Oportunidades en América Latina

Hacia una mejor política social

Título: Oportunidades en América Latina.
Hacia una mejor política social
Serie: Reporte de Economía y Desarrollo

Depósito Legal: If74320043302587
ISSN: 980-6810-01-5

Editores:
Oficina de Políticas Públicas y Competitividad
Corporación Andina de Fomento (CAF).
oppc@caf.com

Coordinación y producción editorial:
Dirección de Secretaría y Comunicaciones Corporativas.
Publicaciones de la CAF.
Teléfono: (58 212) 209.6624 – Fax: 209.2211
publicaciones@caf.com

Diseño gráfico: 72 dpi
Imagen de portada: Heraclio Atencio
Impreso en: Soluciones Gráficas
Caracas, Venezuela – Noviembre de 2007

La versión digital de este libro se
encuentra en: **www.caf.com/publicaciones**

© Corporación Andina de Fomento

Prólogo

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo CAF

Es un hecho conocido que América Latina ofrece limitadas oportunidades de progreso económico y de movilidad social a la mayoría de sus habitantes. Esta situación se refleja en avances insuficientes en un conjunto de indicadores sociales. Si bien la pobreza se ha reducido en casi todos los países de la región y se cuenta, actualmente, con un mayor acceso a servicios básicos –como educación y salud–, América Latina sigue contando con la peor distribución de ingresos del mundo. Tasas persistentes de desempleo y subempleo, y grandes sectores informales prevalecen en muchos países, incluso en aquellos que han logrado sostener importantes recuperaciones en su actividad económica. De igual modo, los salarios reales de la región se ubican por debajo de los niveles registrados décadas atrás. El desarrollo al interior de los países no ha sido armónico y se observa una creciente brecha entre las zonas urbanas y las rurales. Todo lo anterior ha confluido en una creciente frustración de la mayoría de los latinoamericanos por la lenta mejora en su calidad de vida y la percepción de muy escasas oportunidades de ascenso social.

Con la finalidad de mejorar las oportunidades de movilidad social de la población, esta publicación plantea la necesidad de mejorar la eficiencia de la política social en el cumplimiento de sus objetivos. Para ello, entendemos que es imperioso procurar una visión integral entre la política social y la política económica, y al interior de las propias intervenciones sociales. En efecto, la política social no debe verse de manera aislada del resto de la política económica, sino más bien como un elemento central que está en constante interrelación con ella.

De igual modo, la política social debe ser considerada integralmente. Al hacerlo, se puede evitar la superposición de programas, la reducción de acciones tanto puntuales como erráticas, la dispersión de recursos, o la duplicación de estructuras. La intervención global del Estado en la sociedad puede hacerse más eficiente en la medida en que haya mayor coordinación entre sus diversas partes.

Existen diversas opciones –no excluyentes entre sí– para lograr una mayor movilidad social, tales como un mayor nivel de gasto social o de crecimiento económico; sin embargo, la opción que tienen en común todos los países es tratar de incrementar el impacto de la intervención pública en materia social.

Las mejoras sociales deben ser permanentes y sostenidas en el tiempo, con una visión de largo plazo. Para ello, deben privilegiarse las políticas públicas que procuren incrementar la dotación de capital humano y de esta manera, romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, así como generar empleos de calidad, garantizar un mayor acceso a los servicios básicos, facilitar la acumulación de activos físicos, y procurar una mayor cobertura de pensiones en la vejez. En esta publicación se abordan temáticas específicas de cada una de estas áreas, poniendo especial atención en los retos de gestión, y en su relación con el resto de la política social.

Del mismo modo, se trazan diagnósticos y recomendaciones a la luz de evaluaciones recientes de los éxitos y fracasos de la política pública, y se proponen lineamientos para incrementar la eficiencia del gasto en cada una de las áreas consideradas. Dichos diagnósticos y recomendaciones se completan –en los distintos capítulos– con análisis transversales sobre la institucionalidad necesaria y el financiamiento de la política social.

El logro de una agenda integral de desarrollo debe ser una tarea compartida entre todos los agentes de la sociedad: gobierno, sector empresarial, trabajadores, sociedad civil y comunidad internacional. Juntos deben cumplir un papel importante para la consecución de estos objetivos. Las políticas que se adopten deberán conciliar de manera conjunta los objetivos de estabilidad, equidad y eficiencia. El éxito de una agenda de desarrollo dependerá del logro conjunto de estos objetivos, evitando cometer el error de privilegiar uno solo por encima del resto. Asimismo, las sociedades deben construir sobre los logros obtenidos y aprender de las lecciones del pasado. De esta manera, América Latina podrá avanzar en su búsqueda por sentar las bases para un desarrollo incluyente sin perder la ventana de oportunidad que todavía tiene frente a sí.

Con esta publicación, la CAF presenta la cuarta edición de su serie Reporte de Economía y Desarrollo – RED. En ella se busca contribuir al debate de las políticas públicas necesarias para que todos los latinoamericanos tengan oportunidades reales de progreso económico y social.

Reconocimientos

La preparación de este Reporte es responsabilidad de la Oficina de Políticas Públicas y Competitividad, bajo la dirección general de Luis Miguel Castilla y la coordinación de Pablo Acosta y Daniel Ortega.

Los asesores académicos de este proyecto fueron Orazio Attanasio y Santiago Levy.

Los principales autores son:
Capítulo 1 *Luis Miguel Castilla, Pablo Acosta y Osmel Manzano*
Capítulo 2 *Daniel Ortega y Pablo Acosta*
Capítulo 3 *Daniel Ortega*
Capítulo 4 *Daniel Ortega*
Capítulo 5 *Samuel Freije y Pablo Acosta*
Capítulo 6 *Stefania Scandizzo*
Capítulo 7 *José Pineda, Stefania Scandizzo y Samuel Freije*
Capítulo 8 *Pablo Acosta*
Capítulo 9 *Osmel Manzano y José Pineda*

Jennifer Arencibia y Ximena Rios Hamann tuvieron a su cargo la edición general del libro.

Los autores agradecen la contribución y los valiosos comentarios que recibieron de Hunt Allcot, Adriana Arreaza, Ana Mercedes Botero, Juan Luis Bour, Margarita Canal, César Cancho, Mauricio Cárdenas, Gabriel Duque, Javier Escobal, Cristina Fernández, Julio González, Roberto Gutiérrez, Horst Grebe, Jaime Holguin, Dean Karlan, Osvaldo Larrañaga, Rafael Novella, José Antonio Ocampo, Silvia Oteyza, Mónica Panadeiros, Dominik Paris, Carmen Ponce, Diana Pinto, Bernardo Requena, Germán Ríos, Daniel Rivera, Miguel Rodríguez, Pablo Sanguinetti, Rómulo Rodríguez, Claudia Sanhueza, Ana María Sanjuán, William Savedoff, Nuria Susmel, Diana Trujillo, Miguel Urquiola, Martin Valdivia y Eduardo Wills.

Los asistentes de investigación fueron Jennifer Arencibia, Sergio Guerra, Leonardo Ortega e Irene Sierraalta.

Índice

Prólogo 3

Reconocimientos 5

Capítulo 1 **Estrategias para la generación de oportunidades en América Latina** 17
- **Introducción** 19
- **Movilidad social y generación de oportunidades** 22
- **Opciones de política para la generación de oportunidades** 32
- **Eficiencia de la intervención social** 37
- **Integralidad de las políticas públicas** 40
- **Hacia una mejor política social en América Latina** 43
  - Integralidad y eficiencia para una mejor política social 43
  - Educación para la movilidad social 44
  - Desafíos para mejorar las condiciones de salud 44
  - Empleos para una mejor calidad de vida 45
  - Agua y saneamiento de calidad 45
  - Crédito, tierra y vivienda: intervenciones integrales para la movilidad social 46
  - El reto de la cobertura del sistema de pensiones 46
  - Gestión fiscal y política social 47

Capítulo 2 **Integralidad y eficiencia para una mejor política social** 49
- **Introducción** 51
- **Un marco conceptual** 52
- **Eficiencia de la política social** 56
  - Desalineación de incentivos 56
  - Captura y fallas de monitoreo 58
  - Identificación (in)correcta de beneficiarios 59
  - Información local, rendición de cuentas e incentivos de proveedores 59
  - Información sobre costos para la toma de decisiones 62
- **Interrelaciones e integralidad de la política social** 64
- **Implementación de la política social** 70
  - La descentralización como alternativa organizacional 70
  - Empoderamiento de beneficiarios 71
  - Incentivos a los beneficiarios 72
  - Incentivos a los proveedores 73
  - Otros esfuerzos 74
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 75

Capítulo 3 **Educación para la movilidad social** 77
- **Introducción** 79
- **El estado actual de la educación en América Latina** 80
  - Educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria, y capacitación para el trabajo 80
  - Principales retos de la educación en la región 88
- **Tipología de sistemas tradicionales e intervenciones paralelas** 92
  - Sistemas tradicionales 93
  - Políticas públicas de educación en América Latina 95
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 103

Capítulo 4 **Desafíos para mejorar las condiciones de salud** 105
- **Introducción** 107
- **El estado actual de las condiciones de salud en América Latina** 108
  - Enfermedades infecciosas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: sida, malaria y tuberculosis 114
- **Sistemas de salud** 117
  - Restricciones de los sistemas de salud 119
  - Recursos humanos 123
- **Intervenciones públicas en salud** 124
  - Programas de aseguramiento 124
  - Programas de nutrición 126
  - Programas de capacitación 127
  - Programas de transferencias condicionadas 129
  - Infraestructura 131
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 131

Capítulo 5 **Empleo para una mejor calidad de vida** 133
- **Introducción** 135
- **Diagnóstico del mercado de trabajo** 136
- **Tipología y resultados de la intervención estatal en el mercado de trabajo** 143
  - Políticas activas del mercado de trabajo 145
  - Regulaciones e instituciones 150
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 159

Capítulo 6 **Agua y saneamiento de calidad** 163
- **Introducción** 165
- **Agua y saneamiento: el estado actual** 166
  - Cobertura 166
  - Calidad del agua 174
  - Tratamiento de las aguas residuales 176
- **Políticas de provisión de agua y saneamiento en la región** 178
  - Participación privada 180
  - Descentralización 183
  - Políticas de saneamiento 184
  - Políticas tarifarias y subsidios 186
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 189

Capítulo 7 **Activos para la movilidad social: crédito, tierra y vivienda** 191
- **Introducción** 193
- **Acceso al crédito** 194
  - El microcrédito 196
  - ¿Qué se puede hacer para impulsar el desarrollo de las microfinanzas? 209
- **Derechos de propiedad y titulación de tierras** 214
  - Titulación de la tierra en zonas rurales 214
  - Otras políticas de los mercados rurales 217
  - Titulación y vivienda 219
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 225

Capítulo 8 **El reto de la cobertura del sistema de pensiones** 227
- **Introducción** 229
- **Diagnóstico de los sistemas de pensiones en América Latina** 232
- **Seguridad social, cambios demográficos y mercado laboral** 239
- **Tipología de los sistemas de pensiones** 247
- **La regulación de los sistemas de pensiones** 251
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 255

Capítulo 9 **Gestión fiscal y política social** 259
- **Introducción** 261
- **Evolución del gasto social en América Latina** 262
- **Gasto social y gestión fiscal** 264
  - Gasto social y ajuste fiscal 265
  - Sostenibilidad de la política fiscal y gasto social 272
- **La distribución de cargas** 274
  - Intrageneracional 274
  - Intergeneracional 277
  - Distribución subnacional del gasto 284
- **Conclusiones y recomendaciones de política** 292

Referencias bibliográficas 295

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Índice de movilidad educativa intergeneracional para países de América Latina y EEUU (1998-2000) 20
Gráfico 1.2 Relación entre la educación de la madre y los hijos para países seleccionados de América Latina 23
Gráfico 1.3 Porcentaje de la población que cree que sus hijos vivirán mejor que ellos para países seleccionados de América Latina (1997 y 2005) 24
Gráfico 1.4 Informalidad para países seleccionados de América Latina (2004) 27
Gráfico 1.5 Curvas relativas de incidencia del crecimiento para países seleccionados de América Latina 34
Gráfico 1.6 Gasto público en educación y salud por regiones (1999-2003) 35
Gráfico 1.7 Gasto público social por destino para América Latina (1990-2004) 36

Gráfico 3.1 Perfiles de edad-matriculación para países seleccionados de América Latina 82
Gráfico 3.2 Comparación del logro escolar ideal hipotético y actual para Chile y Honduras 84
Gráfico 3.3 Gasto público en educación como % del PIB para América Latina 88

Gráfico 4.1 Esperanza de vida al nacer para regiones seleccionadas (1960-2010) 109
Gráfico 4.2 Mortalidad de niños menores de 5 años por causas en América Latina y EEUU (1985-2001) 110
Gráfico 4.3 Ratio de mortalidad materna para países seleccionados de América Latina (2000) 112
Gráfico 4.4 Prevalencia del sida para regiones y países seleccionados (2005) 115
Gráfico 4.5 Tasa de incidencia estandarizada de la malaria para América Latina (1990-2003) 116
Gráfico 4.6 Prevalencia de tuberculosis para América Latina (1990-2005) 117

Gráfico 5.1 Rango y promedio de la tasa de desempleo para países seleccionados (1990 y 2004) 136
Gráfico 5.2 Tasas de desempleo e informalidad para México (1987-2006) 140
Gráfico 5.3 Tasas de desempleo e informalidad para la República Bolivariana de Venezuela (1967-2006) 140
Gráfico 5.4 Tasa de crecimiento de la productividad laboral para países seleccionados (1990-2004) 143

Gráfico 6.1 Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua para regiones seleccionadas (1990 y 2004) 168
Gráfico 6.2 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados para regiones seleccionadas (1990 y 2004) 168
Gráfico 6.3 Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua para países seleccionados de América Latina (1990 y 2004) 169
Gráfico 6.4 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados para países seleccionados de América Latina (1990 y 2004) 169
Gráfico 6.5 Sistemas urbanos de agua intermitentes para países seleccionados de América Latina (2000) 176
Gráfico 6.6 Porcentaje de población urbana que recibe agua desinfectada para países seleccionados de América Latina (1997) 176

Gráfico 7.1 Propiedad de la vivienda para regiones seleccionadas 221

Gráfico 8.1 Contribuyentes y receptores del sistema de pensiones para Argentina (Gran Buenos Aires) 236
Gráfico 8.2 Participación de la seguridad social en los ingresos tributarios para países seleccionados de América Latina (1990 y 2004) 238
Gráfico 8.3 Porcentaje de adultos con 65 años o más para regiones y países seleccionados (1960-2004) 246
Gráfico 8.4 Costo de una pensión no contributiva para personas de 65 años o más para países seleccionados de América Latina (Millones de USD y % del PIB) 256

Gráfico 9.1 Evolución del gasto social por sectores para América Latina y el Caribe (% PIB) 262
Gráfico 9.2 Relación entre el gasto por estudiante en educación primaria y el PIB per cápita real (1998-2004) 263
Gráfico 9.3 Relación entre el gasto público en salud y el PIB per cápita real (1998-2004) 263
Gráfico 9.4 Relación entre el resultado fiscal y el gasto en educación, el gasto en salud y el gasto social (1998-2004) 271
Gráfico 9.5 Diferencias entre el coeficiente Gini del ingreso bruto y del ingreso antes de los impuestos y las transferencias para América Latina y Europa 275
Gráfico 9.6 Diferencias entre el coeficiente Gini del ingreso disponible y el ingreso bruto 275
Gráfico 9.7 Ingresos tributarios del gobierno central *versus* el PIB per cápita para países seleccionados 276
Gráfico 9.8 Estructura de impuestos por quintil de ingreso para países seleccionados de América Latina 278
Gráfico 9.9 Cambios en las cargas intergeneracionales para países seleccionados de América Latina (perfil intergeneracional de 1990 *versus* perfil intergeneracional de 2000) 283

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Caracterización de los hogares por quintiles de ingreso familiar per cápita en América Latina (2001-2005) 20
Cuadro 1.2 Indicadores educativos por regiones (1999-2004) 25
Cuadro 1.3 Indicadores de salud para regiones por décadas (1960-2004) 26
Cuadro 1.4 Hogares con acceso a agua potable y saneamiento por regiones (1990 y 2002) 28
Cuadro 1.5 Acceso al crédito para países seleccionados (%) 28
Cuadro 1.6 Estructura de la tenencia de tierras por regiones 29
Cuadro 1.7 Porcentaje de familias con vivienda propia con título debidamente registrado para países seleccionados de América Latina 29
Cuadro 1.8 Cobertura de pensiones y dependencia demográfica por década para países seleccionados de América Latina 30
Cuadro 1.9 Indicadores sociales en áreas urbanas y rurales para países seleccionados de América Latina 31
Cuadro 1.10 Crecimiento, pobreza extrema y pobreza moderada para países de América Latina 33
Cuadro 1.11 Gasto público social por destino como % del PIB para países seleccionados de América Latina (1990-2004) 37
Cuadro 1.12 Focalización del gasto público social en América Latina, índices de cuasi Gini 39

Cuadro 2.1 Ratio de costo transferencia en programas seleccionados para América Latina (USD) 63
Cuadro 2.2 Estructura de costos de programas seleccionados para América Latina (USD) 65

Cuadro 3.1 Matriculación bruta en educación preescolar para regiones y países seleccionados (%) 81
Cuadro 3.2 Matriculación escolar por grupos específicos de edad para países seleccionados de América Latina (%) 83
Cuadro 3.3 Participación de la fuerza de trabajo según años de instrucción en zonas urbanas para América Latina (%) 85
Cuadro 3.4 Brechas salariales por grado de instrucción para América Latina 85
Cuadro 3.5 Promedio PISA 2000 para América Latina y países seleccionados 86
Cuadro 3.6 Tasa bruta de matriculación de educación superior para regiones y países seleccionados (1991 y 2004) 87
Cuadro 3.7 Gasto público en educación para países seleccionados de América Latina 89
Cuadro 3.8 Características de algunos programas de transferencias condicionadas en efectivo (TCE) para América Latina 96
Cuadro 3.9 Resultados de evaluaciones de un grupo seleccionado de programas para América Latina 97
Cuadro 3.10 Esquemas de incentivos a los maestros para países seleccionados de América Latina 100
Cuadro 3.11 Ausentismo laboral en educación para países seleccionados (2002-2003) 101

Cuadro 4.1 Indicadores de nutrición infantil y progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para regiones y países seleccionados 111
Cuadro 4.2 Indicadores de cobertura para países seleccionados (%) 113
Cuadro 4.3 Carga de la enfermedad: años de vida ajustados por discapacidad para América Latina y EEUU (2002) 114
Cuadro 4.4 Clasificación de los sistemas de salud de acuerdo a financiamiento y estructura organizacional 118
Cuadro 4.5 Gasto en salud para países seleccionados de América Latina 119
Cuadro 4.6 Restricciones de los sistemas de salud para países seleccionados de América Latina 120
Cuadro 4.7 Políticas farmacéuticas implementadas en países de América Latina 123

Cuadro 5.1 Duración del desempleo para países seleccionados de América Latina (1990-2001) 137
Cuadro 5.2 Desempleo por sexo, edad y escolaridad para países seleccionados de América Latina (%) 138
Cuadro 5.3 Descomposición del crecimiento anual del desempleo para países seleccionados de América Latina 138
Cuadro 5.4 Tasas de informalidad para países seleccionados de América Latina (%) 139
Cuadro 5.5 Tipos de intervención en el mercado laboral 144
Cuadro 5.6 Gasto en políticas activas y pasivas de mercado laboral en países seleccionados (% del PIB) 146
Cuadro 5.7 Resumen de estudios micro sobre políticas activas de mercado laboral 147
Cuadro 5.8 Evaluaciones de políticas de mercado laboral para países seleccionados de América Latina 149
Cuadro 5.9 Índices de regulaciones laborales para países seleccionados 154
Cuadro 5.10 Resultados de estudios nacionales sobre costos de despido para países seleccionados de América Latina 159

Cuadro 6.1 Clasificación de fuentes de agua y de instalaciones de saneamiento 167
Cuadro 6.2 Porcentaje de la población con acceso mejorado a saneamiento y a fuentes de agua para países seleccionados de América Latina (2004) 170
Cuadro 6.3 Cobertura del servicio de agua a través de conexión a red pública para países seleccionados de América Latina (%) 171
Cuadro 6.4 Cobertura del alcantarillado para países seleccionados de América Latina (%) 172
Cuadro 6.5 Acceso a agua en las áreas urbanas por quintiles para países seleccionados de América Latina (%) 173
Cuadro 6.6 Cambios en la cobertura de servicios de infraestructura por quintiles para países seleccionados de América Latina (%) 173
Cuadro 6.7 Efluentes de alcantarillado con algún grado de tratamiento para países seleccionados de América Latina (%) 177

Cuadro 7.1 Principales indicadores de las instituciones microfinancieras en América Latina 197
Cuadro 7.2 Indicadores de rentabilidad y eficiencia para América Latina (promedio 2002-2004) 199
Cuadro 7.3 Distribución de clientes de microcréditos por nivel de ingreso para instituciones seleccionadas de América Latina 202
Cuadro 7.4 Porcentaje de hogares con acceso a servicios financieros para países seleccionados de América Latina 202
Cuadro 7.5 Cobertura estimada de las instituciones de microfinanzas (IMF) para países seleccionados de América Latina 203
Cuadro 7.6 Proporción de los créditos totales por tipo de instituciones en los pobres (menos de USD 2 diarios) para países seleccionados 203
Cuadro 7.7 Evaluación de programas para microempresas para países seleccionados de América Latina 213
Cuadro 7.8 Distribución de la propiedad de la vivienda para países seleccionados de América Latina por quintil de ingreso (%) 221
Cuadro 7.9 Distribución de la riqueza inmobiliaria entre quintiles de ingresos para países seleccionados de América Latina 222
Cuadro 7.10 Costo de registrar una propiedad para regiones seleccionadas (2005) 223
Cuadro 7.11 Costo del registro de una propiedad para países seleccionados de América Latina (2005) 223

Cuadro 8.1 Cobertura de pensiones, dependencia demográfica y corresidencia de ancianos para países seleccionados de América Latina 232
Cuadro 8.2 Proporción de asalariados con contribuciones a la seguridad social para países seleccionados de América Latina (%) 235
Cuadro 8.3 Pobreza entre adultos en edad avanzada (65 años o más) para países seleccionados (%) 236
Cuadro 8.4 Porcentaje de contribuyentes y receptores del sistema de pensiones por quintil de ingreso per cápita familiar para Argentina (Gran Buenos Aires) 237
Cuadro 8.5 Porcentaje de receptores del sistema de pensiones por quintil de ingreso per cápita familiar para países seleccionados de América Latina 237
Cuadro 8.6 Fuente de ingresos en familias con adultos mayores de 65 años para Argentina (% del ingreso total) 238
Cuadro 8.7 Porcentaje de adultos con 65 años o más residiendo solos, con su pareja, o con parientes para países seleccionados de América Latina (2000) 244
Cuadro 8.8 Indicadores de envejecimiento poblacional para países seleccionados de América Latina (1960 y 2002) 245
Cuadro 8.9 Características de los sistemas de pensiones para países seleccionados de América Latina 251

Cuadro 9.1 Relación entre el gasto en salud y educación, y la volatilidad del PIB per cápita para países seleccionados de América Latina (1990-2005) 267
Cuadro 9.2 Relación entre el gasto en salud y educación, y el resultado fiscal para países seleccionados de América Latina (1990-2004) 270
Cuadro 9.3 Coeficiente de correlación entre el nivel de sostenibilidad fiscal y el gasto social para países seleccionados de América Latina (1990-2005) 273
Cuadro 9.4 Coeficiente de correlación entre el cambio en el nivel de sostenibilidad fiscal y el cambio en el nivel de gasto social para países seleccionados de América Latina (1990-2004) 273
Cuadro 9.5 Tasas impositivas para regiones seleccionadas (%) 276
Cuadro 9.6 Recaudación y productividad de los impuestos para regiones seleccionadas 276
Cuadro 9.7 Indicadores de disparidad del gasto público per cápita por gobierno subnacional para países seleccionados de América Latina (dólares de 2000) 289
Cuadro 9.8 Variación del índice de Theil del gasto público per cápita por gobierno subnacional para países seleccionados de América Latina 290
Cuadro 9.9 Interrelación entre la política fiscal y la política social 292

Índice de figuras

Figura 2.1 Relaciones de provisión y rendición de cuentas en la política social 54

Índice de recuadros

Recuadro 2.1 Vaso de Leche en Perú 57
Recuadro 2.2 Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH) en Argentina 59
Recuadro 2.3 Bono Solidario / Bono de Desarrollo Humano en Ecuador 60
Recuadro 2.4 Probecat-SICAT-Becate en México 61
Recuadro 2.5 Bolsa Familia en Brasil 66
Recuadro 2.6 Chile Solidario 68
Recuadro 2.7 Atención integrada a las enfermedades infantiles 69
Recuadro 2.8 Descentralización de la educación en América Latina 71
Recuadro 2.9 Incentivos por desempeño en servicios de salud reproductiva en Haití 74

Recuadro 3.1 Trabajo infantil en América Latina 91
Recuadro 3.2 Programa Educativo Integral para el municipio Calamarca en Bolivia 98
Recuadro 3.3 Bogotá: una gran escuela (Colombia) 102

Recuadro 4.1 Maternidad gratuita en Ecuador 125
Recuadro 4.2 Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo (PANFAR) en Perú 126
Recuadro 4.3 Atención Integral a la Niñez-Comunitario (AIN-C) en Honduras 127
Recuadro 4.4 Construyendo puentes entre la comunidad y los servicios de salud en Bolivia 128
Recuadro 4.5 Familias en Acción en Colombia 130

Recuadro 5.1 Dos anécdotas de informalidad 141
Recuadro 5.2 Programas para jóvenes: *Job Corps* y Jóvenes 151
Recuadro 5.3 Los seguros de desempleo en América Latina 155

Recuadro 6.1 Provisión de agua en el marco de programas productivos para la mujer rural en Argentina 175
Recuadro 6.2 La gestión integral de residuos sólidos en el municipio de Loja en Ecuador 179
Recuadro 6.3 Cochabamba y la privatización del servicio de agua 182
Recuadro 6.4 La privatización del agua y la mortalidad infantil en Buenos Aires, Argentina 183
Recuadro 6.5 La regionalización de la provisión de agua en Colombia y el aporte de la CAF 185
Recuadro 6.6 Tecnologías alternativas de saneamiento: el sanitario ecológico seco en México 186

Recuadro 7.1 Crecimiento de las microfinanzas en América Latina 198
Recuadro 7.2 Mecanismos de repago en las microfinanzas 201
Recuadro 7.3 El microfinanciamiento y el desarrollo comunitario 206
Recuadro 7.4 Las microfinanzas y la capacidad de generar empoderamiento 208
Recuadro 7.5 Principios Claves de las Microfinanzas 210
Recuadro 7.6 Experiencias de bancos estatales microfinancieros y sostenibles 212
Recuadro 7.7 Los Bancos de Tierras en Guatemala, El Salvador y Honduras 219

Recuadro 8.1 Tasas contributivas y condiciones para el retiro con derecho a pensiones en América Latina 233
Recuadro 8.2 Pensiones por invalidez 240
Recuadro 8.3 La reforma previsional y el mercado laboral en Argentina 241
Recuadro 8.4 Bono Solidario (Bonosol) en Bolivia 248
Recuadro 8.5 Fondo de Solidaridad Pensional en Colombia 250
Recuadro 8.6 Rentabilidad y cartera de los Fondos de Pensiones en América Latina 253

Recuadro 9.1 Gasto social y ciclo económico en América Latina 265
Recuadro 9.2 Análisis de la respuesta del gasto en educación y en salud ante cambios en la volatilidad macroeconómica 268
Recuadro 9.3 La contabilidad intergeneracional 280
Recuadro 9.4 La prociclicidad del gasto público provincial en Argentina 285
Recuadro 9.5 Participación fiscal de los gobiernos subnacionales 287
Recuadro 9.6 Descomposición de la variación de los gastos de los gobiernos subnacionales por tipo en Argentina y México 291

1

Estrategias para la generación de oportunidades en América Latina

Estrategias para la generación de oportunidades en América Latina

Introducción

A pesar de las mejoras logradas en algunos indicadores sociales durante las últimas décadas, uno de los principales desafíos que persiste en América Latina es la escasa movilidad social. Las oportunidades de progreso económico y social que tienen los habitantes de la región son limitadas, y sus niveles de vida y bienestar, tanto presentes como futuros, suelen estar determinados por sus condiciones iniciales así como por circunstancias que escapan a su control, tales como los antecedentes familiares, el grupo étnico/racial, o el país y la región de origen. No solo la movilidad social presente es limitada, lo es también la movilidad intergeneracional. Ello explica, por un lado, por qué persisten elevados niveles de pobreza en la región; y, por el otro, el hecho de que la distribución del ingreso sigue siendo la más desigual del mundo. El presente libro aborda los retos de la política social en términos de alivio a la pobreza y generación de oportunidades que permitan alcanzar una mayor movilidad social. Para cumplir estos objetivos, se plantea en primer lugar, procurar una visión integral entre la política económica y la política social, así como al interior de esta última; y en segundo lugar, mejorar la eficiencia de la política social.

Si bien el concepto de 'movilidad social' es amplio, en este libro dicho concepto se entiende como la capacidad de romper con las trampas de pobreza o círculos viciosos en los que los hogares quedan atrapados debido a la dificultad de acumular activos (físicos o humanos) que les permitan escapar de dicha condición (Cárdenas, 2006)[1]. En este sentido, América Latina cuenta con un menor grado de movilidad social, tanto presente como intergeneracional, en comparación con aquella registrada en países desarrollados. Por ejemplo, uno de los indicadores de movilidad social de largo plazo utilizado con mayor frecuencia en la literatura económica –el que ilustra la movilidad educativa intergeneracional– muestra que las oportunidades de progreso educativo que tienen los hijos con respecto a sus padres en los Estados Unidos son sustancialmente mayores a las de los latinoamericanos (ver Gráfico 1.1)[2].

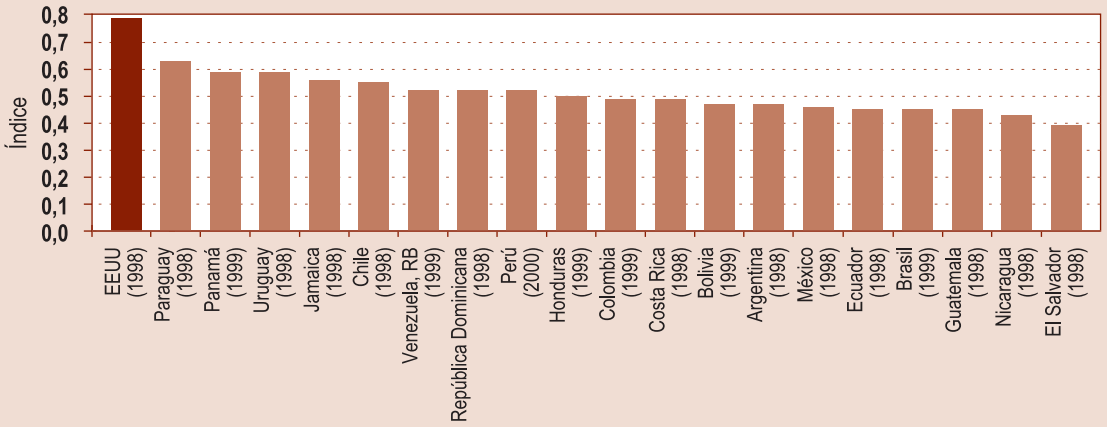
La carencia de oportunidades se refleja en los persistentes niveles de pobreza en la región. De hecho, uno de cada diez latinoamericanos vive con menos de un dólar por día, mientras que aproximadamente uno de cada cuatro lo hace con menos de dos dólares diarios, situación que no ha cambiado significativamente en los últimos veinticinco años. El Cuadro 1.1 muestra una caracterización de las familias más pobres en América Latina en comparación con aquellas situadas al tope de la distribución de ingresos en sus respectivos países. Las familias más pobres son frecuentemente más numerosas, es decir, suele haber un individuo más por hogar que en las familias con ingresos superiores. Además, dichas familias cuentan con un número mayor de niños y tienen jefes de hogar más jóvenes, lo que redunda en un elevado ratio de dependencia económica (miembros del hogar como porcentaje de trabajadores que perciben ingresos). Por otra parte, las familias con menos recursos tienen un menor nivel educativo promedio (sus miembros cursan, en promedio, menos de la mitad de los años que cursan los integrantes de los hogares más ricos) y una mayor cantidad de sus hijos suele quedar fuera del sistema escolar (en particular, del secun-

1 Las visiones modernas de la problemática social consideran con interés la persistencia en el tiempo de la exclusión y la desigualdad, siendo estas percibidas como un fenómeno multidimensional que requiere una visión dinámica y constante para su solución (Marcel, 2007). Estos enfoques adoptan una perspectiva en donde la movilidad social juega un rol fundamental para el progreso social, no solo en términos de retribución al mérito o a las capacidades individuales, sino también como forma de superar barreras sociales y culturales.

2 Es difícil documentar la movilidad social de individuos de una misma generación, en gran parte debido a la ausencia de información que documente la evolución de ingresos de una familia a lo largo del tiempo en la mayoría de los países latinoamericanos, y a que incluso dicha información suele ser imperfecta, dado que los ingresos de una familia en un momento del tiempo pueden estar afectados por *shocks* transitorios (Behrman *et al*., 2001). De todas maneras, un reflejo de las pocas oportunidades de movilidad social que existen en América Latina es que dicha región es, desde hace tiempo, la más desigual del mundo, y que, incluso, esta tendencia se ha exacerbado con el tiempo.

dario y el terciario). Asimismo, las familias más pobres cuentan con un grado mayor de hacinamiento, y tienen un menor acceso a bienes y servicios básicos, tales como agua en la propiedad (75% entre las más pobres *versus* 92% entre las familias de mayor ingreso), alcantarillado público (35% para el quintil más pobre, 77% para el más rico), energía eléctrica y líneas telefónicas. Al ilustrar las necesidades y el grado de exclusión que afrontan las familias más pobres, este cuadro sugiere que dichas familias deben ser el objetivo principal de la política social.

Gráfico 1.1
Índice de movilidad educativa intergeneracional para países de América Latina y EEUU (1998-2000)[a/]



[a/] El índice se computa como 1 menos la correlación entre hermanos de la brecha de escolaridad, entendida esta como el desvío en los años de educación de un individuo respecto a los años que deberían tener dada su edad. Una mayor correlación entre hermanos en su respectiva brecha de escolaridad sugiere que una mayor porción del logro educativo de dichos individuos proviene de antecedentes familiares.

Fuente: elaboración propia con base en Behrman *et al.* (2001).

Cuadro 1.1 Caracterización de los hogares por quintiles de ingreso familiar per cápita en América Latina (2001–2005)

Características	Quintil de ingreso familiar per cápita					Promedio
	1 (menor)	2	3	4	5 (mayor)	
Miembros del hogar	4,30	4,30	3,87	3,61	3,13	3,77
Niños menores de 12 años	1,65	1,62	1,51	1,36	1,23	1,47
Miembros del hogar / trabajadores asalariados	3,29	2,26	1,89	1,66	1,45	1,88
Edad promedio en el hogar	24,49	26,16	29,12	30,93	33,56	28,85
Años de educación (promedio adultos)	4,89	5,56	6,56	7,92	11,19	7,56
Matriculación neta primaria (% niños en edad primaria)	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	0,97
Matriculación neta secundaria (% niños en edad secundaria)	0,42	0,54	0,64	0,73	0,87	0,61
Matriculación neta terciaria (% jóvenes en edad terciaria)	0,07	0,07	0,11	0,19	0,43	0,18
Número de personas por habitación en el hogar	1,80	1,71	1,43	1,18	0,82	1,34
Acceso a agua en la propiedad	0,77	0,83	0,87	0,90	0,94	0,87
Acceso a alcantarillado público	0,36	0,45	0,55	0,65	0,78	0,58
Inodoro conectado a alcantarillado o fosa séptica	0,45	0,54	0,64	0,74	0,84	0,66
Acceso a energía eléctrica	0,86	0,90	0,93	0,95	0,98	0,93
Línea telefónica fija	0,25	0,34	0,44	0,58	0,75	0,49

Fuente: elaboración propia con base en CEDLAS (2007).

Los costos económicos y políticos de esta problemática son hoy claros y se reflejan en el crecimiento del sector informal, las trampas de pobreza, la polarización económica, la escasa cohesión social, así como en las mayores demandas de actores previamente excluidos en términos de participación ciudadana, respeto de sus derechos fundamentales, acceso a servicios básicos y oportunidades que les permitan una mayor movilidad y superación social. Estas carencias afectan particularmente a determinados grupos de la sociedad –caracterizados por diferencias de género, edad o etnia, entre otras–, que son muchas veces relegados a posiciones subordinadas dentro de la misma, o son discriminados o carecen de participación política relevante[3]. Lo anterior, sin duda, erosiona el grado de cohesión social que existe entre los habitantes, factor fundamental para un desarrollo inclusivo de la sociedad[4].

En este libro se considera que el problema fundamental de la región es el siguiente: una persona que nace pobre tiene escasas oportunidades para su superación y movilidad social a lo largo de su existencia. Los otros aspectos de la problemática social antes señalados –especialmente aquellos que cubren consideraciones no económicas– si bien no son abordados con profundidad en esta publicación, son tomados en cuenta de forma transversal.

Por otra parte, esta publicación se centra, principalmente, en las políticas sociales que apuntan a dotar de capacidades y generar mayores oportunidades de superación social para la población de escasos recursos. Sin embargo, es importante reconocer que existe un conjunto de políticas sociales, tales como las transferencias de efectivo, que buscan resolver problemas inmediatos de familias sumergidas en la pobreza extrema. Si bien las políticas de generación de oportunidades posiblemente no sean suficientes para corregir todos los problemas de pobreza y desigualdad crónica que existen en la región, e independientemente de que exista un conjunto de políticas de transferencias que persigan este último fin, ello no excluye la necesidad de dotar a la población actual y a las generaciones futuras de capacidades para alcanzar un incremento sostenido en sus niveles de vida.

Las políticas públicas que persigan el objetivo de una mayor movilidad social, especialmente de los segmentos menos favorecidos de la población, deben focalizarse en la generación de empleos de calidad, definida como la oferta de salarios acordes con las características productivas de los trabajadores y las empresas; en la dotación de capacidades para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza; en un mayor acceso para todos de los servicios básicos (educación, agua, salud); en la posibilidad de acumular activos físicos para romper con las trampas de pobreza (capital, tierra, vivienda); y en una mayor cobertura pensional en la vejez, la cual reduzca la dependencia económica en generaciones más jóvenes, entre otros objetivos. Asimismo, es deseable que estos objetivos tomen en cuenta los contextos –complejos y cambiantes– de cada país, y se complementen con otras intervenciones específicas.

Independientemente de que se considere la provisión de servicios básicos sociales como un derecho al que deben aspirar todos los ciudadanos, es necesario apuntar hacia una mayor cobertura de servicios de calidad que no discrimine a ningún grupo de la sociedad y que, efectivamente, llegue a los más necesitados.

Ciertamente existen varias opciones –no excluyentes entre sí– para alcanzar una mayor movilidad social. En primer lugar, es de esperar que el crecimiento económico incremente las oportunidades de conseguir empleos de mayor remuneración y calidad, y de invertir en proyectos productivos rentables. Si bien se reconoce que el crecimiento económico es esencial para incrementar los niveles de vida de la población en el largo plazo, esto no es necesariamente cierto en el corto plazo, lo cual justifica la necesidad de contar con políticas públicas que persigan dicho fin.

3 Un ejemplo de esta situación es el de los indígenas de pueblos originarios, que en la mayoría de los países sufren exclusión social y discriminación en mayor medida que otros grupos de la población (CEPAL, 2007a). Las prácticas de exclusión contra distintos grupos sociales fracturan la identidad de una sociedad y afectan el sentido de pertenencia a ella por parte de quienes son discriminados. Esta consideración debe siempre figurar en la agenda de los hacedores de política, en la medida en que se busque una mayor participación de grupos históricamente excluidos.

4 Es importante señalar que no existe unanimidad en el concepto de 'cohesión social', sin embargo, la mayoría de las definiciones se refiere en menor o mayor medida a los mecanismos que integran a los individuos y grupos en la dinámica social, y al sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos (CEPAL, 2007a).

Precisamente, una segunda opción para dotar de capacidades a la población es a través de un incremento del gasto e intervención social focalizado en los sectores más necesitados. Si bien en muchos países sería deseable un mayor nivel de gasto social así como una mayor presencia del Estado que garantice la dotación de capacidades de sectores vulnerables, estas prescripciones de política están condicionadas por las posibles restricciones que existan en materia de recursos públicos y sostenibilidad fiscal en cada uno de los casos.

Una tercera opción, y donde hay un claro espacio de mejora en todos los países, es en el logro de una mayor efectividad y eficiencia en la intervención pública. Esto es particularmente relevante debido a que las políticas sociales no han sido del todo eficaces, especialmente en lo que respecta a la generación de oportunidades de progreso económico para la población excluida y con necesidades básicas insatisfechas. Independientemente de la necesidad de alcanzar mayores niveles de crecimiento y del hecho de que en algunos países exista una necesidad de expandir el alcance de las intervenciones sociales, este libro rescata la importancia de incrementar el impacto, y mejorar la eficiencia y la focalización de dichas intervenciones en los sectores más necesitados.

Asimismo, es importante que la política social sea parte integral de la política pública en general, y que tome en cuenta la natural interrelación entre las partes que la componen. Lo primero se refiere a que se debe evitar considerar a la política social como un cajón aparte o un residuo compensatorio del resto de la política económica. Lo segundo establece considerar a la política social como un todo, reduciendo las acciones puntuales y erráticas, la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras y la superposición de programas. Lo anterior implica una unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes, según servicios prestados o beneficiarios. La integralidad de la política y su eficiencia son ideas estrechamente vinculadas ya que, en sentido general, la intervención global del Estado en la sociedad puede hacerse más eficiente en la medida en que haya mayor coordinación entre sus diversas partes.

Parte del proceso de innovación en la política pública en general, y en la política social específicamente, radica en el diseño de los mecanismos de implementación de dicha política que puedan servir para facilitar su efectividad. La ineficacia de la política social puede deberse a diversos motivos: gasto social poco progresivo y mal focalizado, fallas en la gestión y diseño de los distintos programas, descoordinación entre los distintos niveles de gobierno, mecanismos frágiles de rendición de cuentas, instituciones débiles o poco preparadas, entre otros. A lo anterior se suma la escasa consideración que la política social ha puesto a los incentivos individuales (beneficiarios, proveedores) así como a la respuesta de los mercados.

En lo que resta de este capítulo introductorio se presentan con mayor detalle los hechos estilizados que caracterizan la problemática social de la región, en términos de escasez de oportunidades para la movilidad social. Seguidamente, se discuten las distintas opciones de política que están disponibles para la generación de oportunidades; se plantea la necesidad de lograr una mayor efectividad y eficiencia de la intervención social; y se resalta la importancia de que la política social alcance una mayor articulación con el resto de la política pública. A manera de conclusión, se presenta un breve resumen de los capítulos que componen este libro.

Movilidad social y generación de oportunidades

La mejora en los indicadores sociales, como por ejemplo un mayor acceso a servicios básicos de calidad, sin duda constituye un mecanismo para lograr un mayor bienestar de la sociedad y mayores posibilidades de progreso social. En este sentido, el punto de partida es el diagnóstico del desempeño de América Latina en materia de movilidad social y generación de oportunidades, con especial énfasis en la población de escasos recursos. Cabe aclarar que esta sección pretende abordar en forma general esta problemática desde distintos ángulos, y que un análisis exhaustivo de cada área se desarrollará en los distintos capítulos que siguen.

