimen organizado. El crimen tuvo un efecto perverso sobre la eficiencia económica de las comunidades urbanas pobres de Colombia al reducir la inversión y el nivel de empleo en ellas (Gaviria y Vélez 2002). En Brasil, el 52% de los ejecutivos entrevistados en el «World Bank's Investment Climate Survey»

señala el crimen como el principal obstáculo a los negocios en el país. Los efectos perversos del crimen son, por lo tanto, multidimensionales y sus costos consumen una parte significativa de la producción nacional de los países de América Latina. Es preciso recordar todavía que la reducción de la expectativa de vida, principalmente la que afecta a los sectores etáreos más jóvenes, incide directamente en las acciones individuales que pueden generar beneficios de largo plazo y costos de corto plazo, como la decisión de invertir en educación o ahorrar para el futuro. Esto significa que el aumento de la tasa de homicidios constituye una señal de alerta respecto también al aumento de las tasas de descuento del futuro de las generaciones más jóvenes. En otras palabras, en sociedades donde el crimen violento es alto, se atribuye un valor más grande a lo que se puede tener en el corto plazo en detrimento del beneficio futuro que una vida de esfuerzo y moderación podría propiciar. Es frente a este escenario que los gobiernos y las sociedades están llamados a actuar.

Referencias

Andrade, M. V. e M. B. Lisboa (2001). «Mortalidade nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.» *Estudos Econômicos*, Vol. 31, Nº 1, 5-56.

Ayres, R. (1998). *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: The World Bank.

Barlow, H. D. (1995). «Introduction: Public Policy and the Explanation of Crime.» In H. Barlow (ed.). *Crime and Public Policy: Puting Theory to Work*. Boulder, Co.: Westview Press.

Bathi, A. (2007). «An Information Theoretic Method for Estimating the Number of Crimes Averted by Incapacitation.» Research Report. (http://www.urban.org/justice/statistics.cfm).

Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Pess. (Edición en portugués disponible en EDUSP.)

—— (2007). *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press.

Bayley, D., and C. Shearing (1996). «The Future of Policing.» *Law & Society Review*, Vol. 30, Nº 3, 585-606.

Beato Filho, C. C. (1998). «Determinantes da criminalidade em Minas Gerais.» *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 13, Nº 37, 74-87.

Beato Filho, C. C., R. M. Assunção, B. F. Alves da Silva, F. C. Marinho, I. A. Reis, e M. C. M. Almeida (2001). «Conglomerado de homicídios e tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil de 1995 a 1999.» *Cadernos de Saúde Pública*, 17(5), 1163-1171.

Becaria, C. (1996 [1764]). *Dos de delitos e das penas*. São Paulo: Martins Fontes.

Becker, G. (1968). «Crime and Punishment: an Economic Approach.» *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.

Blumstein, A. (1995). «Youth Violence, Guns, and the Illicit Drug Industry.» *Journal of Criminal Law and Criminology*, 86, 10-36.

Braga, A. A. (2001). « The Effects of Hot Spot Policing on Crime.» *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 1004-1025.

Bursik, R. (1998). «Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects.» In S. Henry and W. Einstadter (eds.). *The Criminology Theory Reader*. New York: New York University Press.

—— (1984). «Urban Dynamics and Ecological Studies of Delinquency.» *Social Forces*, Vol. 63, Nº 2, 393-413.

Buvinić, M., A. Morrison y M. Shifter (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington D.C.: BID.

—— (2000). «Living in a more Violent World.» Foreingn Policy, Issue 118, 15-58.

Brunetti, A. (1997). *Politics and Economic Growth: A Cross-country Data Perspective*. Paris: OECD.

Caldeira, T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp.

Carneiro, L. P. y P. Fajnzylber (2000). «La criminalidad en regiones metropolitanas de Río de Janeiro y Sao Paulo: factores determinantes de la victimizacíon y políticas públicas.» En P. Fajnzylber, D. Lederman y N. Loayza (org.). *Crimen y violência em América Latina*. México D.F.: Alfa-ômega, Banco Mundial.

Carneiro, L.P. e E. Oliveira (2002). *Estratégias de Controle da Violência Policial: Notas de Pesquisa*. En J. Zaverucha e M. Barros. *Políticas de Segurança Pública: Dimensão da Formação e Impactos Sociais.* Recife: Massangana.

Cohen, L., J. Kluegel, and K. C. Land (1981). «Social Inequality and Predatory Criminal Victimiztion: an Exposition and Test of a Formal Modelo.» *American Sociological Review*, Vol. 46, 505-524.

Cohen, L., and M. Felson (1979). «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach.» *American Sociological Review*, Vol. 44, Nº 4, 588-608.

Cook, P. (1991). «The Technology of Personal Violence.» In M. Tonry (ed.). *Crime and Justice: a Review of Research*, Vol. 14., 1-71.

—— (1998). «The Epidemic of Youth Gun Violence.» Perspective on crime and Justice: 1997-1998. Lectures Series. NCJ – 172851. Washington D.C.: National Institute of Justice,

Cook, P., and M. H. Moore (1995). «Gun Control.» In J. Q. Wilson and J. Petersilia (eds.). *Crime*. San Francisco: ICS Press.

Coleman, J. S. (1990). *The Foundation of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Cullen, J., and S. Levitt (1996). «Crime, Urban Flight and the Consequences for Cities.» Working Paper Nº 5737, National Bureau of Economic Research.

Deininger, K., and L. Squire. «A New Data Set Measuring Income Inequality». *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, N° 3 (1996), 565-591.

Diiulio, J. J. (1996). «Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy» (in Symposia: The Economics of Crime). *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1, 3-24.

Di Tella, R., and E. Schargrodsky. (2004). «Do Police Reduce Crime? Estimates Using the Allocation of Police Forces after a Terrorist Attack.» *American Economic Review*, Vol. 94 (1), 115-133.

Donohue, J., and S. Levitt (1998). «Guns, Violence and the Efficiency of Illegal Markets.» *The American Economic Review*, Vol. 88, Nº 2, 463-467.
Ehrlich, I. (1973). «Participation in Illegitimate Activities: a Theoretical and Empirical Investigation.» *Journal of Political Economy*, Vol. 81, Nº 3, 65-521.
—— (1975). «The Deterrent Effect of Capital Punishment: A Question of Life and Death.» *American Economic Review* 65(3), 397-417.
—— (1996). «Crime, Punishment and the Market of Offenses.» *Journal of Economic Perspective*, Vol. 10, 43-67.
Elster, J. (1994). «Rationality, Emotions, and Social Norms.» *Synthese* 98:1, 21-49.
Felson, M., and R. Clarke (1995). «Routine Precautions, Criminology and Crime Prevention.» In H. D. Barlow (ed.). *Crime and Public Policy: Puting Theory to Work*. Boulder, Co. Westview Press.
Felson, M. (2006). *Crime and Nature*. Thousand Oaks: Sage Publications.
Fielding, N. (2002). «Theorizing Community Policing.» *The British Journal of Criminology*, Vol. 42 Nº 1 (Winter 2002), 147-63.
Fruhling, H. (2007). «Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito y fracaso.» En E. Alda y G. Beliz (eds.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.: Ed. BID.
Galea, S., A. Karpati, and B. Kennedy. (2002). «Social Capital and Violence in the United States, 1974-93». *Social Science&Medicine*, Vol. 55, 1373-1383.
Gaviria, A., and C. Vélez.(2002). «Who Bears the Burden of Crime and Violence in Colombia?», mimeo, The World Bank Group.
Glaeser, E., and B. Sacerdote. (1999). «Why is There More Crime in Cities?» *Journal of Political Economy*, Vol. 107, Nº 6 (2), 225-258.
Glaeser, E., B. Sacerdote, and J. A. Scheinkman. (2002). «The Social Multiplier.» *NBER* Working Paper 9153.
—— (1996). «Crime and Social Interactions.» *Quarterly Journal of Economics*, Vol 111(2), 507-548.
Glaeser, E., S. Levitt e J. A. Scheinkman. (1997). *Paper* não publicado apresentado no workshop «O crime e a Economia da Cidade».
Glaeser, E., and S. Glendon. (1998). «Who Owns Guns? Criminals, Victims, and the Culture of Violence.» *The American Economic Review*, Vol. 88, Nº 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1998), 458-462.
Glaeser, E., D. I. Laibson, J. A. Scheinkman, and C. L. Soutter. (2000). «Measuring Trust.» *Quaterly Journal of Economics*, Vol. 115, 811-46.
Glaeser, E.(2003). «Psycology and the Maket.» Discussion Paper Nº 2023, Harvard Institute of Economic Research, Cambridge.
Gaviria, A., and C. Pages. (1999). «Patterns of Crime Victimization in Latin America.» Inter-American Development Bank Working Paper Nº 408.
Gottfredson, M. R., and T. Hirschi. (1990). *A General Theory of Crime*, Stanford: Stanford University Press.
Gottfredson, M., and M. Hindelang. (1981). «Sociological Aspects of Criminal Victimization.» *Annual Review of Sociology*, Vol. 7, 107-128.
Grooger, J. (1997). «Market, Wages and Youth Crime.» *NBER*, Working Paper, Nº 5983.

Greenwood, P. W., K. E. Modelo, C. P. Rydell, J. Chiesa. (1998). *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*. Santa Monica: Rand Corporation.
Hammergren, L. (2006). «Judicial Reform in Latin America: Where We Got It Right and Where We Didn't.». Presentación Banco Mundial, abril 2006.
Hellman, D., and J. Naroff. (1979). «The Impact of Crime on Urban Residential Property Values.» *Urban Studies*, Nº 16, 105-112.
Hindelang, M., M. Gottfredson, and J. Garofalo. (1978). *Victims of Personal Crime: An Empirical Foundation for a Theory of Personal Victimization.* Cambridge: Ballinger Publishing Company.
Jacobs, D., and R. M. O'BrieN. (1998). «The Determinants of Deadly Force: A Structural Analysis of Police Violence.» *The American Journal of Sociology*, Vol. 103, Nº. 4, 837-862.
Kessler, D., and Levitt, S. (1998). «Using Sentence Enhancements to Distinguish between Deterrence and Incapacitacion.» *NBER* Working Paper 6484.
Kubrin, C., and R. Weitzer. (2003). «New Directions in Social Disorganization Theory.» *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 40 Nº 4, November, 374-402.
Lee, D., and J. Mccraryj. (2005). «Crime, Punishment and Myopia.» *NBER* Working Paper Nº. 11491.
Lembruber, J., L. MusumecI e I. Cano. (2003). *Quem Vigia os Vigias? Um Estudo sobre Controle Externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record.
Leamer, E. E. (1983). «Let´s Take the Con out of Econometrics.» *American Economic Review* Nº 73, 31- 43.
Levitt, S. D. (1995). «Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Policeon Crime.» *NBER*, Working Paper Nº 4991.
—— (1996). «The Effect of Prisons Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation.» *Quaterley Journal of Economics* Nº 111, 319-351.
—— (1998a). «Juvenile Crime and Punishment.» Journal of Political Economy Vol. 106, Nº 6. 1156-1185.
—— (1998b). «Why Do Increase Arrest Rates Appear to Reduce Crime?: Deterrence, Incapacitation or Measurement Error?» *Economic Inquiry*, Vol. 36, Nº. 3, 353-372.
—— (1999). «The Limited Role of Changing Age Structure in Explaining Agregate Crime Rates.» *Criminology*, Vol. 37, Nº 3, 581-597.
Levitt, S. D., and S. Venkatesh. (2000). «An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances.» *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, Nº 3, 755-789.
—— (2004). «Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not.» *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, Nº 1, 163-190.
Londoño, J., A. Gaviria, and R. Guerrero. (2000). *Violencia en América Latina: asalto al desarollo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
Mcaleer, M., A. R. Pagan, and P. A. Volker. (1985) «What Will Take the Con out of Econometrics?» *American Economics Review*, Nº 75, 293-307.
Macdonald, J. M. (2002). «The Effectiveness Of Community Policing in Reducing Urban Violence Personal.» *Crime Delinquency*, Vol. 48 Nº 4 (October 2002), 592-618.

Marvell, T., and C. Moody. (1994). «Prison Population Growth and Crime Reduction.» *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 10, 109-140.

Mcmanus, W. (1985). «Estimates of the Deterrent Effect of Capital Punishment: The Importance of the Researcher´s Prior Beliefs.» *Journal of Political Economy*, Nº 93, 417-25.

Mesquita, P (1999). «Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle.» In D. Pandolfi, J. M. Carvalho, L. P. E. Carneiro e M. Grynszpan (eds). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.

Miethe, T. D., M. C. Stafford, and S. Long. (1987). «Social Differentiation in Criminal Victimization: A Test of Routine Activities/Lifestyle Theories.» *American Sociological Review*, Vol. 52, Nº. 2, 184-194.

Moser, C. O N, and C. McIlwaine. (2004). *Encounters With Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*. London: Routledge.

Orpinas, P. (1999). «Quién es violento? Factores asociados con comportamientos agresivos en ciudades seleccionadas de América Latina y España». *Revista Panamericana de Salud Publica* 5, Nº(4/5), 232-244.

Pinheiro, P. S. (1991). «Autoritarismo e transição». *Revista da USP*, Nº 9, 95-112.

Proença, J. R., and J. Muniz. (2005). «Stop or I will Call the Police! The Idea of Police or the Effects of Police over Time.» *Britsh Journal of Criminology*, Vol. 46, 235-257.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

—— (2000). Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.

Reiss, A., and J. A. Roth. (1993). *Understanding and Preventing Violence*. Washington, D.C.: National Academy Press.

Reiss, A. (1992). «Police Organization in the Twenty Century.» In M. Tonry and N. Morris(eds.). *Modern Policing*. Chicago: Chicago University Press.

Rosenfeld, R., S. Messner, and E. Baumer. (2001). « Social Capital and Homicides.» *Social Forces*, Vol. 80, Nº 1. (Sep., 2001), 283-310.

Rubio, M.(1999). *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*. Bogotá: TM Editores,.

Sampson, R., and S. Raudenbush. (1999). «Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods.» *The American Journal of Sociology*, Vol. 105, Nº 3, 603-651.

—— (2004). «Seeing Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of 'Broken windows.'» *Social Psychology Quarterly*. Vol. 67, Nº 4, 319–342.

Sampson, R., and J. Laub. (1992). «Crime and Deviance in the Life Course.» *Annual Review of Sociology*, Vol. 18. (1992), 63-84.

—— (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points Through Life*. Cambridge: Harvard University Press.

Sampson, R., and J. Lauritsen. (1990) «Deviant Lifestyles, Proximity to Crime, and the Offender-Victim Link in Personal Violence.» *Journal of Research in Crime and Delinquency*, (May), Nº 27, 110-139.

Sampson, R., and W. B. Groves. (1989). «Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory.» *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Nº 4, 774-802.

Sampson, R., S. Raudenbush, and F. Earls. (1997). « Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy.» *Science*, Nº 277, 918-924.
Shaw, C., and H. McKay. (1942). *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
Shaw, C.., H. Zorbaugh, H. McKay, and L. S. Cottrell. (1929). *Delinquency Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
Shering, C. (1992). «The Relation Between Public and Private Policing», *in* M. Tonry and N. Morris(eds.). *Modern Policing*. Chicago: Chicago University Press.
Sherman, L. W. (1995). «The Police», *in* James Q. Wilson and Joan Petersilia(eds.). *Crime*. San Francisco: ICS Press.
Skolnick, J., and D. Bayle. (1986). *The New Blue Line*. New York: Simon & Schuster.
Soares, R.(2004). «Development, Crime and Punishment: Accounting for the International Differences in Crime Rates.» *Journal of Development Economics*, Vol. 73, Nº 1, 155-184.
Soares, R., and J. Naritomi. (2007). «Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors.» In R. Di Tella, S. Edwards, and E. Schargrodsky (orgs). *NBER Inter-American Seminar on Economics 2007*. Chicago: NBER and University of Chicago Press (en prensa).
Souza, E. R. (1994). « Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública na década de 80.» *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 10, suplemento 1, 45-60.
Souza, E. R., S. G. Assis e C. M. F. P. Silva.(1997). « Violência no município do Rio de Janeiro: áreas de risco e tendência da mortalidade entre adolescents de 10 a 19 anos.» *Pan American Journal of Public Health*, Vol..1, Nº 5, 389-398.
Spelman,W. (2000). «The Limited Importance of Prison Expansion», *in* A. Blumstein and J. Wallman (eds.). *The Crime Drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
Stigler, G. J. (1970). «The Optimum Enforcement of Laws.» *Journal of Political Economy*, Vol. 78, Nº 2.
Thaler, R. (1978). «A Note on the Value of Crime Control: Evidence from the Property Market.» *Journal of Urban Economics*, Nº 5, 137-145.
Venkatesh, S. A., and S. Levitt. (2000). « The Financial Activities of an Urban Street Gang.» *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, Nº 3, 755-89.
Virén, M. (2001). «Modelling Crime and Punishment.» *Applied Economics*. (http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713684000~db=all~tab=issueslist~branches=33–v3333), Issue 14 Nov., 1869-1879.
Weisburd, D., and A. A. Braga, eds. (2006). *Policing Innovation: Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
Welna, C., and S. Mainwaring. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press,.
Wilson, J. Q. (1985). *Thinking about Crime*. New York: Random House. (Nota: edição revisada da obra publicada originalmente em 1975).
Wilson, J. Q., and R. J. Herrnstein. (1985). *Crime & Human Nature*. New York: Simon & Schuster.
—— (1994). «Prisons in a Free Society.» *The Public Interest*, Nº 117, 37-38.
World Bank. (2006). «World Development Report 2006: Equity and Development». Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

World Health Organization. (2004). «Dimensions of Interpersonal Violence». *WHO Studies Series*, Géneve.

Yunes, J. y D. Rajs. (1994). «Tendencia de la mortalidad por causas violentas en la población general y entre los adolescentes y jovenes de la región de las Américas.» *Revista de Saúde Pública*, Vol. 10, supl.1, 88-125.

Zaluar, A. (2001). *Violência e crime*. In Sérgio Miceli (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré.

—— (1999). «Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização.» *São Paulo Perspec.* (July/Sept), Vol.13, Nº 3, 3-17.

LAS REGIONES METROPOLITANAS EN AMÉRICA LATINA: POTENCIALIDADES, PROBLEMAS Y GOBERNABILIDAD

Simón Schwartzman

Introducción 627

1. Los procesos de urbanización y la dinámica demográfica: ¿continuidad o inflexión? 627

2. El uso del suelo y la cuestión habitacional 633

3. Gobernabilidad 636

4. La creación y transformación de los gobiernos metropolitanos 639

5. Experiencias latinoamericanas 640

6. Conclusiones 643

Referencias 643

Introducción

Si bien América Latina todavía transmite algo de la imagen de una sociedad rural, el proceso social más importante de la región en la segunda mitad del siglo XX fue su fuerte de urbanización, y más especialmente la concentración de la población alrededor de grandes metrópolis y regiones urbanas –las megaciudades–, algunas de las cuales están hoy entre las mayores del mundo. Una de las características más destacadas del desarrollo reciente de América Latina y el Caribe (ALC) es el alto grado de urbanización de su población y la emergencia de un gran número de ciudades con características metropolitanas. La región se caracteriza por la importancia demográfica y económica de sus ciudades, las que en el año 2000 concentraban el 75% de sus 523 millones de habitantes y generaban el 80% del crecimiento económico (Roura y Güell 2002).

Este hecho, de grandes implicaciones de orden económico, político, institucional, social y ambiental, ha generado un gran volumen de estudios y publicaciones por parte de agencias internacionales, gobiernos e investigadores académicos, que permiten que tengamos hoy una visión bastante completa de la naturaleza del proceso de metropolización, sus principales consecuencias y también un amplio menú de experiencias para lidiar con esta cuestión. Sin embargo, la implantación de políticas adecuadas para las grandes regiones urbanas sigue siendo uno de los principales problemas que la sociedad latinoamericana debe enfrentar.

1. Los procesos de urbanización y la dinámica demográfica: ¿continuidad o inflexión?

La explicación convencional para el proceso de concentración urbana es que refleja una opción racional de las personas por mejores oportunidades y condiciones

de vida, que serían en general superiores en las grandes ciudades, resultando en proyecciones de crecimiento continuado en las próximas décadas. La previsión de Habitat[1] (2001) era que, del año 2000 a 2015, la población de ALC pasaría de 519,1 a 631,1 millones de personas; la población urbana, de 389,3 a 504,9 millones; y el número de ciudades de más de un millón de personas, de 47 a 58. Con esto, el 80% de la población en la región estaría viviendo en áreas urbanas, comparado con el 75% del año 2000 y el 70% del año 1985 (Habitat 2001; Roura y Güell 2002).