Es escasa la evidencia que se tiene sobre las desigualdades de oportunidades y las posibilidades de movilidad social en la región, y esto se debe principalmente a la ausencia de información longitudinal sobre el avance en el estatus económico de las distintas generaciones de una misma familia. Sin embargo, el fenómeno de la movilidad social se puede aproximar a través del progreso en los niveles de educación

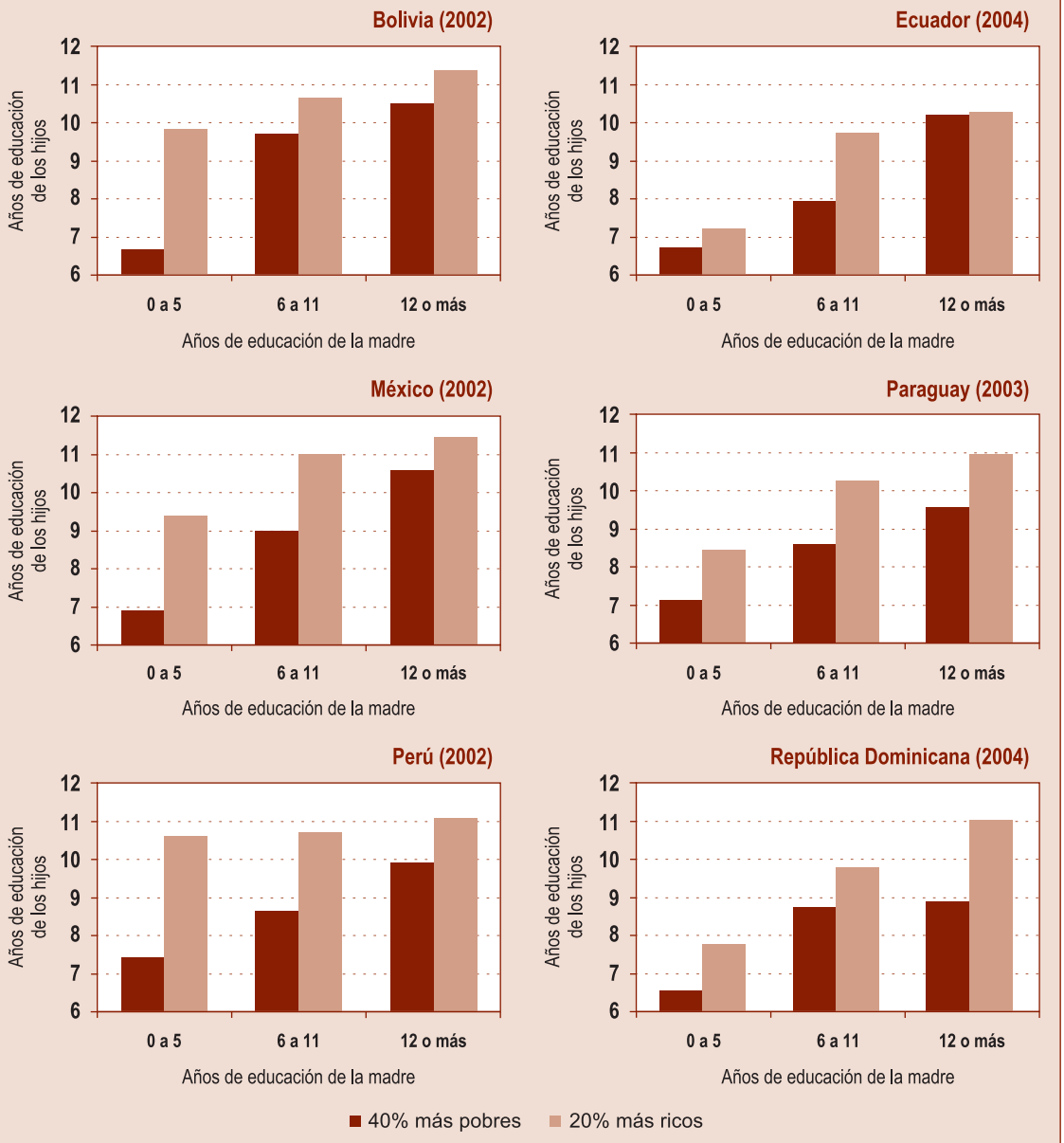


Gráfico 1.2
Relación entre la educación de la madre y los hijos para países seleccionados de América Latina

Nota: para el cálculo de la educación de los hijos se consideran adolescentes entre 16 y 20 años.
Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

de los hijos respecto de sus padres[5]. Por ejemplo, se ha encontrado que la correlación de ingresos entre padres e hijos en Brasil y Perú es cercana a 0,6; cifra sustancialmente mayor a la de países desarrollados[6].

Para ilustrar aun más la escasa movilidad intergeneracional en la región, el Gráfico 1.2 muestra la experiencia de la movilidad educativa en seis países de la región (Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y

5 Mayores posibilidades de movilidad social están asociadas con una menor correlación entre los niveles de educación de los hijos respecto de sus padres.

6 Esta correlación se compara con estimaciones de 0,4 para Estados Unidos y 0,3 para Suecia (Bjorklund y Jantti, 1997; Grawe, 2001; Ferreira y Veloso, 2004). Se ha encontrado además que la probabilidad de que un hijo de padres provenientes del quintil de ingresos más bajos en Brasil permanezca en dicho quintil es del 35%, mientras que el 61% de ellos no superaría los dos primeros quintiles (Ferreira y Veloso, 2004).

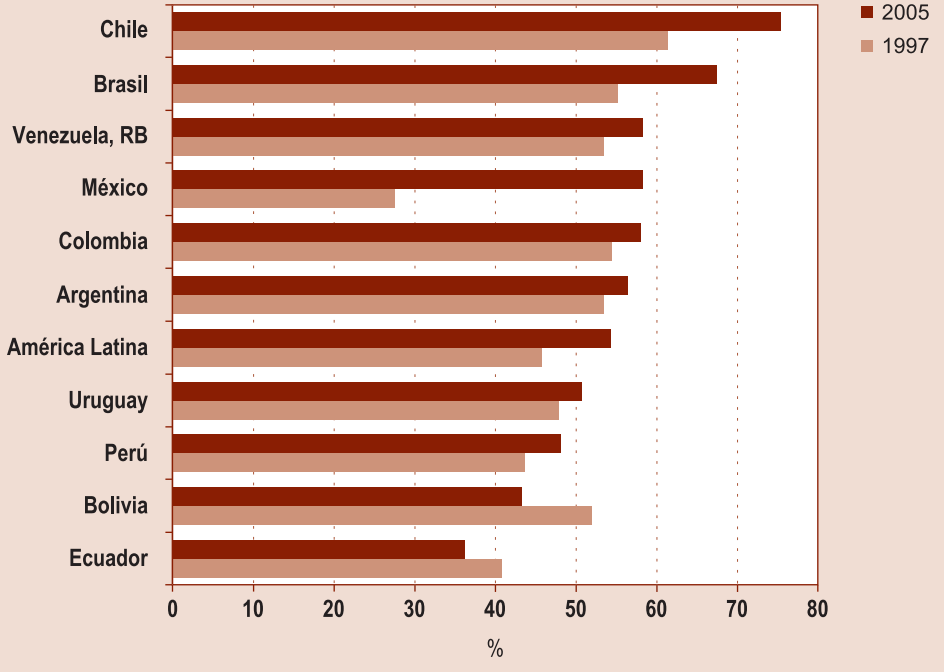
República Dominicana). Si bien es cierto que la expansión de la matrícula escolar ha provocado que, con el correr de los años, el nivel educativo de los hijos supere al de sus padres, existen diferencias significativas en las posibilidades de alcanzar niveles relativamente más altos de educación, dependiendo del grado educativo de la madre y de la situación económica del hogar.

Una de las principales conclusiones de este tipo de análisis es que las posibilidades de que los hijos puedan progresar en términos de años de escolaridad son mayores cuanto mayor sea el nivel educativo de sus padres (de la madre, en este caso) y cuanto mayor sea el estatus económico del hogar. Por ejemplo, los adolescentes bolivianos entre 16 y 20 años, provenientes de hogares pobres y cuyas madres no superan los cinco años de educación, no suelen alcanzar más de siete años de escolaridad, mientras que sus contrapartes de familias ricas, y con madres que completaron la educación media, llegan a completar en promedio 11 años de educación. Los diferenciales por antecedentes educativos familiares suelen ser incluso mayores entre familias más pobres que entre las que se ubican en niveles de ingreso alto, como muestran los casos de Bolivia, México y Perú.

Igualmente, las encuestas de opinión pública señalan que las oportunidades de progreso de los habitantes de la región son muy limitadas. Si bien existe un mayor optimismo en años recientes sobre las posibilidades de progreso intergeneracional, aún hoy casi la mitad de la población de la región no cree que sus hijos vayan a tener un mejor nivel de vida que el de ellos (ver Gráfico 1.3). Mientras se registra un optimismo elevado y creciente sobre las perspectivas futuras en países como Brasil, Chile y México, en otros casos –como los de Bolivia y Ecuador– las percepciones sobre las posibilidades de progreso de sus hijos son bajas e incluso menores que hace diez años[7].

El principal motor de la movilidad social es la acumulación de capital humano (educación, salud, nutrición), que permite incrementar la capacidad potencial para generar ingresos en el futuro. De hecho, existe consenso en que la educación es el principal determinante de los ingresos individuales,

Gráfico 1.3
Porcentaje de la población que cree que sus hijos vivirán mejor que ellos para países seleccionados de América Latina (1997 y 2005)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (1997 y 2005).

7 Un mayor pesimismo en estos países puede explicarse, en parte, por la elevada inestabilidad política e institucional que los ha caracterizado en los últimos años.

y de que el éxito en el mercado laboral depende, en gran medida, del acceso a una educación de calidad. Como se ha ilustrado, las familias cuyos jefes de hogar tienen poca educación suelen ser pobres y, por ende, no invierten lo suficiente en la educación de sus hijos, perpetuándose la pobreza y marginalidad por generaciones.

Como se aprecia en el Cuadro 1.2, América Latina ha hecho un esfuerzo importante por incrementar la cobertura educativa en el nivel inicial, que ya está cerca del 100% de matriculación neta, tal como sucede en países avanzados. Avances similares, aunque de menor magnitud, se han registrado en términos de cobertura de educación media. Sin embargo, aún quedan pendientes dos dimensiones importantes en materia de educación. Por un lado, la cobertura de la educación superior es exigua, en torno al 23%, la mitad de los niveles registrados en Europa y Asia Central, y una tercera parte de las tasas correspondientes a los Estados Unidos. Por otra parte, aunque se ha avanzado sustancialmente en cobertura en el nivel inicial y medio, la calidad de la educación dista de ser la ideal. Dos indicadores de calidad educativa, a saber, la tasa de repitencia y el número de estudiantes por maestro, ilustran esta situación (ver Cuadro 1.2).

Hoy en día, América Latina cuenta con la tasa de repitencia primaria más alta del mundo, ubicada en el orden del 11,4%. Asimismo, con un promedio de 25 alumnos por profesor, América Latina está lejos del promedio de 15 estudiantes por maestro de Estados Unidos y la Unión Europea. Las pruebas estandarizadas de conocimiento para los estudiantes de los pocos países latinoamericanos que han participado en dichas muestras también indican un desempeño pobre en relación a los países desarrollados o al Este Asiático (PREAL, 2006).

Adicionalmente, la salud es otro componente clave del capital humano. Siguiendo la tendencia mundial, la región ha registrado importantes avances en materia de esperanza de vida y disminución de la mortalidad infantil (ver Cuadro 1.3, p. 26). En ambos indicadores, América Latina se ha acercado a la situación de los países avanzados (Estados Unidos, Unión Europea), aunque todavía queda mucho por mejorar con respecto a las principales economías del mundo. Cabe destacar además la erradicación de enfermedades mortales –como la viruela–, los avances en la cobertura de vacunaciones, la atención prenatal y posnatal. Al mismo tiempo, se ha observado en la región una reaparición de enfermedades que se consideraban erradicadas, como la malaria y la tuberculosis.

Por otro lado, la movilidad social se materializa principalmente en el mercado laboral. En las familias pobres latinoamericanas, la participación de los ingresos laborales constituye el principal componente del presupuesto familiar. Estos ingresos suelen estar determinados por la acumulación de activos productivos físicos y humanos, la productividad laboral, y el funcionamiento general de los mercados laborales. Uno de los principales hechos estilizados de la región es que los mercados laborales no ofrecen trabajos estables y de calidad a gran parte de la población, ni remuneraciones que les permitan sostener niveles de vida dignos. Aun cuando la baja

Cuadro 1.2 Indicadores educativos por regiones (1999-2004)[a/]

Región	Matriculación neta, primaria (%)	Matriculación bruta, primaria (%)	Matriculación bruta, secundaria (%)	Matriculación bruta, terciaria (%)	Tasa de repitencia, primaria (%)	Estudiantes por maestro, primaria
África Subsahariana	64,1	85,8	27,4	5,1	10,2	46,2
América Latina y Caribe	94,6	122,6	83,6	23,1	11,4	25,3
Asia del Este y Pacífico	–	113,2	63,9	12,7	1,6	21,8
Asia del Sur	84,0	99,2	47,1	9,9	4,7	41,2
EEUU	94,5	100,4	94,3	75,1	–	15,1
Europa y Asia Central	–	101,7	91,5	47,1	0,9	17,3
Medio Oriente y Norte de África	87,4	99,4	68,5	22,2	7,9	24,6
Unión Europea	99,3	104,6	106,6	53,9	2,2	14,7

[a/] Valores promedio del período 1999–2004.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2006a).

Cuadro 1.3 Indicadores de salud para regiones por décadas (1960–2004)[a/]

	1960–1970	1970–1980	1980–1990	1990–2000	2000–2004
Esperanza de vida (años)					
África Subsahariana	41,8	45,8	48,9	48,2	46,0
América Latina y Caribe	57,6	61,7	65,9	69,3	71,7
Asia del Este y Pacífico	49,4	60,8	65,7	67,8	69,6
Asia del Sur	45,5	50,3	55,4	60,2	63,1
EEUU	70,2	72,2	74,5	75,8	77,2
Medio Oriente y África del Norte	48,7	54,3	60,5	65,8	68,8
Unión Europea	70,0	72,0	74,7	77,0	78,9
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)					
África Subsahariana	163,9	141,8	115,9	109,7	101,9
América Latina y Caribe	102,5	86,2	57,4	39,3	28,1
Asia del Este y Pacífico	122,2	75,0	51,1	41,7	32,0
Asia del Sur	147,9	129,9	101,7	75,8	67,2
EEUU	24,0	16,4	10,8	7,9	6,9
Medio Oriente y África del Norte	162,9	132,1	85,4	58,4	46,9
Unión Europea	31,1	19,6	9,5	5,9	4,3

[a/] Valores promedio por década.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2006a).

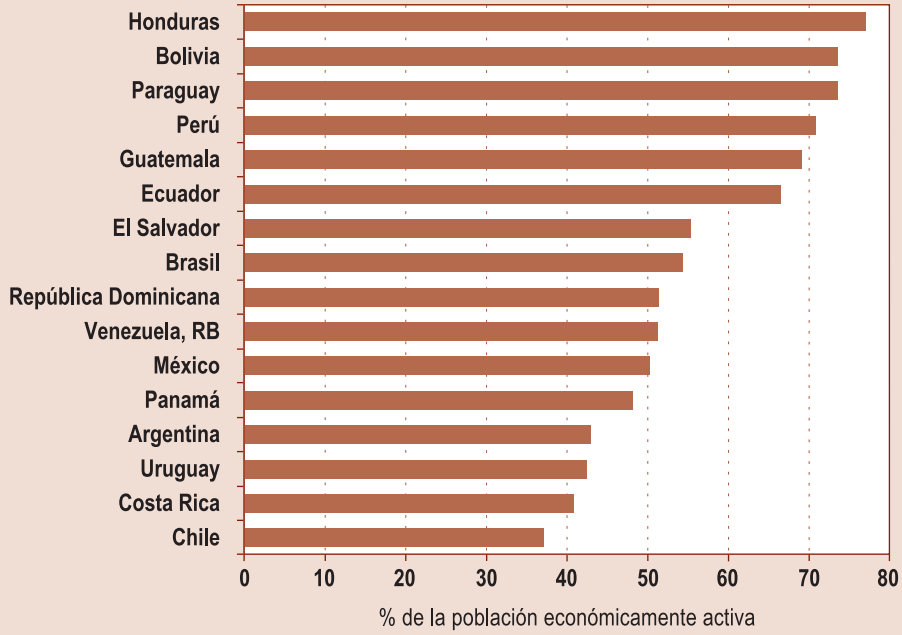
productividad laboral es uno de los principales determinantes de los salarios bajos persistentes en la región (Banco Mundial, 2005a), existe una visión alternativa que le asigna una mayor importancia a la predominancia de mercados segmentados (Heckman y Pagés, 2004). Bajo este punto de vista, las diferencias salariales entre trabajadores con similares características se deben también a barreras en la movilidad ocupacional, sectorial y regional; y al pobre funcionamiento de las instituciones laborales (sindicatos, salarios mínimos y otras regulaciones laborales).

En la región persisten altos niveles de desempleo, producto de bajas tasas de creación de empleo aun en épocas de alto crecimiento económico, bajas tasas de inversión doméstica, altas tasas de desocupación estructural, y un incremento en la duración promedio del desempleo. En efecto, el desempleo en la región pasó de rondar el 6%, hacia finales de los ochenta, a niveles superiores al 9%, a principios del año 2000. Por su parte, el subempleo se ha mantenido elevado en la región, observándose casos en los que cerca de un tercio de la población ocupada se encuentra subempleada (BID, 2004).

De otro lado, y más allá de la definición utilizada (trabajadores sin contrato laboral ni aportes a la seguridad social, cuentapropistas, y trabajadores en pequeñas y microempresas, entre otras), la región muestra una situación de informalidad laboral importante. Se ha documentado que los trabajadores asalariados informales suelen percibir ingresos sustancialmente menores que los asalariados que trabajan en empresas formales, en particular cuando la comparación se remite a trabajos menos remunerados, situación que exacerba las brechas de ingreso al interior de los países[8]. Se estima que el tamaño de la economía informal ronda el 35% del PIB de la región (Banco Mundial y CFI, 2006). En países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú, la informalidad laboral supera el 60% de la población económicamente activa, e incluso en los países con mayores niveles de ingreso per cápita promedio –como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay–, las tasas de informalidad oscilan entre un 35% y un 45% (ver Gráfico 1.4).

8 Por ejemplo, en Argentina, los trabajadores asalariados informales ganan entre un 45% y un 53% menos que los asalariados formales, mientras que en Bolivia esta brecha de menores salarios oscila entre un 60% y un 68% (Banco Mundial, 2007a).

Gráfico 1.4
Informalidad para países seleccionados de América Latina (2004)[a/]



[a/] Se refiere a trabajadores asalariados en PyMEs, cuentapropistas no profesionales y trabajadores no remunerados.
Fuente: elaboración propia con base en CEDLAS (2007).

Igualmente, se ha encontrado que la probabilidad de que un trabajador desempleado se transforme en un trabajador informal, en países como Argentina o México, es dos o tres veces mayor a que se convierta en un trabajador formal (Banco Mundial, 2000). En efecto, durante la década de los noventa, siete de cada diez nuevos empleos fueron generados en la economía informal (OIT, 2003), hecho que se profundiza en contextos recesivos (Mandelman y Montes Rojas, 2007).

Otro problema que enfrentan los trabajadores informales es la falta de cobertura de seguridad social, pensiones y demás redes de protección social, lo cual los deja desprotegidos ante caídas imprevistas en los ingresos laborales (desempleo, accidentes, enfermedades, retiro involuntario). De esta manera, corren el riesgo de caer en situación de pobreza ante la aparición de dichos eventos. En caso de despido, gran parte de estos trabajadores no tienen, pues, derecho a percibir indemnizaciones, establecidas en la mayoría de los países de la región como principal mecanismo de protección contra el desempleo.

Esto puede traer graves consecuencias a largo plazo en lo que respecta al progreso económico de dichas familias. Por ejemplo, existe evidencia para América Latina de que la volatilidad económica acarrea efectos negativos sobre la acumulación de capital humano. Ante *shocks* negativos, las familias de menores ingresos sin cobertura se ven forzadas a retirar a sus hijos del sistema educativo, bien sea porque no tienen recursos para costear los gastos o porque necesitan el ingreso que ellos les darían en el mercado laboral (Behrman *et al*., 1998).

El acceso al agua potable, saneamiento público, y otros bienes y servicios básicos es indispensable para mejorar la calidad de vida de la población y sus perspectivas de progreso social. En América Latina, entre 1990 y 2002, se han registrado avances importantes en el acceso al agua potable de un 82% a un 89%, y al saneamiento mejorado de un 68% a un 75%. Ello va frecuentemente de la mano con la mejora en la higiene, la disminución de focos infecciosos y parasitarios, y la reducción en la mortalidad infantil (ver Cuadro 1.4, p. 28). No obstante, la cobertura de estos servicios dista de ser universal y homogénea en la región, incluso en algunos países latinoamericanos han reaparecido enfermedades como el cólera, típico de sociedades con problemas básicos de acceso a agua y saneamiento.

Cuadro 1.4 Hogares con acceso a agua potable y saneamiento por regiones (1990 y 2002)

Región	Agua potable (% de hogares)		Saneamiento mejorado (% de hogares)	
	1990	2002	1990	2002
África Subsahariana	48,8	58,2	32,2	36,0
América Latina y Caribe	82,2	88,9	68,0	74,5
Asia del Este y Pacífico	71,0	77,6	29,7	48,7
Asia del Sur	69,8	83,8	16,5	34,6
EEUU	100,0	100,0	100,0	100,0
Medio Oriente y África del Norte	87,1	87,8	69,2	74,7

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2006a).

La movilidad social no se alcanza exclusivamente a través de la acumulación de capital humano, existen también otros canales que ayudan a lograrlo, tales como el acceso al crédito para encarar emprendimientos productivos, la adquisición de capital físico o de una vivienda.

Sin embargo, los sectores de escasos recursos enfrentan dificultades de acceso al crédito por contar con trayectorias inestables de empleo e ingresos, escasa capacidad de ahorro y ausencia de colaterales. Esta situación no les permitiría invertir en emprendimientos productivos rentables o financiar la adquisición de activos, y así escapar de las trampas de pobreza en que se encuentran (Galor y Zeira, 1993). Los niveles de acceso a cualquier tipo de crédito y, en particular, al crédito bancario en la región, son bajos, incluso en comparación con otros países en desarrollo, tal como lo muestra el Cuadro 1.5.

El acceso al financiamiento es clave para el desarrollo económico, puesto que permite que proyectos rentables puedan ser llevados a cabo aun cuando no es posible disponer de los recursos totales de inversión. En este sentido, es importante fomentar prácticas

Cuadro 1.5 Acceso al crédito para países seleccionados (%)

País	Área	Todo tipo de crédito		Crédito bancario	
		% de familias no pobres	% de familias pobres	% de familias no pobres	% de familias pobres
Bolivia (2002)	Urbana	17,5	9,5	3,5	1,8
	Rural	9,7	5,4	1,0	0,4
Guatemala (2000)	Urbana	26,1	9,4	5,9	0,9
	Rural	16,3	16,0	2,5	2,1
México (2002)	Urbana	–	21,3	–	1,1
	Rural	–	17,9	–	3,1
Perú (1994)	Urbana	–	14,7	–	0,4
	Rural	–	14,7	–	0,0
República Dominicana (2004)	Urbana	27,7	15,1	12,6	4,9
	Rural	22,3	14,3	6,5	1,4
Costa de Marfil (1988)	Urbana	–	40,0	–	1,8
	Rural	–	37,3	–	2,6
India (2004)	Urbana	–	69,9	–	3,6
	Rural	–	68,0	–	4,4
Indonesia (2000)	Urbana	–	19,4	–	7,9
	Rural	–	11,9	–	4,0

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares y Banerjee y Duflo (2006a).

como el microcrédito solidario –donde los miembros de una misma comunidad son corresponsables por el pago del financiamiento–, permitiendo a los más necesitados acceder a los fondos necesarios para llevar a cabo sus microemprendimientos. La penetración del microcrédito en países como la India es notable, motivo por el cual poseen indicadores de acceso al crédito muy superiores a los de cualquier país latinoamericano. De igual modo, es crucial el rol de instituciones microfinancieras de crédito individual así como de crédito para pequeñas y medianas empresas.

Otro de los activos clave, especialmente en áreas rurales, es el acceso a la tierra. Si bien muchos países latinoamericanos poseen importantes ventajas comparativas en el sector agrícola, las tierras no son explotadas en todo su potencial. Esto se debe, en gran parte, a la desigual distribución de la tierra en la región, una de las peores en el mundo. No solo la propiedad de la tierra está concentrada en pocas manos, sino que el mercado de arrendamiento de tierras está muy poco desarrollado en la región, lo cual impide una mejor utilización del recurso (ver Cuadro 1.6). Asimismo, la productividad de la tierra trabajada depende muchas veces del acceso al agua y a los sistemas de irrigación, fertilizantes, entre otros, los cuales suelen estar fuera del alcance de las familias de bajos recursos localizadas en áreas remotas.

En muchos países de la región existe, además, un problema importante de falta de titulación de tierras, lo cual repercute seriamente en los derechos de propiedad, sin los cuales no puede disponerse libremente del activo para su venta ni su uso como colateral de crédito[9]. Lo mismo sucede con la vivienda, principal activo de la mayoría de las familias: existe un número importante de familias en situación de tenencia irregular de viviendas y sin título de propiedad, especialmente entre las más pobres (ver Cuadro 1.7).

Por otra parte, y dado que la característica principal de los sistemas de pensiones de la región es su financiamiento a través de la nómina laboral, las bajas contribuciones derivan en la falta de cobertura pensional al momento del retiro del trabajador del mercado laboral, lo que incrementa la probabilidad de caer en situación de pobreza durante su vejez. Si bien se han registrado ciertos avances en términos de acceso a pensiones en la vejez en algunos países (Colombia, Costa Rica, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela), estos representan más la excepción que la regla; y en cual-

Cuadro 1.6 Estructura de la tenencia de tierras por regiones

Región	Gini de tenencia de tierras	Tierras trabajadas (%)	Arrendatarios (%)
América Latina	0,83	20,4	3,6
Asia	0,52	99,5	2,8
EEUU	0,75	52,1	11,6
Europa	0,64	65,6	23,3

Fuente: CAF (2004a).

Cuadro 1.7 Porcentaje de familias con vivienda propia con título debidamente registrado para países seleccionados de América Latina

País	Quintil de ingreso familiar per cápita					Promedio
	1 (menor)	2	3	4	5 (mayor)	
Guatemala (2000)	25,3	29,8	37,6	39,2	51,5	35,9
Haití (2001)	41,4	48,0	47,6	50,6	64,4	49,3
México (2002)	64,1	83,1	90,2	93,9	96,1	84,9
Nicaragua (2001)	49,8	62,7	57,9	61,9	72,0	60,9

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

9 Por ejemplo, alrededor del 60% de los campesinos en Chile, Colombia, Honduras y Paraguay no poseen títulos legales de la tierra que ocupan (López y Valdés, 2000).

Cuadro 1.8 Cobertura de pensiones y dependencia demográfica por década para países seleccionados de América Latina

País	Cobertura de pensiones (adultos de 65 años o más)		Ratio de dependencia demográfica [a/]		Adultos de 65 años o más, residiendo:		
					Solos	Solo con su pareja	Con parientes
	1990–2000	2000–2004	1960–1970	2000–2004		2000–2004 [b/]	
Argentina	76,1	68,7	8,7	16,0	20,5	31,4	48,1
Brasil	84,0	86,3	6,1	8,7	–	–	–
Chile	67,2	66,0	8,6	11,5	–	–	–
Colombia	15,0	18,6	6,1	7,8	–	–	–
Costa Rica	32,6	36,9	9,3	8,6	9,5	17,5	73,0
Ecuador	19,8	14,9	9,1	8,9	10,8	17,9	71,3
El Salvador	12,8	14,7	5,1	8,7	10,7	9,4	79,9
Guatemala	13,7	11,2	5,1	8,0	7,4	13,1	79,5
México	17,6	18,9	9,1	8,0	10,9	21,9	67,2
Panamá	38,1	42,6	8,2	9,0	12,8	16,1	71,1
Paraguay	17,4	16,7	12,2	6,2	9,0	13,7	77,3
Perú	30,7	26,6	6,5	8,1	6,1	10,0	83,9
República Dominicana	–	11,7	6,0	6,3	11,7	11,1	77,2
Uruguay	87,7	86,5	12,7	21,1	–	–	–
Venezuela, RB	20,5	25,7	4,9	7,6	8,2	8,4	83,4

[a/] Se define 'ratio de dependencia demográfica' al cociente entre el total de adultos mayores de 65 años y el total de personas en edad de trabajar (entre 15 y 65 años).

[b/] Los datos corresponden a la última encuesta de hogares disponible por país entre el período 2000-2004.

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares, Banco Mundial (2006a), y Rofman y Lucchetti (2006).

quier caso, dichos avances son insuficientes si el objetivo es alcanzar la cobertura universal (ver Cuadro 1.8). La falta de acceso a pensiones al llegar a una edad avanzada puede generar una carga económica importante entre los familiares más jóvenes, lo que limita, a su vez, sus propias posibilidades de progreso económico. Por ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos la corresidencia de adultos mayores con otros parientes aparte de su cónyuge oscila entre un 67% y un 84% (la excepción es Argentina, con un 48%), mientras que dicho porcentaje en países desarrollados es cercano al 32% (ONU, 2005)[10].

Cabe señalar que incluso dentro de los países, existe una amplia variabilidad en el grado relativo de desarrollo de distintas regiones y de las posibilidades de movilidad social. Estas brechas territoriales se ven reflejadas en los diversos indicadores sociales, tales como los niveles de pobreza, desigualdad, educación, informalidad laboral y acceso a servicios básicos. Por ejemplo, se ha señalado que la probabilidad de que un hijo de padres provenientes del quintil de ingreso más bajo permanezca en dicho quintil es del 58% en el noreste de Brasil, mientras que en el sureste dicha probabilidad es de solo el 25% (Ferreira y Veloso, 2004).

En América Latina, aproximadamente uno de cada cuatro individuos vive en áreas rurales (ver Cuadro 1.9). Los indicadores sociales muestran que la pobreza rural duplica la pobreza urbana en la región, y que en todos los países, los niveles de pobreza son mayores en las áreas rurales que en las urbanas. En términos de desigualdad, la evidencia es mixta aunque en la mayoría de los casos, la desigualdad rural suele ser menor que la urbana. Por otro lado, los indicadores educativos, de informali-

10 Mientras que en países desarrollados aproximadamente un 25% de los adultos mayores viven solos y 43% solo con su pareja, dichos porcentajes rondan el 9% y 16% en América Latina y el Caribe respectivamente (ONU, 2005).

Cuadro 1.9 Indicadores sociales en áreas urbanas y rurales para países seleccionados de América Latina

País	Año	Población rural (%)	Pobreza (%)		Desigualdad (Gini)		Años de educación		Trabajadores informales (%)		Agua en la propiedad (%)	
			Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolivia	2002	37,1	26,2	72,6	0,539	0,626	7,5	3,9	–	–	91,0	54,0
Brasil	2004	16,4	14,8	31,9	0,559	0,521	5,9	3,1	26,5	51,2	98,6	83,4
Chile	2003	13,0	4,7	8,0	0,545	0,505	9,1	6,6	18,3	32,7	99,3	68,2
Colombia	2004	23,1	21,0	40,8	0,553	0,463	6,9	3,6	62,5	87,1	90,2	58,5
Costa Rica	2004	38,8	5,3	12,5	0,467	0,459	7,7	5,5	–	–	98,2	92,3
Ecuador	2003	38,2	27,7	47,9	0,554	0,528	7,9	4,9	53,2	84,8	93,1	74,8
El Salvador	2004	40,2	26,5	56,9	0,453	0,458	6,5	3,5	31,9	69,3	73,7	33,1
Guatemala	2004	53,3	23,1	44,7	0,483	0,438	5,7	2,7	48,4	74,8	93,6	61,2
Haití	2001	63,8	66,2	85,7	0,632	0,496	6,9	3,5	–	–	93,6	61,2
Honduras	2005	54,0	16,1	52,5	0,506	0,508	5,5	3,0	–	–	51,1	18,3
México	2004	24,2	15,6	42,7	0,478	0,512	7,4	4,9	50,7	79,9	92,6	74,3
Nicaragua	2001	43,5	35,5	60,0	0,546	0,462	5,8	2,9	54,8	78,9	83,6	26,5
Panamá	2004	42,5	6,2	32,2	0,503	0,542	8,2	4,8	–	–	–	–
Paraguay	2004	42,1	14,8	40,6	0,504	0,587	6,7	4,3	64,8	80,4	88,9	43,0
Perú	2003	26,1	12,4	62,5	0,476	0,358	7,2	3,7	59,0	80,9	78,1	28,9
República Dominicana	2005	40,3	11,9	19,3	0,510	0,469	6,8	4,8	–	–	80,6	53,5

Fuente: elaboración propia con base en CEDLAS (2007).

dad laboral, y de acceso a servicios básicos suelen empeorar considerablemente en áreas rurales respecto de las áreas urbanas. En las ciudades, los años de educación promedio de los adultos casi duplican a los registrados en las áreas rurales, mientras que los niveles de informalidad laboral urbana son menores a la mitad de la informalidad rural. Por último, el acceso a servicios básicos –como tener agua en la propiedad– solo alcanza al 70% de la población rural (promedio ponderado por la población para el total de la región), en comparación con la cobertura de más del 90% en las ciudades.

Las desigualdades territoriales son peligrosas, puesto que generan tensiones sociales y mayores demandas de atención, muchas de las cuales quedan fuera del alcance de los gobiernos locales con escasos recursos o limitaciones de gestión para atenderlas. Las desigualdades regionales también pueden estimular flujos migratorios hacia áreas de mayor grado relativo de desarrollo (por ejemplo, migración rural-urbana), con los consecuentes problemas de falta de infraestructura adecuada, falta de servicios o empleos en áreas no preparadas para absorber incrementos masivos de población. Como es de esperar, estas crecientes brechas territoriales han añadido complejidad al diseño de la política social debido a que muchas soluciones a nivel nacional no son adecuadas para resolver problemáticas regionales. Estos temas se abordan a lo largo del libro y de manera transversal.

A modo de resumen, se puede señalar que las escasas oportunidades de movilidad social en la región quedan reflejadas en el magro desempeño de una variedad de indicadores sociales. Por un lado, la pobreza ha disminuido muy poco en casi tres décadas, y la distribución del ingreso sigue siendo la peor de todas las regiones del mundo. Por el otro, aun cuando la región ha visto progresos en materia de educación (principalmente, en la escuela básica) y salud (aumento en la expectativa de vida, caídas en mortalidad infantil), en América Latina siguen existiendo trabas importantes para la movilidad social, con sistemas educativos de baja calidad, y más de la mitad de la población activa sumergida en la informalidad laboral. Asimismo, el acceso a bienes y servicios básicos como salud, agua y saneamiento, así como a los mercados de capitales, vivienda y tierra, está restringido para los sectores más necesitados y sumergidos en las denominadas trampas de pobreza. Por último, los mecanismos de

protección social tradicionales solo están disponibles para un grupo reducido de la población, en este caso, los participantes del sector formal de la economía. Este panorama muestra que la desigualdad en América Latina no solo se refleja en la distribución actual de los ingresos, sino en las oportunidades de acceso y participación que tienen los individuos desde su nacimiento.

Opciones de política para la generación de oportunidades

Como se mencionara en la introducción, existen vías alternativas (mas no excluyentes) para incrementar la movilidad social y generar mayores oportunidades entre los sectores de menores recursos. Entre ellas se pueden enumerar: el crecimiento económico, una mayor presencia del Estado en términos de recursos adicionales focalizados en sectores con necesidades básicas insatisfechas, y una mayor eficiencia y atención a las interrelaciones de las distintas intervenciones sociales.

Efectivamente, una herramienta central para mejorar las condiciones de vida de la población en el largo plazo y generar oportunidades para la movilidad social es el crecimiento económico. Existe amplia evidencia de que aquellos países que han crecido por períodos prolongados de tiempo han logrado reducir sustancialmente sus niveles de pobreza[11]. Para un conjunto de países en desarrollo y diferentes líneas de pobreza, se ha estimado que un crecimiento económico de un punto porcentual reduce los niveles de pobreza entre 0,7 y 2,6 puntos porcentuales (Ravallion y Chen, 1997). Dicha evidencia muestra que el impacto reductor de la pobreza del crecimiento económico no es homogéneo, lo cual ha propiciado un mayor interés por entender las causas que explican dichas diferencias. Por ejemplo, se ha documentado que los mayores impactos del crecimiento en términos de reducción de la pobreza se han dado en países con bajos niveles de desigualdad (Bourguignon, 2003). De hecho, existe consenso en que el crecimiento económico por sí solo no basta para lograr una reducción suficiente de la pobreza y alcanzar una inclusión social plena, por lo que esta situación justifica la adopción de políticas públicas específicas que persigan dicho fin.

En este sentido, se han identificado tres vías para que el crecimiento alcance un mayor impacto reductor de la pobreza: i) un mayor crecimiento de los ingresos promedio de la economía (PIB per cápita); ii) un mayor impacto reductor de la pobreza de dicho crecimiento en los ingresos promedio; y iii) un patrón propobre, redistributivo y favorable a la población de menores ingresos (Kraay, 2006).

Sobre el primer punto, es claro que un mayor crecimiento económico puede contribuir con una mayor reducción de la pobreza[12]. China, por ejemplo, con tasas de crecimiento anual cercanas al 10% en los últimos 25 años, ha reducido sus tasas de pobreza extrema (individuos que viven con menos de un dólar por día) de un 64% a un 10%. Tendencias similares se han registrado en países del sureste asiático, como Tailandia, con tasas de crecimiento anual del 6% y caída en la pobreza extrema de un 22% a un 2%; e Indonesia, con un crecimiento anual del 5% anual y una reducción de la pobreza de un 28% a un 8%. En contraste, América Latina, con algunas excepciones, se ha caracterizado por contar con un crecimiento errático y exiguo durante las últimas décadas (ver Cuadro 1.10). Los únicos casos latinoamericanos de crecimiento moderado pero sostenido, y que se han traducido en reducciones importantes en la pobreza, son los de Chile, Guatemala y Panamá, con crecimientos del 5,6%, 3,8% y 4,3% anual, respectivamente, durante los últimos 15 años, y caídas en los niveles de pobreza extrema y moderada a la mitad en igual período.

Por otra parte, ni siquiera los beneficios de dicho crecimiento exiguo parecen haberse traducido en mejoras sustantivas en la calidad de vida de gran parte de la población. Se ha señalado, por ejemplo,

11 Ver Dollar y Kraay (2002) y Banco Mundial (2005a).

12 Con respecto a la relación entre crecimiento y desigualdad, existe un debate que continúa hasta el presente sobre si el crecimiento reduce o incrementa la desigualdad. Algunos autores argumentan que durante las primeras etapas del desarrollo económico de un país, el mayor crecimiento suele estar acompañado de un empeoramiento de la desigualdad del ingreso debido a la migración desde una economía rural y de baja productividad a una urbana y de alta productividad, comenzando por los trabajadores más calificados (Kuznets, 1955). Solo cuando las economías alcanzan un grado importante de desarrollo, la distribución del ingreso mejora. En tanto otros estudios no encuentran relación alguna entre crecimiento económico y cambios en la desigualdad de los ingresos (Ravallion y Chen, 1997; Dollar y Kraay, 2002). Cabe mencionar que el análisis presentado en esta sección no cubre los determinantes de la desigualdad ni su vínculo con el crecimiento y la pobreza.

Cuadro 1.10 Crecimiento, pobreza extrema y pobreza moderada para países de América Latina

País	Período	Tasa de crecimiento anual del PIB	Pobreza extrema		Pobreza moderada	
			1989–1994	2000–2004	1989–1994	2000–2004
Argentina [a/]	1992–2004	1,9	1,4	5,2	4,2	14,2
Bolivia (urbano) [a/]	1993–2002	3,4	10,7	7,3	33,6	24,6
Brasil [a/]	1990–2003	2,4	11,7	8,0	28,5	19,5
Chile [a/]	1990–2003	5,6	3,3	1,4	14,4	5,1
Colombia (urbano) [a/]	1992–2004	2,5	4,2	12,5	8,8	21,0
Costa Rica [a/]	1990–2004	4,8	6,1	3,6	13,3	8,3
Ecuador [a/]	1994–2003	2,2	15,0	14,7	36,2	37,2
El Salvador [a/]	1991–2004	3,9	24,9	16,4	51,1	38,7
Guatemala [b/]	1989–2002	3,8	34,9	13,5	58,8	31,9
Honduras [a/]	1992–2004	3,2	23,4	16,8	48,4	33,4
México [a/]	1989–2004	3,1	10,9	10,4	27,8	22,0
Panamá [a/]	1991–2004	4,3	17,0	6,1	26,3	15,8
Paraguay [b/]	1990–2003	1,8	4,9	13,6	26,3	29,8
Perú [b/]	1994–2003	3,3	9,4	10,5	31,6	30,6
República Dominicana [b/]	1989–2004	4,1	3,9	2,8	21,4	16,2
Uruguay [a/]	1989–2003	1,2	0,3	0,7	2,7	4,9
Venezuela, RB [b/]	1989–2000	2,5	3,0	8,9	14,5	27,8

[a/] CEDLAS.

[b/] Banco Mundial.

Nota: Se define 'pobreza extrema' como el porcentaje de individuos que viven con menos de un dólar por día, mientras que 'pobreza moderada' corresponde al porcentaje que vive con menos de dos dólares por día.

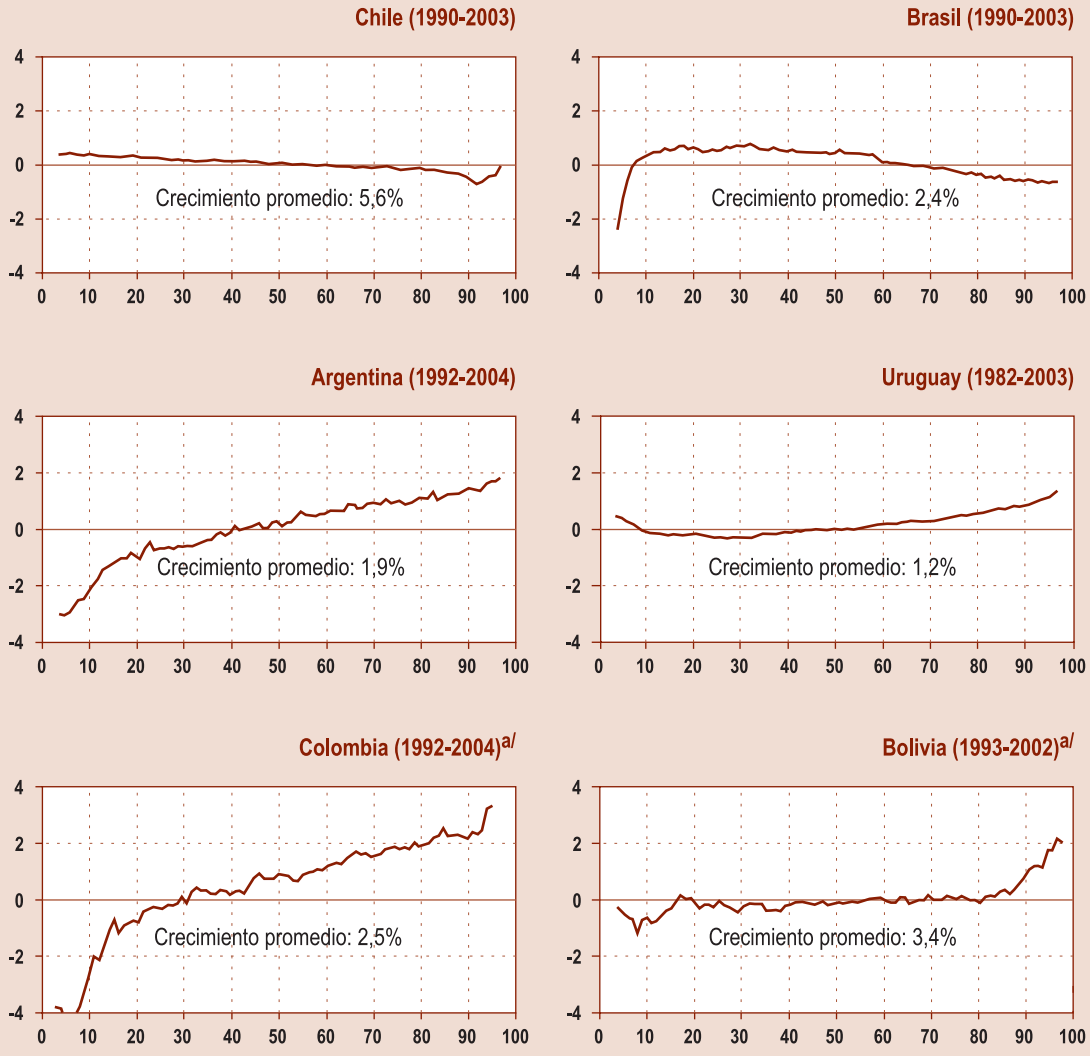
Fuente: elaboración propia con base en CEDLAS (2007) y Banco Mundial (2006a).

que un crecimiento de 1% en los ingresos promedio en las economías latinoamericanas solo se traduce en un crecimiento del 0,33% en los ingresos del quintil más bajo de la población, en comparación con el resto de las regiones del mundo, en las que los ingresos del quintil más bajo crecen alrededor de 1% (Dollar y Kraay, 2002). Esto es indicativo de que, al menos en las economías latinoamericanas, el crecimiento dista de ser pro-pobre, y parece favorecer, en mayor medida, a otros segmentos de la distribución del ingreso.

En efecto, estos promedios esconden una heterogeneidad regional importante. Para un conjunto de países latinoamericanos, Gasparini *et al*. (2007a) construyeron curvas de incidencia que muestran el crecimiento de los ingresos promedio por percentil de la distribución del ingreso. El Gráfico 1.5 (ver p. 34) muestra el crecimiento de los ingresos por percentil respecto al crecimiento promedio para diferentes períodos entre 1989 y 2004 en seis países de la región, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay.

De este grupo de países, Chile ha sido el de mayor crecimiento en el período (5,6% promedio anual). Más aun, dicho crecimiento ha sido relativamente mayor entre los percentiles de ingreso más bajos que entre los más altos. Por ejemplo, el crecimiento de los ingresos de los primeros percentiles fue superior al promedio en 0,4 puntos porcentuales. En cambio, Brasil (2,4% de crecimiento anual) presentó un mayor crecimiento relativo en los ingresos de los percentiles medios que en los extremos de la distribución. Por su parte, países como Argentina, Bolivia, Colombia y Uruguay –con crecimiento moderado en el período considerado (1,9%; 3,4%; 2,5%; y 1,2% anual, respectivamente)– registraron un patrón de crecimiento regresivo, con mayores incrementos relativos entre los percentiles superio-

Gráfico 1.5
Curvas relativas de incidencia del crecimiento para países seleccionados de América Latina



Nota: el eje Y refleja la tasa de crecimiento anual respecto al crecimiento promedio de la economía. El eje X ilustra los percentiles en la distribución del ingreso en cada país.

a/ Urbano.

Fuente: elaboración propia con base en Gasparini *et al.* (2007a).

res, y caídas importantes en los percentiles más pobres de la distribución (a excepción de Uruguay).