Sin embargo, estas proyecciones tan altas de crecimiento hechas en la década de 1980 no se han cumplido. En 1996, las Naciones Unidas redujeron drásticamente las proyecciones de crecimiento de la población urbana en el mundo, en comparación con proyecciones anteriores. La previsión de 2000 para América Latina era que la región tendría 387,6 millones de personas en el área urbana, mientras que la previsión anterior había sido de 446 millones, una reducción de 16,9%. La reducción de las proyecciones para las áreas metropolitanas de São Paulo y Ciudad de México fueron las más dramáticas, de 31,3% y 41,6%, respectivamente (Brockerhoff 1999).

Las razones para esta revisión son conocidas. En el pasado reciente, los principales factores que explicaban el movimiento de las poblaciones de América Latina hacia las grandes ciudades fueron las altas tasas de natalidad, sobre todo en las áreas rurales más pobres; la incapacidad de la economía rural de retener esta población en actividades agrícolas tradicionales; y los atractivos de las ciudades en términos de condiciones de vida y posibilidades de empleo. Las tasas de natalidad, sin embargo, han sufrido una gran reducción en las últimas décadas, no solamente entre los segmentos más ricos y educados de la región, sino también entre los más pobres, aunque a niveles distintos, y esto ha reducido significativamente la presión demográfica sobre las ciudades. La modernización de la economía agrícola ha reducido la necesidad de mano de obra no calificada en el campo, haciendo también inviable la pequeña agricultura de supervivencia, lo que significa que los factores de expulsión de las poblaciones del campo hacia la ciudad se han mantenido y posiblemente acentuado, pero, por otra parte, el largo proceso de transferencia masiva de las poblaciones rurales a los centros urbanos también ha reducido el *pool* poblacional de las regiones

[1] En 1996, en Estambul, se realizó una conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II), que dio continuidad a una agenda internacional orientada a «garantizar una vivienda adecuada para todos y lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos». Se busca implementar dicha agenda a nivel de las Naciones Unidas, a través del «Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos». Habitat 2001 se refiere a la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo por objetivo evaluar la implementación de la agenda de Habitat II.

rurales, generando menor migración a las ciudades. Finalmente, las grandes ciudades han perdido mucho de sus atractivos, por los altos niveles de desempleo, las difíciles condiciones de vivienda, el deterioro de los servicios públicos y los problemas de vivienda, inseguridad personal y violencia.

La visión convencional se expresa con claridad en la introducción a un simposio internacional sobre investigaciones urbanas realizado en 2005 por Sir Peter Hall, que hace referencia al documento de la «World Comisión on 21st Century Urbanism», que clasifica a las ciudades del mundo en desarrollo en dos categorías: la primera de los países más pobres y la otra de los países de desarrollo económico intermedio.

Las primeras, más típicas de los países de África, son agobiadas por una presión demográfica continua de personas que vienen de las regiones rurales y que no logran ser absorbidas en la economía moderna. Son ciudades que crecen por la combinación de altas tasas de natalidad y fuerte migración de personas sin calificación profesional desplazadas por el hambre, las calamidades naturales y la guerra civil. En estas ciudades, la economía moderna tiene dificultades para sobrevivir por la baja educación de las personas, la falta de infraestructura, y la escasez de créditos y de acceso a los mercados globales. La segunda categoría de ciudades, más propias de América Latina, serían las que crecen por el dinamismo de la economía, pero dejan huellas negativas que hay que corregir. Son ciudades que concentran lo que hay más de dinámico en sus países, en términos de instituciones, industrias, servicios, infraestructura, personas educadas, barrios residenciales elegantes y atractivos, al lado de asentamientos informales donde las personas luchan para sobrevivir con trabajos eventuales y la venta de objetos en las calles (Hall 2007).

Las soluciones presentadas para los problemas de las grandes ciudades derivan de esta clasificación. Para las primeras, las prioridades serían reducir los niveles de natalidad a través de la diseminación intensiva de informacion mediante el uso de los medios modernos de comunicación; y reducir la informalidad, introduciendo a las personas lo más rápidamente posible en la economía de mercado a través de la provisión de microcréditos, a fin de que ellas empiecen sus propios negocios, y brindarles apoyo para que puedan construir sus viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad. La baja en las tasas de natalidad en los últimos años ha reducido la prioridad de la cuestión demográfica, pero los problemas de la informalidad siguen presentes, y es ilusorio creer que puedan ser resueltos simplemente con la transformación de los pobres en microempresarios. Para el segundo tipo de ciudades, la principal tarea sería estimular la economía con actividades modernas y competitivas en la industria y los servicios. Además, hay problemas específicos, asociados sobre todo a las poblaciones irregulares –callampas, favelas, villas miseria– y

al transporte público, que necesitan de atención especial. En esta perspectiva, las megaciudades contemporáneas no serían distintas, en sus problemas y potencialidades, de las ciudades europeas de principios de la revolución industrial, que han logrado, gracias al desarrollo económico, superar los problemas de la segmentación social y de las malas condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes.

El principal cuestionamiento que se puede hacer a esta perspectiva es que, aunque sea verdad que los centros urbanos –las grandes ciudades y sus alrededores, que forman las regiones metropolitanas– concentran buena parte de las actividades económicas más dinámicas de los países, en muchos casos este dinamismo se está transfiriendo de las grandes ciudades hacia otras regiones, o aumentando de forma muy dramática la segregación urbana, generando con ello problemas que no se puede esperar que se solucionen con el simple crecimiento de la economía.

Esta situación está bien documentada para las dos grandes ciudades de Brasil: Río de Janeiro y São Paulo.[2] Como capital del país, Río de Janeiro contó con la ventaja de una población más educada de políticos, empleados públicos y empresarios con poder de compra significativo, que han estimulado el desarrollo de actividades industriales y de servicios de manera significativa. En São Paulo, los recursos y el estímulo vinieron de la economía del café y de la presencia de un gran número de inmigrantes europeos y japoneses que, llegando a Brasil a fines del siglo XIX para trabajar en actividades agrícolas, se fueron trasladando hacia las ciudades. Mientras São Paulo crecía como centro industrial, atrayendo un flujo creciente de inmigrantes de las regiones más pobres de Minas Gerais y del Noreste brasileño, Río de Janeiro perdió, con la transferencia del gobierno federal hasta Brasilia en 1960, su posición de capital del país, y los avances de la economía industrial paulista han tornado obsoleta la industria más tradicional que se había desarrollado en Río de Janeiro. La economía de la ciudad y de la región de Río de Janeiro no crece hace un cuarto de siglo, excepto por la producción de petróleo en el norte del estado (Ribeiro et al. 2008) A partir de la década de 1980, la crisis de la economía de sustitución de importaciones afectó muy fuertemente a la industria paulista, y los responsables de las nuevas inversiones que se hicieron en Brasil desde entonces han dado preferencia muchas veces a regiones menos afectadas por el deterioro urbano de las grandes ciudades, buscando ciudades pequeñas pero con poblaciones educadas y centros universitarios de calidad, como Campinas, Ribeirão Preto y São José dos Campos, o estados más pobres, donde pueden hacer uso

[2] Nos estamos refiriendo a las áreas metropolitanas de las dos ciudades, que van más allá del municipio de la capital de los estados, pero no incluye al estado como un todo.

de mano de obra aun más barata y de exenciones fiscales, como en los estados de Bahia o Ceará. Entre 1992 y 2006, la proporción de personas ocupadas en actividades industriales en São Paulo disminuyó del 26% al 19%, y en Río, del 13,1% al 9,3%.

La reducción de las actividades industriales, por sí misma, no sería un problema si ellas fueran reemplazadas por otras ocupaciones de calidad en los servicios de diferentes tipos. Como esto no ocurre con la velocidad y cantidad necesarias, el mercado de trabajo se reduce, aumentando el número de personas que viven de la prestación de servicios precarios y en situaciones de marginalidad social, y la segregación social aumenta en las ciudades.

En Lima, después de un largo período de estancamiento, la economía urbana empezó a desarrollarse en la década de 1990, gracias a las políticas de estabilización económica e incentivos a las inversiones extranjeras. La modernización económica indujo al surgimiento de nuevas capas sociales, de manera muy similar a lo que ha ocurrido en muchas otras ciudades de la región. Así lo decribe Cotler (2007:22):

> estos cambios han alterado la composición social de los pueblos jóvenes, en los que se observa el crecimiento de nuevos sectores medios que se distinguen de los tradicionales por sus orígenes, ocupaciones, estilos de vida y aspiraciones; por esto, las grandes empresas comerciales han descubierto el potencial de consumo en estos distritos y compiten en la instalación de supermercados y «malls». A estos centros comerciales se agregan la presencia de colegios y servicios médicos privados, de entidades bancarias, restaurantes, discotecas, cinemas, gimnasios y tiendas de modas para valorizar el suelo y rediseñar el espacio urbano.

Al mismo tiempo, aumentaba la frustración de las poblaciones más pobres de la capital y sobre todo del interior, dejadas atrás por el proceso de modernización de la economía, lo que se refleja en las sucesivas derrotas de los gobiernos en las elecciones. Según otra apreciación de Cotler (2007:27):

> hoy en día, el crecimiento económico de los últimos años y las transformaciones sociales y políticas que ha acarreado han agudizado las contradicciones entre los intereses sociales existentes en Lima, la costa urbana y la población de la sierra. Esta situación se presenta particularmente complicada por la inexistencia de mecanismos institucionales válidos y capaces de establecer mediaciones políticas y administrativas para amainar dichas contradicciones, lo que deriva en la creación de escenarios políticos volátiles que pueden tener consecuencias impredecibles.

En el caso de Bolivia, las tentativas de modernización de la economía a partir de los años 80 han acentuado el proceso de concentración poblacional en el área metropolitana de La Paz y El Alto, sin que la economía efectivamente se desarrolle. A partir de 1985 cuando se iniciaron las reformas económicas liberales en Bolivia, tanto en la ciudad de La Paz como en la de El Alto, ambas albergaron a nuevos emigrantes: los indígenas de poblaciones cercanas a las ciudades que debido a la escasa viabilidad económica y financiera en sus regiones se vieron obligados a migrar a El Alto o a La Paz. Luego del colapso del sector minero boliviano, propiciado por las reformas estructurales, miles de ex trabajadores mineros pasaron a poblar estas dos urbes andinas, especialmente la ciudad de El Alto. Así, la población residente en áreas urbanas aumentó en un 30%. A pesar de que las zonas metropolitanas de La Paz y El Alto concentran el 93% de la población urbana, el departamento de La Paz ha perdido dinamismo económico en la última década. Desde 1996, el crecimiento del PIB de la región es menor al producto generado en Santa Cruz. Desde entonces, la economía paceña se encuentra estancada con una ligera recuperación hacia el año 2005. (Chávez A. 2007).

La combinación de estancamiento económico, aumento de la desigualdad social y aumento poblacional condujo a un clima de gran movilización política en la ciudad, y, por extensión, en todo el país, que explican en gran parte la elección de Evo Morales a la presidencia del país, con la bandera simbólica de la defensa de los intereses y recuperación de los valores de las culturas andinas. Bolivia no es, sin embargo, una sociedad tradicional, sino que una sociedad profundamente afectada por su vinculación a la economía de mercado a través de la minería y la explotación de recursos naturales en sus diversos momentos, las formas más modernas de producción industrial, prestación de servicios y actividades agrícolas diversas, incluyendo la agricultura de la coca.

Uno de los aspectos patológicos más graves que se ha acentuado en las regiones metropolitanas de América Latina es el aumento de la violencia urbana, que ha generado un clima de miedo e inseguridad que ha intensificado la segmentación de las ciudades en áreas protegidas por fortalezas y alambrados eléctricos para la población más rica, y áreas y asentamientos más pobres, muchas veces dominados por organizaciones criminales asociadas al tráfico de drogas que impiden la entrada de la policía, cuando no la corrompen (Caldeira 2000; Zaluar 2004).

Este proceso de pérdida de densidad económica e intensificación de los problemas sociales requiere, para ser interrumpido, acciones en por lo menos tres niveles. Del punto de vista económico, las grandes ciudades necesitan, de alguna forma, reinventarse a partir de las ventajas comparativas y locacionales que puedan tener; necesitan desarrollar políticas específicas para reducir los problemas más serios de pobreza, aislamiento y marginalidad social que afectan

a un gran número de sus ciudadanos; y, para hacer estas dos cosas, establecer nuevas formas de gobernabilidad.

2. El uso del suelo y la cuestión habitacional

Entre las cuestiones que las administraciones metropolitanas tienen que tratar –empleo, transportes, seguridad, polución ambiental, educación– resalta la problemática de qué hacer con los asentamientos irregulares que existen y crecen en casi todos los centros urbanos. Mientras que los demás problemas son, hasta cierto punto, comunes a todo el país, el tema habitacional es el más específico de las ciudades, por las dimensiones a que han llegado los procesos de ocupación irregular de los espacios urbanos.

Idealmente, deberían existir sistemas de crédito que permitieran a las personas más pobres poder adquirir o financiar la construcción de sus casas según sus ingresos, pero de hecho estos sistemas –algunos de los cuales fueron creados por los gobiernos entre 1950 y 1970–, han desaparecido, destruidos por la inflación, la indexación y la incapacidad de las personas de bajos rendimientos para pagar sus deudas, debido a la inestabilidad y precariedad de sus empleos (Freire et al. 2007). La idea de crear mercados privados para la construcción de casas populares, favorecida por el Banco Mundial en los años 90, tampoco ha resultado (World Bank 1993), y las pocas experiencias de trasladar las poblaciones hacia conjuntos habitacionales construidos por los gobiernos no han dado buenos resultados, como ha sido dramatizado en la película brasileña *Ciudad de Dios* (Valladares 1978).

La alternativa a estos sistemas y mecanismos formales de acceso a la vivienda ha sido la aceptación de la inevitabilidad de las casas y asentamientos irregulares. Casas irregulares pueden ser construidas con muy bajas inversiones iniciales, hay la posibilidad de introducir mejoras a través del tiempo, y no están sujetas a las limitaciones de espacio y distancia de los centros urbanos que son típicas de las habitaciones populares construidas por los gobiernos o empresas privadas en áreas periféricas, cuando existen.

El hecho de que sean ilegales –que ocupen áreas públicas o privadas– y también impropias, como cerros, parques y áreas de protección ambiental, no es un problema insuperable en el corto plazo, por la aceptación, por parte de las autoridades, de que las personas no pueden ser echadas de sus casas sin que el gobierno les proporcione una alternativa adecuada, que de hecho no existe. Las políticas de *laissez faire* de las autoridades urbanas en relación a los asentamientos informales, apoyadas por movimientos sociales y partidos políticos de base popular, hacen que el riesgo de remoción forzada de los asentamientos

informales sea casi inexistente. En el mejor de los casos es posible que la comunidad misma, con el apoyo de gobiernos y de organizaciones no-gubernamentales, logre introducir algunos servicios básicos en estos asentamientos. Es más común, sin embargo, que los servicios urbanos regulares de agua, recolección de basura, servicios sanitarios, seguridad y educación no existan, o sean muy precarios. Aunque ilegales, las casas en estas poblaciones adquieren valor de mercado, y muchas veces son acaparadas por mafias locales que las venden o alquilan, y también proporcionan servicios clandestinos de electricidad, televisión por cable, internet, transportes y otros. En Rocinha, la principal favela de Río de Janeiro, con una población estimada de 130 mil personas, existen edificios de 11 pisos, construidos sin aprobación o fiscalización técnica por parte de las autoridades municipales, y casi todas las viviendas tienen conexiones clandestinas de electricidad y televisión.

Los asentamientos irregulares serían una respuesta razonable a los problemas aparentemente insolubles de la habitación en los centros urbanos, sino fuera por dos tipos de dificultades. Primero, la ausencia de servicios y normas públicas de construcción y urbanidad que ponen a las personas en situación de alto riesgo físico, desde luego, por las calamidades provocadas por las lluvias y desplazamientos de terreno, incendios y las enfermedades provocadas por la promiscuidad y los desechos; y el alto riesgo social, por la violencia asociada a la captura de las comunidades por mafias armadas, la falta de acceso o la mala calidad de las escuelas, y la diseminación del tráfico y uso de drogas ilegales, que son la principal fuente de ingresos de las mafias. Segundo, los asentamientos irregulares, en la medida en que avanzan sobre las ciudades, provocan su deterioro urbanístico, que deprecia el valor de las propiedades, teniendo como consecuencia la reducción de la principal base de recaudación de impuestos que podrían ser utilizados en beneficio de toda la ciudad, a la vez que ahuyentan a las empresas que existen o podrían tener interés en establecerse en la ciudad, afectando los niveles de empleo y renta de toda la población.

Diferentes políticas han sido propuestas e intentadas para resolver esta situación. Pocos defienden hoy la remoción forzada de las poblaciones de estos asentamientos a nuevas áreas residenciales alejadas: no hay recursos ni condiciones políticas para eso y, de haberlas, las personas difícilmente aceptarían porque esto significaría una gran desorganización de su vida social y laboral, y muy probablemente tendrían que vivir en una habitación peor de la que han construido informalmente a través de los años.

En el otro extremo está la propuesta de legalizar las situaciones irregulares y dar a las personas la propiedad formal de sus casas. Esta propuesta ha recibido mucha atención, sobre todo porque fue presentada originalmente como la clave para superar los problemas de la pobreza en las grandes ciudades, al dar a

las personas, entre otras cosas, la posibilidad de comprar y vender sus propiedades, o usarlas como colateral para la obtención de créditos (Soto 2000). En la práctica, hay muchas situaciones, sobre todo en los asentamientos en áreas riesgosas y en casas muy precarias o habitadas por varios hogares, en que esta atribución de titularidad no es posible. Además, no hay evidencia de que, por sí misma, la atribución de la titularidad tendría los efectos que supone en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones (Mooya y Cloete 2007). No hay duda de que, en la medida de lo posible, es importante regularizar la propiedad informal, pero esto no puede hacerse sin otras políticas más activas.

Una política intermedia, que ha sido intentada en los últimos años, es la de tratar de integrar los asentamientos irregulares a la sociedad de la mejor manera posible, abriendo espacios para los servicios públicos, tanto de educación y salud como de seguridad, urbanizando las calles y organizando los accesos y los transportes públicos. Estas políticas pueden requerir la remoción de una pequeña parte de la población, lo que puede tener costos políticos altos, y los costos económicos pueden ser mayores de que lo que sería el desarrollo de nuevos asentamientos regulares. La consecuencia es que los proyectos de urbanización de los asentamientos frecuentemente no se concluyen, o se limitan a unas pocas áreas (Abiko et al. 2007). Estas dificultades llaman la atención sobre la necesidad de tener políticas muy firmes para impedir la formación y expansión de los asentamientos irregulares, sea por medidas represivas, cuando es indispensable, sea sobre todo por la oferta de alternativas razonables de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos.

A mediano plazo son necesarias combinaciones de políticas que detengan la expansión de asentamientos irregulares, legalicen la propiedad de las casas donde sea posible, hagan llegar los servicios públicos a las comunidades, organicen e involucran a sus habitantes en la gestión local, y proporcionen alternativas de habitaciones regulares que estén al alcance de las personas y signifiquen mejoras efectivas en relación a los asentamientos. Para esto, el involucramiento del sector privado es importante y posible, como lo muestra la experiencia del proyecto «Patrimonio Hoy», conducido por CEMEX, una gran empresa productora de cemento en México que organiza a pequeños grupos de familias que se comprometen a un programa de ahorro de 70 semanas. Esta les proporciona crédito y les entrega materiales de calidad a precios competitivos, logrando en los dos primeros años de actividad atender a cerca de 100 mil personas. Esta iniciativa se ha expandido y ha atraído a nuevos inversores (Freire et al. 2007).

La cuestión habitacional está asociada también a otras dimensiones importantes de las grandes ciudades, como los sistemas de transportes públicos, la densificación de la ocupación del suelo para facilitar la entrega de los servicios públicos y la recuperación de los centros urbanos, que en muchas ciudades han

sufrido procesos graves de decadencia y degeneración. En todas estas políticas es indispensable el liderazgo de la administración pública, y también la motivación y el interés de las comunidades y del sector privado, que son los únicos capaces de inducir hacia una nueva vida y brindar renovadas perspectivas a las viejas ciudades del nuevo continente.