No solo el tamaño del crecimiento económico es importante, sino que las fuentes (capital, trabajo, materias primas, productividad) y la composición de dicho crecimiento son clave para comprender su impacto en términos de reducción de la pobreza. Por ejemplo, existe evidencia de que un crecimiento basado en sectores intensivos en mano de obra, en particular, en trabajo poco calificado (agricultura, servicios, construcción y ciertas ramas de la industria manufacturera) suele tener un impacto mayor en la pobreza que uno basado en la extracción de recursos naturales o en sectores capital-intensivos (Thorbecke y Jung, 1996; Loayza y Raddatz, 2006). Esto implica la necesidad de adelantar una transformación productiva donde, independientemente de la dotación de factores y patrones productivos, las ganancias de productividad laboral redunden en mayores salarios reales y bienestar para los trabajadores (CAF, 2006).

En definitiva, el crecimiento es una condición necesaria mas no suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población. Para lograr esto último, se requiere que el crecimiento que se obtenga sea de calidad, definido como un crecimiento que genere empleo y que sea inclusivo (a esto nos referimos como crecimiento pro-pobre).

Además de crecer más, si el objetivo de la política social es generar mayores oportunidades de movilidad social para la población, en particular para aquellos segmentos con menores recursos, es probable que una de las prescripciones de política sea la de incrementar la intervención pública, ya sea en términos de gasto como de regulaciones, canalizando recursos hacia los sectores más necesitados.

En términos de gasto público, si bien América Latina no gasta menos en educación y salud que el resto de los países en desarrollo, como porcentaje del producto, sí lo hace con respecto a los países más desarrollados (ver Gráfico 1.6). Por ejemplo, mientras la región gasta 4,3 puntos del PIB en educación, los gobiernos de la Unión Europea y Estados Unidos gastan, respectivamente, 5,1% y 5,6% del PIB en este rubro. La divergencia es aun más notoria en términos de salud, rubro en el que la región gasta en promedio un 3,4% del PIB, al tiempo que Estados Unidos destina 6,4% de sus recursos en este rubro y la Unión Europea, 6,9%.

La composición sectorial del gasto público social suele brindar una idea de las 'preferencias reveladas' y de las prioridades que un gobierno tiene con respecto a la problemática social. De todas maneras, cabe aclarar que la orientación y composición de la política social está condicionada por un número de factores que pueden generar una asignación presupuestaria que no refleje plenamente las preferencias de los gobernantes. Por ejemplo, las inercias por gastos del pasado, gastos vinculados a normas constitucionales, o una burocracia con una dinámica y organización difíciles de modificar para encarar reformas presupuestarias pueden ser obstáculos importantes a la instrumentación de políticas que revelen las prioridades del gobierno en el ámbito social.

Sin perjuicio de lo anterior, y observando los componentes del gasto público social, ¿cuáles han sido las prioridades del gasto en la región? Como puede visualizarse en el Gráfico 1.7 (ver p. 36), el rubro que se ha llevado una mayor participación en el total del presupuesto social ha sido trabajo, seguridad y asistencia social (rubro que incluye los distintos programas de transferencias). De igual modo, dicho rubro ha incrementado su participación de 5,5% a 7% del PIB, y de 42% a 48% del gasto público social durante los últimos quince años (promedio regional). El rubro que sigue en importancia es educación, ciencia y tecnología, que registra un leve incremento

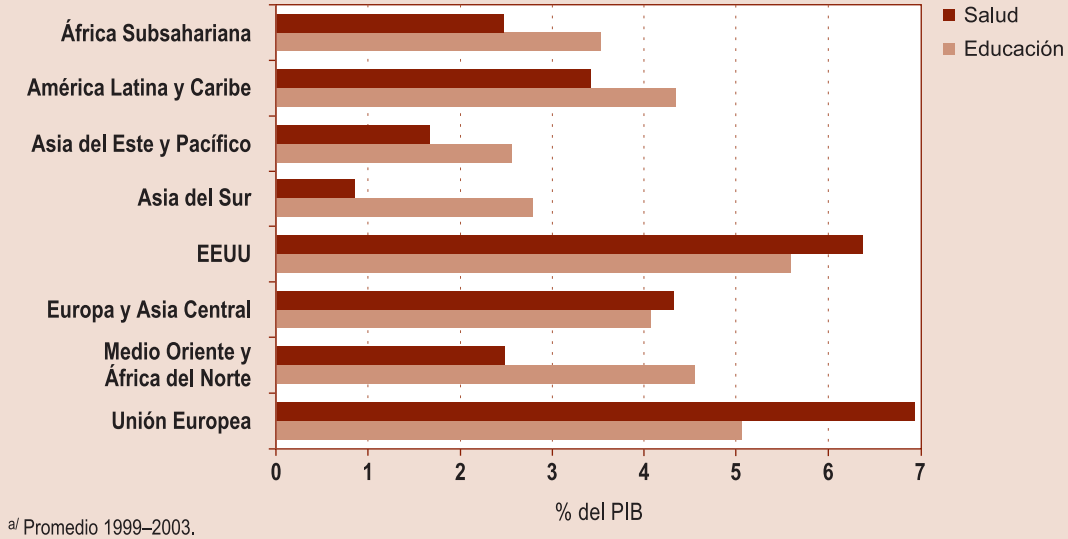
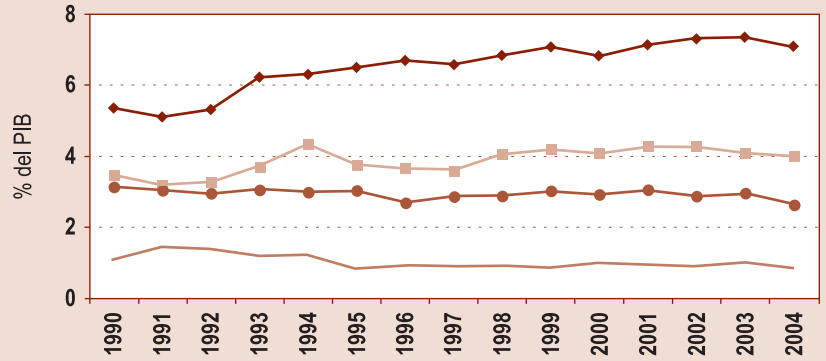


Gráfico 1.6
Gasto público en educación y salud por regiones (1999–2003)[a/]

[a/] Promedio 1999–2003.
Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2006a).

Gráfico 1.7
Gasto público social por destino para América Latina (1990–2004)[a/]



[a/] Promedio ponderado.
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2005a).

en su participación, de 3,5% a 4% del producto (y de 27% a 28% del gasto social). Por el contrario, tanto salud (3% del PIB) como vivienda, agua y saneamiento (1% del PIB) han quedado estancados en términos de participación e incluso presentan una leve caída en los últimos cinco años en términos del producto, y una caída importante en términos del total del gasto social (de 22% a 19% para salud, y de 9% a 6% para el caso de vivienda, agua y saneamiento).

Ciertamente, existe una amplia heterogeneidad regional en términos de los recursos destinados a las distintas áreas sociales. Según muestra el Cuadro 1.11, el gasto público en trabajo, seguridad y asistencia social ha sido históricamente alto en Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay, con presupuestos superiores al 8% del PIB. Sin embargo, hay países que han reasignado sus recursos en forma importante hacia este rubro en los últimos quince años, como es el caso de Bolivia (de 1% a 5% del producto) y la República Bolivariana de Venezuela (de 2% a 4% del producto). Cuba también registra presupuestos excepcionalmente altos en educación, ciencia y tecnología, del orden del 11% del producto, aunque las reasignaciones más importantes a favor de este rubro corresponden a los casos de Paraguay y República Dominicana, países que prácticamente duplicaron la participación de esta categoría de gasto social en el producto. En salud y nutrición, también destaca la situación de Cuba y Panamá, con presupuestos del orden del 6% del producto, así como de Argentina y Costa Rica (del orden del 5%); sin embargo, el mayor incremento se ha dado en Colombia (de 1,3% a 3,6%). Por último, el rubro de vivienda, agua y saneamiento, salvo raras excepciones, ha recibido un presupuesto inferior al 2% del producto. Sin embargo, incrementos interesantes en dicho rubro se han registrado últimamente en Guatemala (de 0,4% a 1,6%) y en Colombia (0,6% a 1,6%).

En resumen, si bien parece ser cierto que el gasto público social en la región es exiguo si se lo compara con otras regiones del mundo desarrollado; sucede también que existen importantes restricciones fiscales en los gobiernos de los países de la región que imponen límites a un crecimiento sostenible de la intervención pública. Estas restricciones y límites al financiamiento del gasto público son particulares a cada país y a cada contexto histórico.

Es posible, entonces, que entre las prescripciones necesarias para que América Latina alcance un mayor desarrollo como sociedad y brinde mayores oportunidades de progreso a la población estén las de crecer más y destinar mayores recursos públicos en áreas relacionadas con la dotación de capacidades y la acumulación de capital humano, como son la educación y la salud. Junto con estos esfuerzos complementarios, es necesario que la intervención social esté focalizada en los sectores que más lo necesitan y se haga de la manera más efectiva y eficiente posible.

Cuadro 1.11 Gasto público social por destino como % del PIB para países seleccionados de América Latina (1990–2004)

País	Trabajo, seguridad y asistencia social		Educación, ciencia y tecnología		Salud y nutrición		Vivienda, agua y saneamiento	
	1990–1994	2000–2004	1990–1994	2000–2004	1990–1994	2000–2004	1990–1994	2000–2004
Argentina	9,91	9,97	3,86	4,66	4,54	4,71	1,66	1,22
Bolivia	0,74	5,05	3,96	6,12	1,28	1,43	0,19	0,26
Brasil	10,09	12,35	3,77	3,58	3,14	2,95	1,36	0,17
Chile	7,90	7,74	2,50	3,98	2,16	2,95	0,19	0,22
Colombia	2,98	4,25	2,98	4,84	1,29	3,55	0,57	1,62
Costa Rica	4,89	5,79	4,14	5,42	4,72	5,37	1,82	1,69
Cuba	8,47	7,51	10,97	11,53	5,81	6,15	1,72	2,83
Ecuador	3,12	1,84	2,83	2,46	1,35	1,00	0,14	0,29
Guatemala	0,79	1,12	1,70	2,56	0,94	1,01	0,37	1,59
Honduras	0,19	0,29	4,10	6,24	2,56	3,21	1,32	1,19
Jamaica	0,48	0,42	3,98	5,47	2,31	2,45	1,42	1,27
México	0,34	2,32	3,25	3,96	3,00	2,31	1,11	1,38
Panamá	5,48	5,53	4,25	4,72	5,36	5,93	1,70	1,23
Paraguay	1,84	2,48	2,34	4,23	0,80	1,20	0,43	0,49
Perú	1,86	1,65	1,97	1,24	0,93	0,88	0,08	0,11
República Dominicana	0,43	1,18	1,56	2,86	1,17	1,67	2,24	1,58
Trinidad y Tobago	0,08	0,07	3,20	3,13	2,61	1,31	1,10	1,11
Uruguay	12,41	15,23	2,45	3,36	3,05	2,50	0,35	0,44
Venezuela, RB	2,04	3,88	3,80	5,20	1,54	1,54	1,37	1,02
Promedio ponderado (% PIB)	5,64	7,12	3,58	4,12	3,02	2,88	1,21	0,89
Promedio ponderado (% GPS)	41,95	47,79	26,66	27,61	22,47	19,30	8,99	5,97

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2005a).

Las siguientes secciones ilustran el modo cómo la intervención pública puede alcanzar un mayor impacto social que el que tiene en la actualidad, y cómo un diseño que tome en cuenta las interrelaciones entre los distintos componentes de la política social puede potenciar sus beneficios para la sociedad.

Eficiencia de la intervención social

Más allá de las dificultades fiscales para expandir los recursos públicos necesarios a fin de aumentar el gasto social, es necesario un uso más eficiente del mismo, maximizando el impacto de cada unidad gastada. Esto implica, entre otras cosas, una mejor focalización hacia los sectores más necesitados, evitando un gasto social regresivo o un gasto que llegue a sectores que no lo necesitan; una minimización de gastos administrativos que resten recursos a los destinatarios finales; una mejora en la gestión; una disminución de las fallas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; y una mayor rendición de cuentas. Claro está que para hacer un análisis exhaustivo del estado de la situación actual y aprender de cara al futuro, es importante contar con evaluaciones de implementación, de resultados y de impacto de las distintas políticas sociales.

Muchos de los problemas asociados a las dificultades de contar con una política social efectiva y eficiente pueden explicarse por la dificultad de establecer incentivos adecuados por el lado de la demanda, por consideraciones de economía política y/o debilidades institucionales. Asimismo, los problemas de provisión de servicios sociales pueden caracterizarse a través de las relaciones de agencia, donde los intereses del agente no necesariamente coinciden con los del principal, y donde el

principal no es capaz de observar con exactitud el resultado del trabajo del agente. Este esquema proporciona un marco conceptual que ilustra los retos a los que se enfrentan los hacedores de política, y hace hincapié en la necesidad de tomar en cuenta los incentivos de todos los actores relevantes si se pretende incrementar la eficiencia de la intervención pública, en general, y de la social, en particular. Es importante aclarar que dicho marco conceptual no es el único para abordar estos retos, y que existen otros factores (tales como factores históricos, culturales, o de tradición institucional) que deben ser considerados al momento de trazar un diagnóstico sobre el desempeño de la gestión pública.

En el ámbito de la política pública, se pueden identificar varias instancias en las que existen relaciones de agencia, comenzando por la contratación de empleados públicos en quienes el Estado delega tanto la administración de la estructura institucional y de los recursos, como la provisión de los servicios directamente a los ciudadanos. Los gerentes y administradores, por su parte, delegan tareas puntuales en funcionarios a lo largo de la jerarquía del sector público. Por último, el actor que en última instancia delega la provisión de los bienes y servicios públicos es el ciudadano común, que es también el beneficiario de tales bienes y servicios. En todos estos casos, es necesario que el principal tenga en cuenta los incentivos del agente y, a través de contratos y mecanismos de monitoreo, lo "induzca" a realizar la tarea de la mejor manera posible. Si bien existe una tradición propia de formación de funcionarios de servicio público en América Latina, para mejorar la calidad del funcionario público es importante reconocer la necesidad de esta alineación de incentivos a fin de alcanzar los objetivos planteados por las distintas intervenciones públicas.

Por otra parte, el capítulo siguiente ilustra –con una variedad de ejemplos– los espacios que existen para mejorar la efectividad de la intervención pública, dado el nivel de recursos con los que cuentan actualmente los respectivos sectores públicos de los países de la región. Por ejemplo, se reseña como fallas de focalización en la población objetivo y deficiencias en los mecanismos de rendición de cuentas que repercuten negativamente en los resultados de diversos programas, desde transferencias monetarias hasta empleos públicos o sistemas de capacitación laboral. Asimismo, se reseña el éxito que han tenido los programas de transferencias condicionadas en la asistencia escolar y las visitas médicas de los niños, así como los programas tanto del lado de la oferta como de la demanda de servicios públicos.

Como se señalara, debe haber una mejora en la focalización de los recursos en los sectores que más lo necesitan a fin de que la intervención social sea más efectiva en lo que se refiere a la generación de oportunidades para la movilidad social. Reducido es el número de estadísticas y estudios que cuantifican el grado de efectividad de las distintas políticas sociales; sin embargo, una manera de analizar si la política social actual llega a los sectores de menos recursos es mirar el grado de progresividad del gasto social por área o programa[13].

¿Qué grado de progresividad tienen los distintos componentes del gasto público social en la región? Evidencia recopilada por CEPAL (2005a), y reflejada en el Cuadro 1.12 para un conjunto de países seleccionados, muestra que el gasto público social (sin tomar en cuenta la seguridad social) es progresivo en solo 5 de los 11 casos donde se cuenta con información (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay). Por el contrario, el gasto público social es más regresivo en países como Bolivia, Nicaragua y Perú. Analizando por componente del gasto social, los únicos que presentan un alto grado de progresividad en todos los casos son el gasto en educación primaria –con mejor focalización en la población de escasos recursos–, en los casos de Colombia y Ecuador, y las partidas destinadas a la asistencia social (programas de transferencias focalizadas en sectores más necesitados). En Chile y Uruguay, si bien no se cuenta con desagregación por nivel de educación, el índice general es altamente progresivo. El gasto en salud también parece ser progresivo en la mayoría de los casos (en 8 de 14 países de la muestra), mientras que el gasto en educación media es progresivo solo en Colombia (por un margen importante), Costa Rica y Ecuador. Por último, tanto el gasto en seguridad social, con la salvedad de que las contribuciones realizadas no figuran descontadas, como el gasto en educación terciaria, son altamente regresivos en todos los casos analizados.

13 La progresividad del gasto consiste en que este se distribuya más que proporcionalmente hacia grupos de menores ingresos.

Cuadro 1.12 Focalización del gasto público social en América Latina, índices de cuasi Gini[a/]

País	Año	Gasto público social (sin S.S.)	Educación	Educación primaria	Educación secundaria	Educación terciaria	Salud	Seguridad social (S.S.)
Argentina	1998	-0,07	-0,02	–	–	–	-0,19	0,21
Bolivia	2002	0,12	0,07	-0,15	0,06	0,44	0,23	0,28
Brasil	1997	0,06	0,09	-0,19	0,18	0,68	0,04	0,40
Chile	2003	–	-0,29	–	–	–	-0,19	–
Colombia	2003	-0,02	-0,09	-0,32	-0,16	0,40	0,05	0,68
Costa Rica	2000	-0,09	-0,01	-0,22	-0,01	0,43	-0,19	0,29
Ecuador	1999	–	0,08	-0,28	-0,02	0,36	-0,06	0,40
El Salvador	2002	–	–	-0,18	0,08	–	-0,13	–
Guatemala	2000	0,03	0,03	-0,10	0,30	0,69	0,03	0,65
Honduras	1998	–	–	–	–	–	-0,10	–
Jamaica	1997	–	–	-0,24	0,14	–	–	–
México	2002	0,03	0,01	-0,21	0,06	0,45	0,08	0,38
Nicaragua	1998	0,12	0,22		–	–	-0,02	–
Paraguay	1998	–	-0,02	-0,23	0,06	0,53	–	–
Perú	2000	–	0,10		–	–	0,14	0,11
República Dominicana	1998	–	–	-0,17	0,04	0,36	–	–
Uruguay	1998	-0,09	-0,54		–	–	-0,47	0,05

[a/] El índice cuasi Gini es una medida de concentración del gasto social. A diferencia del Gini, sus valores oscilan entre -1 (gasto destinado un 100% al quintil más bajo) y 1 (gasto destinado un 100% al quintil más alto).

Fuente: CEPAL (2005a).

¿Qué pueden estar explicando estos patrones de progresividad/regresividad por componente del gasto? El caso de la educación primaria puede explicarse por la mayor cantidad relativa de hijos en edad escolar que tienen las familias más pobres. Por otra parte, las familias más ricas suelen ser renuentes a enviar a sus hijos a la escuela primaria pública, por razones de calidad educativa. La alta deserción escolar entre pobres –ya sea por cuestiones relacionadas con los antecedentes familiares, por la necesidad de incorporarse en forma temprana al mercado de trabajo, o por caída en los retornos a la educación– puede ser la explicación de la regresividad del gasto social en niveles educativos medios y superiores. Por su parte, el acceso a servicios de salud es muchas veces complicado para hogares pobres en zonas marginales, que carecen de medios adecuados de transporte o están aislados geográficamente, como ocurre en las áreas rurales.

Sumado a lo anterior, el relativo grado de progresividad del gasto social de cada país también puede verse afectado por su grado de desarrollo, la preferencia por la equidad social, y la calidad institucional. Se ha documentado la relación negativa que existe entre la distribución progresiva del gasto social y el PIB per cápita, y la distribución del ingreso (CEPAL, 2005a). Ambas relaciones podrían explicarse por la existencia de una clase media alta con peso para hacer valer sus demandas por gasto social, a diferencia de sociedades más polarizadas y con poder económico concentrado en élites. Asimismo, ese estudio encuentra una relación positiva entre progresividad del gasto social y calidad de las instituciones, medida que pretende captar –entre otras dimensiones– la seguridad jurídica del país, la existencia de instituciones estables y sólidas, y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Cabe aclarar que, si bien a lo largo del libro se hace un mayor énfasis en el gasto público como instrumento de política social, esto solo obedece a que es relativamente más sencillo de medir y cuantificar a partir de los distintos presupuestos gubernamentales. Sin embargo, no se ignora el hecho de que existe una gama de intervenciones que no necesariamente

implican erogaciones de recursos públicos. Entre ellas se encuentran las regulaciones y leyes que tienen un efecto sobre el comportamiento de los distintos mercados e inciden, directa o indirectamente, en el bienestar de la población. Ejemplos de regulaciones de este tipo pueden encontrarse en los mercados laborales, de seguro social, de salud, de acceso al crédito y a la vivienda, entre otros. A pesar de que su ejecución puede no requerir de un mayor nivel de gasto por parte del Estado, estas intervenciones poseen la misma necesidad de articularse de manera eficiente e integral con el resto de la política social, y de tomar en cuenta los incentivos de los agentes a la hora de predecir sus potenciales impactos sociales.

Por ejemplo, los países de la región poseen un número importante de regulaciones en materia laboral que apuntan, por lo general, a garantizar a los trabajadores niveles salariales que les permitan satisfacer sus necesidades básicas y/o a evitar la inestabilidad asociada con las fluctuaciones de la actividad económica. Este tipo de intervenciones comprenden, usualmente, las políticas de protección al empleo, los salarios mínimos, los mecanismos de contratación, las normativas de organización sindical, los seguros contra el desempleo y los accidentes laborales, entre otras. Se ha criticado el uso excesivo de este tipo de regulaciones como mecanismo de intervención en el mercado laboral, en gran parte debido a los resultados de algunas evaluaciones que asocian dichas intervenciones con mayores tasas de desempleo e informalidad laboral. De hecho, se ha encontrado que América Latina posee en promedio un mayor nivel de protección al empleo que Asia, Estados Unidos y Europa (Botero *et al*., 2004).

Como se desprende de lo anterior, el mensaje principal del presente libro es el análisis en detalle tanto de las causas como de las consecuencias de las ineficiencias e inefectividad de la intervención social. El reto fundamental de la política social debe ser, pues, maximizar el impacto de cada intervención social en pos de un objetivo de generación de oportunidades para los sectores sumergidos en trampas de pobreza, y con escasos recursos y capacidades para alcanzar una mayor movilidad social. Lo anterior constituye el hilo conductor de esta publicación y se desarrolla en detalle en el próximo capítulo.

Integralidad de las políticas públicas

Es importante reconocer que las intervenciones sociales pueden estar relacionadas entre sí, ya sea en términos de la población objetivo, de las agencias ejecutoras, o de sus potenciales efectos unas con otras. Como se mencionara anteriormente, la efectividad de la política social podría beneficiarse de manera importante si se elaborara con una visión integral, que tuviera en consideración la variedad de interrelaciones que existen entre sus diversos objetivos de política. Esto sucede dado que las familias suelen tomar ciertas decisiones en conjunto y en forma simultánea. A modo de ejemplo, la capacidad cognitiva de un individuo y su rendimiento escolar suelen estar afectados por su condición nutricional, que a su vez depende de la alimentación en el hogar. Los cambios en las condiciones externas, por ejemplo, en términos del acceso a servicios básicos o a carreteras, también pueden impactar de manera importante las decisiones de oferta laboral, asistencia escolar y adquisición de activos (como tierra o vivienda), entre otras decisiones del hogar.

La integralidad de la intervención social entre sus componentes tiene una implicación directa sobre el mensaje central del libro: alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de la misma en pos de la generación de oportunidades para una mayor movilidad social y, por ello, es abordada con mayor profundidad en el capítulo siguiente. Una política social con visión integral puede conducir a una mayor efectividad en la provisión de los bienes y servicios sociales, y a la atención cuidadosa de los incentivos de todos los actores involucrados en las relaciones de agencia implícitas en dicha provisión, a fin de que la política pública sea lo más eficiente posible. Sin embargo, un elemento central para lograr un manejo integral de las políticas sociales es contar con una institucionalidad pública más desarrollada y con un servicio civil de calidad que pueda encarar estos desafíos. Ejemplos de programas que han adoptado una visión integral, agrupando aquellos que atienden a la misma población objetivo, incluyen las recientes experiencias de Bolsa Familia (Brasil) y Chile Solidario (Chile), con excelentes resultados en términos de focalización en los sectores más necesitados y reducción de costos administrativos de ejecución.

De igual forma, es importante remarcar que dichas políticas sociales no deben ser vistas como compartimientos aislados o descoordinados del resto de la intervención estatal. Es un error plantear una dicotomía entre lo social y lo económico, puesto que ambas políticas tienen un objetivo común que es el desarrollo de las sociedades. Una política social que no tome en cuenta la respuesta de los mercados y genere costos económicos excesivos será inefectiva y, probablemente, descartada. Por otra parte, una política económica que ignore sus implicaciones sociales corre el riesgo de no ser sostenible en el tiempo puesto que, a la larga, las demandas sociales terminarán por imponerse. Es importante considerar estas complementariedades si el objetivo es contar con una política pública efectiva que permita una mayor movilidad social y un mayor bienestar para la sociedad.

Es interesante ilustrar dichas interrelaciones entre las distintas políticas públicas con ejemplos concretos. Como se señala en la tercera sección, existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza –en mayor o menor medida– dependiendo de la naturaleza de dicho crecimiento. Esto implica que políticas públicas que estimulen y acompañen el crecimiento económico indirectamente, deberían redundar en más oportunidades para alcanzar una mayor movilidad social en las sociedades latinoamericanas.

Por ejemplo, en el Reporte de Economía y Desarrollo *Reflexiones para retomar el crecimiento* (CAF, 2004a), la Corporación Andina de Fomento planteó que para que América Latina pueda incrementar los niveles de vida de su población, debía contar necesariamente con una agenda de desarrollo sostenido sustentada en tres pilares estratégicos: inserción internacional, transformación productiva e inclusión social. Si bien persiste un debate importante sobre los efectos sociales de la inserción internacional en América Latina, en CAF (2005) se mostró evidencia de que los procesos de apertura comercial no generan necesariamente impactos negativos sobre los niveles de pobreza y la distribución del ingreso en economías más pequeñas[14]. Por ejemplo, en el caso de los Tratados de Libre Comercio negociados por Colombia y Perú con EEUU, se evidencia una potencial expansión modesta en el empleo, en respuesta al crecimiento de sectores productivos intensivos en mano de obra. Esta expansión del empleo, además, beneficiaría a los trabajadores menos calificados que pertenecen a los estratos de más bajos ingresos. El hecho de que estos beneficios sean modestos justifica que la política comercial venga acompañada de un conjunto de políticas que enfrenten de manera complementaria los problemas sociales que aquejan a los países de la región.

Asimismo, en CAF (2006) se remarcó que para materializar los beneficios de la inserción internacional se requiere de una transformación productiva que permita una mayor diversificación con ganancias de productividad, lo cual ayudaría a alcanzar un desarrollo económico que redunde en mayores ingresos reales para los trabajadores. Como se mencionó anteriormente, el patrón productivo de la economía puede tener un impacto en la reducción de la pobreza. Especialmente, América Latina se caracteriza por un patrón productivo de concentración en pocos productos y, en la mayoría de los casos, estos son recursos naturales. Las economías con abundancia de recursos naturales pueden sesgar su aparato productivo hacia bienes intensivos en el uso de mano de obra calificada; en particular, en aquellos sectores encargados de la producción de bienes transables (Leamer *et al*., 1999). Sin embargo, la evidencia en este sentido no es concluyente. De hecho, se ha encontrado para la región que patrones de concentración hacia el sector agrícola pueden ser beneficiosos en términos de oportunidades de trabajo (Jarvis y Vera–Toscano, 2004; Bianchi y Sanguinetti, 2005).

Generalmente, si bien se espera que la transformación productiva redunde en mayores salarios reales

14 Sin embargo, algunos autores encuentran que, al menos en el corto plazo, la inserción internacional puede tener un impacto positivo en la demanda de mano de obra más calificada en la región, en detrimento de trabajadores menos calificados (Harrison y Hanson, 1999; Galiani y Sanguinetti, 2003; Attanasio *et al*., 2004). Otros autores sugieren que sin una reforma laboral que se adecúe a las nuevas necesidades del aparato productivo, la liberalización comercial también puede ocasionar un incremento en el empleo informal (Goldberg y Pavcnik, 2003). Dicho debate también se ha planteado en torno a los potenciales efectos de los acuerdos comerciales con países desarrollados, que si bien pueden traer beneficios en términos de crecimiento y creación de empleo, también podrían tener efectos colaterales en el mercado laboral doméstico en el corto plazo. Por ejemplo, Salas (2001) ha documentado un incremento de la desigualdad en México luego de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

en el largo plazo –consecuencia del aumento de la productividad y de una asignación eficiente del trabajo–, esta también podría acarrear altos costos de transición para ciertos sectores que dejan de ser favorecidos o para ciertas ocupaciones que tiendan a ser menos demandadas en el mercado laboral, como la mano de obra poco calificada (Bravo-Ortega y De Gregorio, 2006). Por ejemplo, se ha encontrado que la reconversión tecnológica y la incorporación de nuevos bienes de capital en la región suelen estimular una mayor demanda por trabajo calificado, por ser factores complementarios en el proceso de producción (Acosta y Gasparini, 2007). Para materializar los beneficios que trae la transformación productiva, se requiere entonces capacitar a la población en las nuevas necesidades productivas (CAF, 2006). Al mismo tiempo, es posible que se requiera una profundización de los mecanismos de seguridad social (por ejemplo, seguros de desempleo) que evite una caída sustancial en los ingresos de la población afectada durante la transición.

Por otra parte, la estabilidad macroeconómica y del nivel de precios puede traer importantes beneficios sociales, especialmente, entre los segmentos de menores recursos. Esto se debe a que, si bien es sabido que la inflación tiene un impacto negativo muy fuerte en el bienestar de toda la población, dichos efectos nocivos son relativamente mayores entre los pobres por contar con menores oportunidades de protección que los sectores de mayor poder adquisitivo. Tal como se mencionara en la segunda sección, los segmentos menos favorecidos de la población carecen, por lo general, de instrumentos financieros de ahorro alternativos al efectivo. Asimismo, los trabajadores poco calificados, que operan en el sector informal y no cuentan con protección de sindicatos, tienen pocas posibilidades de renegociar sus salarios y de que estos sean ajustados por inflación. Por ello, suele caracterizarse a la inflación como un impuesto sumamente regresivo, que reduce drásticamente los ingresos relativos de los sectores con menores recursos (Easterly y Fischer, 2001). Para generar una mayor movilidad social también es necesario, pues, contar con políticas que persigan la estabilidad macroeconómica.

No solo el crecimiento económico y el resto de las políticas públicas pueden complementar o atenuar, según sea el caso, los efectos de las intervenciones de política social. La focalización, el diseño y la gestión de la política social pueden igualmente tener impactos significativos sobre el resultado de otras políticas públicas y el crecimiento económico propiamente dicho.

A manera de ilustración, una mala política social –que no logre reducir la pobreza y la desigualdad en los ingresos– puede atentar contra el crecimiento económico. Existe evidencia de que una economía con una distribución del ingreso muy desigual tiene muchas dificultades para crecer (Persson y Tabellini, 1994). Esto se debe a que la desigualdad genera descontento y desconfianza en la población respecto de las instituciones democráticas y la gobernabilidad de los países. De igual modo, la presencia de conflictos sociales puede llevar a la implementación de políticas económicas contrarias al crecimiento, mientras que la inestabilidad política afecta desfavorablemente la inversión. La reducción de la exclusión social, por un lado, y mayores herramientas y oportunidades para la población de escasos recursos, por el otro, son clave para acceder a un crecimiento armónico y sostenido que incremente el bienestar de toda la población.

Asimismo, un diseño inadecuado de la política social puede generar distorsiones importantes en el crecimiento y en la productividad agregada de los países, ya que la estructura de incentivos que genera –tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda en el mercado laboral– puede favorecer y profundizar la ampliación del sector informal de la economía, caracterizado por empresas con bajos niveles de productividad y de inversiones (Levy, 2007). Por ejemplo, el financiamiento por nómina laboral de programas sociales que condicionan sus beneficios a trabajadores que operan en el sector formal de la economía (como sucede en el caso de las pensiones, seguros de salud, préstamos para vivienda, por ejemplo), tiene un impacto importante en el costo que enfrentan las empresas al contratar trabajadores y por ende, en la rentabilidad de las mismas. De hecho, las diferencias en el costo laboral que enfrentan las empresas suelen implicar una rentabilidad distinta del capital entre sectores, incentivando la asignación de inversiones hacia una expansión del sector informal, que se caracteriza por no explotar las ventajas de la escala y por reducir las contribuciones a la seguri-

dad social. Esta situación, además de generar un círculo vicioso de informalidad, causa pérdidas dinámicas en la productividad agregada.

De igual manera, distintas intervenciones del Estado en el mercado de trabajo pueden tener efectos colaterales negativos en el funcionamiento del sistema productivo. Para ilustrar esto último, el excesivo uso de regulaciones en el mercado laboral puede ser contraproducente para la economía de un país si este afecta la movilidad de trabajadores desde sectores con una productividad decreciente hacia sectores con productividades crecientes (Levy, 2007). El costo asociado de este tipo de intervenciones, en el cual se usa en exceso el mercado laboral como herramienta para corregir fallas, puede traer consigo una pérdida agregada de productividad y una consecuente profundización en los problemas que dieron origen a estas regulaciones. Por ello, si el objetivo de la política social es mejorar los estándares de vida de un país en el largo plazo, esta no puede ignorar sus potenciales efectos en términos de productividad y crecimiento.

En resumen, no solo es aconsejable que las políticas sociales sean abordadas de manera integral entre sus distintos componentes y programas, sino que es necesario que también lo estén con el resto de la política pública. El reto del desarrollo económico y la generación de oportunidades debe ser un objetivo común que guíe a la totalidad de la intervención pública.

Hacia una mejor política social en América Latina

La presente publicación aborda la temática de la eficiencia y la integralidad de la política social, cuyos objetivos son generar oportunidades para la población e incrementar la movilidad social. Dentro de este marco, y en lo que resta de este capítulo, se presenta un resumen de los capítulos que siguen, enfocado en las propuestas para lograr los objetivos arriba mencionados.

El capítulo 2 expone el principal mensaje del libro: la necesidad de un mayor aprovechamiento de los recursos destinados al área social, y la interrelación de sus políticas para mejorar la intervención social. Asimismo, se desarrolla el marco conceptual para la realización de este objetivo.

En los capítulos siguientes (del 3 al 8), se abordan temáticas específicas de las áreas sociales tradicionales (educación, salud, mercado de trabajo, agua y saneamiento, acceso a capital, vivienda y tierra, seguridad social), poniendo especial atención en su relación con el resto de la política social y sus retos de gestión. Con tal fin, se trazan diagnósticos enfocados en el acceso y las oportunidades de la población, se comentan evaluaciones recientes de éxitos y fracasos de política pública, y se proponen lineamientos para incrementar la eficiencia del gasto en cada una de las áreas consideradas. El diagnóstico y las recomendaciones para cada área se nutren de análisis transversales sobre la institucionalidad necesaria, los problemas de acceso y exclusión social, y el financiamiento de la política social.

Finalmente, el capítulo 9 sostiene que la política social debe estar integrada en sí misma y también con el resto de la política económica y fiscal, y que no se debe caer en la visión de que la política social es un mecanismo meramente “compensatorio” de la política económica.

Integralidad y eficiencia para una mejor política social

Más allá de las posibilidades de cada país de incrementar la cantidad de recursos aplicados a las áreas sociales, todos los países de la región tienen actualmente un amplio espacio para mejorar la eficiencia con la que se utilizan los recursos disponibles. El capítulo 2 ofrece un marco conceptual para analizar los diferentes espacios de mejora en la provisión de bienes y servicios sociales.

Para mejorar la efectividad de la intervención social, el principio básico es internalizar en el diseño los incentivos de todos los actores involucrados. Cuando se trata de la provisión de servicios educativos, por ejemplo, es necesario que la política tenga en cuenta los incentivos de las distintas instancias de provisión (maestros, administradores de escuelas, directores en los ministerios, entre otros) así como de los beneficiarios finales (niños y/o familias), de tal manera que logre alinearlos en la dirección del objetivo, el cual consiste en incrementar la escolaridad de calidad de los niños. Cuando de la regulación del mercado de trabajo se trate, es necesario, por ejemplo, que la intervención

considere los efectos que tendrá sobre los incentivos de los trabajadores y empleadores a fin de que se mantengan en el sector formal.

Además, con la finalidad de mejorar la efectividad, es importante lograr una visión integral de la intervención social, es decir, una que tenga en cuenta las interrelaciones entre los diferentes objetivos de política. De este modo, si dichos objetivos se complementan, puede explotarse la implementación conjunta para potenciar su impacto; y si se afectan de manera negativa, pueden implantarse los mecanismos de compensación adecuados.

Educación para la movilidad social

La capacidad que tiene una sociedad para ofrecer oportunidades de movilidad social a sus individuos se encuentra íntimamente vinculada al estado de la educación. En la educación se desarrollan las habilidades y destrezas necesarias para lograr un mejor desempeño en el mercado laboral y por ende, un mejor nivel de vida. América Latina ha incrementado significativamente la cobertura educativa en los niveles primarios y medios, y gracias a ello, la escolaridad promedio de la población ha subido.

Sin embargo, aún persisten retos importantes en materia educativa. Precisamente, el capítulo 3 destaca que se requieren mayores esfuerzos de cobertura a nivel preescolar, así como una mayor atención a los problemas de entrada tardía y deserción temprana en los niveles básicos. Uno de los retos más significativos es mejorar la calidad a todo nivel; de acuerdo a todas las pruebas estandarizadas comparables internacionalmente, la región se encuentra significativamente rezagada con respecto a otras regiones del mundo en todas las áreas del conocimiento. Finalmente, es necesario incrementar tanto la cobertura como los sistemas de garantía de calidad de la educación terciaria en la región.

La evidencia existente subraya la importancia de alinear los incentivos de las familias y de los proveedores de educación con el logro de los objetivos planteados. Por ejemplo, en el caso de la calidad educativa, es deseable incorporar en el diseño de la intervención un interés tanto para los proveedores (maestros, administradores, entre otros) como para los beneficiarios (estudiantes) de mejorar la efectividad de la adquisición de capacidades cognitivas por parte de estos últimos. En otras palabras, la lección general es la necesidad de alineación de incentivos tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda.

Desafíos para mejorar las condiciones de salud

Las oportunidades para la inserción y movilidad social dependen de manera crucial de las posibilidades de las personas de mantener un buen estado de salud. Esta es una condición necesaria para lograr una participación productiva en el mercado de trabajo así como una progresión adecuada a través del sistema educativo y de capacitación laboral.

El capítulo 4 muestra que la región ha avanzado de manera significativa en algunos indicadores importantes como la mortalidad infantil, la cual se ha reducido más que en cualquier otra región del mundo desde principios de los años noventa. Adicionalmente, el perfil epidemiológico se ha ido acercando gradualmente hacia el de países desarrollados, donde las enfermedades no transmisibles tienen un peso mayor. Sin embargo, a pesar de los avances, persisten vulnerabilidades sustanciales en cuanto a la incidencia de enfermedades que se podrían prevenir. Estas vulnerabilidades se manifiestan en brotes localizados de cólera, malaria y otras enfermedades transmisibles y cuya prevención es de muy bajo costo. En el trasfondo de estas debilidades se encuentran problemas de hábitos y costumbres en el hogar relacionados con la prevención y atención temprana de afecciones menores.

A pesar del importante crecimiento de enfermedades no transmisibles como causales de muerte en la región, y de las necesidades de infraestructura y servicios sofisticados que ellas demandan, la región puede lograr mejoras muy importantes en el estado de salud de la población con esfuerzos dirigidos especialmente a la erradicación de enfermedades que se podrían prevenir y de enfermedades transmisibles. En este sentido, se enfatiza la necesidad de hacer mayores esfuerzos para la educación de la población en lo que se refiere a prácticas sanitarias personales y hábitos alimenticios adecuados.

En el capítulo se discuten algunas de las características más destacadas tanto de los sistemas de provisión tradicionales como de varias intervenciones puntuales que se han ensayado dentro y fuera de la

región. Igualmente, se derivan algunas lecciones sobre los elementos que se deben tener presentes en el esfuerzo por alinear efectivamente los incentivos de todos los actores involucrados para el mejoramiento de las condiciones de salud de la población.

Empleos para una mejor calidad de vida

Los mercados laborales de la mayoría de los países de la región no contribuyen adecuadamente al mejoramiento social y económico de las familias. El capítulo 5 muestra que las diferencias en la cantidad y calidad de la educación definen el acceso de las personas a distintos tipos de ocupaciones y, más importante aún, a distintos sectores de inserción laboral. La inserción en el sector formal o informal de la economía define, a su vez, si el trabajador y su familia tienen acceso a estabilidad laboral y a servicios de salud, entrenamiento y previsión social. De esta manera, se argumenta que los trabajadores cubiertos por la legislación gozan de diversos mecanismos de protección, y que aquellos trabajadores no cubiertos están más expuestos a las vicisitudes de la inestabilidad económica y a la pobreza.

El capítulo 5 realiza una revisión a fondo de las formas de intervención estatal en los mercados laborales, ya sea de las instituciones y de las regulaciones que definen los contratos de trabajo, como de las diversas políticas de intervención en el mercado. En primer lugar, se muestra que las medidas sobre protección del empleo, en particular los costos de despido, influyen en el alto nivel de desempleo e informalidad que aquejan a la región. Sin embargo, su desmantelamiento traería mayor precariedad a los empleos sin necesariamente crear mayor acceso a nuevos empleos. Por lo tanto, se plantea la necesidad de adoptar una reforma conjunta que involucre, en primer lugar, una flexibilización de las normas en cuanto a la protección del empleo; en segundo lugar, la creación de un seguro de desempleo efectivo y de amplia cobertura; y en tercer lugar, un servicio de colocación y supervisión que apoye los esfuerzos de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores.

Otra conclusión general que se adelanta es que los problemas de fondo del mercado laboral de la región están asociados a la baja calidad de las instituciones que acompañan su funcionamiento. El enorme tamaño del sector informal está asociado, pues, tanto a la incapacidad de hacer cumplir las regulaciones existentes como a la baja calidad de las instituciones de salud y aseguramiento en la región. Adicionalmente, se discute que altos costos de despido pagados por las empresas se deben a la incapacidad del Estado de instrumentar un seguro de desempleo efectivo, y darle el seguimiento y supervisión adecuados. El éxito de algunos programas de entrenamiento en la región refleja la baja calidad y cobertura de la educación media, la misma que deja a muchos jóvenes sin mecanismos de inserción al mercado laboral formal, y los condena a empleos precarios y de baja productividad. Por último, se recomienda adelantar reformas institucionales y políticas laborales como una solución a los severos problemas del mercado de trabajo en la región, solo si estas persiguen una mejora en la cobertura y en la calidad de los servicios de educación, salud y aseguramiento.

Agua y saneamiento de calidad

El acceso a agua y saneamiento de calidad es una condición necesaria para la inclusión social y el logro de una vida digna. El capítulo 6 argumenta que el acceso de los segmentos más excluidos de la población a servicios de calidad permite reducir su vulnerabilidad y ampliar sus oportunidades de generación de ingresos. América Latina ha hecho importantes avances en la cobertura de estos servicios, en particular, en cuanto al acceso al agua. Sin embargo, hay mucha variación a nivel de cobertura entre zonas rurales y urbanas, y también en base a los niveles de ingreso de los usuarios. Además, los mayores esfuerzos se han centrado en la cobertura del servicio, y a pesar de ello, en muchos casos la calidad del mismo sigue siendo inadecuada, sobre todo en las zonas más pobres y en las zonas rurales.

Se señala que la institucionalidad de la provisión de los servicios de agua y saneamiento ha cambiado de manera considerable en los últimos años. En particular, los procesos de descentralización y participación del sector privado llevados a cabo en varios países de la región han tenido resultados mixtos. No obstante, de algunas de estas experiencias se pueden sacar lecciones importantes en cuanto a la gestión y administración del sector de agua. Por ejemplo, el nivel óptimo de descentralización para la provisión de servicios de agua y saneamiento parece ser un nivel intermedio (regio-

nal o departamental) más que nacional o municipal. Dicho nivel debería permitir lograr las economías de escala vinculadas a la provisión de este servicio, y al mismo tiempo, obtener los beneficios asociados a un mayor acercamiento a los usuarios.

En materia de gestión, se revelan importantes fallas de eficiencia en cuanto al servicio y al mantenimiento, factores que explican las debilidades financieras y operativas de un número importante de proveedores del sector. Al respecto, uno de los problemas más serios de la industria del agua es la dificultad que tienen los proveedores para autofinanciarse, lo que acarrea efectos negativos sobre la operación y mantenimiento de los sistemas existentes así como sobre la posibilidad de expansión de servicios. La utilización de subsidios cruzados se ha mostrado ineficiente en muchos países de la región, debido, en parte, a distorsiones del propio mecanismo; y en parte, a ineficiencias en su aplicación. Subsidios directos –como los aplicados en Chile– han tenido mejor desempeño, pero demandan la adopción de mecanismos administrativos minuciosos de selección de beneficiarios que son difíciles de implementar en la mayoría de los países de la región. En este sentido, el reto es lograr un sistema de mayor eficiencia, tomando en cuenta las diferentes características de países y administraciones locales.