3. Gobernabilidad

Desde el punto de vista institucional, un problema común a las grandes ciudades es que ellas se constituyen en entidades económicas, geográficas y sociales que no tienen correspondencia ni con las municipalidades ni con los gobiernos o administraciones de nivel regional o nacional. Por lo general, las municipalidades poseen fronteras históricas que son rebasadas por la expansión urbana, y las ciudades quedan bajo la responsabilidad de una multiplicidad de alcaldes o prefectos que ni se comunican ni coordinan sus actividades unos con otros. Hay problemas de definición legal de atribuciones, que pueden ser de las municipalidades o de las autoridades regionales o nacionales, y serias cuestiones asociadas a la recaudación de impuestos, su repartición y a la provisión de servicios públicos a la población.

Menos perceptible, pero igualmente importante es que, por la propia importancia que tienen las grandes ciudades en sus países, sus líderes políticos, intelectuales y empresariales suelen tener un fuerte involucramiento y participación en las cuestiones nacionales, y poco interés en las cuestiones meramente locales. La consecuencia es que la política local queda en manos de personas cuyo principal interés son los beneficios de la política de clientela, pero que no tienen disposición o no logran movilizar los recursos necesarios para hacer las transformaciones y generar las iniciativas de interés general que las ciudades necesitan.

Sivaramakrishnan (1999) incluye una lista de las cuestiones de gobernabilidad que afectan a las áreas metropolitanas:

- *La necesidad de considerar a las ciudades como unidades político-administrativas, y no simplemente como asentamientos urbanos.* En la mayoría de los países, los gobiernos nacionales son organizados por sectores funcionales y las cuestiones urbanas son tratadas de forma descoordinada por diferentes secretarías o ministerios, o dejadas a una agencia especializada en «cuestiones urbanas,» pero sin recursos y autoridad política significativos.
- *Descentralización.* Muchos países de América Latina han pasado por procesos importantes de descentralización, transfiriendo atribuciones de los gobiernos centrales a las autoridades locales. La dificultad es que los límites

y atribuciones tradicionales de los municipios no coinciden con las dimensiones y alcance de los complejos urbanos, lo que hace que las iniciativas y acciones públicas se diluyan en acciones no coordinadas. Grandes ciudades requieren inversiones continuas y actuar en niveles distintos de gobierno, coordinación que no es fácil de lograr.

- *Administración fiscal*. Las prioridades de los gobiernos nacionales y locales suelen no ser las mismas en términos del uso de recursos públicos. La transferencia de recursos a los gobiernos locales, por una parte permite acciones públicas de interés para la ciudad, pero por otra puede llevar a que no existan esfuerzos para movilizar recursos locales. En la medida en que las grandes ciudades tengan que someterse a reglas homogéneas de administración financiera, diseñadas para municipalidades de tamaños muy distintos, esto generará tensiones y dificultades. El control de los gastos por el gobierno central puede afectar el poder político y la influencia de grupos locales que resienten la pérdida de poder e influencia.
- *Participación local y movilización cívica.* La noción de que más allá de las estructuras formales de gobierno la sociedad civil debe participar más directamente de las decisiones e implementación de las políticas de interés de las ciudades es hoy universalmente aceptada, y existen muchas experiencias exitosas en diversos países en este sentido. Esta participación se puede dar en diferentes niveles, desde las actividades más básicas –en la administración de la vida cotidiana involucra a las comunidades locales en cuestiones de seguridad, limpieza y calidad de vida–, pasando por la supervisión y apoyo a las instituciones públicas de educación y salud, hasta llegar a formas más complejas de participación en las decisiones de interés común, como en las experiencias de presupuesto participativo. En un nivel más ambicioso, la participación de la sociedad civil en la «reinvención» de las ciudades, identificando sus posibles vocaciones y movilizando recursos públicos y privados para llevarlas adelante, es de importancia fundamental.

Sin embargo, el concepto de «sociedad civil» es muy impreciso y existe el riesgo de que los grupos de interés con más capacidad de organización y movilización terminen por ocupar el lugar que normalmente cabría a las instituciones de representación legalmente constituidas –alcaldías, concejos municipales, cámaras de representantes. La combinación entre la pérdida de funciones y la autoridad de las instituciones municipales sobrepasadas por las dinámicas más amplias de los complejos urbanos y la movilización de los sectores más activos de la sociedad civil en la promoción de sus agendas puede generar situaciones problemáticas, en que la mayoría de la población pierda su derecho de hacerse representar políticamente. Por otra parte, la movilización de la sociedad puede ser importante justamente

para dar vitalidad, responsabilidad y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas.

- *Economía urbana e privatización*. Existen muchas razones por las cuales el sector privado debe y puede participar de los procesos de recuperación de las ciudades. Es muy frecuente que las instituciones públicas responsables por los servicios esenciales de limpieza, salud, transportes, educación y habitación en las grandes ciudades sean instrumentos de política clientelista, funcionen mal y a costos demasiado altos. La transferencia de algunos de estos servicios al sector privado, cuando se hace de forma limpia y con supervisión apropiada, puede traer beneficios importantes, en términos de eficiencia empresarial, costos adecuados y calidad de los servicios.

  Sin embargo, esto no ocurre de forma automática y hay muchos ejemplos de coaliciones entre políticos y grupos empresariales que resultan en la apropiación privada de los recursos públicos sin que los beneficios lleguen a la población. Existe también un problema importante en los procesos de privatización, que es la necesidad de establecer subsidios directos o cruzados para que la población de menos ingresos no sea perjudicada. La privatización de los servicios públicos no libera, sino que aumenta la necesidad de los gobiernos de ejercer su papel de regulación y supervisión
- *Planificación*. La idea de que las ciudades necesitan de planes estratégicos para su ordenación y crecimiento tiene mucha aceptación en agencias de gobierno y de cooperación internacional, y también entre ingenieros, arquitectos y urbanistas. No hay duda de que los sistemas de transporte urbano, la provisión de agua y energía, los servicios de basura y desechos, el uso ordenado del espacio físico, todo esto requiere de proyectos integrados de largo plazo que tomen en consideración, entre otras cosas, las tendencias de crecimiento y relocalización geográfica de las poblaciones y las actividades económicas de las ciudades. Por otra parte, ya no se cree tanto en la conveniencia y la posibilidad de grandes proyectos de rediseño de las ciudades (Hall 2002), en la escala de la reforma Haussmann de París en el siglo XIX, o de Pereira Passos en Río de Janeiro a principios del siglo XX, que tuvieron costos sociales hoy en día claramente inaceptables. Más que un proyecto de ingeniería o urbanismo, los planes estratégicos buscan ser hoy un, según Roura and Güell (2002:38):

> proceso sistemático y creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo para alcanzar una visión del futuro formulada y compartida entre los agentes sociales y económicos de una metrópoli. Este nuevo instrumento descansa en intensos procesos de participación colectiva de abajo a arriba, que persiguen un pacto entre administraciones públicas, agentes económicos y sociales,

y ciudadanos para hacer realidad una visión a través de estrategias y proyectos específicos que construyan y mantengan ventajas competitivas. En suma, el Plan Estratégico aparece como el marco de actuación en el cual se asumen responsabilidades por parte de los diferentes agentes para implantar la estrategia metropolitana a través de acciones específicas.

4. La creación y transformación de los gobiernos metropolitanos

La necesidad de superar la división de las áreas urbanas en municipalidades aisladas a través de alguna forma de gobernabilidad o administración metropolitana ha llevado a muchos países a crear diferentes formas de agencias, consorcios o incluso gobiernos metropolitanos. Estos gobiernos, cuando funcionan bien, se caracterizan por cuatro elementos principales: (i) fuerte legitimidad política, obtenida a través de la elección directa de sus representantes políticos; (ii) autonomía significativa, tanto en relación a los gobiernos nacionales como respecto a los gobiernos locales, adquirida y mantenida gracias a recursos humanos y financieros propios; (iii) amplia jurisdicción; (iv) cobertura regional relevante, correspondiente al área urbana funcional a que corresponden (Lefèvre 1998; Sharpe 1995).

Existen muchas experiencias de administración regional que se aproximan a este modelo, sobre todo en Estados Unidos, Canadá y Europa, que ya permiten que se pueda analizar su impacto e identificar sus límites y posibilidades (Lefèvre 2002). Pocos han implementado plenamente los cuatro elementos indicados arriba, en parte por la disputa ideológica entre los proponentes de formas más verticalizadas de integración institucional y planificación centralizada, y los que, identificados con las teorías políticas de *public choice*, prefieren la creación de estructuras de cooperación horizontal, manteniendo la autonomía de los gobiernos locales. Más allá de las diferencias ideológicas, los procesos de consolidación política e institucional en los regímenes democráticos son difíciles, porque implican transferencias importantes de autoridad y recursos, y antagonizan intereses establecidos. Una de las alternativas a los gobiernos metropolitanos, típica de los Estados Unidos, ha sido la creación de consorcios y agencias especializadas en cuestiones como transporte, por ejemplo, o los sistemas de recolección de basura y de aguas residuales. En Europa, hasta la década de 1980, hubo varias tentativas de creación de autoridades metropolitanas que hoy se consideran como no muy exitosas, en parte porque no lograron obtener legitimidad junto a la población de las ciudades, y en parte también por haber sido implantadas de manera rígida y burocrática, muchas veces por iniciativa de los gobiernos centrales, sin tomar en cuenta las peculiaridades de cada región.

A partir de la década de 1990 surgieron nuevas iniciativas, caracterizadas por formas mucho más intensas de negociación, coaliciones, participación voluntaria y flexibilidad, con la fuerte presencia de gobernantes, empresarios y líderes comunitarios, en contraste con las experiencias anteriores de poder burocrático y planificación centralizada. Los objetivos no son establecidos de antemano, sino que construidos paso a paso. Y, posiblemente lo más importante, el proceso de negociación y participación no se da solo en un primer momento, sino que es permanente y parte integrante de los mecanismos de funcionamiento de los gobiernos metropolitanos. Bologna, Rotterdam, Stuttgart, Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia, entre otras, son citadas en la literatura como ejemplos de experiencias positivas (Lefèvre 1998). Lo que tienen de común, además de los elementos de participación voluntaria, negociación y flexibilidad, es el liderazgo firme de la administración de las ciudades centrales, que debe ser capaz de proporcionar recursos y hacer las negociaciones y concesiones necesarias para lograr el apoyo de las municipalidades menores, así como de diferentes sectores de la población.

5. Experiencias latinoamericanas

América Latina tiene algunos ejemplos significativos de reforma y reorganización de gobiernos urbanos que sirven de ejemplos sobre lo que se puede o no adoptar. Uno de los más conocidos es el de Bogotá, que tuvo como base la capacidad del gobierno municipal de crear un nuevo sistema fiscal basado en la riqueza disponible en la ciudad, empezando por la propiedad territorial, y usar los recursos para invertir de forma productiva en la misma ciudad (Saldías 2007)

Empezando con la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993, la reforma introdujo modificaciones significativas: reglas de juego adecuadas en la división del poder al interior de la ciudad, profesionalización de los servidores públicos, autoavalúo de predios, cobro bimestral del impuesto de industria y comercio, etc., y los esfuerzos políticos en la reducción de los gastos de funcionamiento –que contuvieron el déficit fiscal– y mejoras de la gestión en la recaudación, entre las más importantes, resultados que se hacen evidentes en términos fiscales a partir del año 1994. En relación a la racionalización tributaria, se simplificó la estructura, se sistematizó la recaudación y se incorporó la red bancaria para el pago de los impuestos. Además, se adelantaron programas de fiscalización y cobro, que utilizaban los mecanismos y procedimientos del Estatuto Tributario Nacional, y de recuperación de cartera. La aceptación de los deberes tributarios por parte de los ciudadanos, la transparencia del sistema y el fortalecimiento de las relaciones entre los ciudadanos y el distrito, constituían

propósitos orientados a la generación de una cultura tributaria, la cual era fundamental para el logro de la estrategia. Entre otros aspectos, durante este gobierno se establecieron instancias intersectoriales e interterritoriales como el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional, a partir de las cuales se inició una nueva fase de relaciones entre actores y agentes de distintos niveles de actividad, gobierno y territoriales. Asimismo, se impulsó la participación de la ciudad en escenarios e instancias externas propias de ciudades, iniciando una gestión sistemática de carácter internacional, tanto con otras ciudades como mediante instancias públicas y multilaterales, tales como la venta (marketing) de ciudad ante agentes financieros y empresariales.

En este sentido, la ciudad y los municipios y departamentos vecinos han comenzado un proceso para construir y constituirse en una estructura urbano-regional que aproveche las economías de escala y de aglomeración propias de una ciudad de 7 millones de habitantes, con capacidad para enfrentar los problemas de la seguridad agroalimentaria y ser el principal mercado del país. Ello ha implicado la conformación de nuevas estructuras e instrumentos de planeación y desarrollo regional, toda vez que la ciudad–región representa retos y problemas distintos a los tradicionales de una ciudad considerada en sí misma. Igualmente, ha significado para el gobierno local adquirir capacidad de maniobra de las autoridades públicas frente a la economía a partir del creciente flujo de recursos y la consecuente inversión pública que ha sido posible desde 1995.

Un aspecto importante del proceso de reforma urbana fue el movimiento «Bogotá Cómo vamos», una iniciativa de la sociedad civil, con apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, medios de comunicación y organizaciones no-gubernamentales, desarrollado a partir de la percepción, por parte de las autoridades responsables por la seguridad pública, de crear una base sólida de apoyo social a las políticas de largo plazo de reducción de la criminalidad que estaban implementando (Acero 2007). El movimiento se ha ampliado por la creación de un sistema de indicadores para seguir las transformaciones en la ciudad en diferentes aspectos (salud, educación, medio ambiente, seguridad, transportes, etc.), que son expuestos públicamente de forma sistemática a través de la prensa, creando de este modo un clima de interés de la sociedad por la gestión pública, y mayor transparencia y responsabilidad para las actividades y los resultados de las acciones de los administradores. El ejemplo de «Bogotá Cómo vamos» ha sido adoptado también en muchas otras partes, como Cali, Medellín y Barranquilla en Colombia, y también en Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte y Buenos Aires.

Los resultados de este proceso, logrados por la combinación de un liderazgo político e institucional y la movilización de la sociedad que logró mantenerse a lo largo de muchos años, no están sin embargo garantizados. Buenos

Aires no tiene una experiencia semejante de innovación a nivel del área metropolitana, pero sí algunos ejemplos exitosos de cooperación entre el sector público, empresas privadas y organizaciones no-gubernamentales. A partir los años 90, los procesos de privatización de los servicios de agua, gas y saneamiento llevaron a aumentar de forma sustancial el número de hogares atendidos, pero no cubrieron de forma satisfactoria las áreas de urbanización informal, en relación a las cuales el desconocimiento por parte de las empresas, respecto a sus características y preferencias de consumo, elevó la percepción del riesgo que implicaba servir y operar comercialmente con este grupo de hogares de bajos ingresos, determinando costos finales más elevados que los que estarían los hogares en condiciones de afrontar. De ese modo, la falta de información y coordinación terminó imposibilitando la incorporación de este segmento de la demanda como nuevos clientes de las redes de servicios de infraestructura (Goytia y Sanguinetti 2007).

Es posible resumir las características de las experiencias exitosas así (Urani 2008):

- Las crisis metropolitanas no pueden ser resueltas por los gobiernos nacionales a través de sus instrumentos convencionales de política económica o de políticas públicas.
- Los gobiernos locales tampoco tienen la capacidad de desarrollar por sí solos estrategias efectivas de superación de la crisis, porque los problemas van más allá de su jurisdicción territorial, y porque es difícil garantizar la continuidad de las políticas a través de los ciclos políticos.
- Los gobiernos locales pueden, sin embargo, tomar la iniciativa de invitar a diferentes sectores de la sociedad para la elaboración de estrategias de largo plazo para sus regiones a través de diagnósticos profundizados, propuestas de estrategias de largo plazo, y constitución de nuevas agencias con capacidad de acción y participación del sector público y privado. Para que estas agencias no sean capturadas por los partidos políticos y grupos de interés sectoriales, estos no deben ser parte de las instancias de decisión, aunque deban ser consultados en todo el proceso.
- Las agencias necesitan de la participación activa de los sectores privados más dinámicos e innovadores de la economía local, que tengan interés y perspectivas de crecimiento en la medida en que los proyectos de desarrollo local sean exitosos.
- Es importante incluir universidades e instituciones de investigación científica para actividades de diagnóstico, monitoreo y evaluación del proceso, y para la formación de cuadros capaces de implementar las diversas acciones.

- Deben ser capaces de recibir ayuda y financiamiento de instituciones nacionales e internacionales, y para esto necesitan tener una visión muy clara de la rentabilidad económica de los proyectos y de las iniciativas de desarrollo local que estimulan.
- Deben ser dirigidas por técnicos y especialistas con buen conocimiento de la realidad local y fuerte capacidad para articular los diversos sectores de la sociedad y para relacionarse con los medios de comunicación.

6. Conclusiones

En cierto sentido, las cuestiones de recuperación y gobernabilidad de las áreas metropolitanas resumen toda la problemática de la agenda necesaria para el desarrollo económico y social de América Latina en la democracia. Es necesario introducir patrones modernos de gobernabilidad que combinen legitimidad, eficiencia y participación social; administrar las oportunidades y problemas que trae la globalización, con los contrastes que crea entre sectores dinámicos de la economía y sectores más tradicionales que se deshacen y se desorganizan por la pérdida de competitividad; fortalecer la educación y la capacidad de innovación para crear nuevos tipos de productos y servicios que puedan reemplazar a los antiguos; implantar y mantener los servicios básicos de salud, vivienda, transportes y seguridad pública; y garantizar la protección y ampliación de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Por el cúmulo de problemas que se suman en las grandes regiones metropolitanas, el reto parece especialmente difícil de cumplir. Sin embargo, hay ejemplos suficientes que muestran que no se trata de una tarea imposible, y es a partir de las raíces de la sociedad, en las comunidades grandes y chicas, pero cada vez más en las grandes, que se juega la posibilidad real de construir la sociedad moderna, desarrollada y humana que todos deseamos.

Referencias

Abiko, A., L. R. de Azevedo., R. Rinaldelli, and H. C. Riogi. (2007). «Basic Costs of Slum Upgrading in Brazil.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. L. Kessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: Proceedings of the Third Interntional Urban Research Symposium*. Washington, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Acero, H. (2007). «La seguridad ciudadana, entre lo público y lo privado. Experiencia de Bogotá.» São Paulo.

Brockerhoff, M. (1999). «Urban Growth in Developing Countries: A Review of Projections and Predictions.» *Population and Development Reivew* Nº 25,757-778.

Caldeira, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.

Chávez A., G. (2007). «Desarrollo económico local y metropolización en el mundo andino. Los casos de La Paz y El Alto.» *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. São Paulo e Santiago do CHile: iFHC e Cieplan, 33.

Cotler, J. (2007). «Lima: nuevos actores y reformas institucionales. ¿vino nuevo en odres viejos?» *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. São Paulo e Santiago de Chile: iFHC e Cieplan, 27.

Freire, M., B. W. Ferguson, R. Lima, D. Cira, and C. Kessides. (2007). «Introdução geral.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. L. Kessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reduction: Proceedings of the Third Interntional Urban Research Symposium*. Washingon, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Goytia C, Sanguinetti, P (2007) «Desarrollo local en la Región Metropolitana de Buenos Aires: nueva governanza para la provisión de servicios en barrios informales.» Paper presentado en Seminario de Nuevas instituciones para el desarrollo de las metrópolis americanas, IETS, Brasil.

Habitat, U. N. 2001. *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements*. London: Earthscan.

Hall, P. (2007). «Land, Shelter, Transport–The Latin American Way.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. L. Kessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: proceedings of the third Interntional Urban Research Symposium*. Washingon, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

—— (2002). *Cities of Tomorrow : an Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford, UK ; Malden, MA: Blackwell Publishers.

Lefèvre, C. (1998). «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: a Critical Review.» *International Journal of Urban and Regional Research* Nº 22, 9-25.

—— (2002). «Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas.» En Banco Interamericano del Desarrollo (ed.). *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.

Mooya, M. M., and C. E. Cloete. (2007). «Property Rigths, Land Markets and Poverty in Namibia's 'Extra legal'Settlements: an Institutional Approach.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. LKessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: Proceedings of the Third Interntional Urban Research Symposium*. Washingon, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Ribeiro, L. C., L. Martins e F. Souza. (2008). «Território e trabalho: segregação e segmentação urbanas e oportunidades ocupacionais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.» in XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu-MG.