Crédito, tierra y vivienda: intervenciones integrales para la movilidad social

Además de favorecer la acumulación de capital humano a través de intervenciones orientadas a la educación, a la salud y al empleo, el capítulo 7 señala que las políticas sociales deben prestar atención a la acumulación de otros activos que pueden fortalecer el patrimonio familiar, reducir la vulnerabilidad a los *shocks* económicos e incrementar el capital financiero, físico e inmobiliario, y el acceso a la tierra como mecanismo de promoción de oportunidades para una mayor movilidad social. En América Latina, muchos sectores carecen de acceso al sistema financiero, lo que les imposibilita el manejo de sus fondos a través de una cuenta bancaria, la solicitud de un crédito o la adquisición de seguros que protejan sus bienes o su salud. En cuanto al capital físico, las pequeñas empresas en la región se caracterizan por ser organizaciones familiares que utilizan técnicas tradicionales, con ineficiente uso de los recursos y carentes, en muchos casos, de equipos y tecnologías que se adecúen a sus necesidades, todas ellas razones que comprometen, en alguna medida, su capacidad de crecimiento. Con respecto al capital inmobiliario, al igual que en el caso de la tierra, en la región existen debilidades importantes en cuanto a los derechos de propiedad, debido, en muchos casos, a la presencia de marcos legales débiles y obsoletos.

El capítulo 7 sugiere que políticas integrales que estén orientadas a desarrollar habilidades gerenciales que faciliten el acceso al sistema bancario (tanto para el manejo de cuentas bancarias como para la solicitud de créditos), que permitan el financiamiento de equipos e inventarios, y que simplifiquen los procedimientos jurídicos necesarios para la creación y expansión de microempresas, podrían mejorar la calidad de las pequeñas empresas y facilitar el acceso al sistema financiero de los sectores de menores recursos en la región. Adicionalmente, la modernización de la legislación referente a la titularización y propiedad de inmuebles y la tierra, y la simplificación del sistema de catastro (en cuanto al tiempo necesario para realizar el registro y al número de procedimientos a seguir), podrían promover en la región mayores inversiones y el fortalecimiento del mercado inmobiliario y de tierras.

El reto de la cobertura del sistema de pensiones

Los sistemas de pensiones regionales no han podido alcanzar aún un desempeño satisfactorio en pos de sus dos objetivos principales: de un lado, servir como mecanismo de mitigación de riesgos, particularmente del riesgo de la longevidad no esperada; y del otro, prevenir la pobreza en la vejez. Primeramente, se observa una baja cobertura previsional entre individuos en edad avanzada y un estancamiento o caída en las contribuciones pensionales entre la población en edad activa. En segundo lugar, esta problemática parece estar afectando, particularmente, a los sectores más pobres de la población. Adicionalmente, las implicaciones fiscales de este hecho radican en una reducción de los recursos con los que cuentan los gobiernos para afrontar las pensiones ya comprometidas en los sistemas de reparto.

Asociados al deterioro de los sistemas de pensiones, se encuentran el incremento en los niveles de informalidad laboral e importantes cambios demográficos (como el de un mayor envejecimiento poblacional y una caída en las tasas de fertilidad en nuestros países). Estos han afectado seriamente la sostenibilidad financiera y la cobertura de los sistemas de pensiones, provocando un desbalance entre las contribuciones y los beneficiarios.

Como consecuencia, es posible observar cambios en la edad de retiro laboral y mayores dificultades para mantener una buena calidad de vida durante la vejez. En relación al incremento del sector informal, se sostiene que esta situación se irá agravando con el tiempo, de continuar excluyendo los sistemas de pensiones a gran parte de la población que no tiene ni incentivos ni capacidad de contribuir bajo las condiciones actuales.

Por todo ello, el capítulo 8 señala que el gran desafío para la región es el de fortalecer sus sistemas de seguridad social, tratando de alcanzar una mayor cobertura de beneficiarios entre los sectores con escasa capacidad de ingresos y ahorro, y una sostenibilidad fiscal en el corto y largo plazo. Alcanzar mayores niveles de cobertura requerirá reconocer y diseñar de una manera integral el componente redistributivo de los sistemas de seguridad social. La principal recomendación del capítulo 8 es, en este sentido, proveer pensiones mínimas no contributivas, financiadas por mecanismos alternativos a la recaudación vía descuentos de nómina laboral. Dicho componente redistributivo debiera estar separado, y expresamente identificado, del aporte previsional (contributivo), a fin de incrementar la percepción de solidaridad entre la población y generar incentivos para alcanzar las contribuciones necesarias con el propósito de obtener pensiones de calidad.

Gestión fiscal y política social

Como se ha venido resaltando, la política social debe concebirse pensando en la integralidad de sus distintas intervenciones. Sin embargo, también se ha mencionado que la misma debe estar enmarcada en un contexto integral de todo el conjunto de políticas del Estado. Una de las intervenciones de particular relevancia para este tema es la política fiscal, debido a dos aspectos importantes: la protección del gasto social y el control de la distribución de las cargas.

En primer lugar, dicha política es la principal fuente de los recursos necesarios para financiar la intervención social. El capítulo 9 señala que, siempre en un contexto de sostenibilidad de la política fiscal, es relevante contar con ciertos mecanismos de protección del gasto social para tratar de reducir la procicliclidad del mismo.

En segundo lugar, esta política es de especial consideración en la política social porque la distribución de las cargas puede terminar generando efectos contrarios a los que se busca con la intervención social. América Latina pareciera contar con sistemas tributarios que distribuyen poco las cargas intrageneracionalmente. Más aun, a pesar de la expansión del gasto social en la región durante los últimos años, los mecanismos de financiamiento intergeneracional pueden haber producido mayores cargas fiscales netas precisamente a aquellas generaciones que en la teoría deberían haberse beneficiado de dicho gasto.

Finalmente, la forma como se han distribuido los ingresos y los gastos entre los distintos niveles de gobierno en la región puede haber contribuido a profundizar las disparidades a nivel regional.

2

Integralidad y eficiencia para una mejor política social

Integralidad y eficiencia para una mejor política social

Introducción

Como se mostrara en el capítulo 1, el panorama social de la región es poco alentador a pesar de las actuales circunstancias de bonanza económica. Ello sugiere que la política pública en materia social seguirá ejerciendo un rol importante en el logro de mayores oportunidades de movilidad para aquellos grupos desprovistos de herramientas que les permitan escapar a su condición de pobreza. En este sentido, más allá de las posibilidades de cada país de aumentar la cantidad de recursos destinados al área social, no hay duda de que en todos los países de la región se deben aprovechar los espacios significativos que existen para mejorar la eficiencia con la que se utilizan los recursos disponibles.

Desde el punto de vista de la política pública, en este libro se plantea que es posible aumentar el impacto de cada unidad monetaria invertida en salud, educación, u otras áreas de interés social. Se propone que para lograr tales ganancias de eficiencia es necesario identificar los incentivos de los diversos actores involucrados, tanto del lado de la oferta (gobierno, ONG, proveedores, entre otros), como de la demanda (beneficiarios finales, comunidades, entre otros), de los bienes y servicios sociales, e incorporarlos en el diseño de la política.

Además, es importante tener presente, en la medida de lo posible, las interrelaciones entre los diversos objetivos sociales que se persiguen, con el propósito de hacer un diseño de política que tenga una visión integral, que aproveche las posibles complementariedades entre objetivos, pero que también sea capaz de compensar los efectos adversos que la intervención en un área pueda tener sobre otros ámbitos. Estos principios se aplican no solo a la provisión de bienes y servicios, sino también a las regulaciones del mercado laboral y a la forma de financiamiento de los sistemas de previsión social.

Este capítulo ofrece un marco conceptual para analizar las posibilidades de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, bien sea a través de la identificación e incorporación adecuada de los incentivos de los diversos actores, o a través de la consideración de las interrelaciones entre objetivos de política (p. e., el efecto del estado de salud sobre el logro escolar).

En el caso de la provisión de bienes y servicios, se parte del reconocimiento de que consiste materialmente en una serie de relaciones de delegación de tareas: del ciudadano hacia el Estado, y del Estado a sus estructuras internas de instituciones, proveedores, trabajadores, entre otros. El elemento distintivo de estas relaciones delegadas es que las partes involucradas no tienen acceso a la misma información, lo cual implica que solo se puede establecer una relación contractual explícita sobre variables conocidas por ambas partes. Por ejemplo, la cantidad de recursos transferidos a una municipalidad o a una escuela, sobre el resto de los factores potencialmente importantes –a saber, el esfuerzo que hace el maestro porque los alumnos entiendan los conceptos, o el cuidado que tiene el profesional de salud en hacer un diagnóstico minucioso– no pueden contratarse explícitamente, y por lo tanto, esta relación se establece solo implícitamente, para lo cual es necesario el diseño de mecanismos que induzcan el comportamiento deseado.

Este tipo de contratos imperfectos tienen incorporadas dificultades para monitorear el cumplimiento de las tareas, las cuales hacen que los factores determinantes de la efectividad de la provisión sean las características de los sistemas de información, rendición de cuentas, contraloría y fiscalización de los diversos aspectos de los contratos. El presente capítulo discute con detalle cómo estos problemas se traducen en intervenciones sociales inefectivas e ineficientes, y muestra, con una variedad de ejemplos, las dimensiones en las que dichos problemas pueden atenderse.

Asimismo, en él se ilustran casos que han incorporado adecuadamente en su diseño los incentivos individuales del lado de la demanda (los beneficiarios de los programas) y casos en los que no, desta-

cando el hecho de que incluso si los problemas de agencia se atienden de manera satisfactoria, es necesario que el mecanismo de provisión propiamente dicho sea consistente con los incentivos de la población objetivo. Esta es una de las lecciones importantes que dejan, por ejemplo, las experiencias exitosas de la región con programas de transferencias condicionadas.

Además de los problemas de incentivos, analizados a través del lente de las relaciones de delegación en la provisión, existen otros elementos que condicionan el funcionamiento adecuado de los esquemas de intervención pública. Un ejemplo de ello es la existencia de grupos de interés que pueden presionar o manipular el sistema de asignaciones de recursos (presupuestos, decisiones ejecutivas, entre otros) con fines distintos a los que se propone la intervención social originalmente. En el diseño de estrategias de política social, es importante tener en cuenta el papel de estos grupos de interés a fin de aprovecharlos en caso de que puedan mejorar el proceso, o de neutralizar su influencia en caso de que representen un obstáculo.

Otro factor relevante guarda relación con las capacidades de gestión que tienen las estructuras públicas a distintos niveles, tanto en la jerarquía de los gobiernos centrales como de los regionales y de los institutos autónomos; la intervención social no puede, por lo tanto, diseñarse divorciada de las capacidades físicas, humanas e incluso legales (p.e., flexibilidad institucional) de las que se disponen para la gestión.

En el caso de las intervenciones de tipo regulatorio en los mercados de trabajo, y a través del diseño de los esquemas de financiamiento de los sistemas de previsión social, el desafío consiste en comprender e incorporar los incentivos de los diversos participantes en el diseño, más que en crear un contrato para la provisión de servicios. Un ejemplo prominente en este sentido –que se trata con detalle en el capítulo 8– es el efecto que tiene el financiamiento de los sistemas previsionales a través de impuestos a la nómina sobre los incentivos de las empresas y de los trabajadores para mantenerse en el sector formal de la economía.

La siguiente sección presenta un marco conceptual sobre la intervención social que guía la exposición del libro, en él se describen los problemas de información, monitoreo y supervisión presentes en las relaciones de delegación explícitas e implícitas en la provisión de bienes y servicios sociales. La tercera sección describe una serie de ejemplos que ilustran una variedad de espacios para mejorar la eficiencia de la política social en la región; específicamente, en aspectos vinculados a la alineación de incentivos, a la identificación de beneficiarios, al uso de información local, a la rendición de cuentas y a la captura política de los programas. La cuarta sección discute algunas formas en las que las interrelaciones entre los diversos objetivos de la política justifican una visión integral de la intervención social. La quinta sección presenta una serie de ejemplos de opciones que se han intentado para la atención a los problemas de agencia e incentivos en la implementación de política social. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones.

Un marco conceptual

Parte del proceso de innovación en la política pública en general, y en la social en particular, radica en el diseño de los mecanismos de implementación de la política que puedan servir para facilitar su efectividad. En este sentido, es útil tener un marco conceptual que sirva para comprender algunos elementos esenciales presentes en todas las instancias de provisión de bienes y servicios sociales.

La referencia analítica más útil para estudiar los problemas de implementación de la política social es el modelo de agencia, donde el principal contrata a un agente para realizar alguna labor, pero donde los intereses de este último no necesariamente coinciden con los del primero, y donde este no es capaz de observar con exactitud el resultado del trabajo de aquel. En este caso, el principal tiene como objetivo la provisión de un determinado servicio pero debe delegar el trabajo al agente, con quien llega a un acuerdo contractual. A diferencia de un contrato estándar, en el que el objeto contratado es perfectamente observable y medible, en este caso el esfuerzo del agente no es directamente observable, de tal forma que es necesario que el principal tenga

en cuenta los incentivos del agente y que, a través del contrato, lo "induzca" a realizar la tarea de la mejor manera posible[1].

En la política pública se pueden identificar varias instancias en las que existen relaciones de agencia con las características antes mencionadas, comenzando por la contratación de empleados públicos (administradores, doctores, maestros, entre otros), en quienes el Estado delega directamente tanto la administración de la estructura institucional y de los recursos como la provisión de los servicios a los ciudadanos. Los gerentes y administradores, por su parte, delegan tareas puntuales en funcionarios a lo largo de la jerarquía del sector público, en forma análoga a la delegación de tareas en el sector privado.

Sin embargo, en el sector privado la diferencia más importante radica en que los accionistas de las empresas tienen todos los incentivos para diseñar estos contratos de la manera más efectiva y para monitorear de cerca su cumplimiento, en vista de que son sus propios recursos los que están en juego. En el caso del sector público, por el contrario, el actor que en última instancia delega la provisión de los bienes y servicios públicos es el ciudadano común, que es también el beneficiario de dichos bienes y servicios. Los canales de monitoreo y de premio o castigo, a través de los que el ciudadano ejerce su papel de principal, son los mecanismos de participación política disponibles en la sociedad (elecciones, manifestaciones, opinión pública, entre otros)[2].

Tanto el problema de diseño como el de implementación de la política de provisión de bienes y servicios de interés social pueden verse como retos de resolución de estas relaciones de agencia. La definición adecuada de los términos de la relación contractual entre el principal y el agente debe acompañarse, además, de mecanismos de rendición de cuentas por parte del agente para con el principal. De la rendición de cuentas deriva la retribución o el castigo de acuerdo a los términos del contrato. Las instituciones públicas existentes para la provisión de bienes y servicios son formas particulares de resolución de estos problemas de agencia, con algunos resultados positivos en términos de logros sociales, pero con frecuencia peores de lo que podrían ser. El reto del diseño e implementación de la política social es alinear los incentivos de todos los actores involucrados para lograr el objetivo final que consiste en que cada uno de los servicios sociales sea aprovechado adecuadamente por las poblaciones objetivo, y de esta forma, se ofrezca la mayor contribución posible a las oportunidades de movilidad social de los segmentos menos favorecidos.

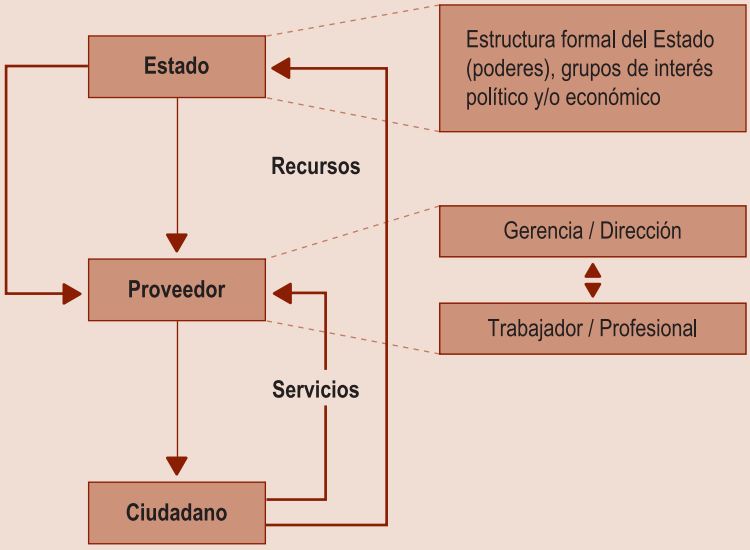
Un enfoque interesante sobre la efectividad de las intervenciones sociales plantea el problema en términos de los diversos mecanismos de rendición de cuentas implícitos en las políticas y las instituciones públicas (Banco Mundial, 2004). En particular, se destaca la rendición de cuentas de las autoridades para con la ciudadanía, de los proveedores (ministerios, direcciones, institutos autónomos, entre otros) para con las autoridades y los ciudadanos, además de las relaciones de agencia en el propio funcionamiento de las organizaciones proveedoras. La Figura 2.1 (ver p. 54) ilustra las interrelaciones entre los actores: no solamente existe una relación de arriba hacia abajo –desde el Estado hacia el ciudadano–, a través de los diversos mecanismos de provisión; también existen relaciones de rendición de cuentas desde abajo hacia arriba, en las que el proveedor es responsable ante el Estado y el ciudadano de que los servicios satisfagan las necesidades de sus usuarios. Igualmente, en distinto grado, las diversas instancias del Estado rinden cuentas a la ciudadanía por la calidad de los servicios que recibe.

El proveedor puede formar parte de la propia estructura del Estado (p.e., sistema público de salud, de educación), estar en el sector privado con o sin fines de lucro, o ser una mezcla de ambos. Como se ilustra en la Figura 2.1, al interior de las propias organizaciones proveedoras existen, a su vez, relaciones de delegación y rendición de cuentas que también deben considerarse en el diseño de la política. Por otra parte, un aspecto de suma importancia es la comple-

1 Savedoff (1998) y Vegas (2005) también utilizan el modelo de agencia como referente analítico en la discusión de la provisión de servicios de salud y de calidad educativa, respectivamente, en América Latina.

2 Las dinámicas políticas y burocráticas en la región prácticamente nunca se plantean en estos términos; sin embargo, vistas a través de este lente, las relaciones entre las diversas instancias de provisión de bienes y servicios pueden ser analizadas de manera objetiva, con el fin de determinar los lugares donde existen trabas o dificultades para la provisión efectiva, incluyendo limitantes burocráticas o de intereses creados.

Figura 2.1
Relaciones de provisión y rendición de cuentas en la política social



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2004) y Savedoff (2007).

jidad y heterogeneidad de lo que llamamos 'Estado', donde no solo se encuentran las interacciones entre las diferentes ramas del Poder Público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)[3], sino también la interacción de los diferentes poderes con grupos de interés de diversa índole (grupos económicos o políticos).

En la figura también se destaca que el Estado no es un cuerpo homogéneo y coherente en la toma de decisiones de política, sino que las autoridades responden a las preferencias de sus representados, a sus propias preferencias y a las restricciones económicas y políticas que se enfrentan en cada momento. Es importante reconocer que la implementación de la política pública puede estar beneficiando en un momento del tiempo a algunos individuos o grupos que pueden resistir el cambio, y hacer de la implementación de nuevas iniciativas un reto más significativo, en la medida en que pongan en peligro los privilegios que derivan del *status quo*.

Los grupos de interés y su peso específico en cada país pueden ser un condicionante importante de la implementación efectiva de una política social, y el diseño de la misma debe tener en cuenta las rigideces institucionales que tales grupos pueden generar. Existen dos niveles en los que se puede analizar la relevancia de la presencia de los grupos de interés. En primer lugar, en las relaciones macro, donde las autoridades deciden sobre asignaciones sectoriales de recursos; y en segundo lugar, en las relaciones de los proveedores de servicios particulares con el Estado. Los grupos más poderosos o mejor conectados políticamente sean, probablemente, beneficiarios de más y mejores servicios por parte del sector público.

Esta relación de correspondencia puede conducir a una fragmentación sustancial de la política social, donde algunos programas se inician para atender alguna necesidad puntual, pero luego no se cierran a pesar de ya no ser necesarios. Savedoff (2007), por ejemplo, documenta que en Ecuador existen cinco programas distintos dirigidos al cuidado infantil (PDI, ORI, INNFA, PANN, y Nuestros Hijos[4]), cada uno coordinado por una agencia gubernamental distinta, con costos diferentes, a pesar de que ofrecen servicios similares a esencialmente la misma población.

3 En la República Bolivariana de Venezuela también existe el Poder Electoral y el Poder Ciudadano, a parte de los tres poderes ya mencionados.

4 Programa de Desarrollo Infantil (PDI), Operación Rescate Infantil (ORI), Instituto Nacional de la niñez y la familia (INNFA) y Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN).

Algo semejante ocurre en Perú, donde el programa Vaso de Leche coexiste con diversos programas de subsidio alimentario, como los programas Comedores Populares, Desayunos Escolares, el Programa de Alimentación y Nutrición para Familias en Alto Riesgo (PANFAR) y el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO). Los programas Vaso de Leche, Desayunos Escolares, PANFAR y PACFO atienden esencialmente a la misma población objetivo, y se ha encontrado, además, que el 48% de los beneficiarios de Comedores Populares recibe también Vaso de Leche (Alcázar, 2005).

Estos problemas de duplicación de esfuerzos se generan porque algunos programas de asistencia social, una vez puestos en marcha, pueden representar beneficios importantes para algún proveedor de servicios o grupo económico con influencia política. De igual modo, es común que la población beneficiaria pase a percibir el programa como un derecho adquirido, presionando políticamente por su mantenimiento en el tiempo.

Hay una segunda dimensión, entre los empleados públicos y el Estado, que puede tener efectos disímiles sobre la efectividad de la política social. En la mayoría de los países de América Latina, los trabajadores del sector público están organizados en sindicatos muy poderosos que tienen un peso sustancial sobre las decisiones que se toman en cada uno de los sectores sociales (Artecona y Rama, 2002). A pesar de que los sindicatos podrían mejorar el flujo de información y, por lo tanto, facilitar el proceso de rendición de cuentas, en América Latina son principalmente una herramienta para lograr reivindicaciones laborales a favor de los agremiados, lo cual conduce, por lo general, a mayores rigideces en la implementación de políticas innovadoras en vez de facilitarlas.

Maceira y Murillo (2001), por ejemplo, analizan el rol de los sindicatos de maestros y de doctores en una serie de reformas del sector social en la región, incluyendo la descentralización, los esquemas de incentivos a los proveedores (pago basado en desempeño), la introducción de sistemas de evaluación de desempeño y la apertura a asociaciones con el sector privado, y encuentran que en el caso del sector salud, el grado de resistencia al cambio por parte de los sindicatos depende del grado de competencia en el sector; mientras que en el caso de educación, la resistencia al cambio más bien depende de la fortaleza de las alianzas políticas de los sindicatos con las autoridades.

El reconocimiento de las restricciones político–económicas es importante en cualquier intento de introducir cambios en la política social de un país. Un elemento clave de una estrategia para sumar (o neutralizar) a grupos de interés a los esfuerzos de la política es aumentar su responsabilidad ante la ciudadanía. Por ejemplo, la provisión de información pública sobre niveles de ausentismo laboral o calidad de los servicios puede generar las condiciones necesarias para que los sindicatos estén más dispuestos a colaborar con iniciativas dirigidas a mejorar la calidad de dichos servicios. Por otra parte, es de esperar que la implementación gradual de algunas iniciativas pueda generar cambios en el balance de poder que favorezcan la aplicación de programas y reformas subsiguientes.

La integralidad de la política y su eficiencia son ideas estrechamente vinculadas ya que, en un sentido general, la intervención global del Estado en la sociedad puede hacerse más eficiente en la medida en que haya mayor coordinación entre sus partes. Desde la perspectiva de la política social, en particular, se pueden visualizar ambos aspectos en el contexto del marco analítico antes descrito. Cuando se sugiere la relevancia de tener una visión integral de la intervención social –donde se consideren los efectos de las decisiones educativas de las familias sobre su estado de salud, los efectos de la decisión de participar en el mercado de trabajo sobre el logro escolar de los niños, entre otras–, se destaca que la provisión de los bienes y servicios (las flechas de arriba hacia abajo en la Figura 2.1) puede hacerse más efectiva si se tienen en consideración tales interrelaciones.

De la misma manera, cuando se hace referencia a mejoras en la eficiencia, se alude principalmente a las formas concretas de resolución de los problemas de agencia, que mucho tienen que ver con los canales de rendición de cuentas implícitos en las diversas intervenciones (las flechas gruesas en la Figura 2.1). A través de este lente se pueden visualizar los planteamientos fundamentales de este libro: la integralidad de la política pública en general, y de la social específicamente, pueden conducir en primer

lugar a una mayor efectividad en la provisión de los bienes y servicios sociales; y en segundo lugar, a la atención cuidadosa de los incentivos de todos los actores involucrados en las relaciones de agencia implícitas en dicha provisión a fin de que la política pública sea lo más eficiente posible.

Asimismo, en los casos en que la intervención social de interés no sea la provisión de bienes o servicios sino más bien la regulación de un mercado, el diseño de tal regulación debe tener en cuenta los incentivos que puede generar sobre el comportamiento de los distintos actores. Además, es fundamental tener presente las restricciones político-económicas que pueden limitar o facilitar la introducción de programas y reformas en el área social, e incorporar tales restricciones en los planes de implementación.

La eficiencia de las políticas sociales puede mejorarse a través de un mayor reconocimiento de las interrelaciones entre los objetivos de política que pueden ser afectados por ella, y a través del mejoramiento de las relaciones de agencia en la provisión de cada uno de los bienes y servicios de interés social. Como parte de este sistema de incentivos, se encuentran las autoridades e instituciones que penalizan a los individuos u organizaciones que incumplan los contratos. Por ello, el fortalecimiento de la institucionalidad tradicional para la resolución de conflictos y para la penalización de los incumplimientos (fiscalía, contraloría, tribunales, entre otros) es de vital importancia para la política pública y la política social.

Eficiencia de la política social

La consecuencia más importante de la ineficiencia en el gasto público es que el impacto de cada unidad monetaria gastada es menor del que debería ser. En prácticamente todos los ámbitos de la política social, es de vital importancia priorizar la eficiencia del gasto existente. Más allá de las diferencias de eficiencia entre los países de la región, y de esta con respecto a otras partes del mundo, existen espacios para mejorar la efectividad del uso de los recursos destinados a fines sociales. Esta sección ilustra con casos específicos algunos espacios para mejorar la asignación de recursos a la luz del marco analítico descrito anteriormente.

Ciertamente, es posible que en algunos de estos programas, circunstancias particulares hayan afectado negativamente su efectividad, como por ejemplo, pugnas entre facciones políticas, otros conflictos en la administración o emergencias presupuestarias; sin embargo, los elementos que se destacan a través del marco analítico sirven para identificar lecciones más allá de los ejemplos puntuales.

Desalineación de incentivos

Una medida parcial de la efectividad de un programa social es el porcentaje de los recursos totales asignados que llega a los beneficiarios finales. Lamentablemente, en ausencia de información de costos y transferencias en la cadena de recursos de “arriba hacia abajo” resulta casi imposible determinar dicho indicador en la mayoría de los programas sociales. Una excepción es el estudio comprensivo del programa Vaso de Leche en Perú que consiste en una transferencia de alimentos (lácteos y cereales) para mejorar la nutrición de niños entre 0 y 6 años (ver Recuadro 2.1). La experiencia de este programa muestra que por cada dólar gastado en el programa en cuestión, solo 29 centavos llegaron efectivamente a los beneficiarios finales (Alcázar *et al.*, 2003).

Entre los principales problemas que se han encontrado y que explican estas pérdidas a lo largo de las distintas instancias de la cadena de distribución se pueden mencionar las enormes dificultades para la supervisión del programa a nivel municipal, importantes problemas de asimetría de información y una escasa rendición de cuentas entre los comités locales, entes superiores y beneficiarios, que tendía a acentuarse a medida que la transferencia llegaba a su destino final.

Esto, sin embargo, no implica necesariamente que haya existido un mayor nivel de corrupción, de hecho las pérdidas de recursos son mínimas en los eslabones correspondientes al alto gobierno. En cambio, las pérdidas registradas en el traspaso de los productos a los hogares beneficiarios pueden ser reflejo de discrecionalidad en la distribución del producto. En el último nivel, donde cerca del 60% de los recursos se diluye fuera de las manos de los beneficiarios finales (niños entre 0 y 6 años), las

Recuadro 2.1 Vaso de Leche en Perú

En 1984, el Gobierno peruano introdujo el programa Vaso de Leche, que otorga alimentos lácteos y cereales a familias con niños de 0 a 6 años. En 2001, el programa tuvo como beneficiarios a 2,2 millones de niños y representó alrededor de un 3,5% del gasto público social (cerca de 100 millones de dólares). La evaluación y seguimiento de los recursos destinados al programa Vaso de Leche durante 2001 evidenció que por cada dólar invertido por el Gobierno Central, cerca de 0,29 dólares llegaron efectivamente a los beneficiarios (Alcázar *et al.*, 2003).

La administración del programa sigue cinco etapas: i) el Gobierno Central efectúa una transferencia monetaria a los entes municipales, ii) los recursos son utilizados para adquirir productos en especie (lácteos, derivados lácteos, cereales), iii) estos son otorgados a comités locales, formados por tres representantes del gobierno y tres representantes de los beneficiarios, iv) se transfiere el producto procesado a las familias, y, v) estas lo distribuyen al interior de su núcleo.

El Cuadro 1 muestra la fracción de los recursos perdidos en cada etapa de la cadena como porcentaje de los recibidos en ella, mientras que la última columna muestra la pérdida acumulada con respecto a los recursos asignados originalmente. Es claro que las pérdidas más importantes ocurren en las últimas etapas, especialmente en la distribución dentro del hogar.

Fuente: elaboración propia con base en Alcázar *et al.* (2003).

Cuadro 1 Vaso de leche escolar (Perú), pérdidas en cada eslabón (%)

Localidad / Eslabón	1	2	3	4	5	1–5
Lima	0,06	3,03	10,06	n.a.	n.a.	n.a.
Perú (excluido Lima)	0,02	0,63	2,59	26,70	58,89	70,84
Urbano	0,00	0,42	1,26	34,53	59,26	77,77
Rural	0,05	0,85	4,52	25,01	58,70	70,70

n.a.: no aplica.

Fuente: Alcázar *et al.* (2003).

pérdidas obedecen a la imposibilidad de controlar la asignación de recursos dentro del hogar.

Estas dificultades en lograr que los recursos lleguen, efectivamente, a los beneficiarios deseados, sin duda explican por qué el programa no ha tenido impactos significativos en el estatus nutricional de los niños (Stifel y Alderman, 2006), a pesar de que el mismo tuvo moderado éxito en términos de focalización en familias pobres y bajos niveles nutricionales (50% de las familias pobres recibían el subsidio, mientras que solo el 20% de los receptores no eran pobres).

Una de las principales lecciones del programa Vaso de Leche es la siguiente: un programa con fallas en su diseño, aun cuando cuente con un alto grado de participación de líderes comunitarios, puede ser ineficiente (voluntaria o involuntariamente) si los incentivos de los actores no están alineados con el objetivo del programa, en este caso, principalmente los padres, quienes una vez recibida la transferencia realizan la distribución dentro del hogar otorgando la leche no solo a los más pequeños sino también a todos los demás hijos.

Tener presente este tipo de incentivos a la redistribución dentro del hogar es de vital importancia para lograr alcanzar poblaciones específicas en su interior, especialmente los niños, a quienes habitualmente no se les pueden transferir los recursos directamente. Un ejemplo de mecanismos que atienden este tipo de problema es la provisión del subsidio (un vaso de leche en este caso) directamente en las guarderías comunitarias o escuelas como en el programa Hogares Comunitarios en Colombia, que de hecho ha tenido efectos favorables sobre el estatus nutricional de los niños participantes (Attanasio y Vera-Hernández, 2004).

Otro ejemplo muy popular en la actualidad es el uso de transferencias condicionadas de efectivo, donde la familia recibe una transferencia siempre y cuando el niño reciba el bien o servicio objeto del programa. Se ha calculado que un programa de transferencias condicionadas que cubra a toda la población pobre y otorgue beneficios similares a los de Progresa/Oportunidades de México por beneficiario (80 dólares anuales) implicaría en Perú recursos en el orden del 0,6% del PIB, similar al presupuesto actual combi-

nado de la totalidad de programas alimentarios (Alcázar *et al.*, 2003). Se ha avanzado en este sentido con la reciente creación del programa Juntos de transferencias condicionadas para familias en pobreza extrema, el cual, a pesar de no haber sustituido del todo a los programas alimentarios vigentes, ya contaba –para diciembre de 2006– con 160 mil hogares beneficiarios.

Captura y fallas de monitoreo

Los programas de empleo de emergencia proporcionan puestos de trabajo para personas de bajo nivel de calificación y alta flexibilidad en tareas de corta duración que no compiten con el sector privado y que requieren el uso intensivo de mano de obra, por ejemplo, aquellos relacionados con la construcción y/o reparación de obras de infraestructura, o los servicios comunitarios. Estos programas tienen un objetivo primordialmente contracíclico, es decir, tratan de evitar que los ingresos de las familias desciendan por debajo de niveles críticos en épocas de alto desempleo, aumento de la pobreza y del empleo informal. Bajo este tipo de contratación, el Estado ofrece una compensación monetaria –generalmente inferior a un salario mínimo– o en especie, y puede incluir prestaciones previsionales, de salud, y de seguro contra accidentes de trabajo.

Ejemplos de este tipo de intervenciones son el Programa de Empleo Temporal (PET) en México dirigido a la población rural, el Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH) en Argentina para jefes de hogar desempleados, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay y los Planes de Empleo Directo en Chile. Una de las características de varios de estos planes es su entrada en vigencia a partir de una crisis económica y su permanencia en el tiempo aun después de que la crisis ha sido superada. Un claro ejemplo de esto es el PJJH en Argentina, instaurado a partir de la grave crisis económica y política de finales del año 2001 y que continúa existiendo en la actualidad (ver Recuadro 2.2). La experiencia indica que si bien el PJJH fue útil como una red de protección para tiempos de crisis, creció más allá de lo esperado debido a los incentivos para la incorporación de inactivos en el programa (Bour *et al.*, 2007).

La implementación de este tipo de programas muchas veces se realiza bajo condiciones de urgencia, lo que suele generar problemas en la selección de los beneficiarios potenciales que más lo necesitan. La falta de transparencia en la gestión y, presumiblemente, el uso clientelar de los recursos también suelen generar fallas de focalización. Los programas de empleo directo, como PJJH, corren el riesgo de transformarse en planes asistenciales que requieren ser extendidos en el tiempo por presiones políticas de los grupos beneficiarios, incluso una vez terminada la crisis que los justificó originalmente. Por otra parte, existe evidencia de que estos programas no son capaces de generar puestos de trabajo estables y de calidad en ausencia de programas complementarios de capacitación que les permitan a los trabajadores desarrollar destrezas valoradas en el mercado de trabajo.

Los problemas que destacan en la experiencia de PJJH son, por una parte, la debilidad de los mecanismos de monitoreo de los términos del contrato del Estado con los beneficiarios (lo cual afecta negativamente al resto de la sociedad por el uso ineficiente de los recursos) y, por la otra, la captura política de los recursos destinados a ese fin, que han hecho que el programa perdure en el tiempo a pesar de que no se justifique como programa de empleo de emergencia.

Con la finalidad de hacer de este tipo de programa un canal más efectivo para la movilidad social de los sectores menos favorecidos, ellos deben estar acompañados de programas de capacitación que permitan a los trabajadores moverse a empleos de mayor estabilidad y productividad una vez que haya terminado la crisis económica que dio lugar a su implementación. Para mejorar las probabilidades de que los beneficiarios en efecto “se gradúen” del programa, es importante que los beneficios de este no sean competitivos con el sector privado, y que su horizonte temporal se establezca de antemano. Evidentemente, se deben resolver los problemas de monitoreo del cumplimiento de las condiciones para poder ser beneficiario del programa a fin de asegurar que los recursos no sean aprovechados por grupos a quienes no les corresponden.

Recuadro 2.2 Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH) en Argentina

Este programa fue creado en enero de 2002 como respuesta a la crisis económica que atravesaba Argentina, y continúa hasta el presente. Si bien su diseño original responde a un programa de empleo de emergencia, ya que exigía una contraprestación laboral de 20 horas, su evolución terminó convirtiéndolo en un mecanismo de subsidio directo a los jefes de hogar desocupados, ya que no se controló el cumplimiento efectivo del trabajo. Una condición adicional que establece el programa es la asistencia escolar y a servicios de salud primaria por parte de los menores de edad del núcleo familiar. La prestación otorgada por el PJJH es de 45 dólares, monto que al inicio de 2002 representaba el 75% del salario mínimo, aunque a fines de 2006 correspondía a menos del 20%.

La cobertura del PJJH fue creciendo rápidamente, llegando a 2,1 millones de beneficiarios en 2004, lo que representaba poco más del 13% de la población económicamente activa, aunque, entre los receptores, muchos no participaban del mercado de trabajo. El programa llegó a consumir recursos públicos por aproximadamente 0,8% del PIB (datos de 2004). A partir de ese momento, la reactivación económica hizo que muchos desocupados se reinsertaran en el mercado de trabajo y el número de beneficiarios descendiera. Este programa ha sido criticado por la participación fraudulenta de personas que, sin cumplir los requisitos, obtenían el beneficio, y por el débil monitoreo del cumplimiento de las corresponsabilidades.

Un análisis de la focalización del PJJH entre el período 2001–2002 encontró que si bien un tercio de los beneficiarios no cumplía con los criterios de elegibilidad, estos hogares eran mayoritariamente pobres ya que cerca del 50% se encontraba entre el 20% de hogares más pobres del país y solo el 10% de los beneficiarios correspondía a los dos quintiles más altos de la distribución. Con respecto a la tasa de desocupación, se estima que se redujo en cerca de 2,5 puntos. Menor impacto se encontró sobre la tasa de pobreza (dos puntos), aunque sí sobre la tasa de indigencia, ya que la incidencia de pobreza extrema entre los participantes del Plan Jefas y Jefes de Hogar disminuyó de un 51% a un 29% (Galasso y Ravallion, 2004).

Fuente: elaboración propia con base en Galasso y Ravallion (2004).

Identificación (in)correcta de beneficiarios

Con frecuencia los programas son poco eficientes por tener imperfecciones en la identificación de los beneficiarios. Esto sucede en algunos programas de transferencias monetarias, donde los beneficiarios no son claramente identificados y los requisitos de elegibilidad no son estrictamente verificados.

El Bono Solidario en Ecuador ilustra este caso: se trata de un programa de transferencias monetarias a madres de niños y adolescentes pobres donde la mitad de la población objetivo no participaba en el programa, y donde dos tercios de los que sí lo hacían no debían hacerlo (ver Recuadro 2.3, p. 60). Dichas transferencias no estaban condicionadas a la asistencia escolar o a un régimen de visitas médicas de niños de hogares beneficiados, condiciones que se han vuelto cada vez más frecuentes en la región. Quizá, algunas de las deficiencias en la focalización del programa se deban a las condiciones de urgencia política en las que se implementó, en las que el programa era visto, en buena medida, como una compensación por el importante incremento en el precio del gas y la gasolina en 1998. Por otro lado, así como la mayoría de las intervenciones sociales en la región, el programa no contó con pruebas piloto ni evaluaciones *ex-ante*.

En 2003, el Gobierno ecuatoriano reemplazó el Bono Solidario por otro programa denominado Bono de Desarrollo Humano. Potencialmente, como consecuencia de la mejora en la identificación de los beneficiarios, las evaluaciones de ambos programas arrojan una mejora sustancial en los resultados de Bono de Desarrollo Humano respecto de Bono Solidario. Este diferencial muestra la importancia de la buena focalización en los beneficiarios finales de los programas para incrementar la eficiencia de la intervención social.

Información local, rendición de cuentas e incentivos de proveedores

El caso de los servicios de entrenamiento y capacitación laboral, que opera en varios países de la región, es otro ejemplo que aporta al debate sobre la efectividad de la provisión pública de servicios sociales. Uno de estos programas es el actual programa Becate en México, vigente desde 1984, cuando se lo

Recuadro 2.3 Bono Solidario/Bono de Desarrollo Humano en Ecuador

En septiembre de 1998, el Gobierno ecuatoriano comenzó un programa de transferencias denominado Bono Solidario, que otorgaba una suma de dinero a las madres de niños y adolescentes de hogares pobres (15 dólares mensuales), y a los adultos mayores en situación de pobreza y que no estaban cubiertos por el sistema de pensiones (8 dólares por mes). Para el año 2001, el programa contaba con 1,2 millones de hogares beneficiarios y un presupuesto cercano al 1% del PIB, constituyéndose en el segundo programa social en términos de recursos, superando a aquellos destinados a salud pública y solo superado por el presupuesto educativo.

Para participar en el programa, el ingreso de las familias beneficiarias no debía superar los 150 dólares mensuales. Sin embargo, en la práctica este requisito podía ser sencillamente incumplido, puesto que al inicio del programa –mediante inscripción en las iglesias–, se elegía al beneficiario que, según su palabra, admitía percibir ingresos menores al límite. Se ha encontrado que cerca de dos tercios de las familias participantes del programa registraban patrones de consumo superiores a los 150 dólares mensuales y que cerca de la mitad de las familias que debían estar participando del programa, de acuerdo a sus patrones de consumo, no recibían transferencias (León y Younger, 2004).

Si bien los costos administrativos de la ejecución del programa fueron bajos debido a que el pago se realizaba a través del sistema bancario, las fallas en la identificación de los beneficiarios –y la no condicionalidad en su comportamiento como requisito de elegibilidad y permanencia en el programa– generaron dudas sobre la efectividad del programa. León y Younger (2004) muestran que el programa tuvo un impacto muy pequeño en el estatus nutricional de los niños, bastante menor que el registrado en México con el programa Progresa/Oportunidades, que otorgaba beneficios similares pero condicionaba la elegibilidad a visitas médicas y asistencia escolar.

Como consecuencia de los escasos resultados alcanzados por Bono Solidario, en el año 2003 el gobierno ecuatoriano reemplazó este programa por otro denominado Bono de Desarrollo Humano, que si bien tampoco estaba condicionado al comportamiento de los hogares, realizó un esfuerzo importante por identificar a los beneficiarios correctos a través de la clasificación de los hogares de acuerdo a un índice de bienestar (que toma en cuenta la composición del hogar, los niveles educativos, el acceso a servicios básicos, entre otros). Resultados recientes de Schady y Araujo (2006) muestran que el Bono de Desarrollo Humano ha tenido impactos importantes en términos de matriculación escolar y reducción del trabajo infantil.

Fuente: elaboración propia con base en León y Younger (2004) y Schady y Araujo (2006).

conocía por el nombre de Probecat (ver Recuadro 2.4). Esta institución tiene como misión la capacitación laboral de jóvenes que por diversos motivos no han podido continuar sus estudios en instituciones públicas o privadas de educación superior y se encuentran desempleados. Su principal objetivo es el de facilitar el encuentro entre las personas que buscan empleo y los potenciales empleadores.

Cuando comenzó el programa Probecat, dicha capacitación se realizaba en instituciones educativas públicas y centros de entrenamiento profesional dependientes de la agencia responsable del programa (Servicio Nacional de Empleo). El programa fue posteriormente reformado (renombrado SICAT, luego Becate) y la modalidad escolarizada, descontinuada y reemplazada por entrenamientos en empresas y becas para solventar cursos en instituciones privadas, ello en gran parte debido al escepticismo sobre los resultados alcanzados en términos de empleo y salarios de los beneficiarios. Dicha reforma parece haber sido muy positiva, puesto que los resultados de evaluaciones posteriores a esta son sustancialmente mejores a los registrados bajo el régimen de entrenamiento público.

Estas reformas, y su impacto en los resultados alcanzados, son importantes de remarcar, porque si bien es loable la preocupación de los Gobiernos por capacitar a individuos que de otra manera no tendrían conocimientos básicos para salir al mercado laboral, algunas instancias de provisión totalmente pública han tenido una efectividad limitada. Experiencias de entrenamiento laboral en empresas o instituciones privadas con resultados positivos similares se han encontrado en América Latina, con los programas Pro-Joven en Argentina (Elías *et al.*, 2004), Jóvenes en Acción en Colombia

Recuadro 2.4 Probecat–SICAT–Becate en México

En 1984, México comenzó un programa de entrenamiento y capacitación laboral dirigido a la población desempleada y subempleada mayor de 16 años, llamado Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat). Este programa, acompañado de un subsidio monetario y de cobertura para gastos médicos ofrecía distintos tipos de entrenamiento. En 2001, su nombre fue cambiado por Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), y recientemente fue modificado nuevamente con el nombre de Becas a la Capacitación para el Trabajo (Becate). La institución encargada de la operación del programa es el Servicio Nacional de Empleo, quien provee los fondos necesarios a sus oficinas regionales, las cuales están encargadas de administrar los programas que se ofrecen.

En principio, el Probecat proporcionaba una serie de cursos regulares dictados en institutos educativos públicos. Sin embargo, esta modalidad fue descontinuada con la reforma que dio lugar al programa SICAT (en el año 2001). Actualmente, el programa Becate consiste en un entrenamiento *in situ* en empresas, por un período de tres meses, financiado tanto por el Estado como por las empresas. En él se exige a las empresas que contraten al menos al 80% de los entrenados. Un segundo mecanismo consiste en la entrega de vales de capacitación, los cuales representan una ayuda financiera para costear los cursos regulares impartidos por instituciones privadas. Asimismo, el programa cuenta con un esquema especial dirigido a aquellos trabajadores con aspiraciones a realizar alguna actividad productiva por cuenta propia. Al mes de diciembre de 2006, Becate atendió una población de 170.999 personas, con un presupuesto cercano a 100 millones de pesos reales del año 1993.

Si bien las primeras evaluaciones del Probecat encontraron ciertos resultados positivos en términos de empleo y salarios (Revenga *et al.*, 1994), evaluaciones posteriores encontraron que los efectos sobre los salarios de los participantes del programa eran negativos o nulos en comparación con los que no participaron (Wodon y Minowa, 2001; Calderón–Madrid y Trejo, 2002). Además, dichos estudios reportaron grandes diferencias entre regiones y según la institución que realizaba la capacitación. En general, el entrenamiento ofrecido por los centros de capacitación privados eran los más efectivos para lograr un empleo posterior. Asimismo, se encontró que los desempleados con experiencia previa eran los más beneficiados con el programa.

Luego de la primera reforma (del Probecat al SICAT), que reemplazó la modalidad escolarizada por el entrenamiento en las empresas (que absorbía más del 60% de los beneficiarios del programa en el año 2002) y las becas de capacitación en instituciones privadas, estudios recientes encontraron que bajo la nueva modalidad, los beneficiarios del programa incrementaban su probabilidad de encontrar un empleo en el sector formal (Calderón–Madrid, 2005). Asimismo, dichos estudios señalan que para los beneficiarios del entrenamiento directo en las empresas, existe evidencia de un incremento en la probabilidad de ser empleado, aunque encuentran evidencia irregular para aquellos trabajadores con el tipo de entrenamiento dirigido al trabajo por cuenta propia (Delajara *et al.*, 2006). Del mismo modo, dichos estudios encuentran evidencia de un efecto positivo sobre los salarios de los participantes bajo ambas modalidades de entrenamiento.

Fuente: elaboración propia con base en Revenga *et al.* (1994), Wodon y Minowa (2001), Calderón–Madrid (2005) y Delajara *et al.* (2006).

(Rosas-Shady, 2006), Programa de Capacitación de Jóvenes en Panamá (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2006) y Pro-Joven en Perú (Chong y Galdo, 2006).

Las evaluaciones recientes y positivas de estos programas parecen sugerir que el Estado, además de sus funciones de financiamiento, regulación, coordinación y desarrollo de estrategias educativas nacionales se beneficiaría abriendo más espacios al sector privado en la provisión de servicios de entrenamiento, puesto que este último tiene ventajas comparativas en la obtención de información local sobre las necesidades del sector productivo.

Destacan en este ejemplo elementos significativos como la importancia del aprovechamiento efectivo de información local (en este caso las necesidades de los sectores productivos) y los mecanismos de rendición de cuentas e incentivos de los proveedores. En el caso de la provisión competitiva privada de capacitación, los proveedores tienen los incentivos adecuados para encontrar y aprovechar, de manera óptima, la información local y, de igual modo, para lograr que la capacitación que ofrecen sea valorada en el mercado, ya que de eso depende la obtención de los fondos provenientes del sector público.

Información sobre costos para la toma de decisiones

Las decisiones de asignación de recursos a distintos programas sociales deberían depender, en principio, del impacto esperado de cada dólar invertido en ellos, de tal forma que los tomadores de decisiones puedan obtener el máximo impacto posible de la inversión social. Lamentablemente, es difícil hacer una caracterización de cuán "caros" son los programas en términos de su implementación, debido a la ausencia de información sobre su estructura de costos. Una crítica frecuente es la falta de atención que prestan muchas evaluaciones de impacto realizadas con el mayor rigor académico para reportar información sobre los costos que implicaron tales intervenciones (Newman *et al.*, 1994). Por ejemplo, en una revisión de programas de alivio a la pobreza en países en desarrollo se encontró información sobre costos en solo 32 de 111 programas examinados (Coady *et al.*, 2004). Otro estudio reciente (Bouillon y Tejerina, 2006) también señala que solo 5 de 70 evaluaciones revisadas contienen un análisis de costos que permite estimar la efectividad de cada unidad monetaria invertida.

En uno de los pocos estudios de caso con información precisa sobre estructura de costos administrativos, Caldés *et al.* (2006) revisaron la experiencia de tres programas de transferencias condicionadas en América Latina: el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en México, hoy denominado Oportunidades; el Programa de Asignación Familiar-Fase II (PRAF) en Honduras, y la Red de Protección Social-Fase I (RPS) en Nicaragua.

Los tres programas tienen como objetivo principal la reducción de la pobreza de corto y largo plazo en las regiones menos desarrolladas de sus respectivos países, a través de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y a visitas médicas de los niños de las familias beneficiarias que permitan romper los mecanismos de perpetuación y transmisión intergeneracional de la pobreza[5]. Los autores elaboran un análisis de costo eficiencia de dichos programas, considerando el costo de realizar una transferencia unitaria al beneficiario (ratio costo transferencia).

Cabe aclarar que existen diferencias importantes entre los tres programas. Por un lado, Progresa/Oportunidades es un plan mucho más extendido (cubre los 31 estados mexicanos), y cuenta con importantes ventajas de economías de escala, en comparación con la cobertura del PRAF y el RPS. Por otro lado, Progresa/Oportunidades es un programa que opera del lado de la demanda exclusivamente, involucrando únicamente transferencias monetarias. Por el contrario, tanto el PRAF como el RPS también cuentan con intervenciones del lado de la oferta, con transferencias destinadas a escuelas y hospitales. Esto, naturalmente, afecta la estructura de costos de cada programa y la interpretación del impacto estimado sobre el logro escolar y la salud.

En términos de resultados, las evaluaciones de impacto de los programas han sido positivas, señalando que el 62%, 80% y 81% de las transferencias de Progresa[6], PRAF y RPS, respectivamente, fueron destinadas al 40% de las familias más pobres en sus países. Asimismo, se ha documentado que Progresa generó incrementos significativos en las tasas de asistencia escolar en educación media: entre un 7% y un 15%. El RPS, por su parte, parece haber incrementado la asistencia a la escuela primaria en un 13%.

Los impactos nutricionales de los programas también fueron importantes: se ha encontrado evidencia de que Progresa ha incrementado la tasa de crecimiento medio de los niños entre uno y tres años en un centímetro por año (Schultz, 2004; Behrman y Hoddinott, 2005). Por su parte, RPS incrementó la participación de la alimentación en el gasto en cuatro puntos porcentuales, lo que parece haber ayudado (junto a la atención médica) a que el peso de los niños menores de tres años aumentase en un 30% (Maluccio y Flores, 2005). Los resultados del PRAF han sido, sin embargo, de menor magnitud en comparación con Progresa y RPS, con pequeños impactos en las tasas de asistencia escolar primaria y en salud (IFPRI, 2003).

5 Para detalles adicionales acerca de estos programas ver Schultz (2004) para Progresa, IFPRI (2003) para PRAF, y Maluccio y Flores (2005) para RPS.

6 En el resto de la sección se hace referencia a Progresa en vista de que la evaluación referida cubre hasta el año 2000 y a que el nombre del programa cambió a Oportunidades en 2002.

El cociente de costo transferencia es la fracción de las transferencias totales que representan los costos de la administración del programa. Los resultados sobre estos cocientes, analizados por Caldés *et al.* (2006), se muestran en el Cuadro 2.1. Como puede verse, estos programas diferían ampliamente en presupuesto y cobertura con Progresa, atendiendo 2,6 millones de hogares rurales por año y utilizando recursos por más de 800 millones de dólares en el último año reportado en el estudio, (actualmente Progresa/Oportunidades abarca a cinco millones de familias y tiene un presupuesto cercano a los 3.300 millones de dólares), mientras que PRAF y RPS no alcanzaban a superar 50 mil hogares beneficiarios ni los ocho millones de dólares por año (datos actualizados para 2006 muestran que PRAF y RPS alcanzaron 80 mil y 30 mil familias beneficiarias respectivamente).

Cabe aclarar, sobre estos dos últimos programas, que las transferencias del lado de la oferta (escuelas y hospitales) fueron incluidas en el rubro "transferencias" y no en "costos del programa", asumiendo implícitamente que dichas transferencias posiblemente van a las familias no en dinero sino en especie. Los costos administrativos acumulados representaron 9,6%, 33,3% y 38,6% del total para Progresa, PRAF y RPS, respectivamente.

Los tres programas analizados afrontaron un alto costo relativo a las transferencias en su primer año de implementación, puesto que durante ese período se suelen incluir las pruebas piloto y los costos de identificación de beneficiarios. Por ejemplo, el 61% del costo total de Progresa en su primer año de operación (1997) correspondió a la identificación de los beneficiarios (porcentaje que cae paulatinamente hasta representar un 3% hacia el año 2000), mientras que el 81% de los costos del primer año de PRAF correspondieron al diseño y planificación del programa.

De otro lado, estos programas muestran una caída posterior en el ratio costo transferencia a medida que van madurando. Por ejemplo, los costos administrativos de Progresa fueron un 34% superiores a las transferencias llegadas a los beneficiarios en su primer año. Sin embargo, si bien los costos administrativos fueron duplicados en los años subsiguientes, las transferencias crecieron de tal manera (quintuplicándose entre 1998 y 2000) que para el año 2000 el ratio costo transferencia fue de 0,05, o lo que es lo mismo, cinco centavos por cada dólar entregado. La experiencia de PRAF y RPS releva costos transferencias bastante superiores a Progresa, de 50 centavos y 63 centavos, respectivamente, por dólar entregado, contra 11 centavos por dólar de Progresa si se toma en cuenta la totalidad de los años reportados.

Algunas de las razones por las que el ratio costo transferencia de Progresa es menor respecto al de los otros programas de transferencias condicionadas, aparte de las economías de escala ya mencionadas, se muestran en el Cuadro 2.2, que describe la estructura de costos por actividad. Progresa hizo una identificación inicial de beneficiarios relativamente costosa, pero ha mostrado con el tiempo un incremento sustancial en la participación de las transferencias a beneficiarios en el costo total, lo cual se explica por el incremento en el número de hogares participantes. Por el contra-

Cuadro 2.1 Ratio de costo transferencia en programas seleccionados para América Latina (USD)

Programa	Progresa (México)			PRAF Fase II (Honduras)			RPS Fase I (Nicaragua)		
Años reportados	1997–2000			1999–2002			2000–2002		
Cobertura	2.600.000 hogares rurales (2000)			47.800 hogares rurales (2002)			10.000 hogares rurales (2002)		
	Costo del programa	Transferencias	Ratio C/T	Costo del programa	Transferencias	Ratio C/T	Costo del programa	Transferencias	Ratio C/T
1997	20.448.000	15.237.000	1,342	–	–	–	–	–	–
1998	47.703.000	149.439.000	0,319	–	–	–	–	–	–
1999	45.731.000	525.227.000	0,087	482.000	–	–	–	–	–
2000	41.640.000	775.688.000	0,054	2.483.000	2.589.000	0,959	1.149.000	452.000	2,542
2001	–	6.220.880	–	1.669.000	5.469.000	0,305	1.348.000	2.702.000	0,499
2002	–	–	–	1.930.000	5.102.000	0,378	1.492.000	3.192.000	0,467
Total	155.522.000	1.471.811.880	0,106	6.564.000	13.160.000	0,499	3.989.000	6.346.000	0,629

Fuente: Caldés *et al.* (2006).

rio, su diseño y planificación fueron relativamente poco costosos en comparación con PRAF y RPS (en particular con respecto al primero, que utilizó el 83% de los recursos en el primer año). PRAF utilizó relativamente más recursos en el tiempo en términos de identificación de usuarios, a diferencia de Progresa y RPS que vieron disminuidos los costos en estas partidas con el tiempo. RPS, por su parte, enfrentó altos costos en términos de entrega de transferencias a la oferta de servicios educativos y de salud. Sin embargo, lo que destaca como explicación del mayor ratio costo transferencia, en particular en el PRAF, es el costo de evaluación externa que si bien representó un tercio del costo de la evaluación de Progresa en términos absolutos, fue más que excesivo dado el tamaño reducido del programa.

A pesar de lo trivial que parezca esta conclusión sobre las diferencias en las estructuras de costos de estos programas, la lección va más allá de recomendar que debe examinarse mejor el mercado de evaluadores externos de programas sociales. Es cierto que esa información puede ser de suma importancia para la toma de decisiones sobre recursos aplicados a diversas partidas de presupuesto. Sin embargo, la lección más general es que el seguimiento de la información sobre costos de los programas es tan importante como la evaluación rigurosa de su impacto, ya que es la única forma de comenzar a construir la base de información necesaria para hacer un uso eficiente y racional de los limitados recursos de los que disponen los tesoros nacionales de la región.

Interrelaciones e integralidad de la política social

Como se mencionara anteriormente, la efectividad de la política social podría beneficiarse de manera importante si se elaborara con una visión integral, que tuviera en consideración la variedad de interrelaciones que existen entre sus diversos objetivos de política. Esta interrelación se origina naturalmente en el hecho de que las familias toman un conjunto de decisiones de manera simultánea e interdependiente. Por ejemplo, la decisión de ir al médico puede estar vinculada con la decisión de que los niños vayan a la escuela; la capacidad cognitiva del individuo y su rendimiento escolar se ven afectados por su condición nutricional, que a su vez depende de las decisiones de alimentación en el hogar; la nutrición del adulto también afecta su productividad en el trabajo, entre otros.

De igual manera, existen cambios en el entorno que determinan varias decisiones dentro del hogar. Por ejemplo, un aumento de la infraestructura que une las zonas rurales de las urbanas puede estimular la participación juvenil en el mercado de trabajo, el acceso de las familias a servicios de salud y educación o incluso a mercados donde vender y/o comprar productos agrícolas. Por su parte, muchas veces la política social dirigida a un sector tiene efectos sobre otro totalmente diferente, a saber, la decisión de incorporarse al mercado de trabajo formal puede estar influida por la disponibilidad de servicios de asistencia social fuera del sistema de seguridad social formal (Levy, 2007).

Esta interrelación entre las decisiones individuales y el hecho de que una intervención externa pueda tener implicaciones importantes sobre una variedad de resultados, es un aspecto de la política social que, a pesar de que se ha reconocido, ha sido enfatizado relativamente poco en su diseño e implementación. Al combinar incentivos para decisiones de salud y educación, algunos programas de transferencias condicionadas de efectivo como Progresa/Oportunidades (México), Familias en Acción (Colombia), Bolsa Familia (Brasil), Red Solidaria (El Salvador), entre muchos otros, utilizan la complementariedad entre logros en ambas dimensiones para potenciar el efecto total sobre la pobreza en el largo plazo.

La consolidación de varias intervenciones en un solo programa, en áreas como salud y educación, puede tener primordialmente dos justificaciones. En primer lugar, si las poblaciones objetivo de ambas intervenciones son las mismas, entonces existen potencialmente economías de alcance al administrarlas de manera conjunta, ya que tienen una serie de tareas en común como por ejemplo la identificación de beneficiarios, la transferencia regional de recursos para las familias, la coordinación de espacios físicos y calendarios para el contacto directo de los proveedores con el beneficiario, entre otros.

Cuadro 2.2 **Estructura de costos de programas seleccionados para América Latina** (USD)

Programas	Partidas								
	Diseño y planificación	Identificación de beneficiarios	Incorporación de beneficiarios	Entrega de transferencias		Condicionalidad	Monitoreo y evaluación	Evaluación externa	Total
				A hogares	A la oferta				
Progresa									
1997	1.226.880	12.473.280	817.920	1.635.840	–	1.635.840	2.044.800	613.440	**20.448.000**
1998	1.431.090	22.420.410	3.339.210	6.201.390	–	7.632.480	5.247.330	1.431.090	**47.703.000**
1999	1.829.240	11.890.060	3.201.170	11.432.750	–	9.603.510	5.945.030	1.829.240	**45.731.000**
2000	1.665.600	1.249.200	3.331.200	17.072.400	–	9.993.600	5.829.600	2.498.400	**41.640.000**
Total	**6.220.880**	**52.877.480**	**12.441.760**	**34.214.840**	–	**27.993.960**	**18.662.640**	**6.220.880**	**155.522.000**
PRAF–Fase II									
1999	400.060	9.640	0	14.460	0	0	57.840	0	**482.000**
2000	74.490	869.050	0	99.320	198.640	322.790	148.980	769.730	**2.483.000**
2001	16.690	133.520	0	317.110	350.490	250.350	150.210	433.940	**1.669.000**
2002	0	482.500	0	231.600	38.600	38.600	38.600	1.100.100	**1.930.000**
Total	**525.120**	**1.509.720**	**0**	**656.400**	**393.840**	**590.760**	**393.840**	**2.297.400**	**6.564.000**
RPS–Fase I									
2000	229.800	229.800	172.350	45.960	172.350	0	103.410	195.330	**1.149.000**
2001	215.680	215.680	121.320	121.320	296.560	26.960	94.360	256.120	**1.348.000**
2002	268.560	14.920	89.520	89.520	313.320	104.440	179.040	432.680	**1.492.000**
Total	**718.020**	**478.680**	**359.010**	**239.340**	**797.800**	**119.670**	**398.900**	**877.580**	**3.989.000**

Fuente: elaboración propia con base en Caldés *et al.* (2006).

La centralización de todas estas actividades bajo una misma estructura administrativa puede generar ahorros sustanciales de recursos. Un ejemplo de ello sucedió en Brasil con la consolidación de varios programas (*Bolsa Escola*, Bolsa Alimentación, Carta Alimentación y Auxilio Gas) en Bolsa Familia, que redujo sustancialmente el costo de administración de estas intervenciones (ver Recuadro 2.5). El costo administrativo conjunto de los distintos programas representaba, en el año 2002, un 5,3% de la suma de los presupuestos individuales, mientras que al año siguiente, cuando se inicia la consolidación en Bolsa Familia, la administración de los programas absorbió solo un 3,1% de su costo total (Lindert *et al.*, 2007).

Esta fusión de programas fue acompañada además de una reforma administrativa a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre, principal responsable de la ejecución del programa, y que surgió producto de la fusión del Ministerio de Asistencia Social, del Ministerio de Seguridad Alimentaria y de la Secretaría Ejecutiva de Bolsa Familia.

La segunda razón que puede justificar realizar algunas intervenciones sociales de manera conjunta es la complementariedad de los objetivos que persiguen. Un ejemplo claro de esta complementariedad se da entre el logro escolar y el estado de salud de los individuos. El mejoramiento en el estado de salud de los

Recuadro 2.5 Bolsa Familia en Brasil

El programa Bolsa Familia es hoy en día una de las herramientas principales para la reducción de la pobreza en Brasil. Iniciado en octubre de 2003, Bolsa Familia resulta de la fusión de cuatro programas que operaban de manera independiente: *Bolsa Escola*, Bolsa Alimentación (ambos iniciados en 2001), Auxilio Gas (iniciado en 2002) y Carta Alimentación (iniciado en 2003). El programa otorga transferencias en efectivo a las familias beneficiarias, condicionadas a la asistencia escolar y a visitas médicas de niños y adolescentes en el hogar. Para 2006, el programa contaba con 11,1 millones de familias beneficiarias y tenía un costo de 0,4% del PIB, con lo cual se ha convertido en el programa de transferencias condicionadas de efectivo más grande del mundo.

El programa beneficia a las familias ubicadas en situación de pobreza (ingreso per cápita familiar mensual menor o igual a 2 dólares por día). Si la familia es identificada en situación de pobreza extrema (menos de 1 dólar per cápita por día), recibe un subsidio fijo básico de 25 dólares independientemente de su composición, y uno variable de 7,5 dólares por cada niño o adolescente menor de 15 años (hasta un máximo de tres niños). En cambio, si la familia es identificada en situación de pobreza moderada (entre 1 y 2 dólares per cápita por día) recibe únicamente el subsidio por cada niño o adolescente.

Si una familia cumple con los requisitos de elegibilidad, puede ser beneficiaria del programa sin que exista un plazo máximo de permanencia. Estas familias han ido migrando gradualmente de los programas previos hacia Bolsa Familia, evitando la duplicación de beneficios, al irse actualizando constantemente el registro único de participantes.

El Cuadro 1 resume el conjunto de condicionalidades a las que están sujetas las familias beneficiarias para recibir las transferencias por parte del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en Lindert *et al.* (2007).

Cuadro 1 Condicionalidades de Bolsa Familia

	Salud	Educación
Niños	Para todos los ñiños entre 0 y 7 años de edad: a) Cronograma de vacunaciones.	a) Inscribir a todos los niños entre 6 y 15 años de edad en la escuela.
	b) Visitas regulares al médico y monitoreo de crecimiento.	b) Garantizar al menos un 85% de asistencia todos los meses para todos los niños en edad escolar.
Mujeres (embarazadas o lactantes)	a) Chequeos prenatales.	Para padres:
	b) Chequeos posnatales.	a) Si el niño falta a clases, informar a la escuela de la justificación.
	c) Participación en seminarios educativos sobre salud y nutrición ofrecidos por equipos locales de salud.	b) Informar al coordinador de Bolsa Familia si el niño cambia de escuela.

Fuente: elaboración propia con base en Lyndert *et al.* (2007).

niños suele tener un efecto positivo sobre su logro escolar y el progreso educativo, a su vez, favorece las condiciones de salud de la persona y de su familia. Los canales específicos a través de los cuales este tipo de complementariedad funciona incluyen progresos en la capacidad cognitiva debido a mejoras nutricionales y a la eliminación de parásitos (Kremer y Miguel, 2004), el incremento en el acceso a servicios de salud debido a mayores ingresos derivados de la educación, e incluso, cambios en las actitudes con respecto a la salud familiar como consecuencia de la educación (Cutler y Lleras-Muney, 2006). Existen, asimismo, otros canales, muchos de ellos posiblemente aún no documentados.

Ambas motivaciones para la integración de programas son muy importantes, por una parte, debido al aprovechamiento eficiente de las economías de alcance; y por la otra, al aprovechamiento máximo del potencial impacto de cada dólar invertido a través de la complementariedad de objetivos de política. Esta segunda motivación es relevante en la intervención social de una forma que no lo es en intervenciones públicas de otro tipo.

A modo de ilustración, la experiencia de un programa integrado como Bolsa Familia en Brasil ha mostrado resultados positivos en términos de eficiencia administrativa por el aprovechamiento de economías de alcance, y comienza a sugerir impactos positivos derivados de la consideración de la complementariedad de sus objetivos de política. Con respecto a lo primero, el programa ha sido elogiado por su excelente desempeño en la focalización en los beneficiarios: el 80% de las transferencias ha ido al 25% más pobre de la distribución (y el 94% al 40% más pobre), lo que lo convierte en el programa mejor focalizado de América Latina (Lindert *et al.*, 2007).

Estos resultados son incluso mejores que los registrados por los programas anteriores por separado (donde el 64% de los beneficiarios correspondían al 25% más pobre de la población). Asimismo, se ha señalado que el programa ha contribuido entre un 20% y un 25% a la reducción reciente de la desigualdad y en un 16% del total a la disminución de la pobreza extrema (Paes de Barros *et al.*, 2006).

Igualmente, vale la pena destacar la experiencia reciente de Chile Solidario. Se trata de un programa concebido, desde sus inicios, de manera multidimensional, que busca atacar el problema de la pobreza extrema y la exclusión de los sistemas de asistencia social de una forma integral (ver Recuadro 2.6, p. 68). Este programa es un sistema de protección social integral puesto que combina tanto políticas de asistencia como de promoción. En una evaluación de los efectos del programa durante sus dos primeros años de ejecución, Galasso (2006) sugiere que Chile Solidario ha tenido efectos positivos, principalmente, en las dimensiones de educación y salud de su población objetivo destacando, adicionalmente, el rol desempeñado por la ayuda psicosocial del programa al informar a las familias de la existencia y características de la red de ayuda social.

La integralidad de la política social puede justificarse por la presencia de complementariedades como las descritas anteriormente, pero también por la presencia de relaciones de sustitución. La clave es la interrelación entre los diversos ámbitos de la vida humana donde la política social puede tener un impacto. Por ejemplo, de la misma forma como la intervención en educación puede tener efectos positivos sobre la salud, políticas dirigidas a incrementar la participación femenina en el mercado de trabajo pueden tener implicaciones sobre la dinámica familiar y, probablemente, sobre el logro escolar de los niños (Ortega, 2006).

El mensaje resalta la importancia de considerar, en la medida de lo posible, los efectos que las políticas pueden tener sobre resultados sociales diferentes de su objetivo. En algunos casos, las interrelaciones son mejor conocidas y, por lo tanto, la derivación de las implicaciones de política pública más evidente. En otros casos, estas relaciones son menos obvias y, por lo tanto, resulta más complejo incorporarlas en el diseño de la política social.

Resulta razonable pensar en el agrupamiento de intervenciones sociales con objetivos complementarios, sin embargo, esto no implica que las intervenciones que tengan efectos no deseables sobre otros objetivos deban tratarse de manera separada. Al contrario, precisamente en esos casos es potencialmente más importante hacer un diseño coordinado e integral de las intervenciones, ya que puede ser necesario "compensar" el efecto de determinadas políticas.

Recuadro 2.6 Chile Solidario

Chile Solidario surgió en 2002 como respuesta al estancamiento en los porcentajes de indigencia de la población chilena (aproximadamente un 5% de la población según líneas de pobreza nacionales), segmento que, a pesar de que existe una red de servicios sociales, no conoce los mecanismos para acceder a ellos ni su elegibilidad. Su administración recae directamente sobre el Ministerio de Planificación chileno a través de la Secretaría Ejecutiva, creada específicamente para ejecutar y coordinar el sistema de protección social junto con secretarías regionales de planificación, quienes se encargan de liderar el trabajo en las regiones.

Una vez identificadas las familias potencialmente beneficiarias del sistema (de acuerdo a criterios como discapacidad, vejez, desempleo, bajos ingresos, enfermedades, entre otros), estas son invitadas a participar a través de un "contrato familiar" que involucra responsabilidades compartidas entre el Estado –ofreciendo apoyo en recursos y servicios–, y la familia –comprometiéndose a utilizar la red social ofrecida. Aquellas familias que aceptan estas condiciones preestablecidas acceden gradualmente a los tres componentes que estructuran el sistema, a saber; el Programa Puente y Aporte Solidario, los subsidios monetarios, y el acceso preferente a otros programas sociales.

Programa Puente y Aporte Solidario
El objetivo de este programa es el de brindar un apoyo psicosocial a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, quienes al firmar el "contrato familiar" se comprometen a trabajar con un profesional del área social durante 24 meses. Luego de este período, se espera que las familias puedan reintegrarse a la red de asistencia pública, que adquieran un nivel mínimo de bienestar en varias dimensiones (identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingreso) y que sean ellas mismas las que prioricen sus necesidades para alcanzar de manera independiente una salida a su situación de pobreza extrema en el largo plazo.

Como una manera de apoyarlos en esta etapa, el gobierno entrega un bono denominado 'Aporte Solidario', de carácter decreciente e independiente de la composición familiar, a las mujeres jefas de hogar o parejas del jefe de familia. Después de los 24 meses en el Programa Puente, las familias reciben adicionalmente un bono de egreso de menor cuantía durante los tres años subsiguientes.

Subsidios monetarios
Al ir avanzando durante este período de orientación se espera y se alienta a que las familias se incorporen, de manera paralela y no excluyente, al conjunto de programas y subsidios monetarios existentes. Estos incluyen al Subsidio Único Familiar (para todos los niños y niñas menores de 18 años), la Pensión Asistencial de Vejez (para todos los mayores de 65 años), la Pensión Asistencial de Invalidez y el Subsidio de Agua Potable (para cubrir el 100% de la cuenta hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual).

Acceso preferente a los programas sociales
Finalmente, las familias obtienen acceso preferente a los programas sociales, tanto públicos como privados. Para ello, distintas instituciones y organismos de las áreas de salud, educación, trabajo, vivienda y justicia, entre otras, se comprometen con el Ministerio de Planificación para darles prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario. El acceso preferente a los programas de promoción social incluye: educación y capacitación laboral, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, apoyo a discapacitados, rehabilitación y prevención de drogas, y apoyo y prevención frente a problemas de violencia intrafamiliar.

Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, un programa de capacitación laboral femenina podría tener efectos perjudiciales sobre el logro escolar o la salud de los niños en el hogar como consecuencia de la reducción del contacto madre/hijos, por lo que podría pensarse en combinar la capacitación con un programa de cuidado de los niños en el mismo lugar a fin de minimizar el tiempo de separación entre la madre y sus hijos. Aunque esta sea solo una ilustración cuyo costo estimado tendría que ser comparado con los beneficios potenciales y con el uso alternativo de los recursos, es importante tener en cuenta este tipo de interrelación entre objetivos de política social, tanto en los casos en que se complementan como en los casos en que se contraponen de alguna forma.

Un ejemplo de diseño de política social cuya parcialidad ha tenido costos significativos es la estructura de incentivos que la intervención social genera por el lado de la oferta y la demanda en el mercado laboral, la cual puede favorecer y profundizar la ampliación del sector informal de la economía (Levy, 2007). Basado en programas sociales que condicionan sus beneficios con el estatus laboral de los trabajadores

(pensiones, seguros de salud, préstamos para vivienda, entre otros), las diferencias en la forma cómo estos beneficios son ofrecidos, así como las diferencias en su financiamiento, determinan el costo que enfrentan las empresas al contratar trabajadores, optando algunas por operar en el sector informal.

Un mayor costo laboral distorsiona la asignación de las inversiones hacia una expansión del sector informal que no suele explotar ventajas de escala y que, por ende, cuenta con niveles de productividad menores a los del sector formal. Es de esperar, entonces, que la productividad agregada de la economía caiga ante una migración importante de empresas hacia ese sector. Levy (2007) evalúa las pérdidas que la política social contributiva genera en términos de caída en la productividad para el caso mexicano, estimándolas en torno al 1,3% del PIB, lo cual excede el presupuesto del programa Progresa/Oportunidades en al menos un 50%.

Así como se destaca la importancia de las interrelaciones entre diferentes ámbitos de la intervención social, y de cómo ello puede implicar que lo más efectivo sea implementar de manera conjunta una variedad de intervenciones, es igualmente relevante reconocer que en algunos casos existen debilidades institucionales o diferencias en las capacidades sectoriales que hacen inviable el diseño e implementación integral, por lo que a veces se debe elegir entre una intervención con alta efectividad puntual pero poca integración con otros ámbitos de la política, o una intervención dispersa y con baja efectividad. En este caso es posible que la mejor opción sea la intervención parcial con alta efectividad.

La integralidad debe verse como un enfoque potencialmente importante para la efectividad de la intervención social, pero no como un elemento paralizante del resto de la política social. En algunas circunstancias, la insistencia excesiva en un enfoque integral de la política –incluso en ausencia de mecanismos adecuados de flujo de información, de capacidades en la provisión de la variedad de servicios, y de coordinación de las decisiones–, puede generar resultados peores que los esperados.

La experiencia del programa de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (Aiepi), implementado en varios países, es interesante porque destaca tanto las ventajas como las desventajas de la visión integral de la intervención social (ver Recuadro 2.7). Visto del lado positivo, el tratamiento integral de la salud del niño tiene ventajas evidentes por la multiplicidad de complementariedades entre las diversas dolencias, la educación y los hábitos familiares y comunitarios. Sin embargo, esta visión integral requiere un elevado nivel de coordinación entre distintos grupos de actores en el sector público, que pueden tener capacidades diferentes para administrar esta complejidad. Este es el caso de Perú, donde la evaluación de Aiepi sugiere que la pobreza de los resultados se debió a la poca institucionalización del programa en los niveles locales.

Recuadro 2.7 Atención integrada a las enfermedades infantiles

El programa de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (Aiepi) es una iniciativa impulsada por la Organización Mundial de la Salud y por Unicef en Bangladesh, Brasil, Perú, Tanzania y Uganda. Dicho programa busca realizar evaluaciones integrales de la salud de los niños con el propósito de que el tratamiento tome en cuenta la cabalidad de sus posibles afecciones. El programa tiene tres componentes: i) mejorar el desempeño de los trabajadores del sector salud a través del entrenamiento en un protocolo de diagnóstico integral, ii) fortalecer los sistemas de salud con atención a la funcionalidad de los servicios de primera línea, y iii) mejorar las prácticas familiares y comunales en salud a través de la educación familiar sobre lactancia, nutrición, higiene y atención inmediata de dolencias menores.

Este programa fue implementado con éxito en varios distritos de Tanzania y tuvo resultados promisorios. En particular, los distritos Aiepi gastaron lo mismo o menos por niño que los distritos con sistemas tradicionales al mismo tiempo que lograron mejoras en la calidad de los servicios y una reducción de 13% en la mortalidad. Comparaciones entre instituciones aleatoriamente seleccionadas en Brasil, Tanzania y Uganda también mostraron que los niños examinados por un trabajador entrenado por Aiepi tenían una mayor probabilidad de recibir la prescripción adecuada de medicinas antimicrobiales, de tomar la primera dosis antes de retirarse de la institución, de tener instrucciones sobre cómo tomar los medicamentos y de recibir, de manera adecuada, los medicamentos por parte de los trabajadores de la salud. Las evaluaciones en Perú y Bangladesh, en cambio, son menos favorables y apuntan a debilidades institucionales y de organización a niveles locales.

Fuente: elaboración propia con base en Jamison *et al.* (2006).

Implementación de la política social

Los ejemplos en la tercera sección ilustran varios casos en los que ciertas intervenciones sociales han sido poco efectivas en el logro de sus objetivos debido, por una parte, a una mezcla de problemas de incentivos tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda y, por la otra, a fallas en la identificación de beneficiarios u otros problemas de implementación[7]. La cuarta sección ilustra la importancia potencial y la factibilidad concreta de tener en consideración las interrelaciones entre varios ámbitos de la política. Esta sección discute algunos intentos para la resolución de varios de los problemas de implementación mencionados y que han tenido diversos grados de éxito.

A pesar de que se discuten los ejemplos con la finalidad de extraer lecciones relevantes para toda la región, es importante tener presente que ninguna de estas iniciativas debe tomarse como la solución a todos los problemas de cualquier país o sector. En efecto, es necesario reconocer que existen diferencias en las circunstancias de cada uno, y que la política adecuada en cada caso puede ser muy distinta, dependiendo de las condiciones del lugar y del momento.

La descentralización como alternativa organizacional

Muchos gobiernos han tratado de modificar la distribución de responsabilidades dentro de su propia estructura, particularmente bajo un esquema en el que la provisión de bienes y servicios se la reserva el propio Estado. Un ejemplo notable es el importante esfuerzo de descentralización de los servicios sociales de la región durante los años noventa, lo que ha generado que en la mayoría de países de América Latina los gobiernos subnacionales y los municipios hayan asumido responsabilidades en términos de provisión y financiamiento de algunos servicios públicos.

En la medida en que los tomadores de decisiones sobre la provisión se encuentran más cercanos al ciudadano, la relación de rendición de cuentas con este se hace presumiblemente más efectiva, por lo que podría esperarse una mejora en la provisión de servicios. Sin embargo, las evaluaciones estadísticas rigurosas que se han hecho al respecto ofrecen resultados mixtos, lo que sugiere que la descentralización no es siempre preferible a un esquema de administración centralizada, y que su conveniencia debe evaluarse a la luz de la idiosincrasia y las características de cada región o país[8].

Un ejemplo de descentralización altamente estudiado es el de la educación (ver Recuadro 2.8). La literatura acerca del efecto de la descentralización sobre la educación ilustra de manera interesante los problemas y la evidencia sobre el tema en general. Los argumentos a favor de la autonomía administrativa escolar se basan en el logro de un mayor acercamiento a las necesidades y preferencias educativas de las comunidades. Sin embargo, también existe el riesgo de que la debilidad institucional local facilite la captura y desvío de los recursos hacia otros fines.

Otro ejemplo interesante es la experiencia del programa Bolsa Familia en Brasil, en el que algunos de los problemas de la descentralización se han incorporado explícitamente en el diseño de la política con el objeto de incrementar su efectividad. La administración de este programa ha utilizado la estructura altamente descentralizada del Estado brasilero, con una cuidadosa división de tareas, tanto horizontal como verticalmente, entre distintos niveles de gobierno, existiendo una relación de delegación por parte de la autoridad central hacia las municipalidades (Lindert *et al.*, 2007).

En este programa, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre es el principal responsable de la ejecución del programa (en lo que respecta a la elaboración de políticas y a la supervisión). Por otra parte, las municipalidades tienen a cargo la implementación y la identificación de potenciales beneficiarios. Los ministerios de Salud y Educación son los encargados de regular las condiciones y verificar su cumplimiento. Asimismo, la *Caixa Económica*

7 Como se comentó al principio de la tercera sección se utiliza el marco analítico del capítulo para interpretar las experiencias y extraer lecciones generalizables. Esto no descarta, sin embargo, la posible importancia de circunstancias puntuales que hayan podido afectar la efectividad de las iniciativas analizadas.

8 Experiencias poco exitosas de descentralización han conducido, en algunos casos, a la reversión de la transferencia de competencias, como se hizo en Colombia con la política de inmunización a finales de los noventa con resultados positivos (López–Casas, 2007), y en Estonia en 2001 para reorganizar el sistema nacional de seguridad social (Savedoff, 2007).

Recuadro 2.8 Descentralización de la educación en América Latina

Existen varios estudios de experiencias de descentralización educativa en la región, los cuales muestran resultados mixtos dependiendo del contexto y de los logros que se pretendían alcanzar.

Un trabajo reciente de Gertler *et al.* (2006) muestra cómo la transferencia de responsabilidades administrativas desde las autoridades gubernamentales a las escuelas (autonomía escolar o administración escolar descentralizada) en 1992 –ahora a cargo de directores, docentes, padres e incluso estudiantes–, ha tenido impactos positivos en México. El programa Apoyo a la Gestión Escolar, que brinda entrenamiento y capacitación para la administración de recursos a padres miembros de la Asociación de Padres de Familia, parece haber tenido logros sustanciales en términos de reducción de la deserción escolar y tasas de repitencia.

Otro ejemplo exitoso es el del programa de administración escolar descentralizada Educación con Participación de la Comunidad (Educo) en zonas rurales de El Salvador. Este programa, que incrementó la participación de padres y grupos comunitarios en la administración escolar, parece haber incrementado el aprendizaje (reflejado en las calificaciones) y disminuido sustancialmente el ausentismo escolar (Jiménez y Sawada, 1999).

Sin embargo, la evaluación de la experiencia de descentralización de las escuelas públicas en Argentina hacia los gobiernos provinciales a comienzos de la década del noventa arroja resultados menos alentadores (Galiani *et al.*, 2006). Si bien se encuentra un impacto promedio positivo en medidas de calidad educativa (como calificaciones de los estudiantes), estos resultados son positivos solo en comunidades con alto grado de desarrollo, y son nulos en áreas más atrasadas y con mayor incidencia de pobreza, lo cual –de acuerdo a los autores– podría explicarse por la falta de capacidad técnica, la captura de la representación pública por parte de élites locales, o por otras carencias presentes en regiones menos desarrolladas.

Fuente: elaboración propia con base en Gertler *et al.* (2006), Jiménez y Sawada (1999), y Galiani *et al.* (2006).

Federal consolida y maneja el registro único de beneficiarios (*Cadastro Único*) y realiza los pagos correspondientes (a través de una tarjeta magnética personal intransferible entregada a las madres). Por último, los gobiernos estadales proveen el soporte técnico y entrenamiento a las municipalidades (5.564 en total).

Dicha delegación genera los problemas antes mencionados de monitoreo y rendición de cuentas sobre la gestión de los recursos transferidos. Además, existe una restricción importante que es la potencial heterogeneidad en la calidad de los servicios provistos por las municipalidades debido a diferencias en las capacidades administrativas y financieras. A estos efectos, el organismo ejecutor (Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre) ha incorporado una serie de instrumentos que sirven para generar los incentivos adecuados para un buen desempeño administrativo municipal. Específicamente, el Ministerio ha firmado acuerdos formales de administración conjunta con las municipalidades (denominados 'Términos de Adhesión') en los cuales se establecen estándares mínimos de operabilidad. También se creó un Índice de Gestión Descentralizada que toma en cuenta una serie de indicadores de desempeño (beneficiarios debidamente registrados, monitoreo de los condicionantes, entre otros) y que sirve para medir la calidad de la implementación en cada municipalidad. Las municipalidades que hayan firmado los términos de adhesión y registren un alto índice de gestión son premiadas con el reintegro de parte de los costos administrativos incurridos en la implementación del programa. Este es un ejemplo del tipo de consideración que puede hacer una gestión descentralizada más exitosa.

Empoderamiento de beneficiarios

Otra alternativa es el otorgamiento del poder de decisión directamente a la ciudadanía, lo que es esencialmente equivalente a restringir la delegación de la toma de decisiones que habitualmente hace el ciudadano, e instrumentar mecanismos a través de los cuales él mismo asigna los recursos de la forma que considera más apropiada. Un ejemplo de ello son los fondos de inversión social, puestos en marcha en varios países de la región en la década de los noventa.

Hasta 1998 estos fondos habían financiado alrededor de 4.400 millones de dólares en proyectos de infraestructura educativa principalmente, centros de atención de salud, agua potable y saneamiento, entre otros (BID, 1998b). La experiencia con estos fondos, sin embargo, es mixta. Naturalmente, la participación de toda la ciudadanía no es posible, por lo que se necesita algún grado de delegación en los comités, que son los que efectivamente participan en las decisiones. El reto del diseño institucional se encuentra en la alineación de los incentivos de los miembros de tales comités o consejos con los de la comunidad en general.

Una experiencia interesante fue la publicación de información sobre los montos de transferencias asignadas por el gobierno a cada escuela en Uganda, con el propósito de que los padres de cada escuela y la comunidad exigieran a los proveedores locales (directores de escuelas, por ejemplo) cuentas claras con respecto al uso de los recursos recibidos. Ablo y Reinikka (1998) muestran que las filtraciones de recursos se redujeron dramáticamente luego de la implantación de esta política.

La participación comunitaria en el proceso de decisión entre diferentes alternativas de provisión de bienes públicos puede ser crucial a la hora de determinar el éxito y legitimidad de la política social. Un estudio reciente en comunidades rurales de Indonesia muestra que los mecanismos de decisión vía referendos democráticos arrojan mejores resultados en términos de los logros y mayores beneficios percibidos en comparación con aquellos obtenidos a través de mecanismos de representación indirecta, por ejemplo, de los representantes comunitarios (Olken, 2007).

Dicho estudio también encuentra que un mayor número de proyectos elegidos por votación democrática son focalizados en áreas pobres, en relación a las experiencias de comunidades con procesos de elección a través de representantes. La creación de mecanismos de participación directa de las comunidades en los procesos de decisión a nivel local también se ha dado en la región. Entre los ejemplos pueden contarse los consejos comunales en la República Bolivariana de Venezuela y en Colombia, la participación de miembros electos por la comunidad en la junta directiva de los hospitales en Bolivia y la participación de las juntas de padres en el monitoreo de las ausencias laborales de maestros bajo el programa Educo en El Salvador (Jiménez y Sawada, 1999).

Quizá en una de las pocas experiencias donde se han evaluado de manera estadísticamente rigurosa los mecanismos de participación directa de las comunidades en el monitoreo de la provisión de servicios públicos, Bjorkman y Svensson (2007) encuentran evidencia de que el monitoreo directo de los proveedores de servicios de salud por parte de las comunidades en Uganda mejoró de manera significativa el esfuerzo de los trabajadores de la salud y, en consecuencia, también los indicadores de salud de la población (utilización de los servicios, mortalidad infantil y medidas antropométricas).

La intervención evaluada consistió, básicamente, en mejorar tanto los sistemas de información disponibles para las comunidades como la organización y coordinación comunitaria. Es importante destacar que este tipo de mecanismo no es excluyente de las mejoras en los sistemas de monitoreo y supervisión por parte de las autoridades públicas. En el caso de Uganda, así como de otros países con una institucionalidad pública relativamente débil, es posible que este tipo de mecanismo (de abajo hacia arriba) funcione como sustituto de la supervisión desde arriba en la jerarquía pública.

De igual modo, se pueden emplear mecanismos a través de los cuales los proveedores reciben transferencias de parte del Estado según el número de beneficiarios que atiendan o de acuerdo al nivel de satisfacción de la ciudadanía. Ejemplo de ello son los *vouchers* en educación, que tanto en términos de calidad como de cantidad, parecen haber tenido impactos limitados en Chile (ver Hsieh y Urquiola, 2006). En casos de provisión estrictamente pública, esto es similar a las bonificaciones a empleados por resultados de encuestas de satisfacción o indicadores de cobertura.

Incentivos a los beneficiarios

En vista de que los ciudadanos tienen capacidades distintas para exigir sus derechos y niveles de comprensión sobre el valor de diversos servicios –como la educación y la salud– para segmentos importantes de la población, puede ser necesario incrementar los incentivos para demandar tales

servicios, posiblemente a través de subsidios en efectivo o en especie, que les hagan más atractivo el uso de la oferta pública de bienes y servicios sociales. Los ejemplos más notables bajo esta categoría son los programas de transferencias de efectivo condicionadas como Progresa/Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil y otras experiencias en países de la región como Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, entre otros.

Estos programas han recibido mucha atención, en buena medida porque en varios casos (notablemente en México) se han hecho esfuerzos importantes por evaluar de manera rigurosa sus impactos sobre los objetivos de mejoramiento de indicadores de educación y salud, y estas evaluaciones han dado resultados generalmente positivos.

Este tipo de programas no ponen el énfasis en mejorar los canales de rendición de cuentas, o en resolver los problemas de agencia discutidos anteriormente. Estas iniciativas mejoran la efectividad de la provisión de los servicios a través del otorgamiento de incentivos a las familias o individuos que podrían no tener suficiente motivación para invertir el tiempo necesario en el mantenimiento y mejoramiento de su salud y su educación. Además, en el caso de los populares programas recientes de transferencias condicionadas de efectivo, la garantía de la provisión se incrementa aun más porque se diseña el incentivo de tal manera que varios objetivos complementarios de salud y educación se persiguen al mismo tiempo.