Roura, J., R. Cuadrado y J. M. Fernández Güell. (2002). «Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad.» En Banco Interamericano del Desarrollo (ed.). *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.

Saldías, C. (2007). «Estructura fiscal y configuración de la Ciudad–Región: una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991-2003.» *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. São Paulo e Santiago do CHile: iFHC e Cieplan.

Sharpe, L. J. (1995). The Government of World Cities : the Future of the Metro Model. Chichester; New York: J. Wiley.

Sivaramakrishnan, K.C. (1999). «The Legacy of Habitat II: Issues of Governance.» *The Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Nº 27.

Soto, H. de (2000). *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.

Urani, A. (2008). Reconhece a queda e não desanima: Trilhas para a reinvenção do futuro do Rio. Rio de Janeiro: en prensa.

Valladares, L. (1978). Passa-se uma casa análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

World Bank. 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington D.C.: World Bank.

Zaluar, A. (2004). *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

LOS AUTORES

Sérgio Abranches. Bachiller y máster en Sociología de la Universidade de Brasilia, MA y Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Cornell. Fue profesor colaborador del Departamento de Ciencia Política de la UFMG, profesor colaborador de la Faculdade de Economia e Administração da UFRJ y Senior Visiting Fellow del Helen Kellog Institute for International Affairs de Notre Dame University. Actualmente es director y columnista de opinión de la agencia O Eco, director de Investigación del Instituto O Eco, colaborador de la revista *Scientific American Brasil* y profesor visitante del Instituto Coppead de Administração de UFRJ.

José Miguel Benavente. Ingeniero civil industrial de la Universidad Católica de Valparaíso, magíster en Economía de la Universidad de Chile, master of Science in Economics y Ph.D. de la Universidad de Oxford. Ha publicado más de medio centenar de artículos académicos sobre innovación y emprendimiento, como también acerca de seguridad pública y arqueología. Actualmente se desempeña como académico en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, donde también es el director del centro INTELIS de Innovación y Emprendimiento. Durante el año 2005 fue nombrado por la Presidenta de la República consejero del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

Fernando Henrique Cardoso. Ex Presidente de la República Federal de Brasil durante dos mandatos consecutivos (1995-2002). Es actualmente presidente del Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC, São Paulo) y presidente honorario del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Es también miembro de la Junta Directiva del Club de Madrid (Madrid), de la Clinton Global Initiative, del directorio del Inter-American Dialogue y del Consejo Consultivo del Thomas. J. Watson Jr. Institute for International Studies de la Universidad de Brown. Sociólogo, ex catedrático de Ciencias Políticas, hoy profesor emérito de la Universidad de Sao Paulo. Ha recibido el título *Honoris Causa* de más de 20 universidades de las más renombradas y ha sido designado miembro honorario extranjero de la Academia Americana de las Artes y las Ciencias. Su libro más reciente es *A arte da política: a história que vivi* (2006).

Sonia Draibe. Politóloga, Ph.D. en Ciencia Política y profesora asociada del Instituto de Economía, UNICAMP. Ex directora e investigadora senior del NEPP, Núcleo de Políticas Públicas de UNICAMP, y ex secretaria general de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (2000-2004). Consultora nacional e internacional, es especialista en políticas públicas, sistemas de protección social, análisis y evaluación de políticas y programas sociales y de enfrentamiento de la pobreza. Ha publicado libros y artículos sobre sistemas de protección social y programas sociales.

Eduardo Fajnzylber. Ingeniero industrial de la Universidad de Chile y doctor en Economía de la Universidad de California en Los Angeles (UCLA). Participó en la elaboración del capítulo de pensiones en el informe 2006 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre protección social. Dirige el Departamento de Investigación de la División Estudios de la Superintendencia de Pensiones de Chile, que está encargado de realizar estudios teóricos y aplicados relacionados con el sistema chileno de pensiones y con el programa chileno de protección ante eventos de desempleo. Su equipo estuvo activamente involucrado en la discusión técnica de la reforma al sistema de pensiones aprobada durante el año 2008, la más grande desde 1980. Ha escrito sobre diversos temas relacionados con los sistemas de pensiones, incluyendo aspectos de cobertura de la seguridad social en América Latina y el diseño del primer pilar de protección contra la pobreza en la vejez. Recientemente, fue uno de los investigadores a cargo de la evaluación de los primeros cinco años de funcionamiento del Seguro de Cesantía en Chile.

Alejandro Foxley. Ingeniero civil de la Universidad Católica de Valparaíso y doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin. Actualmente es ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de la Presidenta Bachelet. Entre los años 1998 y 2008 fue senador de la República y presidente de la Comisión de Hacienda del Senado. También ocupó el cargo de ministro de Hacienda durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Ha sido co-presidente del Diálogo Interamericano, Washington (1994-1999), presidente del Comité de Desarrollo de los Gobernadores del Banco Mundial (1991-92) y presidente de CIEPLAN durante los años 1976 a 1990. Autor y editor de 12 libros sobre economía, desarrollo económico y problemas de la democracia.

Óscar Landerretche. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es profesor asistente del Departamento de Economía y director académico de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Se desempeña como consultor para Chile de Latinsource, miembro del Comité Asesor Financiero del Ministerio de Hacienda e investigador asociado al Centro Intelis de la Universidad de Chile. También trabajó como secretario ejecutivo para el programa presidencial de la campaña de la Presidenta Bachelet y ocupó el mismo cargo en el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.

Bernardo Lara. Ingeniero civil industrial y magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado en labores docentes y como asistente de investigación en el Departamento de Ingeniería Industrial (DII) de la Universidad de Chile. También trabajó como asistente de investigación en el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Actualmente es asistente de investigación en CIEPLAN.

Mario Marcel. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y M. Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge. Ex director de Presupuestos (2000-2006), se desempeñó como director ejecutivo para Chile y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo (1997-2000), y fue presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2007) e investigador asociado de CIEPLAN (2006-2007). Es autor de más de 60 trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas sociales y reforma del Estado. Actualmente es gerente del sector de Capacidad Institucional y Finanzas del BID (Washington D.C.).

André C. Medici. Administrador público de la Getulio Vargas Foundation, Río de Janeiro, Brasil, y máster en Economía y Ph.D. en Historia Económica de la Campinas State University, Sao Paulo, Brasil. Se incorporó al Banco Mundial en junio de 2008 como economista *senior* en temas relacionados con la salud en Latinoamérica, en la red HNP. Anteriormente, entre los años 1996 y 2008, se desempeñó como especialista *senior* de desarrollo social para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Durante dicho período participó directamente en operaciones de préstamo que involucraron más de US$ 3 billones. Ha publicado nueve libros y más de 200 *papers* científicos en revistas, capítulos de libro, diarios y ensayos.

Patricio Meller. Ingeniero civil de la Universidad de Chile, y máster en Ciencias y doctor en Economía de la Universidad California, Berkeley. Profesor titular de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile e investigador de CIEPLAN. Ha sido presidente del Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad (2007-2008), director de CODELCO (2000-2006), director del Departamento de Ingeniería Industrial y Director Académico del Magister en Gestión para la Globalización en la Universidad de Chile). Se ha desempeñado como profesor visitante de la Universidad de Notre Dame y Universidad de Boston, investigador invitado de la National Bureau of Economic Research (NBER) de Nueva York y profesor jornada completa del Instituto de Economía de la Universidad Católica (1970-1974). Es consultor internacional del WIDER, BID, OCDE, Banco Mundial y UNCTAD. Además, es autor y editor de 15 libros, en español, inglés y francés. Autor de más de 60 artículos publicados en revistas y libros especializados en economía.

Pedro da Motta Veiga. Director del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) y socio-director de EcoStrat Consultores. Especialista en temas de comercio y política comercial, es consultor permanente de la Confederação Nacional da Indústria y coordinador en Brasil de la Latin American Trade Network, LATN. Fue director de FINAME/BNDES y director general de la Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

Leandro Piquet Carneiro. Economista de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988), máster y doctor en Ciencia Política del IUPERJ (1990 y 1997). Profesor del Departamento de Ciência Política de la Universidade de São Paulo, fue investigador visitante del Taubman Center de la JFK School of Government, Harvard University (2007). Es también investigador de la Universidad de São Paulo, en el Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas (CIPPNUPPs). Es investigador principal del proyecto

temático FAPESP Democracia e Governo Local desde 1998. Ha publicado 14 artículos en periódicos nacionales e internacionales y 12 capítulos de libros en Brasil y en el exterior en los últimos diez años.

Sandra Polónia Rios. Economista, directora del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) y socia de EcoStrat Consultores. Especialista en temas relacionados con las negociaciones comerciales internacionales y la política de comercio exterior, es profesora de Política Comercial en el Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro y consultora permanente de la Confederação Nacional da Indústria de Brasil

Andrea Repetto. Ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile y doctora en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es profesora investigadora de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y es presidenta de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía. También trabajó como coordinadora de la Comisión Mercado del Trabajo y Políticas Laborales del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.

Elizabeth Rivera. Administrador público y magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Ha realizado diplomados en el área de Estudios Internacionales y Procesos de Integración y Cooperación Regionales en la Universidad de Chile y en la Universidad Miguel de Cervantes: «Unión Europea: América Latina y Chile»; y «Estudios Europeos y las Relaciones Comerciales Unión Europea-Chile». Fue consultora del proyecto EUROsociAL sobre cohesión social en la División de Estadísticas y Proyecciones en CEPAL (Naciones Unidas). Además se ha desempeñado como asistente de investigación de CIEPLAN en el proyecto Nueva Agenda de Cohesión social para ALC y Nueva Agenda Económica y Social para ALC. Es también investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

Simon Schwartzman. Doctor en Ciencia Política de la Universidade de California, Berkeley. Investigador del Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) en Río de Janeiro, fue profesor de Ciencia Política y director científico del Núcleo de Pesquisas em Educação Superior de la Universidade de São Paulo entre 1990 y 1994, y presidente de la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística entre 1994 y 1998. Es autor de, entre otros, *Os Desafios da Educação no Brasil* (con Colin Brock, 2005*); Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo (2004)*; *As causas da pobreza* (2004); y *University and Development in Latin America Successful Experiences of Research Centers* (2008). Es miembro de la Academia Brasileira de Ciências.

Gonzalo Valdés. Ingeniero civil eléctrico, magíster en Ciencias de la Ingeniería de la Universidad de Santiago de Chile y actualmente tesista del Magíster en Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ha trabajado en temas relacionados con economía energética y actualmente se desempeña como asistente de investigación en CIEPLAN. Ha realizado labores docentes en la Universidad de Chile, Universidad de Santiago de Chile y en la Universidad de Tarapacá.