Otras iniciativas menos populares involucran, por ejemplo, el otorgamiento de un incentivo monetario, o de otro tipo, a pacientes bajo tratamiento médico, quienes luego de las sesiones iniciales pierden interés en continuar dicho tratamiento en vista de que los síntomas de la enfermedad (p.e., viral) desaparecen. Sin embargo, es importante inducirlos a terminarlo ya que hasta que este no haya finalizado, el virus (en este caso) sigue activo, contagioso y es capaz de mutar de tal forma que se hace más resistente a las medicinas existentes (Beith *et al.*, 2007).

Incentivos a los proveedores

Así como pueden proveerse incentivos a los beneficiarios, existe la opción de ofrecer directamente estímulos monetarios a los proveedores por mejoras en su desempeño laboral. Aunque en muchos casos este tipo de esquema no es sencillo de implementar, debido a la rigidez de la legislación que habitualmente regula la relación laboral de los empleados públicos, existen posibilidades creativas para lograr este cometido. Por ejemplo, en Haití, la retención del pago de parte de los honorarios para profesionales de la salud en un programa de provisión de servicios básicos de salud, sujeto al logro de metas específicas de cobertura, produjo resultados positivos significativos (ver Recuadro 2.9, p. 74).

Otro ejemplo de este tipo ha sido la combinación de incentivos de demanda y de oferta en el programa Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua, donde además de las transferencias condicionadas a las familias, los proveedores de servicios de salud, seleccionados a través de un proceso competitivo, reciben el 97% de su remuneración condicional en el logro de ciertas metas de desempeño. La evidencia sugiere que incluso en áreas donde se eliminaron los subsidios a la demanda, mas no a la oferta, el desempeño siguió siendo bueno (Eichler, 2006; Regalía y Castro, 2007).

Como principio general, en la medida en que el desempeño de un proveedor no sea adecuado, este debería ser penalizado de alguna forma, y en caso de ser muy bueno debería ser recompensado. Esto sería lo deseable en el cumplimiento razonable de cualquier contrato. Sin embargo, en la realidad, este tipo de mecanismo que ata la retribución al trabajador/proveedor según su desempeño no se encuentra frecuentemente en la provisión de bienes y servicios en el sector público. El tipo de iniciativas descritas aquí se mencionan como intervención especial de política, ya que buscan hacer que el contrato entre el proveedor y los principales (Estado y ciudadano) se acerque más al contrato óptimo, que logra alinear de manera adecuada los incentivos de los diferentes actores.

Recuadro 2.9 Incentivos por desempeño en servicios de salud reproductiva en Haití

En 1995, Usaid lanzó un proyecto para la prestación de servicios básicos de salud en Haití. El proyecto comenzó reembolsando a distintas ONG por concepto de gastos e insumos debidamente documentados. En 1999, dichos pagos fueron condicionados al cumplimiento de objetivos y resultados. El proyecto también proveyó de asistencia técnica a las ONG y les ofreció oportunidades para participar en redes de las ONG y otras actividades de coordinación.

Desde que se implementó el sistema de desembolsos por desempeño se han logrado mejoras importantes en indicadores de salud clave. Aunque es complicado aislar el efecto de los pagos por desempeño de otros factores que pueden incidir en la mejora de dichos indicadores, estimaciones econométricas, que siguen el desempeño de las instituciones a lo largo del tiempo, muestran que los desembolsos por resultados fueron responsables de mejoras considerables en la cobertura de vacunaciones y partos atendidos por profesionales.

Los resultados en cuidados prenatales y posnatales fueron menos significativos, lo que tal vez sugiere la presencia de comportamientos fuertemente arraigados entre los pacientes que quedan fuera de la influencia de las acciones de los proveedores de servicios.

Fuente: elaboración propia con base en Beith *et al.* (2007).

Otros esfuerzos

Como se ha enfatizado anteriormente, todas estas son opciones para atender el problema fundamental de agencia en la provisión de servicios por parte del sector público. En ello se incluyen las alianzas con el sector privado, la descentralización, la provisión de incentivos de diferente índole a la demanda y a la oferta, y las diversas formas de otorgar autonomía a los proveedores con el fin de hacerlos responsables de la eficiencia del servicio. Además, existen otros esfuerzos quizá menos conocidos, pero en muchos casos potencialmente muy importantes, que pueden incidir sobre la efectividad de la política pública bajo cualquier esquema organizacional.

Uno de estos esfuerzos adicionales es la generación de información y conocimiento. Ciertamente, el problema de agencia puede ser difícil de resolver, en parte porque el principal no puede observar directamente el resultado del esfuerzo del agente; y en la medida en que esto se agudice, más difícil será garantizar una provisión efectiva, oportuna y equitativa. Por esta razón, el fortalecimiento de los sistemas de información es un elemento que puede jugar un papel central, no solo en la gerencia de la política social sino en su diseño, evaluación e implementación en última instancia, reduciendo la asimetría de información que está en el centro del problema de provisión.

Por otra parte, en la medida en que exista mejor información sobre la efectividad de distintos tipos de intervenciones y sobre las diversas necesidades de la población, pueden tomarse mejores decisiones de reasignaciones presupuestarias, incrementando la efectividad global del gasto público social.

Iniciativas de mejoramiento de procedimientos al interior de las estructuras tradicionales del sector público, como la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en Perú, representan también mecanismos de reducción de asimetrías de información y empoderamiento de los actores relevantes. El SNIP es un sistema que impone requisitos de evaluación de factibilidad antes de la inversión por parte del Estado, lo cual por lo general requiere que se hagan explícitos de antemano, muchos detalles de los proyectos, lo que de por sí ya mejora la disponibilidad de información y por lo tanto, también las posibilidades de monitoreo y seguimiento[9].

En línea con las necesidades de mejorar la información para la toma de decisiones es importante que los países hagan esfuerzos por evaluar, de manera rigurosa, sus iniciativas sociales. Savedoff *et al.* (2006) editan el informe del grupo de trabajo sobre la brecha de evaluación existente en las intervenciones sociales (*Evaluation Gap Group*) del Centro para el Desarrollo Global (*Center for Global Development*). Este

9 El SNIP ha tenido algunos problemas de implementación debido a la limitada capacidad técnica para la ejecución del presupuesto en algunos distritos y gobiernos locales y regionales. Sin embargo, esto no resta validez a la iniciativa como mecanismo para darle uniformidad a la información sobre los proyectos de inversión pública del país.

grupo emerge a partir de la preocupación de un grupo de académicos por el déficit de conocimiento sobre el tipo de intervenciones públicas verdaderamente efectivas para mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos, y el tipo de intervenciones que no lo son. En particular, el informe cita un reporte de la Organización Internacional del Trabajo que documenta que de 127 intervenciones sobre planes de salud para trabajadores, solo dos habían sido evaluados rigurosamente. De un grupo de 593 proyectos activos en el Banco Interamericano de Desarrollo (a julio de 2004), solo 18 habían recolectado la información mínima necesaria para realizar una evaluación de impacto posterior, y que de 456 reportes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) solo 44 eran evaluaciones de impacto.

El problema fundamental de esta brecha es que en la medida en que un programa social no es evaluado de manera confiable, la decisión de expandirlo o eliminarlo se hace sin el conocimiento adecuado del valor que puede tener ese programa para la sociedad donde se aplica y para otras que podrían replicarlo. La ineficiencia inherente a la toma de decisiones públicas, basada en creencias y no en información o en conocimientos sólidos, es, pues, una de las áreas donde los gobiernos de la región deben hacer más énfasis con el propósito de mejorar.

Conclusiones y recomendaciones de política

Del cúmulo de experiencias que se revisan en este libro y a las que alude el marco analítico descrito en la segunda sección, es posible derivar algunas lecciones que convendría tener presentes en la reflexión sobre la implementación de la política social. En primer lugar, la institucionalidad y la política social del Estado son parte de un conjunto de contratos que atienden los problemas de agencia en la provisión de ciertos bienes y servicios y por lo tanto, cualquier reforma, iniciativa de regulación, desregulación o intervención transitoria debe tener en cuenta los incentivos de los actores involucrados (beneficiarios, proveedores y autoridades) y la manera cómo las intervenciones propuestas pueden afectarlos y, en consecuencia, incidir en la efectividad de la política en el logro de sus objetivos.

En segundo lugar, en vista de que el problema fundamental de la delegación es la asimetría de información entre agentes y principales, los diversos mecanismos que contribuyan a mejorar el acceso a la información por parte de los actores "desinformados", por lo general, tendrán efectos positivos tanto sobre la gestión de los recursos como sobre la provisión de los bienes y servicios. Mantener la transparencia de los procesos y el acceso a la información sobre el uso y aplicación de los recursos es una vía para lograr avances importantes en la gestión pública.

En tercer lugar, al visualizar las diversas instancias de provisión como nodos en los que potencialmente existen problemas de agencia, la intervención puede entonces realizarse con el énfasis adecuado, ya sea en lo que respecta a la efectividad de la provisión, o en lo que se refiere a la relación de rendición de cuentas del agente para con el principal. En algunos casos, la poca efectividad de la política social posiblemente tiene que ver con problemas vinculados a las relaciones de rendición de cuentas; y en otros, con los canales de provisión en sí mismos. Los canales de provisión pueden verse facilitados o entorpecidos según la alineación –o la falta de ella– de los incentivos de los beneficiarios finales de los programas con los objetivos de política. En cada caso, hacer el diagnóstico adecuado puede ser central para lograr mejoras en la efectividad de la política.

Finalmente, es de vital importancia tener en cuenta las restricciones políticas bajo las que se toman las decisiones. Las diversas instancias de intervención del Estado en la sociedad pueden generar grupos, grandes o pequeños, que de una u otra forma se benefician del *status quo* y que por lo tanto, pueden mostrar resistencia al cambio, y que dependiendo de su fuerza política pueden tener éxito en frustrar iniciativas potencialmente benéficas para la sociedad en su conjunto. En estos casos es necesario incorporar formas efectivas para contrarrestar estas fuerzas en el diseño de la política.

Este capítulo ha ofrecido un marco analítico a través del cual se puede estudiar la intervención pública en el área social de una manera general y coherente. La provisión de bienes y servicios de

interés social se enfrenta, en prácticamente todos los casos, a problemas de delegación de decisiones, y, por lo tanto, a problemas de agencia en los que el delegado no puede ser perfectamente monitoreado por quien delega[10]. Las diversas intervenciones representan, en principio, mecanismos que sirven para facilitar o dificultar el funcionamiento de estas relaciones de provisión delegada. De igual modo, es sumamente importante que los incentivos de los beneficiarios contribuyan a la efectividad de la política, ya que aunque se logren alinear adecuadamente los incentivos del lado de la oferta, si los beneficiarios no tienen interés en recibir los bienes y/o servicios, la política no será efectiva.

La provisión puede hacerse más o menos efectiva dependiendo de numerosos factores adicionales, como las interrelaciones entre diversos objetivos de la política pública. Estas interrelaciones justifican la importancia de una visión integral de la intervención pública, que tenga en consideración no solo los impactos de la política sobre su objetivo puntual, sino también sobre otros ámbitos de interés social. Por otra parte, es clave que la política internalice las limitaciones que puede tener la institucionalidad existente para implementar programas complejos, en los que podrían diluirse los esfuerzos por intentar abarcar más de lo que se puede, dadas las capacidades del aparato público.

Además, como se comentara anteriormente, cuando la intervención social se refiera a modificaciones en las regulaciones de los mercados, a cambios en los esquemas de financiamiento de los sistemas de protección social o a cualquier otra reforma del marco legal o formal de los mercados –donde claramente no se trata de un problema de provisión de bienes o servicios directamente–, de igual manera la intervención debe poner especial énfasis en incorporar en su diseño los efectos que tienen las diversas opciones sobre los incentivos de todos los actores involucrados. Este tipo de intervención es especialmente relevante en materia laboral y de pensiones, temas desarrollados en los capítulos 5 y 8, respectivamente.

Se ha revisado una variedad de experiencias de intervenciones sociales en América Latina, y en otras partes del mundo, para destacar la importancia y vigencia de los mensajes centrales de este libro: en primer lugar, la política social tiene aún mucho espacio para mejorar en términos de eficiencia en el uso de los recursos aplicados, y para lograrlo, es necesario alinear de manera adecuada los incentivos de todos los actores, tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda de los bienes y servicios sociales. En segundo lugar, la política debe tomar en consideración las interrelaciones entre los diferentes objetivos y así aprovechar las complementariedades o compensar los efectos no deseados.

En lo que resta de esta publicación, se estudian con mayor detalle las áreas de intervención social a través de las cuales se pueden mejorar las posibilidades de movilidad social para los segmentos menos favorecidos de la población y escapar de las trampas de pobreza en las que se encuentran. En los distintos capítulos se identifican los retos principales en cada área, tratando de identificar los espacios para mejorar la eficiencia a través del lente del marco conceptual presentado en este capítulo.

10 Este tipo de problema también se conoce como riesgo moral, en vista de que quien delega asume un riesgo al dejar en las manos de otro la realización de una tarea que le concierne directamente.

3

Educación para la movilidad social

Educación para la movilidad social

Introducción

Como uno de los pilares fundamentales de las capacidades del ser humano para desarrollarse libremente en el mundo moderno, la educación tiene prioridad central en la agenda internacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las enormes dificultades de movilidad social que enfrenta la mayoría de la población latinoamericana están asociadas a sus precarios niveles de capacitación y habilidades cognitivas, que dificultan la incorporación productiva en el mercado de trabajo para el subsiguiente ascenso social. Esta precariedad encuentra su origen en una vida de deficiencias nutricionales y de falta de atención médica, así como en la carencia de posibilidades de acumulación de conocimiento y destrezas en el sistema educativo formal. Todo esto está, por otro lado, vinculado en buena medida a las dificultades para cubrir tanto los costos directos de la educación como los indirectos.

La importancia de la educación para el bienestar de la población es un hecho ampliamente aceptado, y tiene una preeminencia central en los objetivos de la política pública de prácticamente todos los países del mundo. No es fácil poner una valoración social única sobre el logro escolar de una nación. La medida más directa y cuantificable es el efecto de la educación sobre la productividad del trabajo y, por tanto, sobre el nivel de ingreso individual, que puede aproximarse con el retorno privado a la educación y que, por definición, se encuentra incorporado en el Producto Interno Bruto (PIB). En efecto, la educación aumenta la riqueza material de los países al mismo tiempo que incrementa su riqueza cultural ya que, gracias a ella, crecen las posibilidades de los individuos de acceder a información de distinto tipo y también de crear a partir de ella.

Esta publicación trata sobre las posibilidades de mejorar la intervención pública para facilitar las oportunidades de movilidad social en los segmentos más desfavorecidos de la sociedad. Es por esta razón que el tema de la educación se interpreta desde esta perspectiva. El logro escolar es, ciertamente, el mecanismo principal a través del cual los menos favorecidos en la distribución del ingreso suelen ascender socialmente, lo que les abre oportunidades para que desarrollen, de manera integral, todas sus potencialidades y logren insertarse de manera efectiva, no solo en el mercado de trabajo sino en la sociedad en general.

Cuando se habla de movilidad social, como se destacó en el capítulo 1, habitualmente se refiere a qué tanto el estatus socioeconómico de una persona depende del estatus de sus padres, es decir, del grado en el que la condición socioeconómica de una persona se hereda de generación en generación. En la mayoría de las sociedades modernas, el factor primordial de ese estatus es el ingreso de la persona y la riqueza que acumula a lo largo del tiempo; y el determinante más importante del ingreso de un individuo a lo largo de toda su vida es su nivel educativo. Por esta razón, se hace énfasis en el logro escolar y en la necesidad de facilitarle el acceso a los menos favorecidos a una educación de calidad, ya que este es el mecanismo más importante a través del cual los hijos de padres pobres (probablemente poco educados) pueden acceder a mejores niveles de vida.

América Latina tiene un nivel de calidad educativa muy deficiente. Al menos, de acuerdo a lo que se ha logrado medir con pruebas estandarizadas internacionales en áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje. Este es el uno de los retos más importantes que enfrenta la región, y para lograr mayores niveles de calidad, debe hacer esfuerzos significativos por alinear los incentivos de los maestros, los administradores de las escuelas, los directores en los ministerios, y los beneficiarios. Como parte complementaria de este desafío es necesario realizar esfuerzos por incrementar la cobertura de la educación preescolar que, a través de la estimulación temprana de los niños, tiene el potencial de mejorar de manera sustancial no solo el logro escolar subsiguiente de la población, sino su inserción en el mercado de trabajo y en la sociedad en general (Schady, 2006).

Solo en la medida en que el tiempo que los individuos pasan en las instituciones educativas se traduzca en verdadera acumulación de capacidades

y destrezas para resolver problemas, la educación servirá para la movilidad social. Por esta razón, la calidad educativa es vital para cumplir realmente con este propósito de igualación de oportunidades. El deterioro reciente de la valoración de la educación secundaria en el mercado de trabajo es consecuencia de una variedad de factores, entre los que se encuentran el incremento en la oferta de egresados de secundaria y el estancamiento de su calidad.

A fin de mejorar la calidad de la educación es necesario mejorar la alineación de los incentivos de todos los actores involucrados en el proceso de enseñanza en las escuelas y los hogares. Por una parte, los administradores y gerentes de los planteles y circuitos educativos deben tener incentivos para mantener las instalaciones en buen estado y con dotaciones adecuadas de materiales. Por otra parte, los maestros deben tener los incentivos apropiados para esforzarse por lograr un aprendizaje exitoso de los alumnos. Y, finalmente, las familias deben tener incentivos para que los niños asistan a la escuela y tengan un buen rendimiento académico. Existen políticas, o combinaciones de ellas, que pueden ayudar al logro de estos objetivos en la región, y en el capítulo se muestran algunas de ellas. Como parte de este esfuerzo, es necesario, además, identificar las necesidades puntuales en cada país o región en términos de las capacidades de los maestros y las restricciones de infraestructura, entre otras.

Para mejorar la cobertura en educación preescolar es necesario ofrecer los incentivos adecuados a las familias para que los niños asistan a la escuela, así como garantizar la oferta de planteles para atender a la totalidad de la población infantil en edad preescolar.

De igual modo, se han logrado avances importantes en la cobertura educativa primaria, secundaria y terciaria. Sin embargo, persisten retos en cuanto a la entrada tardía a la primaria, la deserción escolar en secundaria y al acceso a la educación terciaria de calidad. En el capítulo se muestra evidencia y se discuten experiencias de diferentes tipos de intervenciones (p.e., incentivos a la demanda) que arrojan lecciones sobre las alternativas de política para atender estos desafíos.

La educación es un objetivo de política complementario con otros, como por ejemplo con la salud. Por esta razón, existen espacios para explotar esta interrelación a fin de hacer la intervención en educación (y en salud) mucho más efectiva, al diseñarla con una visión integral. Si bien es necesario hacer una evaluación cuidadosa en cada caso, en general, esto requerirá una coordinación mayor entre diversas áreas de la administración del Estado.

La próxima sección hace una revisión del estado actual de la educación en la región, seguida de una descripción de los sistemas tradicionales y de algunas políticas puntuales y, finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política.

El estado actual de la educación en América Latina

La cantidad y la calidad de la educación tienen consecuencias complementarias en términos de equidad y movilidad social, así como de productividad y crecimiento económico. El aumento en la cobertura educativa puede tener un impacto importante sobre las posibilidades de movilidad social de la población, siempre que el logro escolar represente la adquisición de herramientas y destrezas analíticas verdaderamente útiles para la resolución de problemas, tanto en el ámbito laboral como en la consecución de niveles educativos superiores. La capacidad cognitiva del individuo es difícil de medir, por lo que generalmente se utilizan aproximaciones imperfectas como los resultados en pruebas estandarizadas de aptitud académica. Por otro lado, estas últimas permiten hacer comparaciones internacionales válidas y son una herramienta objetiva que ofrece información cuantitativa sobre la calidad.

En esta sección se revisan algunos elementos sobre la situación actual de la educación en la región, en términos de cantidad y de calidad. Esta revisión pretende abordar los temas vinculados directamente con el rol de la educación como canal para la movilidad social. Sin embargo, la misma dista de ser exhaustiva en cuanto a los temas generales sobre educación.

Educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria, y capacitación para el trabajo

Existe evidencia abundante para países desarrollados –principalmente en Estados Unidos (Carneiro y Heckman, 2003; Garces *et al.*, 2002)– y para países

en desarrollo –incluyendo algunos de América Latina como Bolivia (Behrman *et al.*, 2004)– de que la educación preescolar, al ofrecer estímulos tempranos al individuo, tiene un impacto sustancial sobre sus capacidades cognitivas y de socialización a lo largo de toda la vida. Ello se ve reflejado tanto en su logro escolar subsiguiente, como en su éxito en el mercado de trabajo y su adaptación en la sociedad, en general (p.e., mejor comportamiento reportado en la escuela y menor criminalidad). La evidencia para América Latina y el Caribe es mucho más escasa, pero de la misma forma sugiere que la estimulación temprana de los bebés y la educación preescolar de los niños tienen impactos posteriores muy favorables (Grantham-McGregor *et al.*, 1998).

El Cuadro 3.1 muestra las tasas brutas de matriculación en educación preescolar para un grupo de países de la región a principios de los noventa y para 2005. La matriculación promedio de la región pasó de poco más de 45% a alrededor de 62%, 15 años más tarde. Esto significa un aumento importante en la cobertura promedio, aunque sigue representando un nivel muy inferior al de los países industrializados, el cual ronda el 80%.

Schady (2006) sugiere que, estadísticamente, la matriculación preescolar en la región corresponde adecuadamente con su nivel de ingreso per cápita; sin embargo, no debe interpretarse de ese hallazgo que no es necesario hacer esfuerzos por mejorar la cobertura y menos aun, que no haya espacio para hacerlo. Además, en el caso de la educación preescolar, así como de la educación primaria (incluido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio), el logro de cada país puede evaluarse en términos

Cuadro 3.1 Matriculación bruta en educación preescolar para regiones y países seleccionados (%)

País / región	1991	2005
Argentina	49,2	61,9[a/]
Barbados	–	93,2
Bolivia	32,2	49,6
Brasil	48,5	67,5[a/]
Chile	71,9	51,6[b/]
Colombia	13,2	39,2
Costa Rica	65,5	68,7
Ecuador	41,8	76,5
El Salvador	20,9	50,6
Guatemala	25,5	28,5
Honduras	12,7	32,8[b/]
Jamaica	79,7	92,5[b/]
México	62,5	84,3
Nicaragua	12,8	36,9
Panamá	57,4	61,8
Paraguay	30,4	31,3[a/]
Perú	30,1	60,5[b/]
República Dominicana	–	33,8
Venezuela, RB	39,9	58,2
América Latina y el Caribe	45,8	61,7[a/]
Europa y Asia Central	57,7	50,5[b/]
OCDE	64,4	80,0[b/]
África Subsahariana	–	16,2[b/]

[a/] Cifra correspondiente al año 2003.

[b/] Cifra correspondiente al año 2004.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2007b).

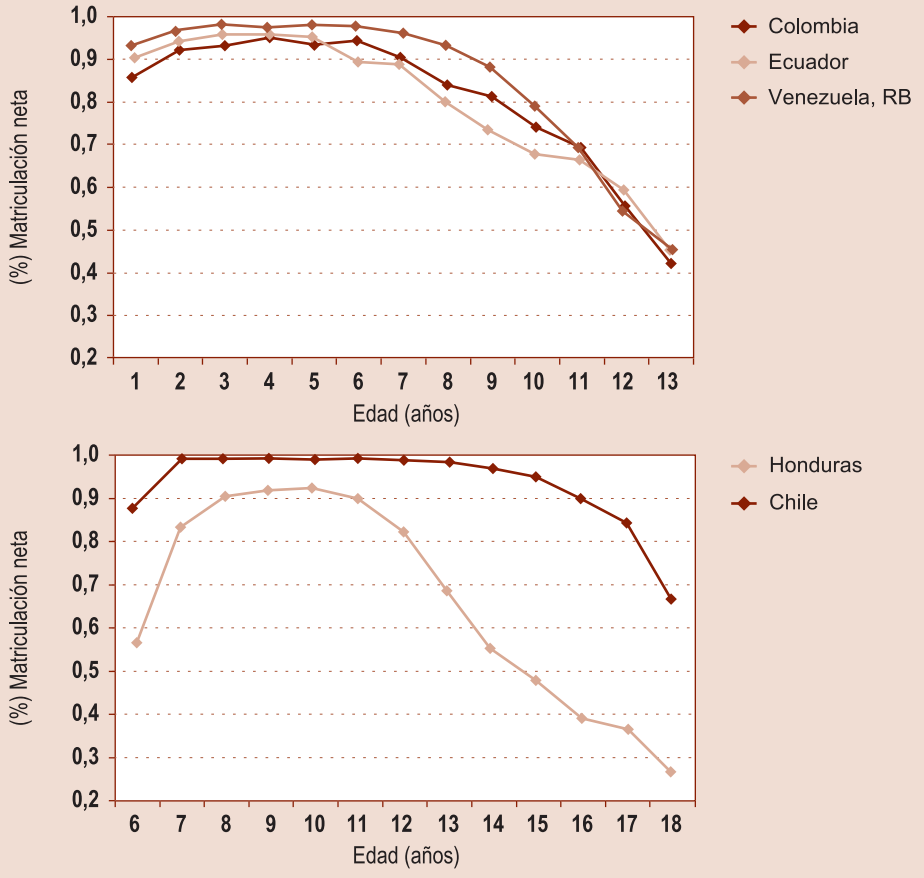
absolutos y no con relación a su grado de desarrollo, ya que, en principio, sería deseable que todos los niños recibieran estimulación cognitiva de calidad desde los inicios de su vida.

Los únicos países con niveles de matriculación por encima del 80% son Barbados, Jamaica y México. En el resto de las naciones, en promedio, menos de la mitad de los niños asisten a una institución de educación preescolar. Esta cifra es particularmente preocupante cuando se reconocen los efectos benéficos de este nivel educativo sobre su logro escolar subsiguiente y su éxito en el mercado de trabajo.

Para los casos de la educación primaria y secundaria en América Latina, los principales logros han sido en cantidad, resultado consistente con los compromisos adquiridos por los países en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Urquiola, 2007). Este esfuerzo se ha concentrado principalmente en las etapas primarias de la educación, e incluye tanto al sistema público como al privado. En este sentido, un logro generalizado y significativo ha sido el incremento en los años de la escolaridad promedio, que para las cohortes de hombres nacidos entre los años 1938-1940 y 1968-1970 se ha aumentado entre 2 y 4,5 años.

Para las cohortes más recientes[1], una evaluación más cuidadosa revela que estos avances en el logro escolar no han sido homogéneos. Particularmente, si se consideran las inscripciones en el sistema educativo por edad, el patrón observado se asemeja al de una U invertida en donde las tasas de matriculación más bajas las registran los grupos de edades menores y mayores de la población. El Gráfico 3.1 ilustra esta heterogeneidad para Chile y Honduras como casos extremos (menos grave y más grave, respectivamente) y para Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela como casos más típicos del resto de la región.

Gráfico 3.1
Perfiles de edad–matriculación para países seleccionados de América Latina



Fuente: elaboración propia con base en Urquiola y Calderón (2006).

1 Urquiola (2007) y Urquiola y Calderón (2006) consideran los años 1999, 2000 y 2001.

Adicionalmente, el Cuadro 3.2 muestra el mismo patrón para un grupo más amplio de países, lo cual indica que el retraso en las inscripciones merece una atención especial, sobre todo, porque existen razones para creer que aquellos estudiantes que entran con rezagos al sistema educativo tienden a salir más temprano. Las edades en las que es más probable que los niños asistan a la escuela corresponden al rango entre 8 y 13 años, grupo en el cual el promedio de matriculación es superior al 95%. Las tasas de matriculación para los individuos entre 14 y 18 años de edad son considerablemente menores y tienen una brecha con respecto al grupo de 8 a 13 años de entre 10,3 y 34,6 puntos porcentuales.

Otra consideración relevante es que existen diferencias significativas entre áreas urbanas y rurales: específicamente, las brechas en las tasas de matriculación por grupos de edad suelen ser más amplias en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Esto sugiere que los problemas de provisión de escuelas o de incentivos a la asistencia escolar (tales como costos de oportunidad, costos directos de traslado, entre otros) se pueden exacerbar en áreas rurales (Urquiola y Calderón, 2006).

Otro aspecto importante es la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas por edad y su diferencia con los años de escolaridad que realmente alcanzan. Esta medida permite evaluar, adicionalmente, los recursos utilizados tanto por el Estado como por los hogares desde una dimensión temporal. Países como Chile y Honduras, que tienen comportamientos relativamente disímiles en muchas dimensiones, permiten aproximar un rango de valores que se podría esperar en la región.

Cuadro 3.2 Matriculación escolar por grupos específicos de edad para países seleccionados de América Latina (%)

Edad 6–7 años		Edad 8–13 años		Edad 14–18 años	
País	Tasa	País	Tasa	País	Tasa
Jamaica	100,0	Chile	99,0	Chile	88,7
Belice	99,0	Jamaica	99,4	Bolivia	87,0
Argentina	98,8	Argentina	99,0	República Dominicana	84,6
Uruguay	97,6	Panamá	98,5	Argentina	84,0
México	97,5	República Dominicana	98,3	Panamá	82,0
Perú	97,3	Belice	98,3	Brasil	79,7
Panamá	97,2	Paraguay	98,1	Jamaica	78,9
Venezuela, RB	97,2	Perú	98,1	Paraguay	75,2
Costa Rica	96,6	Uruguay	97,9	Perú	74,7
Trinidad y Tobago	96,2	Venezuela, RB	97,6	Ecuador	73,5
Guyana	95,4	Brasil	97,2	Haití	72,9
República Dominicana	94,6	Bolivia	97,0	El Salvador	72,8
Ecuador	94,4	Costa Rica	96,8	Colombia	72,4
Paraguay	94,0	Guyana	96,5	Venezuela, RB	72,2
Chile	94,0	Trinidad y Tobago	96,2	Uruguay	71,6
Colombia	93,5	México	96,0	Belice	71,3
Bolivia	92,1	El Salvador	94,4	Costa Rica	71,2
Brasil	90,2	Colombia	94,2	Nicaragua	70,2
El Salvador	83,5	Nicaragua	93,9	México	69,7
Guatemala	82,7	Ecuador	93,0	Trinidad y Tobago	66,1
Nicaragua	81,5	Honduras	91,4	Guatemala	60,9
Honduras	76,3	Guatemala	90,0	Honduras	56,8
Haití	42,6	Haití	72,6	Guyana	55,9

Fuente: elaboración propia con base en Urquiola y Calderón (2006).

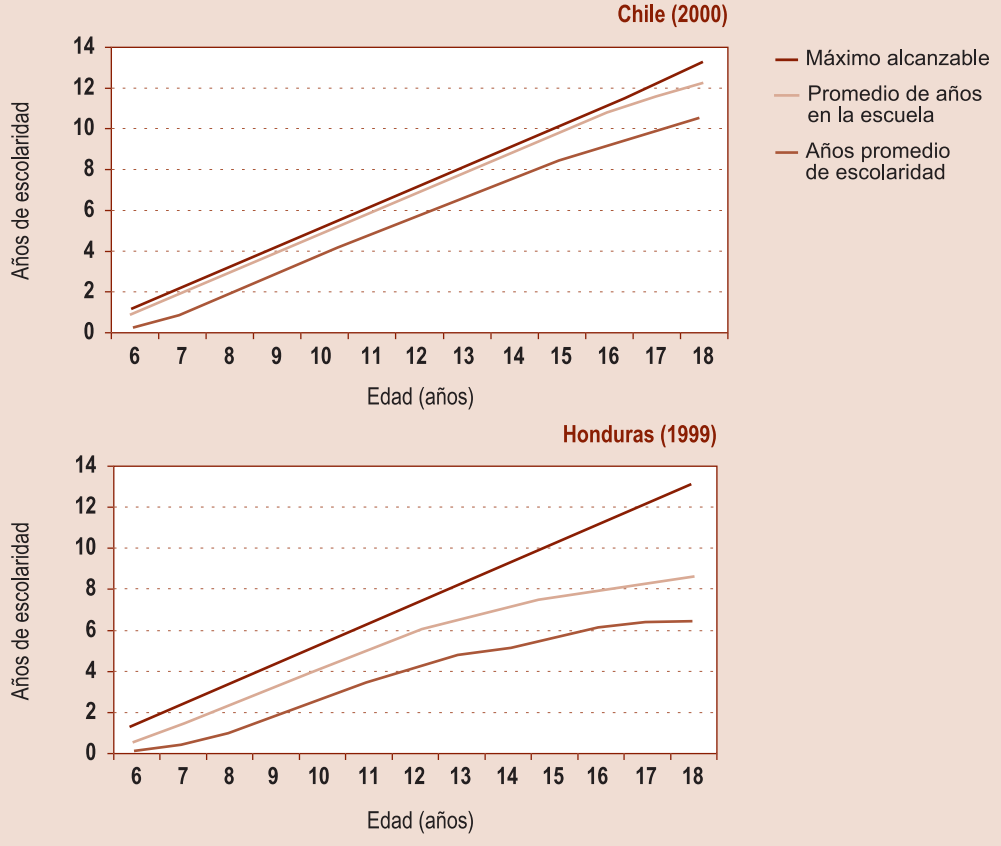
Si se considera la evolución educativa de una persona hipotética que ingresa al sistema escolar a la edad de seis años y que cada año culmina satisfactoriamente un nivel distinto en su educación, a la edad de 17 años, esta persona habrá alcanzado 12 años de educación básica, que representan, en promedio, la totalidad de la educación primaria y secundaria para los países de la región.

Idealmente, el número de años de permanencia en el sistema educativo y el número de años de escolaridad efectivamente alcanzados coincidirían entre sí, así como con el número máximo de años de escolaridad alcanzables para cada edad. El Gráfico 3.2 muestra las brechas entre estas tres medidas en Chile y Honduras, y muestra la gran diferencia entre estos dos países en la efectividad de los sistemas educativos para convertir años en el sistema en años de escolaridad.

La brecha observada en las edades menores refleja los retrasos en el ingreso, mientras que la brecha en edades superiores refleja las salidas tempranas del sistema. Por su parte, la brecha observada entre los años de permanencia en el sistema educativo y el número de años aprobados es una medida de efectividad del sistema. En ambos países, aunque mucho más en Honduras, la brecha se hace mayor para edades mayores, lo cual indica que los problemas de repitencia son más graves para niveles educativos más altos. Dado que la repitencia aumenta la probabilidad de abandono del sistema, y que los costos de oportunidad del tiempo en la escuela aumentan con la edad del individuo, la asistencia escolar es un reto de política pública mucho mayor para los grupos de edades mayores.

De esta descripción se desprende que las deficiencias escolares de los jóvenes se deben bien sea a fallas de asistencia universales o a fallas del sistema educativo en convertir los años de permanencia en el sistema en años efectivamente aprobados. Sin embargo, y como fuera destacado anteriormente,

Gráfico 3.2
Comparación del logro escolar ideal hipotético y actual para Chile y Honduras



Fuente: elaboración propia con base en Urquiola y Calderón (2006).

los países latinoamericanos han mostrado un mejor desempeño en las medidas de cantidad. El Cuadro 3.3 muestra la fracción de la fuerza de trabajo urbana de la región[2] con niveles educativos bajo, medio y alto en tres momentos posteriores a 1990.

Entre 1990 y 2005, la fracción de la fuerza de trabajo sin primaria aprobada pasó de 31,4% a 21,2%, y la fracción con al menos diez años de escolaridad aprobados pasó de 32,6% a 50,5%. Como es de esperar, y como se ha documentado en otras partes, estos cambios en la composición de la fuerza de trabajo han tenido un impacto sustancial en la valoración que el mercado hace de cada nivel educativo (p.e., ver BID, 2004). El Cuadro 3.4 muestra los cocientes promedio de los salarios por hora de trabajadores con educación alta y media, de los trabajadores con educación media y baja, y de aquellos con educación alta y baja, donde alta, media y baja se definen como en el Cuadro 3.3[3].

La ventaja salarial de los trabajadores con niveles medios de educación ha caído de forma importante en los últimos 15 años, mientras que la ventaja salarial de aquellos con altos niveles educativos se ha incrementado. La brecha salarial entre trabajadores con educación alta y media aumentó más de 18% en dicho período, mientras que la brecha entre media y baja se redujo en más de 8%. Asimismo, la brecha entre alta y baja aumentó en 8%, lo cual sugiere, precisamente, que el aumento en la brecha entre educación alta y media se explica primordialmente por la caída en la rentabilidad de la educación media y, en una fracción menor, por el incremento en la rentabilidad de la educación alta.

Si se define 'alto' como una persona con un grado universitario, estas brechas se amplían aun más, lo cual indica que las demandas de los mercados de trabajo de la región se han hecho más sofisticadas y especializadas, y premian cada vez más la continuación de los estudios más allá de la secundaria.

A pesar de los desafíos que persisten y de los efectos que el incremento en la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo tiene sobre el mercado laboral, la región ha tenido logros significativos en la cantidad de educación. Sin embargo, en materia de calidad, los resultados son menos satisfactorios. Pese a un limitado número de herramientas de medición homogéneas de los conocimientos y destrezas adquiridos en la educación formal, los resultados

Cuadro 3.3 Participación de la fuerza de trabajo según años de instrucción en zonas urbanas para América Latina (%)[a/]

Año	Baja	Media		Alta
	0 a 5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 o más años
1990	31,4	36,0	18,5	14,1
2000	24,6	30,3	27,8	17,2
2005	21,2	28,3	30,3	20,2

[a/] Promedio ponderado.

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2006a).

Cuadro 3.4 Brechas salariales por grado de instrucción para América Latina[a/]

Año	Grado de instrucción		
	Alta / media	Media / baja	Alta / baja
1990	2,13	1,89	4,03
2000	2,57	1,82	4,68
2004	2,53	1,73	4,38

[a/] Cociente de salarios por hora por grupos educativos.

Fuente: elaboración propia con base en CEDLAS (2007).

2 Argentina (Buenos Aires), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (total nacional para 2000 y 2005).

3 Se presentan cocientes simples entre grupos de trabajadores, sin controlar por las diferencias en la experiencia laboral o el género.

disponibles en la literatura sugieren que el desempeño de los estudiantes latinoamericanos es significativamente inferior al de todas las áreas del mundo, a excepción de aquellas donde existe un mayor nivel de pobreza (Urquiola, 2007).

Pritchett (2004) resume los resultados de varias pruebas estandarizadas (TIMSS 95 y 99, PISA 2000, PIRLS 2001, IEA 90/91 y SISS 84) en las que participaron varios países de la región por áreas temáticas (matemáticas, lenguaje y ciencias) y, en cada caso, identifica el puntaje promedio del país así como la mediana de los países de la OCDE.

El país de América Latina que posee el mejor desempeño en las pruebas estandarizadas de calidad educativa se encuentra a más de dos desviaciones estándar por debajo de la mediana de los países industrializados en todas las pruebas y áreas temáticas para las que se dispone de información estadística. La calidad educativa promedio de la región se ubica 4,8 desviaciones estándar por debajo de la media obtenida por los países de la OCDE. De hecho, en promedio, cada niño de la región ubicado en el percentil 90 de estas pruebas se mantiene al menos a dos desviaciones estándar por debajo de un niño en la mediana de la OCDE (Pritchett, 2004). Para ilustrar estas diferencias, el Cuadro 3.5 muestra los resultados en una de las pruebas analizadas (PISA 2000) para los países de América Latina y para un grupo de países avanzados.

Esta gran diferencia en el desempeño en pruebas estandarizadas entre América Latina y los países de la OCDE no se corresponde con las diferencias de ingreso per cápita entre estas regiones: para el año 2005 la mediana del PIB per cápita de la OCDE era 25.200 dólares (con desviación estándar de 9.890 dólares) y el país de América Latina con mayor PIB per cápita ese año fue Trinidad y Tobago con 9.083 dólares (1,6 desviaciones estándar por debajo de la mediana de la OCDE). Esto subraya las deficiencias que los sistemas educativos de la región tienen en términos de generación de capacidades cognitivas, más allá de lo que sería esperable por las diferencias en los niveles de desarrollo de los países.

El informe del Programa para la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe de 2006 (PREAL, 2006), no solo enfatiza las deficiencias en la calidad educativa en la región, sino que destaca que América Latina no ha progresado en este sentido en los últimos años. En CAF (2006) se discute cómo otros indicadores frecuentemente usados para medir la calidad de la educación –como el número de estudiantes por maestro– también muestran resultados decepcionantes; en particular, América Latina tiene aproximadamente 60% más alumnos por maestro que los países de la OCDE, y esta es una diferencia que no parece estar cambiando.

En resumen, aunque persisten algunos desafíos en cuanto a la entrada tardía y la deserción, se han logrado avances importantes en la cobertura de la educación primaria y secundaria. A pesar de estos avances, todos los indicadores de calidad disponibles sugieren que la región se encuentra muy rezagada y que ha logrado pocas mejoras en la efectividad con la que contribuye al desarrollo de las capacidades cognitivas de los estudiantes. Esto ha derivado en que cada vez hay más egresados de secundaria en el

Cuadro 3.5 Promedio PISA 2000 para América Latina y países seleccionados

País	Promedio PISA 2000
Argentina	401
Brasil	368
Chile	403
México	410
Perú	317
Promedio América Latina	380
Alemania	487
Australia	530
Austria	514
Bélgica	508
Canadá	532
España	487
EEUU	499
Finlandia	540
Francia	507
Hong Kong	542
Irlanda	514
Italia	474
Japón	543
Noruega	501
Suecia	513
Promedio países avanzados	513

Fuente: OCDE/Unesco (2003) citado por PREAL (2006).

mercado de trabajo, pero con formación de baja calidad, lo cual ha contribuido a que la valoración de la educación media en el mercado se haya deteriorado. Ello es motivo de preocupación porque, precisamente, en el mercado laboral las destrezas adquiridas en la educación formal se convierten en una herramienta de movilidad social.

Otro aspecto del estado de la educación en América Latina, que ha cobrado particular importancia en los últimos años, es el estado de la educación terciaria. Específicamente, el incremento sustancial en el número de egresados de secundaria en la región, durante los últimos 20 años, ha conducido a un aumento notable de la demanda por plazas en las universidades y otras instituciones de educación de tercer nivel. Esto, además, impulsado por la dinámica del mercado de trabajo que demanda mano de obra cada vez más calificada para utilizar y adaptar las nuevas tecnologías.

El Cuadro 3.6 muestra la tasa bruta de cobertura en educación terciaria en un grupo de países para los años 1991 y 2004. El número de individuos inscritos en programas de educación terciaria aumentó más que la población en edad escolar terciaria, por lo que no solamente incrementó el número de estudiantes de alrededor de 7,5 millones a más de 13 millones, sino que también la cobertura aumentó de manera significativa (Iesalc, 2006).

Con el aumento en la demanda por educación terciaria, y el consecuente surgimiento de un número importante de nuevas instituciones privadas y públi-

Cuadro 3.6 Tasa bruta de matriculación de educación superior para regiones y países seleccionados (1991 y 2004)

País	1991	2004
Argentina	38,1	63,9[a/]
Bolivia	21,5	40,6
Brasil	11,3	22,3[a/]
Chile	21,3	43,0
Colombia	14,0	28,3[b/]
Costa Rica	27,9	25,3
Cuba	21,0	61,5
Ecuador	20,0	22,1[a/]
El Salvador	16,8	19,0[b/]
Honduras	8,9	16,4
Jamaica	6,8	19,0[a/]
México	14,4	23,4
Nicaragua	7,9	17,9[a/]
Panamá	22,8	43,9[b/]
Perú	31,9	33,4
Santa Lucía	4,9	13,7[b/]
Trinidad y Tobago	6,6	12,1[b/]
Uruguay	30,1	39,3[a/]
Venezuela, RB	28,7	41,2
América Latina y el Caribe	16,7	28,1
Europa y Asia Central	32,1	48,9
OCDE	47,4	71,3
África Subsahariana	–	5,0

[a/] Cifra correspondiente al año 2003.

[b/] Cifra correspondiente al año 2004.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2007b) e Iesalc (2006).

cas de educación superior (Iesalc, 2006), aparecen preocupaciones sobre los niveles de calidad. En la medida en que se expande la población estudiantil es probable que la calidad promedio del estudiante se deteriore ya que, con una capacidad limitada, es de esperar que el sistema seleccione a los mejores estudiantes, pero al expandirse abra espacio a los de menor desempeño.

A esta preocupación se suman los propios estándares de calidad de cada una de las instituciones, que pueden ser sumamente variados, y el hecho de que los organismos públicos tradicionales tienen poca capacidad para monitorearlas directamente. En CAF (2006) se discute el rol que han tenido, en algunos países de la región, los organismos de acreditación de universidades y de programas de estudio para la promoción de un estándar mínimo de calidad, a fin de que la educación de tercer nivel tenga el impacto deseado sobre las posibilidades de movilidad social de todos los estudiantes y que contribuya al máximo aprovechamiento posible del progreso tecnológico.

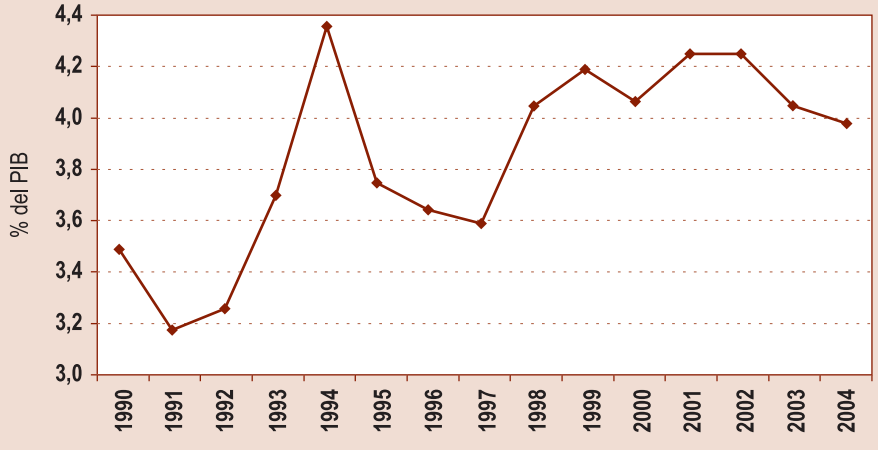
Una dimensión potencialmente importante para la generación de oportunidades, y que en un sentido amplio forma parte del sistema educativo de los países, es el sistema público de provisión y apoyo a la capacitación para el trabajo. En tiempos en los que las tecnologías cambian constantemente, las economías necesitan mecanismos efectivos para entrenar y reentrenar a su fuerza de trabajo, con la finalidad de mantener un ritmo adecuado de crecimiento de la productividad, base para la generación de riqueza y para un mayor bienestar de la población.

La contraparte productiva, claro está, es la calidad del trabajo y las posibilidades para el trabajador de mejorar cada vez sus condiciones de vida. A pesar de que no se dispone de información sistemática e internacionalmente comparable sobre el estado de los sistemas de capacitación en los países de la región, en el capítulo sobre el mercado de trabajo (capítulo 5) se discuten algunas experiencias de programas de capacitación, así como los retos y lecciones que se desprenden de ellas en términos de mejoramiento de calidad.

Principales retos de la educación en la región

Los avances observados en la cantidad de educación adquirida por la población se han debido, entre otras razones, al incremento en el esfuerzo fiscal de los gobiernos para la educación. El Gráfico 3.3 muestra el promedio ponderado del gasto público en educación de los países de América Latina como porcentaje del PIB entre 1990 y 2004. En promedio, el gasto en educación aumentó en 0,5 puntos porcentuales del PIB, lo cual se ha debido a un incremento en la participación del gasto en educación en el presupuesto social del sector público y no solo al hecho de que el gasto total haya aumentado.

Gráfico 3.3
Gasto público en educación como porcentaje del PIB para América Latina[a/]



[a/] Promedio ponderado.
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2006a).

Este incremento es notorio también cuando se mide el gasto per cápita en dólares constantes. El Cuadro 3.7 muestra que, en promedio, en 1990 la región gastaba alrededor de 115 dólares constantes de 2000, pero alrededor de 2003 esta cifra había aumentado aproximadamente a 161 dólares constantes. Algunos países han mostrado un incremento mucho más significativo (p.e., Bolivia, Chile y Colombia) y otros, uno más modesto (Argentina), o incluso nulo (Ecuador).

A pesar de que la mayoría de los países han aumentado sus esfuerzos por darle mayor peso en el presupuesto a la educación, ha habido gran heterogeneidad en los recursos efectivamente aplicados a ella. Un elemento interesante es que los países con mayores aumentos en el gasto per cápita en educación han tenido incrementos significativos en la escolaridad principalmente hasta el nivel medio-bajo, es decir, hasta nueve años de escolaridad. Los cambios en el gasto per cápita real en educación están negativamente correlacionados en esta muestra con la fracción de la fuerza de trabajo con baja escolaridad, y positivamente correlacionados solo con la escolaridad media-baja. Es decir, se parte de la hipótesis de que el nivel de gasto incide positivamente sobre el logro escolar.

Estas correlaciones sugieren que los aumentos en el gasto parecen haber sido menos efectivos en elevar la escolaridad de alto nivel que la de nivel básico, lo cual, tal como se dijera anteriormente, es consistente con las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero no necesariamente responden de manera integral a las necesidades de los mercados de trabajo y, por lo tanto, a las posibilidades de que la educación se traduzca en movilidad social.

Persisten retos importantes en varias dimensiones de la educación en la región a fin de que ella contribuya de manera efectiva a la generación de oportu-

Cuadro 3.7 Gasto público en educación para países seleccionados de América Latina[a/]

País y cobertura[b/]	Gasto público en educación			
	Período[c/]	Per cápita (USD 2000)	% PIB	% Gasto social
Argentina (SPNF consolidado)	1990–1991 2002–2003	220,0 279,0	3,6 4,2	11,6 14,4
Bolivia (GC)	1990–1991 2002–2003	29,0 66,0	3,3 6,7	21,7 16,2
Brasil (SPNF consolidado)	1990–1991 2002–2003	116,0 127,5	3,7 3,6	9,9 11,2
Chile (GC)	1990–1991 2002–2003	76,5 208,5	2,4 4,0	11,6 18,5
Colombia (SPNF)	1990–1991 2002–2003	48,5 103,5	2,6 5,2	11,4 12,4
Ecuador (GC)	1990–1991 2002–2003	35,5 35,5	2,8 2,7	16,0 11,8
México (GC presupuestario)	1990–1991 2002–2003	130,0 232,5	2,6 4,1	16,5 23,0
Perú (GC presupuestario)	1990–1991 1998–1999	26,5 50,0	1,6 2,5	13,8 13,9
Uruguay (GC)	1990–1991 2002–2003	119,5 172,5	2,5 3,4	9,1 9,8
Venezuela, RB (GC presupuestario)	1990–1991 2002–2003	179,0 212,5	3,5 5,1	13,2 16,8
Promedio ponderado	1990–1991 2002–2003	114,9 160,8	3,1 4,0	12,5 15,0

[a/] Incluye el gasto público en educación, ciencia, tecnología, cultura, religión y recreación, según la disponibilidad de información de los países.

[b/] SPNF: Sector Público No Financiero; GC: Gobierno Central.

[c/] Promedio simple del bienio.

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2006a).

nidades para los segmentos menos favorecidos de la población. En primer lugar, la cobertura en educación preescolar es baja, y dados los significativos efectos que tiene sobre el desarrollo posterior de los niños en varias dimensiones, debería convertirse en una de las prioridades de la intervención pública. Especialmente, en un entorno en el que la participación femenina en el mercado de trabajo aumenta de manera sostenida; presumiblemente, con consecuencias sobre la presencia de las madres en el hogar y por esa vía también, sobre el logro escolar de los niños (Lam y Schoeni, 1993).

En segundo lugar, para que la fracción de la población que culmina la educación primaria y secundaria siga aumentando, es necesario atender los problemas de entrada tardía y deserción temprana del sistema, que no solo se refieren al tema de la cobertura, sino a la eficiencia con la que el sistema logra que las personas que ingresan en él, avancen de manera exitosa hasta el final. Estos problemas están vinculados con algunos elementos de oferta, pero quizás y de igual importancia, con elementos de demanda, donde el costo de oportunidad del tiempo de los jóvenes –medido por su salario potencial en el mercado de trabajo– juega un papel primordial.

En este sentido, en la medida en que el retorno a la educación secundaria se reduce, el atractivo de culminar los estudios secundarios también se ve disminuido, especialmente, si las opciones educativas más allá de la secundaria son limitadas. Como se discute en el Recuadro 3.1, el problema del costo de oportunidad del tiempo en la escuela es muy relevante también para los niños, quienes dependiendo de las circunstancias económicas de la familia, se ven en la necesidad de complementar el ingreso del hogar.

Por otro lado, se deben aumentar los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación, donde todo indica que la región se encuentra significativamente rezagada con respecto a otras regiones del mundo, incluso con respecto a aquellas con niveles similares de ingreso per cápita. Sin embargo, es necesario tener cautela sobre la forma en que se evalúa la evolución de la calidad educativa a lo largo del tiempo, ya que en la medida en que aumenta la cantidad de personas que entran al sistema, la calidad promedio de los resultados puede bajar debido a que la población estudiantil que se incorpora al final tiene mayor probabilidad de tener un desempeño académico relativamente menor.

Siempre que la tasa de participación en actividades escolares se modifique, los cambios observados en la calidad promedio (p.e., medida a través de pruebas estandarizadas) serán, en parte, consecuencia tanto de la calidad del sistema educativo, como de los cambios en la composición de la población estudiantil objeto de la evaluación. A pesar de que no se han hecho esfuerzos por desagregar estos dos efectos en los diagnósticos hechos para la región (p.e., ver PREAL, 2006), es posible que parte de la explicación del pobre progreso de la región en materia de calidad se deba, en alguna medida, a un efecto de composición.

Más allá de esta posibilidad, el diagnóstico de que, en comparación con otras regiones, América Latina se encuentra en una situación precaria no deja de ser cierto, y representa uno de los retos más importantes que debe atender. Las deficiencias en la calidad de la educación afectan de manera desproporcionada a los sectores de menos recursos, ya que estos tienen menos posibilidades de complementar su educación formal en el sector privado a través de tutorías u otros medios que normalmente tienen un costo directo importante.

La calidad de la educación depende de un extenso número de factores dentro de los que se encuentran la calidad de la infraestructura, la densidad estudiantil en los salones de clase, la calidad docente de los maestros, sus incentivos para hacer el mejor esfuerzo posible por transmitir de manera efectiva los contenidos, el entorno familiar de los estudiantes, la calidad de los insumos que se utilizan en el proceso de enseñanza-aprendizaje, entre otros (Vegas, 2005).

Las estadísticas a las que se tiene acceso y que dan lugar al diagnóstico, de que la calidad debe ser un tema prioritario en la agenda de la política social, se refieren esencialmente a primaria y secundaria. Sin embargo, existen elementos para inferir que la cali-

Recuadro 3.1 Trabajo infantil en América Latina

El trabajo infantil (menores de 14 años de edad) es un problema que surge ante la necesidad de las familias de cubrir ciertas carencias básicas. Esta situación actúa en detrimento de la salud, el desarrollo y las perspectivas laborales futuras de los niños y está asociada, adicionalmente, al tamaño y el crecimiento del sector informal de la economía, ya que es allí donde habitualmente se incorporan a trabajar.

Si bien la reducción en el trabajo infantil no es un objetivo explícito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se encuentra estrechamente vinculado a las posibilidades de alcanzar una cobertura escolar universal, que sí forma parte de ellas.

El Cuadro 1 muestra el porcentaje de niños entre 5 y 14 años de edad que participan en el mercado de trabajo en distintas regiones del mundo. A pesar de que hay pocos países de América Latina en la muestra del cuadro, las cifras reflejan que la región tiene una incidencia un poco menor de trabajo infantil que el resto del mundo en desarrollo. Sin embargo, el problema parece ser muy importante en países como Bolivia y México. Un elemento interesante, por otro lado, es que el trabajo infantil no parece afectar a niños y niñas por igual.

López–Calva (2006) muestra que no hay evidencia concluyente de que las regulaciones sobre trabajo infantil tengan un impacto en su reducción. Por el contrario, pareciera que el mejoramiento de las condiciones de la economía en general, y de las familias pobres, en particular, sería el principal determinante de la reducción del trabajo infantil.

La evidencia acumulada para la región (que incluye estudios para Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela) también indica que son las familias más pobres –las familias indígenas o las familias rurales– las que muestran mayor incidencia del fenómeno, independientemente de la existencia o no de regulaciones en materia de trabajo infantil.

Adicionalmente, López–Calva (2006) sugiere que gracias al aumento de la inserción escolar de los niños se han logrado reducciones en el trabajo infantil, y que tanto los programas de mejoramiento de la oferta escolar como los de subsidios condicionados a la asistencia escolar –que sirven para compensar a las familias por el ingreso que deja de percibir el niño– han jugado un papel importante en este sentido.

Fuente: elaboración propia con base en Unicef (2007a) y López–Calva (2006).

Cuadro 1 Trabajo infantil (5–14 años) para regiones y países seleccionados (1999–2004)[a/]

País	Total	Hombres	Mujeres
África Subsahariana	36	37	34
Medio Oriente y África del Norte	9	9	7
Asia del Sur	14	14	15
Asia del Este y Pacífico[b/]	10	11	10
América Latina y Caribe	11	11	8
Bolivia	21	22	20
Brasil[c/]	7	9	4
Colombia	5	7	4
Ecuador[c/]	6	9	4
México[c/]	16	15	16
República Dominicana	9	11	6
Venezuela, RB	7	9	5
Países en desarrollo[b/]	18	18	17
Mundo[b/]	18	18	17

[a/] El dato hace referencia al año disponible más reciente en el período señalado.

[b/] No incluye China.

[c/] Indica que el dato difiere de la definición estándar, sin embargo, fue incluido en los cálculos regionales.

Fuente: elaboración propia con base en Unicef (2007a).

dad debe recibir especial atención a todo nivel, desde el preescolar hasta el universitario, incluyendo el entrenamiento para el trabajo y la formación técnica y tecnológica.

No es fácil hacer una evaluación de cuáles de los elementos que influyen sobre la calidad educativa a distintos niveles representan los cuellos de botella más importantes en cada caso. Determinar si la calidad docente de los maestros es más importante que las deficiencias en infraestructura para el mejoramiento de la calidad educativa a nivel secundario, por ejemplo, es difícil debido a la poca información de que se dispone. Por otro lado, pueden identificarse los objetivos en los que hay claras necesidades de mejorar para luego examinar las opciones de intervención y la efectividad de cada una según la evidencia disponible.

A nivel de la educación terciaria, es necesario incrementar tanto la cobertura como los sistemas de garantía de calidad. Esto se encuentra estrechamente vinculado a la necesidad de atender los sistemas de provisión y apoyo de capacitación para el trabajo, donde los retos más importantes se encuentran también en calidad y en su coherencia con las necesidades de los sectores productivos.

Tipología de sistemas tradicionales e intervenciones paralelas

Uno de los aspectos más destacados de la organización de los sistemas educativos en el mundo es el rol central del sector público, y América Latina no es una excepción: alrededor del 75% de la matrícula primaria y secundaria corresponde a instituciones públicas (Wolff *et al.*, 2005), aunque con diferencias importantes entre distintos países (p.e., 92% de la matrícula primaria en Brasil en comparación con 53% en Costa Rica).

Incluso en los casos en los que las instituciones educativas son administradas privadamente, es frecuente encontrar una participación importante del sector público a través de subsidios (como en la República Bolivariana de Venezuela, donde los colegios católicos son subsidiados a través del acuerdo con la Asociación Venezolana de Colegios Católicos). En materia educativa, así como en otras áreas de interés social, el Estado cumple el doble rol de proveedor directo y de regulador de la actividad privada. En este sentido, la intervención pública puede verse como una intervención múltiple, donde el Estado puede optar por abrir los espacios a la participación privada en la provisión de servicios educativos como instrumento para mejorar la calidad o aumentar la cobertura en ciertos segmentos, de la misma forma como puede optar por expandir su propia inversión en infraestructura para ser administrada directamente. En cualquier caso, es claro que la intervención pública en educación tiene relevancia para la composición público/privada del sector y para el funcionamiento de cada una de sus partes.

Como se discutiera en el capítulo 2, la provisión de la educación es efectivamente una relación de delegación de la ciudadanía bien sea en el Estado o en proveedores privados. Naturalmente, la política pública puede tener influencia sobre la relación de delegación hacia proveedores privados a través de regulaciones, subsidios u otros canales. Sin embargo, el objeto primordial de la política social en educación es la provisión directa o los espacios donde el sector público juega un papel importante, incluyendo las alianzas con el sector privado como una opción de mejorar la efectividad de la provisión. Tanto los sistemas educativos tradicionales como las intervenciones paralelas pueden analizarse desde la perspectiva de las relaciones de delegación, monitoreo y rendición de cuentas que están implícitas en ellas y de cómo cada intervención las afecta.

Existe una variedad de alternativas a través de las cuales los servicios educativos pueden “contratarse”, creando una mezcla entre sistemas de provisión pública y privada (llamadas ‘alianzas público-privadas’), que se han llevado a cabo en diversos grados en diferentes países. Estas alianzas incluyen los programas de *vouchers*, la delegación de la administración y control de los servicios educativos a terceras organizaciones y la conformación de consorcios financieros privados para la inversión educativa (Patrinos, 2000). La efectividad de cada una de estas opciones depende del éxito que tenga en mejorar el problema de asimetría de información presente en todas las relaciones de delegación y en internalizar los incentivos de los beneficiarios finales.

Sistemas tradicionales

En América Latina, los sistemas de provisión pública de educación pueden clasificarse, en líneas generales, de acuerdo a tres categorías según el grado de centralización de su funcionamiento (Di Gropello, 2004). La primera categoría abarca el modelo del gobierno "subnacional" (Argentina, Brasil, Chile y México), en el cual el gobierno central transfiere una serie de competencias a los estados, regiones o a las municipalidades; por ejemplo, en Argentina y Brasil, la transferencia de costos de personal y de costos administrativos así como de algunas responsabilidades de financiamiento y de diseño curricular.

La segunda categoría abarca el modelo "subnacional de responsabilidad compartida" (Bolivia y Colombia), donde se establece una alianza entre las autoridades centrales y las regionales/locales que comparten responsabilidades en la provisión de educación; por ejemplo, los gobiernos estatales/departamentales son responsables de las decisiones de personal, mientras que las municipalidades de la infraestructura.

Finalmente, la tercera categoría es la "autonomización de las escuelas", donde buena parte de los poderes de decisión sobre asuntos de personal, infraestructura y mantenimiento se transfieren a las escuelas directamente (p.e., el programa Educo en El Salvador, Centros Autónomos en Nicaragua, entre otros). Las diferencias entre los distintos tipos de esquema radican principalmente en la forma de los mecanismos de rendición de cuentas, de participación de las comunidades, y de aprovechamiento de la información local para la provisión efectiva de los servicios.

Sobre cada una de las formas de organización de los subsistemas educativos en la región (preescolar, primaria, secundaria, y terciaria universitaria y no universitaria), es importante visualizar el grado en el que los desafíos planteados en la sección anterior tienen su origen en ellas, y si es deseable complementar estas estructuras tradicionales con intervenciones específicas que contribuyan a mejorar la eficiencia en el logro de los objetivos para el sector.

Con respecto a los sistemas de educación primaria y secundaria, a pesar del entusiasmo generado por algunas iniciativas de descentralización en la región, existe poca evidencia sólida sobre su impacto causal. En primer lugar, los impactos potenciales netos de la descentralización no necesariamente están claros *a priori*: por una parte, esta puede mejorar los servicios al traer las decisiones más cerca del cliente final (Banco Mundial, 2004); y por otra parte, existe también la posibilidad de que problemas de corrupción en los gobiernos locales o de captura por grupos de interés locales puedan reducir la eficiencia del gasto público y, por consiguiente, implicar un impacto negativo de la descentralización (Bardhan y Mookherjee, 2005).

En segundo lugar, es difícil encontrar evaluaciones rigurosas debido, en parte, a que estas han sido implementadas a nivel nacional, de tal forma que se hace virtualmente imposible construir grupos de comparación razonables (Urquiola, 2007). La evidencia es, por lo tanto, mixta: Galiani *et al.* (2006) afirman que la descentralización tuvo un impacto positivo global (aunque desigual) en Argentina, pero Paes de Barros y Mendonça (1998) afirman que la autonomía otorgada a los directores de las escuelas en Brasil no tuvo mayores efectos sobre el desempeño escolar (ver también el Recuadro 2.8 en el capítulo 2).

Dado que las diferencias fundamentales en los sistemas escolares radican en su grado de descentralización, la discusión general sobre su capacidad de atender problemas de cobertura y de calidad se centra en esa dimensión de su organización. A pesar de que la evidencia es poco concluyente al respecto, es posible hacer varias consideraciones sobre algunos elementos de una organización más descentralizada. Primeramente, es de esperar que tanto los objetivos de cobertura como los de calidad sean afectados de manera importante por la estructura organizacional de los sistemas educativos. Como ya se comentara, el acercamiento de las instancias de decisión a la ciudadanía puede potencialmente mejorar su capacidad de monitoreo sobre el proveedor, así como la rendición de cuentas de este con aquellos. Adicionalmente, en la medida en que las instituciones educativas tengan mayor autonomía para tomar decisiones administrativas, estas pueden potencialmente ajustarse mejor a las necesidades puntuales de la organización y responder de manera más efectiva a los requerimientos de la comunidad.

El otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas a través de diversos mecanismos tendría efectos benéficos tanto sobre la efectividad de la provisión propiamente dicha, como sobre la relación de rendición de cuentas con la comunidad. Sin embargo, es necesario tener presentes los riesgos inherentes a una mayor autonomía de las instituciones educativas: la captura por parte de intereses locales de las instituciones (p.e., un director con autonomía de gestión en su escuela pero con criterios subjetivos para la asignación de responsabilidades y recompensas) o, simplemente, la falta de capacidad de gestión y administración. Esto destaca la importancia de que los sistemas de rendición de cuentas de la dirección de las escuelas estén claramente establecidos para alinear adecuadamente los incentivos de todos los actores, incluyendo a la comunidad, representada primordialmente en las asociaciones de padres y representantes.

Vista desde la perspectiva del modelo de delegación, la descentralización –entendida como la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales y municipales– es solo una alternativa institucional para estrechar los canales de provisión y rendición de cuentas. Las alianzas público-privadas son otro ejemplo donde el gobierno central delega parte de la funcionalidad (dependiendo del tipo de alianza) en el sector privado, con el propósito también de mejorar la eficiencia.

Al examinar una serie de experiencias de alianzas entre el sector público y el privado en educación, incluyendo los programas de *vouchers* y las escuelas de administración privada –*charter schools*–, las experiencias más exitosas son las que logran alinear efectivamente los incentivos de los actores al tiempo que incorporan de manera adecuada las restricciones y capacidades de cada uno (Patrinos, 2006). Más adelante se discute parte de la evidencia sobre la efectividad de estas opciones de política en los resultados tanto de calidad como de cantidad de la educación primaria y secundaria.

Educación terciaria

Desde sus orígenes como sector educativo importante en la región a principios del siglo XX, la educación terciaria se concentraba en un grupo reducido de instituciones públicas a las que pocas personas privilegiadas (principalmente hombres) tenían acceso, y donde la autonomía universitaria era la forma organizacional prevaleciente (Rama, 2005).

A mediados de la década de los ochenta, las severas crisis económicas que afectaron a la región limitaron la capacidad de los sectores públicos para expandir la oferta y satisfacer las demandas crecientes de la ola de nuevos egresados de secundaria, producto de la masificación de la educación media. Esto dio lugar a la relajación de las restricciones sobre la educación privada de tercer nivel con la esperanza, además, de que el mercado de trabajo fuese capaz de regular las diferencias en los niveles de calidad entre las diferentes instituciones, remunerando mejor a los egresados de universidades de mayor calidad y, peor a los de las universidades de baja calidad.

De esta forma, los propios estudiantes premiarían con su asistencia a las instituciones de alta calidad, promoviendo la competencia en esa dimensión y elevando la calidad promedio del sistema. Lamentablemente, tal igualación a través de la competencia no ocurrió, y el arreglo institucional de permitir la libre competencia sin ninguna restricción y con regulaciones mínimas produjo diferencias sustanciales en los niveles de calidad de las instituciones, generando mercados segmentados de universidades de alta calidad y de baja calidad. De igual modo, el mercado no parece haber sido capaz de socializar efectivamente la información sobre la calidad de las distintas instituciones educativas.

En la actualidad, de acuerdo al informe de Iesalc (2006) sobre la educación superior en América Latina, el sector se encuentra en una nueva transición, donde no solo el sector privado cumple un papel primordial sino también la competencia internacional, que, gracias a la globalización y al progreso de las telecomunicaciones, ha permitido un flujo de información mucho mayor.

Por otro lado, el problema de la proliferación de instituciones privadas de manera descontrolada tuvo una incidencia positiva sobre la cobertura (y la seguirá teniendo), pero a costas de un desmejoramiento importante en la calidad. En respuesta a esta preocupación, varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Paraguay y Trinidad

y Tobago) han instalado esquemas de evaluación y acreditación de la calidad de la educación terciaria que sirven como órganos independientes de los ministerios de educación, con participación de representantes de diversos sectores académicos y que apuntan al establecimiento de estándares mínimos de calidad de la educación superior.

Políticas públicas de educación en América Latina

Los Gobiernos de la región han experimentado con una serie de intervenciones puntuales paralelas a los sistemas tradicionales sin necesariamente afectar por completo su estructura, aunque en ocasiones alterando partes de ella. Algunas de estas intervenciones no son administradas por los ministerios correspondientes de manera directa, sino a través de programas especiales coordinados, por ejemplo, desde la Presidencia, o por algún arreglo institucional alternativo.

De acuerdo a Savedoff (2007), este tipo de iniciativa surge con frecuencia en forma paralela a la institucionalidad tradicional, debido a la percepción de que los mecanismos ya establecidos no son lo suficientemente flexibles como para lograr resultados de manera efectiva. Sin embargo, en muchos casos, las políticas sí son administradas desde la institucionalidad tradicional. Esta sección ofrece una tipología de algunas de estas intervenciones en educación, haciendo énfasis en aquellas para las que existen evaluaciones sistemáticas.

Las intervenciones en educación pueden dividirse en intervenciones del lado de la oferta e intervenciones del lado de la demanda. Además, pueden tener objetivos explícitos de cantidad o de calidad. Del lado de la demanda, se encuentran los programas de transferencias condicionadas de efectivo, de reducción de tarifas, de complementos alimentarios en las escuelas, entre otros, mientras que del lado de la oferta se encuentran los programas de expansión de la infraestructura, de educación alternativa, de financiamiento a la oferta privada, además de la variedad de esfuerzos por mejorar las relaciones de agencia implícitas en el sistema de provisión.

Con un objetivo dirigido más explícitamente al mejoramiento de la calidad, se encuentran los programas de incentivos y rendición de cuentas para los maestros, entre otras iniciativas. En términos del marco conceptual descrito con anterioridad, tanto las intervenciones de demanda como las de oferta tienen componentes que pueden considerarse vinculados a la forma en que se combinan los distintos elementos involucrados en la provisión (la tecnología) así como al mejoramiento de las distintas relaciones de agencia. A continuación, se hace una breve descripción de varios tipos de intervención y se discuten algunas lecciones que se han derivado de ellas.

Transferencias Condicionadas de Efectivo (TCE)

En esta categoría se incluye una serie de intervenciones que han logrado una prominencia particular en la región, como por ejemplo Progresa[4]/Oportunidades en México, *Bolsa Escola* en Brasil[5] y Familias en Acción en Colombia. Dichas intervenciones consisten en el otorgamiento de una transferencia en efectivo a las familias (habitualmente a las madres), condicionada a la asistencia escolar de los niños y al cumplimiento de una serie de revisiones médicas. El Cuadro 3.8 muestra ocho de estos programas y algunas de sus características más importantes en la dimensión educativa.

Tal y como se comentara antes, entre los retos importantes para aumentar la cantidad de educación destacan: incrementar la tasa de matriculación de niños de seis y siete años de edad, aumentar la matriculación de jóvenes entre los 13 y 18 años de edad y reducir la tasa de repitencia. Los programas descritos en el Cuadro 3.8 (ver p. 96) tienen, en principio, un diseño adecuado para el logro de estos objetivos, algunos de ellos dirigidos con especial énfasis a niños en edad primaria; otros, a jóvenes de secundaria; y otros, a todos los grupos en edad escolar. Por lo general, estos programas no han estado dirigidos a reducir la repitencia, aunque existen algunas excepciones como Progresa/Oportunidades, que disminuyen los beneficios del niño en caso de que no apruebe el nivel académico más de una vez.
Estos programas no han tenido como meta explícita mejorar la calidad educativa, de hecho, existen

4 Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación.

5 *Bolsa Escola* fue integrado a otros tres programas de asistencia social en el año 2003 como parte del programa Bolsa Familia, que es en la actualidad el programa de su tipo más grande del mundo, con una cobertura de más de 11 millones de familias (Lindert *et al.*, 2007).

Cuadro 3.8 Características de algunos programas de transferencias condicionadas en efectivo (TCE) para América Latina

Programa	País	Número de hogares cubiertos	Monto de las transferencias por beneficiario (USD)	Grados/edades cubiertas
Bolsa Escola	Brasil	2002: 5,6 millones	15 mensuales 45 máximo por hogar	10 a 15 años
Familias en acción	Colombia	2005: 514.502	6 mensuales (primaria) 12 mensuales (secundaria)	8 a 13 años 14 a 17 años
Eduque a la niña	Guatemala	1997: hogares en 36 comunidades con brechas de género grandes	4 mensuales	Primaria (solo niñas)
Programa de asignaciones familiares	Honduras	2001: 47.800	2004: 38 mensuales	1º al 4º 6 a 12 años
Progresa/Oportunidades	México	1997:100.000 2000: 4,4 millones 2004: 5 millones	2004: 10 mensuales (primaria) y 37 mensuales (secundaria)	Rural: 1º al 9º menor de 18 años Urbano: 3º al 12º menor de 21 años
Superémonos	Costa Rica	2001: 12.200	30 mensuales por hogar	6 a 18 años
Red de Protección Social	Nicaragua	2001: 10.000	16 mensuales por hogar 18 anuales para útiles escolares	1º al 4º 7 a 13 años

Fuente: elaboración propia con base en Urquiola (2007) y Bouillon y Tejerina (2006).

razones para pensar que los efectos podrían ser positivos o negativos. Por una parte, los individuos a los que se dirige este tipo de intervención son, por lo general, los más desfavorecidos en la distribución del ingreso y, consecuentemente, son quienes tienen mayores probabilidades de carecer de condiciones de vida propicias para un buen desempeño académico. En muchos casos, dichos programas incentivan a los niños a salir de la fuerza de trabajo infantil para asistir a la escuela (ver Recuadro 3.1), lo cual ya es un logro notable, en términos de la generación de capacidades para esa población.

Asimismo, es posible que el aumento en las matrículas como consecuencia del programa de transferencias condicionadas genere congestión en las escuelas en caso de que la capacidad instalada sea baja y, por lo tanto, afecte de manera negativa el rendimiento escolar de los estudiantes[6].

Por otra parte, también existen razones para pensar que los efectos podrían ser positivos: una mejora en la ingesta de nutrientes por parte de los niños, un mejor estado de salud de la familia en general, o una mayor capacidad de concentración del alumno en actividades académicas al no tener que trabajar. Todas estas razones facilitan la explotación de las complementariedades entre los objetivos de salud y educación en el programa. No es sorprendente, por consiguiente, que no se hayan encontrado efectos significativos de Progresa sobre el desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas (Behrman *et al.*, 2006).

Este tipo de programa puede tener efectos adicionales sobre la dinámica familiar (p.e., afectar la participación laboral de los padres), ya que al incentivar la asistencia escolar de los niños, los padres podrían tener incentivos para aumentar su participación laboral (al no necesitar estar presentes en el hogar al cuidado de los niños) o disminuirla (al tener más recursos –debido a la transferencia– que los inviten a acudir menos al mercado de trabajo).

Skoufias y di Maro (2006) muestran que al menos en México, Progresa no tuvo ningún efecto sustan-

6 Precisamente por la consideración de la importancia de las posibles restricciones de la oferta, programas como Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua o Juntos en Perú tienen componentes para atender tales deficiencias.

cial sobre la participación laboral de los adultos en el hogar, hecho importante puesto que si la transferencia al hogar termina desincentivando el trabajo adulto, el efecto inmediato del programa sobre la pobreza podría ser incluso negativo.

Así como los programas de TCE incentivan al individuo a asistir a la escuela, es posible pensar en refinamientos de los incentivos para lograr, por ejemplo, reducciones en la tasa de repitencia, de tal forma que el tiempo de asistencia escolar se convierta en años de escolaridad efectivamente aprobados.

De particular interés son las evaluaciones de este tipo de programas que, con algunas variaciones, han tenido impactos estadísticamente significativos y positivos sobre la matriculación escolar. El Cuadro 3.9 resume estos impactos para cinco programas en la región. El condicionamiento de la transferencia a la asistencia escolar alinea los incentivos individuales en la dirección adecuada: en términos del objetivo de reducir la entrada tardía al sistema escolar (Colombia, Honduras, México y Nicaragua) y de reducir la tasa de deserción (Brasil, Colombia y México) estos programas parecen tener los elementos apropiados para mejorar el desempeño de los sistemas educativos.

Es claro que la magnitud del efecto de estos estímulos a la demanda depende de la capacidad de respuesta que tenga la oferta, así como de otros elementos que no pueden distinguirse en la mayoría de las evaluaciones, por lo que aunque la lección general de la evaluación de este tipo de programa es positiva en esta dimensión, es importante destacar que la presencia de cuellos de botella en la oferta y otros factores pueden hacer una gran diferencia en el impacto total de la intervención (ver también Filmer, 2004 para una discusión de la complementariedad entre políticas de oferta y de demanda).

Es más complejo determinar el impacto de estos programas sobre la cantidad de educación que terminan adquiriendo los alumnos, ya que el vínculo entre la matrícula y los años de escolaridad no es lineal; Berhman *et al.* (2006) estiman, sin embargo, que el impacto de Progresa/Oportunidades, por ejemplo, es de aproximadamente un año adicional de escolaridad para los participantes: efecto sustancial, considerando el nivel de escolaridad inicial.

Los ejemplos más prominentes de intervenciones sociales con una visión integral, y que explotan las interrelaciones entre diferentes objetivos de política, son los programas de transferencias condicionadas. Sin embargo, existen otros ejemplos que también

Cuadro 3.9 Resultados de evaluaciones de un grupo seleccionado de programas para América Latina

Programa	País	Grupo (grados/edades)	Matriculación inicial (%)	Efecto estimado (%)
Bolsa Escola	Brasil	10 a 15 años	91,8	3,0–3,1
Familias en acción	Colombia	8 a 13 años	91,7	2,1
		14 a 17 años	63,2	5,6
Programa de asignaciones familiares	Honduras	6 a 12 años 1º al 4º	76,9	3,3
Progresa/ Oportunidades	México	Rural: 1º al 5º edad menor de 18 años	89,6–94,2	2,7
		Rural: 6º al 9º edad menor de 18	57,8–73,0	11,1
		Urbano: 3º al 12º edad menor de 21 años	85,0	3–4
Red de protección social	Nicaragua	7 a 13 años 1º al 4º	71,0	17,7

Nota: de estos cinco programas, solo los casos de Honduras, México y Nicaragua gozaron de una evaluación de impacto limpia en el sentido de que contaron con un grupo de control adecuado y comparable al grupo que recibió el tratamiento.

Fuente: elaboración propia con base en Urquiola (2007).

ilustran el potencial que tiene esta idea para mejorar la efectividad de la provisión de bienes y servicios públicos. El programa Crédito con Educación Rural (CRECER) en Bolivia, ofrece a las mujeres pequeños préstamos conjuntamente con capacitación en una serie de destrezas, que incluyen alfabetismo, buenas prácticas de lactancia materna, nutrición para niños pequeños, planificación familiar y tratamiento y prevención de la diarrea.

Una evaluación de impacto de este programa (MkNelly y Dunford, 1999) encontró que la combinación de los servicios tuvo un impacto positivo tanto sobre los ingresos de las familias como sobre sus indicadores de salud y educación. CRECER es más eficiente como un programa integrado porque los servicios financieros y educativos son provistos por un solo agente de campo, y porque los miembros de la asociación de créditos participan en la

Recuadro 3.2 Programa Educativo Integral para el municipio Calamarca en Bolivia[1]

El precedente de este proyecto fue un conjunto de iniciativas educativas y de promoción social que aportaron la base de relacionamiento con la comunidad y la infraestructura tecnológica de partida para desarrollar las actividades del Programa Educativo Integral. Este esfuerzo fue desarrollado por la organización no gubernamental Ecopueblo.

El propósito de este programa, auspiciado por la CAF, es mejorar el acceso al sistema educativo formal y la permanencia en el mismo por parte de la población joven del municipio Calamarca, mediante el tratamiento de factores socioculturales y educativos que estimulan la deserción y/o el rezago estudiantil. El proyecto se propone varios objetivos:

- Contribuir a lograr una educación de calidad que responda a las necesidades básicas de aprendizaje de los niños(as) y adolescentes y adecuada a las particularidades socio–culturales de las comunidades de Calamarca. Para el logro de este objetivo se llevan adelante las siguientes acciones:
  - i) Capacitación de 190 maestros de la comunidad de Calamarca con el fin de consolidar un currículo intercultural y bilingüe aimara–castellano.
  - ii) Seguimiento al desempeño de estos maestros durante tres años.
  - iii) Formación de 40 maestros de nivel inicial (preescolar) y primario con un currículo bilingüe adecuado a las unidades educativas de Calamarca.
  - iv) Provisión de transporte escolar a unos 400 niños que viven en lugares lejanos a los centros educativos para que puedan continuar asistiendo a clases.

- Contribuir a lograr una formación técnica y laboral que responda al desarrollo de capacidades productivas de los jóvenes y adultos. Específicamente:
  - i) Formación de un total de 75 bachilleres como técnicos superiores en las carreras de computación, pequeña y mediana empresa, y gestión municipal.
  - ii) Capacitación laboral de 200 jóvenes y adultos en agro ecología, artesanía y producción textil.
  - iii) Introducción del uso de las tecnologías de información secundaria con apoyo de inglés técnico dirigida a 35 maestros y 200 alumnos.

- Contribuir a lograr una gestión participativa y eficiente que responda con calidad y equidad a la educación básica y a la formación técnica y laboral de la población, a través de:
  - i) Fortalecimiento de la Dirección Distrital de Educación en cuanto a su capacidad de gestión administrativa, mediante la formulación de un programa municipal de educación actualizado, con indicadores de gestión y supervisión de las escuelas del municipio.
  - ii) Implementación de talleres, seminarios y reuniones con la participación de padres de familia, maestros y autoridades del municipio.

Durante el proceso de ejecución, el proyecto fue impactado por los conflictos políticos ocurridos en Bolivia. Sin embargo, uno de los aspectos cruciales para su desarrollo exitoso fue la participación activa de la comunidad en las decisiones asociadas a la ejecución del proyecto.

En efecto, el primer paso de este proyecto fue la construcción de la comunidad educativa, representada por los padres, los estudiantes, las autoridades originarias (Mallkus), las autoridades formales (Alcaldes, Concejales y Director Distrital de Educación), y los representantes de la Central Agraria. Esto hizo que ante cualquier conflicto, los intereses de la comunidad estuvieran al frente, sin lo cual el proyecto posiblemente hubiera sucumbido ante la diatriba política.

Aunque es temprano aún para evaluar los impactos de la intervención, este es un ejemplo de una intervención con una visión integral, que tiene en cuenta las interrelaciones entre distintos objetivos de la política social.

1 La información presentada en este recuadro fue provista por la Oficina de Relaciones Externas de la CAF.

Fuente: elaboración propia.

gestión de algunos elementos del programa. Igualmente, CRECER parece haber evitado las deseconomías asociadas con la integración con otros programas, al utilizar la educación concentrada en pocas destrezas de alto impacto.

Otro ejemplo interesante de una intervención con visión integral y énfasis en educación es el Programa Educativo Integral para el municipio Calamarca en Bolivia, reseñado en el Recuadro 3.2. Esta experiencia ilustra la importancia que puede tener la participación de la comunidad en el diseño e implementación de un programa, especialmente en circunstancias de inestabilidad institucional, ya que no solo contribuye a un diseño más adecuado a las realidades y necesidades de la población objetivo, sino también a incrementar su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, vale la pena destacar la experiencia del sistema de orquestas infantiles en la República Bolivariana de Venezuela, que a través de la formación musical ofrece a los jóvenes y niños de las zonas populares del país una actividad que contribuye positivamente a su rendimiento escolar, su inserción social y sus relaciones familiares. La CAF ha apoyado esta iniciativa y otras de formación deportiva, similares en espíritu, así como su expansión hacia otros países de la región.

Programas de reducción de tarifas y otros incentivos

A pesar de que, como se mencionara antes, buena parte de los sistemas educativos de la región son públicos, el costo directo de la educación básica puede ser importante en algunos casos, por lo que existen iniciativas para reducir el costo directo de acceso a la educación, bajo la idea de que este costo es un factor disuasivo importante en la asistencia escolar de una parte de la población.

Así como la mayoría de las intervenciones sociales, los programas de reducción de tarifas no gozan de un número importante de evaluaciones de impacto metodológicamente sólidas. Una excepción es la evaluación cuasi experimental del programa Gratuidad en Colombia, que es un programa de subsidio directo a las familias (Barrera *et al.*, 2006). Dicho programa muestra que la reducción del costo de entrada en la escuela aumenta la probabilidad de matriculación para estudiantes tanto de primaria (3%) como de secundaria (6%).

Otro tipo de intervención frecuentemente implementada en la región es la provisión de alimentos gratuitos en las escuelas: desde un vaso de leche hasta desayunos completos o almuerzos. Este tipo de programas –que no necesariamente han sido administrados por entidades vinculadas a los ministerios de salud o educación– tienen, en principio, efectos sobre la nutrición de los estudiantes y sobre su asistencia escolar[7]. En la mayoría de los casos, se ha tratado de enfatizar el efecto que los suplementos alimenticios en las escuelas tienen sobre el desempeño de largo plazo del individuo, tanto por el incentivo a asistir a clases como por el efecto de los nutrientes sobre la capacidad cognitiva del alumno.

Los programas de alimentación en la escuela son iniciativas con una larga historia en la región. La evaluación de un programa de nutrición en la escuela puede concentrarse, naturalmente, tanto en resultados vinculados al logro escolar, como en resultados vinculados a la salud de los individuos tratados, y es evidente que ambos tienen plena justificación en términos de los objetivos de la política social.

Por ejemplo, en 1998, se realizó en Jamaica un experimento de desayunos escolares con complemento alimenticio a niños con deficiencias nutricionales, donde la asignación al tratamiento se hizo de manera aleatoria, permitiendo una evaluación de impacto de calidad. En Perú se implementó en 1993 el programa de Desayunos Escolares en zonas rurales para estudiantes de primaria, donde se les daba un vaso de un compuesto vitamínico parecido a la leche y un sólido, alimentos que en conjunto cubrían la mayoría de las necesidades de vitaminas y minerales.

La evaluación del programa jamaiquino mostró impactos positivos tanto en medidas directas de nutrición, como en medidas de habilidad cognitiva (en particular, en el caso de los niños con deficiencias nutricionales) y de asistencia escolar (Grantham-McGregor *et al.*, 1998). De igual manera, la

7 En algunos casos, dichos programas se han implementado a nivel de municipalidades; casi todos los países de la región tienen alguna experiencia con este tipo de programas (Jamison *et al.*, 2006).

evaluación del programa de Desayunos Escolares en Perú (Jacoby *et al.*, 1996) mostró claras ventajas para los niños tratados en comparación con los del grupo de control, respecto a medidas nutricionales directamente y también a la asistencia escolar. En general, la evaluación positiva de estos programas responde, en buena medida, a que logran alinear los incentivos de los beneficiarios con el objetivo de incrementar su asistencia escolar así como su capacidad para asimilar los conocimientos y destrezas ofrecidos en las escuelas.

Incentivos y rendición de cuentas

Este es el tipo de intervención puntual directamente enfocada en el mejoramiento de la calidad educativa, ya que se trata de mecanismos de evaluación y compensación para los maestros, que intentan alinear sus incentivos con el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Existen múltiples retos con respecto a estas iniciativas, puesto que, prácticamente en toda la región, las estructuras salariales de los maestros son sumamente rígidas, y el salario depende principalmente de la antigüedad y no del desempeño del profesional (Vegas, 2005).

Mizala y Romaguera (2004a) resumen la experiencia regional con este tipo de esquemas (ver Cuadro 3.10). En la clasificación presentada 'ascenso escalonado' se refiere a esquemas donde los aumentos salariales pasan a depender no solamente de la antigüedad sino también de ciertos indicadores de desempeño y entrenamiento; 'pago por competencias' se refiere a la compensación a los maestros por la adquisición de ciertas destrezas, que pueden ir desde mayores niveles de instrucción académica hasta mejores habilidades administrativas; y 'premios escolares' son premiaciones que se otorgan a las escuelas como compensación por el logro de ciertas metas, como la mejora en los resultados de pruebas estandarizadas.

En la práctica, solo Carrera Magisterial en México y el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) chileno incorporan los resultados de pruebas estandarizadas de los estudiantes como parte del sistema de evaluación de los docentes. En Chile, el peso de los resultados de estas pruebas es de 65%, mientras que en México es de 20%.

Asimismo, los programas de generación de incentivos y rendición de cuentas para los maestros ofrecen una opción de política interesante ya que se dirigen específicamente al objetivo de mejorar la calidad educativa. Entre los programas más importantes de la región se encuentran Carrera Magisterial de México y el SNED de Chile. No obstante, sus evaluaciones son complicadas ya que ambos programas carecen de un grupo de control adecuado para medir el impacto del tratamiento.

Sin embargo, Mizala y Romaguera (2004b), y McEwan y Santibáñez (2005) hacen evaluaciones cuasi experimentales de SNED y Carrera Magisterial, respectivamente, y encuentran impactos positivos sobre el desempeño estudiantil, aunque no son particularmente robustos en ninguno de los dos casos. Vegas (2005) ofrece una compilación de evaluaciones de iniciativas para mejorar los incentivos de los maestros en América Latina y destaca que a pesar de las señales positivas de algunos de los programas, es necesario incrementar los esfuerzos de investigación para entender mejor los mecanismos a través de los cuales se puede mejorar la calidad docente en la región.