Eduardo Viola. Profesor titular del Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1993. Ha sido miembro de varios comités científicos nacionales e internacionales, entre ellos: «Mudança Ambiental Global da Academia Brasileira de Ciências», «Large Scale Biosphere-Atmosphere in the Amazon» y «Human Dimensions of Global Environmental Change». Es autor de cuatro libros y más de 40 artículos, publicados en revistas científicas especializadas de varios países, que abordan temáticas como política comparada de América del Sur, sistema internacional contemporáneo, política internacional del cambio climático y relaciones internacionales en América. Ha sido consultor de varias agencias nacionales e internacionales.

Ignacio Walker. Abogado de la Universidad de Chile y doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton (EE.UU.). En el campo de los derechos humanos fue abogado de la Vicaría de la Solidaridad, ,y se desempeña como investigador y presidente de CIEPLAN. Ha sido profesor de la Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad de Stanford (programa en Santiago), profesor visitante y «Distinguished Laporte Fellow» de la Universidad de Princeton (Estados Unidos). Asimismo, ha sido miembro del Consejo Asesor del Kellogg Institute for Internacional Studies de la Universidad de Notre Dame y del Programa de América Latina de la Universidad de Princeton. Fue diputado de la República (1994-2002) y ministro de Relaciones Exteriores de Chile (2004-2006). Es autor del libro *Socialismo y democracia: Chile y Europa en perspectiva comparada* (Hachette-CIEPLAN), y de unos 40 artículos publicados en revistas especializadas, incluidas *Comparative Politics*, *Foreign Affairs*, *Dissent*, *Revista de Ciencia Política*, entre otras. Actualmente se desempeña como investigador de CIEPLAN.

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

Gráfico Nº 1
Crecimiento económico y crecimiento per cápita en América Latina (1950-2008)
(Promedio anual PIB y PIB/cápita, %) 200

Gráfico Nº 2
Crecimiento per cápita de países seleccionados de América Latina y Este de Asia 201

Gráfico Nº 3
Evolución de la convergencia de América Latina y Asia respecto de Estados Unidos (1950-2008) 204

Gráfico Nº 4
Convergencia/divergencia por países en América Latina (1990-2006)
(PIB per cápita relativo al PIB per cápita de Estados Unidos) 205

Cuadro Nº 1
Países de América Latina que han tenido períodos de crecimiento económico con tasas promedio iguales o mayores al 7% anual durante un mínimo de 10 años 206

Cuadro Nº 2
Países de Asia que han tenido períodos de crecimiento económico con tasas promedio iguales o mayores al 8% anual durante un mínimo de 10 años 207

Gráfico Nº 5
Variabilidad del crecimiento en América Latina y países seleccionados de Asia (1981-2006) 209

Cuadro Nº 3
Países seleccionados de América Latina y Asia con crecimiento negativo (1950-2008) 210

Cuadro Nº 4
Tiempo de recuperación (en años) de *shocks* recesivos (1981-1982, 1997-1998). Países de América Latina 210

Gráfico Nº 6
Cobertura de servicios de utilidad pública en el primer quintil, países latinoamericanos seleccionados (2002-2004) 212

Gráfico Nº 7
Disponibilidad de bienes durables en el primer quintil, de países latinoamericanos seleccionados (2002-2004) 213

Gráfico Nº 8
Homicidios promedio en distintas regiones (2000-2004)
(Tasa de homicidio por cada 100.000 hab.) 216

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Gráfico Nº 1
Ingresos tributarios como porcentaje del PIB (2006)
(c/s contribuciones sociales) 269

Gráfico Nº 2
Ingresos tributarios directos e indirectos y contribuciones sociales en América Latina (2006)
(% de los ingr. tributarios: directos, indirectos y contrib. sociales) 270

Cuadro Nº 1
Impuestos directos en América Latina 272

Cuadro Nº 2
Ingreso fiscal no tributario como porcentaje del PIB y año al que corresponde 273

Gráfico Nº 3
Razones por la cuales las personas dejan de pagar sus impuestos
(% que apoya una u otra afirmación) 289

Cuadro Nº 3
¿Es mejor aumentar o disminuir los impuestos? 289

Cuadro Nº 4
Países con grupos con demanda por gasto social superior al promedio por nivel educacional y género
Mayores de 60 años de edad 291

Cuadro Nº 5
Transición demográfica en seis países de América Latina 294

Gráfico Nº 4
Brasil: proyección inercial del gasto público social (2005-2030)
(% PIB) 300

Gráfico Nº 5
Brasil: proyección de la población según tramos de edad (2005-2030) 300

Gráfico Nº 6
Chile: proyección inercial del gasto público social (2005-2030)
(% PIB) 301

Gráfico Nº 7
Chile: proyección de la población según tramo de edad (2005-2030) 302

EL DESAFÍO DE LA INNOVACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA DE HOY

Gráfico Nº 1
Fuentes del crecimiento del PIB (1960-2000) 317

Gráfico Nº 2
Composición de crecimiento por décadas 319

Gráfico Nº 3
Índice de Competitividad Global (2007-2008) 323

Cuadro Nº 1
Componentes y ponderaciones del Índice de Competitividad Global de 2004 325

Cuadro Nº 2
Situación de los países de América Latina en los pilares que influyen en requisitos básicos para el crecimiento 326

Cuadro Nº 3
Situación de los países de América Latina en los pilares que influyen en promotores de eficiencia 327

Cuadro Nº 4
Situación de los países de América Latina en los pilares que influyen en capacidades de innovación y tecnología 328

Cuadro Nº 5
Índice de Economía del Conocimiento para América Latina y países seleccionados 336

Cuadro Nº 6
Parámetros básicos de las economías del conocimiento y América Latina ... 339

PROBLEMAS Y DILEMAS DE LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS

Gráfico Nº 1
Desempleo juvenil (15-24 años) en países latinoamericanos seleccionados (circa 2005)
(% población en edad de trabajar; años 1990, 1995, 2000 y 2005) 348

Cuadro Nº 1
Estructura del empleo por sector económico (%) 350

Gráfico Nº 2
Informalidad en países de América Latina (%; 1990, 2006) 350

Cuadro Nº 2
Tipo de trabajador en América Latina (%; 1990-2006) 351

Gráfico Nº 3
Crecimiento anual de salarios medios y mínimos reales en América Latina
(%, período 1990-2007) 353

Gráfico Nº 4
Salario mínimo/salario medio en países de América Latina y la OCDE
(circa 2004) 353

Cuadro Nº 3
Crecimiento anual de los salarios reales, salarios mínimos y productividad laboral en países latinoamericanos seleccionados (%) 354

Cuadro Nº 4
Razón salarios alta educación (> 13 años) y baja educación (< 9 años); y razón salario adultos (25-64 años) y jóvenes (15-24 años) según grupos de países, América Latina 355

Cuadro Nº 5
Brechas salariales entre las clases sociales. Submuestra jóvenes, América Latina (años 1990 y 2005) 356

Gráfico Nº 5
Rotación laboral en países seleccionados de América Latina (AL), angloparlantes y Europa continental
(circa 2000) 360

Gráfico Nº 6
Nivel de sindicalización y gasto social en Europa, EE.UU. y América Latina
(% fuerza de trabajo y % PIB, circa 2003) 362

Gráfico Nº 7
Gasto total en programas del mercado laboral
(% PIB) 365

GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: NIVEL, PROGRESIVIDAD Y COMPONENTES

Gráfico Nº 1
Gasto social (GS) per cápita en América Latina (1990 y 2005)
(US$-PPP-Año 2000) 375

Gráfico Nº 2
PIB per cápita y gasto social (% PIB) para América Latina y la OCDE
(Año 2003) 376

Gráfico Nº 3
Comparación de medianas de gasto social (% PIB) para América Latina (2005) y la OCDE (1980,1991 y 2003) 378

Gráfico Nº 4
Distribución del gasto social en los países con focalización progresiva
(circa 2002) 379

Gráfico Nº 5
Distribución del gasto social en los países con focalización regresiva
(circa 2002) 380

Gráfico Nº 6
Distribución del gasto social en quintiles y componentes
(América Latina circa 2000)
Gasto social total = 100 380

Gráfico Nº 7
Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias
(circa 2000) 382

Gráfico Nº 8
Participación del gasto social en ingresos monetarios en
América Latina (circa 2000)
(Ingreso total del Quintil V = 100) 383

Gráfico Nº 9
Gasto social (% del PIB) en el período 2004-2005 según
sectores sociales 386

Gráfico Nº 10
Gasto social (% del PIB) e ingreso per cápita en América Latina
(2005) 389

Cuadro Nº 1
Clasificación de países de América Latina a base del nivel de
gasto social per cápita y PIB per cápita US$ (PPP) (año 2005) 390

INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Cuadro Nº 1
Cobertura de la seguridad social en distintos países de
América Latina y el Caribe
(% de los trabajadores ocupados que cotizan) 396

Cuadro Nº 2
Incidencia relativa del desempleo
(razón entre tasas de desempleo) 400

Cuadro Nº 3
Características de los seguros de desempleo en países seleccionados 403

Cuadro Nº 4
Características de los seguros de desempleo con ahorro individual en países seleccionados 409

Gráfico Nº 1
Costos de despido 415

Cuadro Nº 5
Densidad de aportes en Argentina, Uruguay y Chile 434

Cuadro Nº 6
Costo hipotético de transición y elección de reforma 436

Cuadro Nº 7
Lineamientos generales para el diseño de reformas a los sistemas de pensiones 438

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Cuadro Nº 1
América Latina. PTC actuales por países, año de creación y programas de origen 450

Cuadro Nº 2
PTC–Programas seleccionados: principales características de diseño 456

Cuadro Nº 3
PTC. Programas seleccionados: principales dimensiones 457

Cuadro Nº 4
PTC. Objetivos, concepciones y principales conceptos: características generales y variaciones nacionales 464

Cuadro Nº 5
PTC. Algunas características de la intersectorialidad y de la participación social en los países seleccionados 472

EDUCACIÓN Y RECURSOS HUMANOS

Cuadro Nº 1
América Latina: estimación de los gastos públicos y privados en educación (circa 2002) 563

Cuadro Nº 2
Financiamiento público y privado como porcentaje del PNB 564