Cuadro 3.10 Esquemas de incentivos a los maestros para países seleccionados de América Latina

País	Esquemas de incentivos		
	Ascenso escalonado	Pago por competencias	Premios escolares
Bolivia		1998–1999	De 2001 al presente (incentivo colectivo a las escuelas)
Chile			De 1996 al presente (SNED)
El Salvador			De 2000 al presente (Plan de estímulos a la labor educativa institucional)
México	De 1992 al presente (Carrera Magisterial)		

Fuente: elaboración propia con base en Mizala y Romaguera (2004a).

Tanto en la provisión de salud como de educación, uno de los problemas importantes de todo el mundo en desarrollo es el ausentismo laboral. El ausentismo es tanto un síntoma como una causa de la ineficacia de los sistemas educativos y de salud de América Latina. Es causal de malos resultados por la evidente razón de que sin el personal necesario para la provisión de los servicios, estos no pueden proveerse; pero es también síntoma ya que el propio sistema es incapaz de garantizar las condiciones mínimas para la provisión: infraestructura, materiales y personal. En alguna medida, estos elementos están relacionados con la magnitud del esfuerzo público en la provisión de estos servicios, y también con la forma en que los recursos se aplican para tales fines. Si los incentivos individuales se encuentran muy alejados de los objetivos de provisión de los servicios, el uso de los recursos no será eficiente.

Chaudhury *et al.* (2006), basados en encuestas sorpresa llevadas a cabo entre 2002 y 2003, ofrecen estadísticas internacionalmente comparables de ausentismo laboral en varios países en desarrollo, incluyendo Ecuador y Perú. Estos datos se muestran en el Cuadro 3.11 para el caso de instituciones de educación primaria. Evidentemente, no es posible lograr mejoras en la cantidad ni en la calidad de la educación si el proveedor más inmediato al cliente está ausente de sus labores.

Cuadro 3.11 Ausentismo laboral en educación para países seleccionados (2002–2003)

País	Porcentaje de ausentismo en educación primaria (%)
Bangladesh	16
Ecuador	14
India	25
Indonesia	19
Papúa Nueva Guinea	15
Perú	11
Uganda	27
Zambia	17

Fuente: Chaudhury *et al.* (2006).

Banerjee y Duflo (2006a) analizan diversos mecanismos para atender el problema del ausentismo laboral tanto en salud como en educación, y –por lo que respecta a educación– muestran que iniciativas relativamente sencillas como el requerimiento de que el maestro se tome una foto de sí mismo con los alumnos cada día de clase en las escuelas, pueden tener un impacto importante sobre el ausentismo a través del fortalecimiento del mecanismo de rendición de cuentas del maestro con la comunidad (el ciudadano) y con la organización proveedora.

Además de la estructura de compensación de los maestros, que pueden generar incentivos adecuados o incorrectos para que estos realicen su mejor esfuerzo en la escuela, otro rol importante que juegan los salarios es servir como mecanismo de selección de distintos tipos de personas a la profesión. Si los salarios de los maestros son relativamente bajos en comparación con otras profesiones, más allá de los elementos vocacionales (que siempre juegan un papel importante) es posible que los individuos que optan por ser maestros como profesión sean aquellos con menor habilidad o con menores capacidades cognitivas. De lo contrario, si la profesión es valorada socialmente de manera importante, tanto en términos de reconocimiento social como en términos de remuneración, es de esperar que los más talentosos decidan dedicarse a ella.

Corcoran *et al.* (2004), y Hoxby y Leigh (2004) estudian este tema en Estados Unidos y encuentran que la brecha salarial entre maestros y profesionales de otras áreas tiene un impacto importante en la calidad de los estudiantes que deciden seguir esa profesión. Por otra parte, Ortega (2006) encuentra que en la República Bolivariana de Venezuela, a pesar de que efectivamente los bachilleres que optan por ser maestros como profesión son, en promedio, de los menos talentosos de la distribución, la decisión de los estudiantes (más talentosos y menos talentosos) de dedicarse a la enseñanza depende muy poco de la prima salarial que disfrutan los maestros en ese país en comparación con profesionales de otras áreas con niveles de preparación similares. La interpretación de este resultado es que el salario parece jugar un papel modesto en la selección de talentos para la carrera docente y, posiblemente, uno más importante en la generación de incentivos para los maestros una vez que ya lo son.

Programas de aumentos de la oferta

Las intervenciones de demanda buscan aumentar la cantidad de educación de la población a través de los incentivos de las familias para llevar a los niños a la escuela, bien sea a través de alguna compensación directa en forma de transferencias (efectivo, comida) o a través de la reducción de los costos de acceso. Sin embargo, es de esperar que los impactos de esas intervenciones dependan de las condiciones de la oferta de servicios educativos, es decir, si las instituciones educativas no se encuentran en capacidad de absorber el influjo adicional de alumnos, entonces la efectividad de estas intervenciones puede ser muy pequeña, a pesar de haber tenido un efecto sustancial sobre los incentivos.

Los programas dirigidos a mejorar la oferta educativa pueden tener diversas formas, por ejemplo, la expansión de la infraestructura del sistema o la provisión de instrucción a distancia para reducir los costos de traslado. Por ejemplo, la República Bolivariana de Venezuela tuvo un programa muy agresivo de expansión de su infraestructura educativa primaria entre 1959 y 1962 (los primeros años del período democrático iniciado en 1958) cuando el número de escuelas primarias en el país pasó de menos de 6.000 a alrededor de 11.000. Igualmente, Argentina incrementó en más de 176.000 el número de cupos para la educación preescolar entre 1994 y 2000. En general, todos los países de la región han realizado esfuerzos por incrementar su infraestructura educativa. Sin embargo, no es sencillo medir el impacto aislado del aumento en la oferta en vista de que las condiciones de la demanda normalmente cambian de manera simultánea. No obstante, es claro que si la demanda aumenta sin una contraparte en la oferta, el logro escolar total no cambiará.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), en México, es un organismo descentralizado de la administración pública federal cuyo objetivo es extender el acceso a educación preescolar, primaria y secundaria a las poblaciones aisladas y en situación de desventaja, incluyendo poblaciones indígenas. Para 2004 atendía aproximadamente a cuatro millones de estudiantes de preescolar y primaria, y a 300.000 estudiantes de secundaria a distancia. De igual manera, el Recuadro 3.3 muestra la experiencia de Bogotá: una gran escuela, una estrategia multidimensional para la garantía de acceso a educación de calidad de todos los niños en edad escolar de Bogotá.

Recuadro 3.3 Bogotá: una gran escuela (Colombia)[1]

Iniciado en 2005, el programa Bogotá: una gran escuela tiene por objetivo el fortalecimiento de la educación pública a través de una estrategia integral de mejoras en las condiciones de acceso, permanencia y calidad en la educación primaria y secundaria de la localidad.

El programa posee tres componentes. El primero de ellos está destinado a mejorar y expandir la infraestructura y el equipamiento necesario en los centros educativos. Ello con el objeto de ampliar la oferta existente en las instituciones y localidades con demandas insatisfechas, focalizando sobre todo en los estratos socioeconómicos más bajos.

El segundo componente busca mejorar la calidad del sistema al adoptar la práctica internacional de promocionar la enseñanza de una primera lengua extranjera. Para ello, el programa proporciona los recursos físicos necesarios para el aprendizaje del idioma, así como la formación y acreditación de profesores especializados en la materia.

El tercer componente está destinado a lograr una mayor retención escolar, buscando disminuir la deserción así como garantizar la continuidad en la educación. En este sentido, el programa identificó dos áreas prioritarias de atención. La primera de ellas tiene que ver con problemas de desnutrición o retraso en talla de la población en edad escolar, para lo cual se decidió garantizar la ingesta diaria del 30% de las necesidades nutricionales a través de un programa de alimentación en las escuelas. La segunda prioridad identificada tiene que ver con los costos de transporte que enfrentan los estudiantes de las zonas más pobres y alejadas, para lo cual se decidió otorgar un subsidio de transporte equivalente a 20 dólares, condicionado a la asistencia escolar.

El programa posee un presupuesto cercano a los 63 millones de dólares (50 millones de dólares financiados por la CAF), y busca garantizar, en un período no mayor a tres años, el acceso a la educación a 25.000 nuevos estudiantes, mejorar las condiciones de 14 planteles educativos, promover la enseñanza de una primera lengua extranjera al menos en 12 planteles y asegurar la participación de 65.000 estudiantes en los programas de subsidio escolar de alimentación y transporte.

1 La información presentada en este recuadro fue provista por la Dirección de Desarrollo Social de la CAF.

Fuente: elaboración propia.

Las evaluaciones existentes de las expansiones de infraestructura en la República Bolivariana de Venezuela (Ortega, 2005b) y Argentina (Berlinski y Galiani, 2004) muestran impactos significativos sobre los años de escolaridad promedio. En particular, la expansión de infraestructura en la República Bolivariana de Venezuela incrementó la escolaridad promedio entre dos y tres años (dependiendo de la edad de la persona al momento del inicio del programa); y en Argentina se estima que el programa de preescolares hizo aumentar la asistencia escolar en 6,1%, aproximadamente. Este último programa es especialmente importante dado el amplio espacio para el mejoramiento en la cobertura de la educación preescolar en la región.

Como se discute extensamente en Schady (2006), la poca evidencia que existe para América Latina sugiere que al igual que en países desarrollados, las capacidades cognitivas de los niños en edad preescolar están estrechamente vinculadas al estatus socioeconómico de su familia y que, además, la estimulación temprana de los niños tiene un impacto sustancial sobre el logro académico y laboral futuro de los individuos.

Conclusiones y recomendaciones de política

Los retos más importantes que enfrenta la región en materia educativa con el fin de mejorar las oportunidades de movilidad social son el mejoramiento de la calidad a todo nivel y la cobertura a nivel preescolar. En la medida en que las grandes deficiencias de la calidad de los sistemas educativos a los que los pobres tienen acceso sean atendidas, la región mejorará de manera significativa las oportunidades de movilidad que les ofrece.

Hay desafíos importantes en la cobertura (y calidad) de la educación terciaria así como en la entrada tardía a la primaria y en la deserción en secundaria. Sin embargo, la prioridad debe centrarse en convertir las aulas de clase de la región en verdaderos espacios donde las capacidades de los individuos se potencien a su máxima expresión a fin de que obtengan habilidades y destrezas que les permitan, luego, resolver problemas de diversa índole en cualquier escenario, bien sea laboral o académico. Aunque relativamente escasa, la evidencia apunta a que en este proceso de generación de capacidades individuales, la estimulación temprana tiene un potencial muy grande para mejorar las probabilidades de éxito de los individuos a lo largo de su vida.

Solo en la medida en que el tiempo que los niños y jóvenes pasan en la escuela se traduzca en capacidades y destrezas cognitivas y analíticas, la educación cumplirá verdaderamente un papel en el ascenso y movilidad social. Además, tal y como se enfatizó en CAF (2006), la educación de calidad es uno de los pilares fundamentales para la transformación productiva de las economías de la región.

Con el propósito de mejorar la calidad de los sistemas educativos es necesario alinear los incentivos de todos los involucrados para ese fin. Los maestros juegan un rol primordial en este proceso y, por eso, se han señalado los programas de incentivos atados a metas de resultados en pruebas estandarizadas como una alternativa interesante. Aunque la evidencia no es totalmente concluyente en general, la experiencia de la región es relativamente positiva en ese sentido.

Evidentemente, los incentivos sobre metas de resultados son una alternativa en vista de que el esfuerzo del maestro no puede observarse de manera directa; sin embargo, también es necesario hacer mayores esfuerzos por monitorear el cumplimiento de los términos básicos y observables de los contratos docentes, como la asistencia al trabajo. De esta forma, las relaciones contractuales con los maestros deben contener, por una parte, elementos vinculados a aspectos observables como el ausentismo laboral o los esfuerzos de capacitación y, por la otra, elementos asociados al desempeño de los estudiantes y de la escuela[8].

Además de la relación de agencia entre la escuela y el maestro, en la que se delega la interacción directa con el estudiante, en el proceso de aprendizaje del alumno en la escuela intervienen muchos otros

8 Un problema que puede ser relevante con el establecimiento de metas en pruebas estandarizadas es que los maestros (y administradores) pueden concentrar sus esfuerzos en mejorar los resultados de la pruebas únicamente, y no en el proceso cognitivo de largo plazo de los alumnos. Es necesario, por lo tanto, elegir los criterios de evaluación de tal manera que logren alinear los incentivos con los objetivos de largo plazo del programa y no solamente con las metas intermedias (*gaming*).

factores que pueden tener incidencia sobre su calidad. Por ejemplo, la dotación de materiales adecuados en el salón de clases, las condiciones de mantenimiento de la infraestructura y el mobiliario y el estado de limpieza de las instalaciones en general.

En este sentido, los actores que tienen una influencia directa sobre estos elementos del "entorno" del proceso de enseñanza-aprendizaje deben también estar alineados con el objetivo de mejorar la calidad del proceso educativo. Hay diversas formas de organizar la toma de decisiones sobre todos estos aspectos, y existen elementos en las experiencias de la región para sugerir que esquemas en los que los derechos de decisión sobre algunas cosas que requieren información local –como la contratación y monitoreo de maestros, la inversión en infraestructura, el mantenimiento de las instalaciones, las decisiones de compras de materiales, entre otros– se encuentran menos centralizados, suelen conducir a mejores resultados en términos de calidad. Esto es, por ejemplo, lo que sugiere la experiencia de Fe y Alegría en la República Bolivariana de Venezuela (Allcott y Ortega, 2007).

Con respecto a los retos asociados a la asistencia escolar se ha mostrado que incentivos a la demanda educativa a través de transferencias de efectivo, de alimentos o subsidios a los costos de matriculación pueden tener impactos importantes sobre la cantidad de educación de los niños y jóvenes, siempre y cuando la oferta sea lo suficientemente amplia como para absorber este incremento de demanda. Cuando la oferta es insuficiente, los incentivos a la demanda pueden tener efectos perjudiciales tanto sobre la cantidad como sobre la calidad del nivel educativo de la población. En este sentido, es deseable que se hagan esfuerzos por incrementar la oferta de educación preescolar y ofrecer incentivos de diversa índole para impulsar un aumento en la cobertura a este nivel educativo en la región.

Aunque no es fácil de cuantificar con exactitud, es claro que existe una relación bidireccional importante entre los logros educativos y el estado de salud del individuo. De la misma manera, existe una relación entre los incrementos en el nivel educativo de los individuos y su comportamiento con respecto a la salud y su consecuente estado de salud (Cutler y Lleras-Muney, 2006). De tal manera que uno de los retos más importantes para la política pública dirigida a mejorar las capacidades de los individuos es explotar las sinergias entre el progreso escolar y la salud. Varios programas de transferencias condicionadas de efectivo las combinan en una sola política integrada, lo cual es un paso importante en esa dirección.

Finalmente, es necesario que los tomadores de decisiones en la región hagan más esfuerzos por incorporar en el diseño de las intervenciones sociales en educación una estructura que permita su evaluación subsiguiente de manera rigurosa.

4

Desafíos para mejorar las condiciones de salud

Desafíos para mejorar las condiciones de salud

Introducción

El capítulo anterior trata el tema de la educación como uno de los elementos centrales en la generación de capacidades que el individuo transforma en movilidad social en el mercado de trabajo. Este capítulo complementa el anterior al tratar las condiciones de salud necesarias para que el individuo progrese de manera exitosa a través del sistema educativo y funcione al máximo de su productividad en el mercado laboral. Además, al mejorar la calidad de vida y la longevidad de la población, la salud tiene un impacto directo sobre el bienestar social.

Los sistemas de salud en la región enfrentan una serie de retos en la provisión efectiva e incluyente de servicios de calidad, especialmente para los segmentos menos favorecidos. Las oportunidades para la inserción y movilidad social dependen, de manera crucial, de la capacidad de las personas de mantener un buen estado de salud, condición necesaria para participar productivamente en el mercado de trabajo.

Las reformas adoptadas en los años noventa en prácticamente toda la región (con la excepción de Cuba) fueron motivadas en las fallas de cobertura y en las grandes desigualdades en el acceso a los servicios de salud. Adicionalmente, dichas reformas fueron introducidas debido a la baja calidad y la mala distribución y focalización de los recursos humanos y físicos, que derivaron en importantes ineficiencias y problemas de planificación así como en la obsolescencia de la regulación.

Las condiciones de salud han mejorado en la región en varias dimensiones tales como la mortalidad infantil y materna, la incidencia de enfermedades como la tuberculosis, y las deficiencias nutricionales de la población. Sin embargo, persiste una vulnerabilidad significativa ante brotes de enfermedades transmisibles de tipo viral y parasitario.

Este capítulo subraya, igualmente, la gravedad de la incidencia de enfermedades prevenibles en la región y sugiere que programas educativos y de formación, en los distintos niveles (madres, jóvenes, niños), pueden tener un impacto significativo en la reducción de la incidencia de algunas enfermedades infecciosas y parasitarias. De igual modo, la limitada cobertura de servicios básicos de salud para la población[1] es un problema importante, estrechamente relacionado con el anterior. Aumentos de cobertura pueden lograrse a través de mecanismos de estímulo a la demanda de servicios, complementados con programas de expansión de la oferta (cuando sea necesario) y de mejoramiento en los canales de provisión y de gestión de los sistemas existentes.

Es importante también tener presente que el acceso a servicios de agua y saneamiento provee las condiciones mínimas para una sociedad saludable, ya que la higiene personal y ambiental son condiciones básicas para reducir el riesgo de contracción de enfermedades transmisibles, y de agravamiento de afecciones ya contraídas. Cabe resaltar que los diagnósticos e intervenciones discutidos en este capítulo están estrechamente relacionados con el tema de agua y saneamiento, abordado en el capítulo 6.

El estado de salud de la población es el resultado de una serie de factores, vinculados con decisiones de capacidades (información, educación), de acceso a servicios de salud o con decisiones individuales sobre la prevención y tratamiento de enfermedades, entre otros. Por esta razón, uno de los retos más importantes en el diseño de la política de salud de los países es considerar las interrelaciones existentes entre los diferentes ámbitos de la intervención pública, y en particular, la forma cómo cada una de ellas puede tener un impacto en las condiciones de salud de la población.

De esta visión integral de la política emergen, a su vez, retos importantes de implementación, ya que la coordinación de actores de distintos entes del sector

1 Un indicador comúnmente utilizado de cobertura de los servicios de salud es, por ejemplo, el número de partos atendidos por un profesional.

público y privado es compleja. Además, es necesario tener en cuenta las restricciones institucionales y políticas del contexto en el que se plantea la intervención pública. Este enfoque es parte de un esquema más general de mejoramiento de la eficiencia de la política social, como prioridad para la ampliación de las oportunidades de progreso e inclusión social de la población más desfavorecida.

En la siguiente sección se ofrece una revisión breve del estado actual de la salud en la región. La tercera sección discute algunas características relevantes de los sistemas de provisión. La cuarta sección examina algunas experiencias de políticas de salud y extrae algunas lecciones y, finalmente, la última sección presenta las conclusiones y recomendaciones de política.

El estado actual de las condiciones de salud en América Latina

Así como en otras partes del mundo, los malos indicadores de salud son el reflejo de la condición de pobreza de los países de la región, independientemente de si los indicadores observados se interpretan como medidas directas de pobreza (multidimensional) o como consecuencia del bajo nivel de ingreso de los países. No es extraño, por lo tanto, que tres de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio traten directamente temas puntuales de salud: reducir la mortalidad infantil en dos tercios, reducir en tres cuartos la mortalidad materna, y detener y revertir la expansión del sida y de la malaria así como de otras enfermedades transmisibles.

Las condiciones de salud de la región pueden describirse desde tres perspectivas: i) descripción estadística del perfil epidemiológico de la región; ii) efecto que tienen las condiciones demográficas de la población sobre las perspectivas futuras de incidencia de diferentes tipos de enfermedades, y iii) condiciones sociales básicas en las que vive la población, a saber, pobreza de ingresos, acceso a la educación y acceso a servicios de agua y saneamiento.

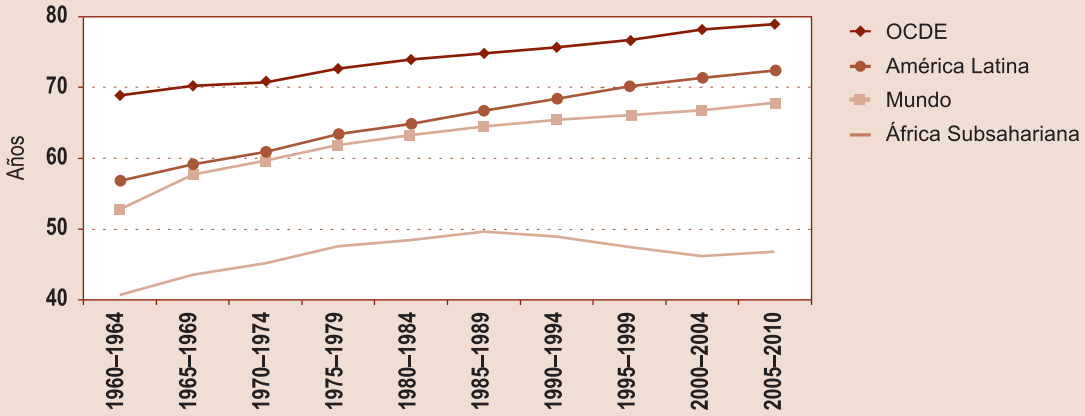
Como se mencionara en capítulos anteriores, así como en otras fuentes (CEPAL, 2005a; Banco Mundial, 2004; entre otras) la mayoría de los países de la región no se encuentra en una senda de crecimiento lo suficientemente acelerada como para lograr el objetivo de reducir la pobreza extrema a la mitad, hacia el año 2015.

La pobreza extrema está vinculada a la salud puesto que las condiciones de vida de las personas pobres las hacen vulnerables a la transmisión de enfermedades infecciosas y de afecciones vinculadas a la higiene personal[2]. La educación es otro determinante clave del contexto social de la salud, y como se discutiera en el capítulo anterior, a pesar de los avances en cobertura, aún perduran retos importantes. El tercer determinante central de las condiciones sociales de salud de la población es el acceso a servicios de agua y saneamiento, el cual se desarrolla a profundidad en el capítulo 6.

La evolución demográfica de la región es relativamente favorable para las condiciones de salud de la población en vista de que se encuentra en una etapa de transición que le puede ayudar a reducir sustancialmente la pobreza: además del incremento en 20 años de la esperanza de vida al nacer en los últimos 45 años (ver Gráfico 4.1), y a pesar de la heterogeneidad de experiencias en la región, se espera que, para el año 2025, el número de personas en su etapa más productiva en promedio (entre 15 y 65 años de edad) supere a los dependientes tanto de mayor como de menor edad, lo cual favorece el ahorro nacional y la inversión en el largo plazo (CEPAL, 2005b).

Por otra parte, el número de personas de más de 60 años de edad (41 millones en 2005, 8% del total) se espera que alcance 86 millones para 2050 (23% del total), por lo que la región debe prepararse para un incremento en la demanda de servicios de salud específicos de la población de edad avanzada en un plazo de alrededor de 40 años.

2 La pobreza de ingresos (fracción de la población con un ingreso promedio familiar por debajo del doble del valor de la canasta alimentaria) como medida de la población que vive en condiciones de alto riesgo sanitario podría complementarse con la pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que estima directamente la fracción de los hogares que viven en condiciones de hacinamiento y que no tienen acceso a agua potable, a un sistema moderno de eliminación de excretas, cuya vivienda es de baja calidad, que tiene un elevado grado de dependencia económica (muchos dependientes por ocupado no calificado) y cuyos niños no asisten a la escuela.



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2007b).

Gráfico 4.1
Esperanza de vida al nacer para regiones seleccionadas (1960–2010)

Los indicadores de salud de la región muestran progresos en varias dimensiones pero, al mismo tiempo, muestran algunas vulnerabilidades que demandan atención. Por ejemplo, América Latina tuvo la mayor reducción en mortalidad infantil del mundo entre 1990 y 2003: 40% frente a un promedio mundial de 17% (OMS, 2006). Sin embargo, en 2001 al menos 22% de los 480 mil decesos infantiles anuales fueron producto de enfermedades prevenibles como infecciones, problemas respiratorios y problemas nutricionales.

El Gráfico 4.2 (ver p. 110) muestra la distribución porcentual de la mortalidad de menores de cinco años por causas en nueve países de América Latina[3] en 1985 y 2001, y la compara con la misma distribución para Estados Unidos en los dos años. El peso de las causas de muerte vinculadas a enfermedades prevenibles en un país desarrollado como Estados Unidos es prácticamente nulo, y su perfil epidemiológico es relativamente estable. Por su parte, el perfil de América Latina cambió de manera sustancial entre 1985 y 2001, pareciéndose gradualmente al de Estados Unidos (presumiblemente debido al progreso tecnológico y al crecimiento económico de los años noventa), pero aun con una incidencia de enfermedades prevenibles mucho mayor.

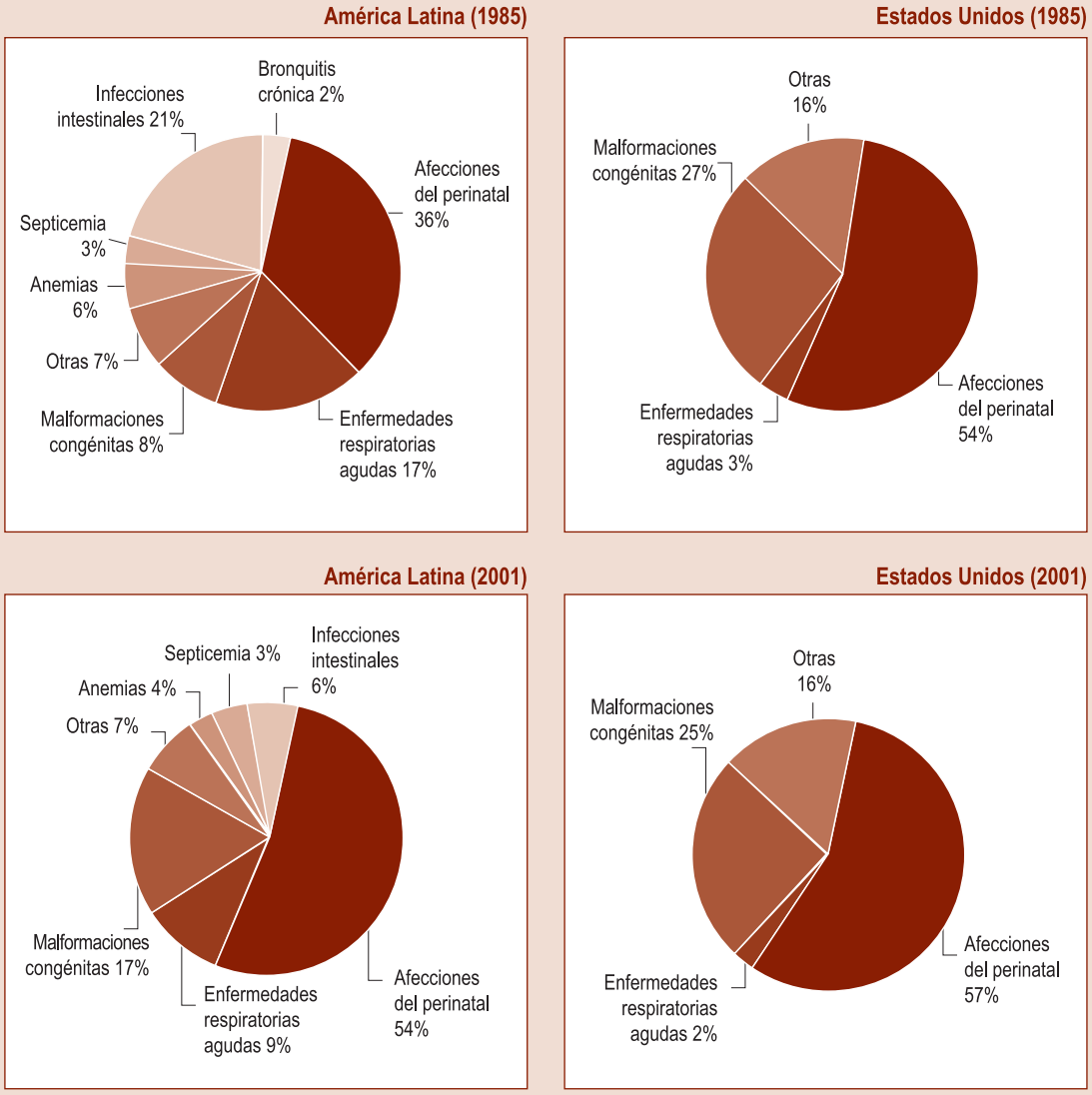
La reducción en la mortalidad infantil está relacionada con las mejoras en los niveles de nutrición de los niños en la región. Entre 1990 y 2004, América Latina redujo la incidencia de malnutrición (bajo peso) a una tasa promedio de 3,8% anual, una tasa mayor a la de cualquier otra región del mundo (Unicef, 2006). Sin embargo, existen diferencias importantes entre los países de la región. Por ejemplo, el progreso de Ecuador, Honduras y Nicaragua es relativamente escaso, mientras que países como Chile muestran una incidencia de malnutrición por debajo del 1%.

Además, existen desigualdades importantes en los indicadores de nutrición al interior de los países. Por ejemplo, un niño de una familia pobre tiene 3,6 veces más probabilidad de estar desnutrido que uno de una familia de los estratos más altos. En países como Bolivia, Brasil, Nicaragua y Paraguay, estas diferencias por estrato social son aun mayores (Unicef, 2006). El Cuadro 4.1 (ver p. 111) muestra el progreso de varios países en indicadores de nutrición conjuntamente con la proyección para el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir en dos tercios la mortalidad de niños menores de cinco años.

Un indicador interesante vinculado a la adquisición de defensas de los niños menores de un año es la fracción de los niños menores de seis meses que reciben lactancia materna de manera exclusiva. Existe evidencia de que la lactancia materna durante los primeros meses de vida es un factor determinante de las condiciones de salud del individuo no solo en la niñez sino también más adelante y, como muestra el Cuadro 4.1, solo en Chile y Perú más del 60% de los niños reciben lactancia materna

3 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Gráfico 4.2
Mortalidad de niños menores de cinco años por causas en América Latina y EEUU (1985–2001)



Fuente: cálculos propios con base en OPS (2006).

de manera exclusiva durante sus primeros seis meses de vida. Esta es claramente un área donde pueden lograrse mejoras sustanciales en las condiciones de salud de la población a un costo presumiblemente bajo, a través de campañas educativas sobre los beneficios de la lactancia materna.

Por lo general, además de los beneficios de la lactancia materna, la salud de los niños está vinculada a la salud (y a la educación) de las madres. Otro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es justamente reducir la mortalidad materna en tres cuartos. Este ámbito sigue representando un desafío, pues alrededor de 22.000 mujeres mueren cada año en la región por causas relacionadas con el embarazo y el parto (OMS, 2006). Las tres primeras causas de mortalidad materna, que representan casi el 60% de todas las muertes, son: hemorragias, toxemia y complicaciones durante el parto. Las tasas de mortalidad materna siguen siendo elevadas en la región, al ubicarse en alrededor de 190 muertes por cada 100.000 partos en el año 2000, con pocos países con tasas por debajo de 50 (ver Gráfico 4.3, p. 112).

Vinculado tanto a la mortalidad materna como a la mortalidad infantil y a las condiciones de salud de los niños, en general, el Cuadro 4.2 (ver p. 113)

Cuadro 4.1 Indicadores de nutrición infantil y progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para regiones y países seleccionados

Países	Indicadores para menores de cinco años (1996–2005)[a/]					Otros indicadores			
	Bajo peso %	Tasa promedio anual de reducción de la prevalencia del bajo peso (1990–2004)	Progresos hacia el ODM [b/]	Cortedad de talla %	Emaciación %	% de lactantes con bajo peso al nacer (1998–2004)	% de niños con lactancia exclusiva (<6 meses) (1996–2004)	Suplementos de vitamina A (6 a 59 meses) (2003)	% de hogares que consumen sal yodada (1998–2004)
Argentina	5	n.d.	n.d.	12	3	8	n.d.	n.d.	90
Bolivia	8	3,6	En camino	27	1	7	54	38	90
Brasil	6	2,9	En camino	11	2	10	n.d.	n.d.	88
Chile	1	2,6	En camino	2	0	5	63	n.d.	100
Colombia	7	3,7	En camino	14	1	9	26	n.d.	92
Costa Rica	5	n.d.	n.d.	6	2	7	35	n.d.	97
Cuba	4	20,3	En camino	5	2	6	41	n.d.	88
Ecuador	12	2	Insuficiente	26	n.d.	16	35	n.d.	99
El Salvador	10	2,6	En camino	19	1	7	24	n.d.	91
Guatemala	23	2,7	En camino	49	2	12	51	n.d.	67
Honduras	17	1,5	Insuficiente	29	1	14	35	35	80
México	8	5,6	En camino	18	2	8	38	n.d.	91
Nicaragua	10	2,4	Insuficiente	20	2	12	31	91	97
Panamá	8	-1,2	Sin progreso	18	1	10	25	n.d.	95
Paraguay	5	-2,3	En camino	14	1	9	22	n.d.	88
Perú	7	5,2	En camino	25	1	11	67	n.d.	93
República Dominicana	5	6,7	En camino	9	2	11	10	40	18
Uruguay	5	n.d.	n.d.	8	1	8	n.d.	n.d.	n.d.
Venezuela, RB	4	3,2	En camino	13	3	9	7	n.d.	90
América Latina	7	3,8	En camino	16	2	9	n.d.	n.d.	86
OCDE	–	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7	n.d.	n.d.	n.d.

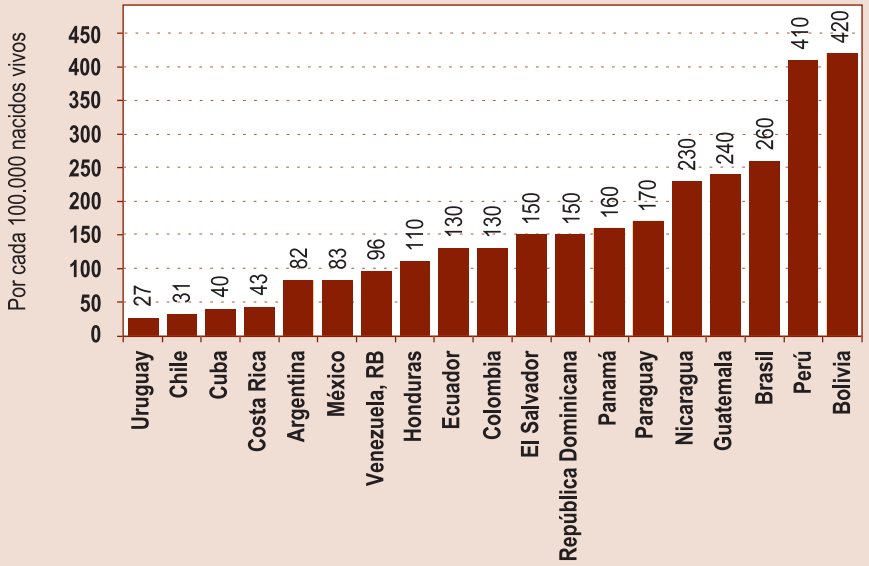
[a/] Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el periodo 1996–2005.

[b/] Se refiere al Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir en dos terceras partes, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.

n.d.: No hay datos disponibles o eran insuficientes para calcular tendencias.

Fuente: Unicef (2006).

Gráfico 4.3
Ratio de mortalidad materna para países seleccionados de América Latina (2000)



Fuente: elaboración propia con base en OMS (2007).

muestra el porcentaje de nacimientos atendidos por un profesional, el porcentaje de madres con atención prenatal, así como las tasas de vacunación contra el sarampión, la difteria, el tétanos y la tos ferina (trivalente, DPT).

Los niveles de inmunización contra el sarampión de gran parte de los países de la región se encuentran por encima del 90%, mientras que la cobertura de la vacuna trivalente es un poco más baja, aunque, en general, se ubica por encima del 85%. Sin embargo, en ambos casos existen diferencias importantes entre países y entre regiones dentro de los países. Por ejemplo, en Bolivia la inmunización contra el sarampión es apenas de 64% y en República Dominicana la vacuna trivalente solo alcanza el 71% de los niños.

Por otra parte, los indicadores de atención prenatal y de porcentaje de nacimientos atendidos por un profesional son muy diversos en la región, con niveles relativamente bajos de ambos indicadores en países como Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú, entre otros; y niveles elevados en países como Argentina y Chile. Es de destacar que más allá de las comparaciones internacionales que puedan hacerse, cabe también su evaluación en términos absolutos, ya que en todos estos indicadores es deseable una cobertura del 100%.

En vista de que buena parte de las enfermedades prevenibles o de fácil tratamiento pueden resolverse a bajo costo siguiendo un tratamiento médico profesional, una de las preocupaciones importantes en materia de política de salud es el acceso a personal médico calificado. Actualmente se registran alrededor de 190 muertes por cada 100 mil nacimientos (Banco Mundial, 2007b), lo cual puede estar vinculado a que más del 40% de las mujeres en los países de la región todavía realizan menos del 90% de sus partos con atención no especializada.

Otro aspecto de relevancia en la evaluación del estado actual de la salud en la región es la gran desigualdad tanto en indicadores de cobertura como de resultados, hecho que prevalece en la mayoría de los países de América Latina. Aunque la información estadística en este sentido es limitada, existen algunos indicadores que ofrecen algunas luces sobre el tema. Por ejemplo, en promedio, en Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú la tasa de vacunación contra el sarampión es en promedio 25% superior en el quintil más alto que en el más bajo (OMS, 2007).

También hay diferencias importantes de vacunación entre niños cuyas madres tienen un elevado nivel educativo y niños cuyas madres tienen un nivel educativo inferior. En promedio en la región, aproximadamente 84% de los partos en zonas urbanas son atendidos por personal profesional, mientras que solo alrededor de 54% lo son en zonas rurales.

Cuadro 4.2 Indicadores de cobertura para países seleccionados (%)

País	Vacuna de sarampión (2004)	DPT[a/] (2004)	% de atención prenatal femenina (2001)	% de nacimientos atendidos por profesional (2004)
Argentina	95	90	95	99
Bolivia	64	81	69	67
Brasil	99	96	–	96
Chile	95	94	–	100
Colombia	92	89	79	86
Costa Rica	88	90	70	98
Cuba	99	88	100	100
Ecuador	99	90	–	–
El Salvador	93	90	76	92
EEUU	93	96	99	99
Guatemala	75	84	68	41
Honduras	92	89	84	56
México	96	98	86	95
Nicaragua	84	79	72	67
Panamá	99	99	72	93
Paraguay	89	76	89	77
Perú	89	87	69	59
República Dominicana	79	71	93	98
Uruguay	95	95	94	–
Venezuela, RB	80	86	90	94

[a/] Difteria, tétanos y tos ferina.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2007b) y Pinto (2007).

Igualmente, alrededor del 93% de los partos de madres en el quintil más alto de la distribución del ingreso son atendidos profesionalmente en comparación con apenas 42% para el quintil más bajo. Estas brechas se traducen en diferencias sustanciales en la probabilidad de muerte antes de los cinco años de vida (3,58% para el quintil más alto *versus* 8,73% para el más bajo) y también en los niveles de malnutrición (aproximadamente, 35,7% en el quintil más bajo y 4,8% en el más alto).

Al revisar la carga de las enfermedades para toda la población, el perfil epidemiológico de la región muestra elementos característicos de sociedades con crecimiento económico y procesos de urbanización sostenidos en el tiempo, en tanto que se ha registrado un incremento en las enfermedades crónicas degenerativas propias de países desarrollados. Sin embargo, al mismo tiempo, se observa la persistencia de enfermedades transmisibles y de bajo costo de tratamiento como la malaria, y a pesar de los avances sustanciales, también brotes focalizados de tuberculosis (Pinto, 2007). El Cuadro 4.3 (ver p. 114) muestra el peso de distintos tipos de enfermedades en la región, medido por el número de años de vida perdidos por la incidencia de cada enfermedad para 2002[4].

El patrón más destacado que se observa en el cuadro es la elevada incidencia de enfermedades no

4 El número de años de vida perdidos ajustados por la discapacidad (AVAD), en inglés *Disability Adjusted Life Years* (DALY), es la suma de los años de vida perdidos debido a la muerte prematura, más los años de vida perdidos debido a la discapacidad que la enfermedad genera. Es una medida de incidencia de la enfermedad que extiende el concepto de años de vida potenciales perdidos por muerte prematura para incluir los años de vida "saludables" perdidos en tiempos de enfermedad. Un AVAD representa la pérdida de un año de vida equivalente en buen estado de salud.

Cuadro 4.3 Carga de la enfermedad: años de vida ajustados por discapacidad para América Latina y EEUU (2002)

Causas	América Latina		EEUU
	Años de vida ajustados por discapacidad [a/]	Total (%)	Total (%)
Transmisibles, maternales, perinatales y condiciones nutricionales	20.862	21,9	6,6
Enfermedades infecciosas y parasitarias	8.739	9,2	2,6
Condiciones del perinatal	6.386	6,7	1,7
Infecciones respiratorias	2.688	2,8	0,8
Condiciones maternales	1.581	1,7	0,5
Deficiencias nutricionales	1.468	1,5	1,1
Enfermedades no transmisibles	59.006	62,0	83,7
Condiciones neuropsiquiátricas	21.520	22,6	29,6
Enfermedades cardiovasculares	8.215	8,6	14,8
Neoplasmas malignos	5.357	5,6	12,2
Enfermedades respiratorias	4.668	4,9	7,2
Enfermedades por debilidad en órganos	4.130	4,3	3,9
Enfermedades digestivas	3.866	4,1	3,5
Anomalías congénitas	2.620	2,8	1,5
Enfermedades músculo–esqueletoidales	2.507	2,6	3,7
Diabetes mellitus	2.015	2,1	3,1
Desórdenes endocrinos	1.319	1,4	1,9
Enfermedades genitourinales	1.297	1,4	1,4
Condiciones orales	954	1,0	0,6
Enfermedades de la piel	379	0,4	0,2
Otros neoplasmas	159	0,2	0,2
Lesiones	15.276	16,1	9,7
No intencionales	8.234	8,7	6,8
Intencionales	7.041	7,4	3,0
Todas las causas	95.143	100,0	100,0

[a/] En inglés: *Disability Adjusted Life Years* (DALY).

Fuente: elaboración propia con base en OMS (2004).

transmisibles, en particular, de enfermedades neurosiquiátricas (p.e., esquizofrenia, depresión, parkinson, epilepsia) –vinculadas al incremento de la concentración poblacional en zonas urbanas–, y de enfermedades cardiovasculares. Sin embargo, persisten problemas de enfermedades prevenibles o infecciosas, hecho más bien característico de sociedades atrasadas con problemas básicos de acceso a agua y saneamiento.

La última columna del cuadro muestra la carga de cada tipo de enfermedad para Estados Unidos como porcentaje del total, como ejemplo de un perfil típico de países desarrollados, donde las enfermedades no transmisibles tienen un peso mucho mayor que las transmisibles, y donde estas últimas no llegan a representar más del 7% de la carga total.

Enfermedades infecciosas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: sida, malaria y tuberculosis

Hay 1,7 millones de personas con sida en América Latina, de las cuales dos tercios residen en Brasil, México, Colombia y Argentina (Unaids, 2006). Solo en Brasil vivían 620.000 personas con VIH en

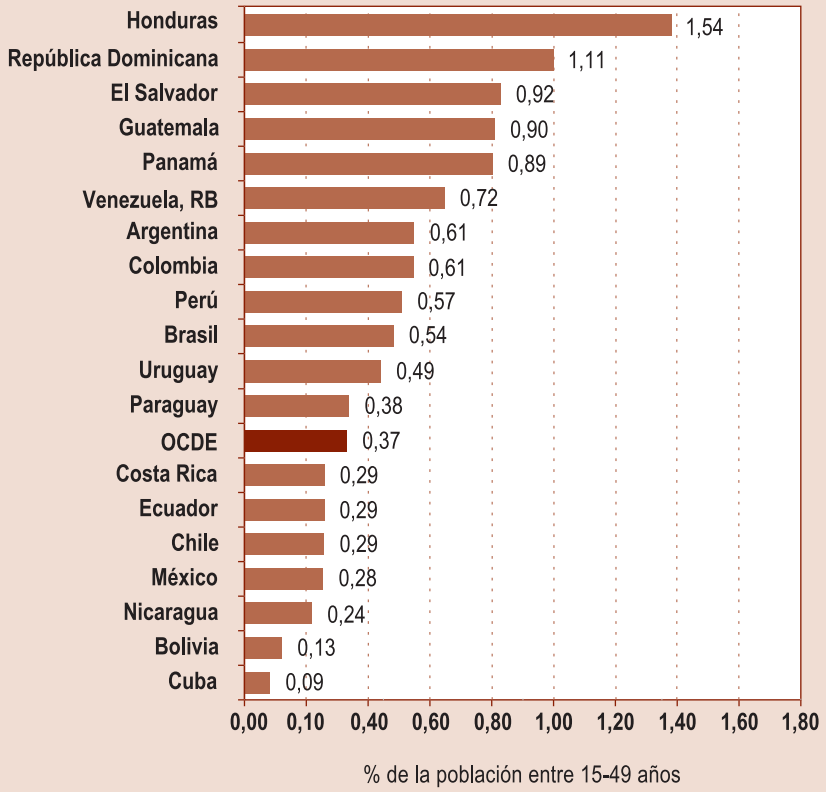
2005, un tercio del total de la región. A pesar de las evidentes diferencias en los números absolutos, la incidencia del VIH es mayor en los países de Centroamérica: casi 1% en El Salvador, Guatemala y Panamá, y 1,5% en Honduras (ver Gráfico 4.4).

La forma de transmisión más importante del sida en la región sigue siendo la sexual, aunque la transmisión por vía intravenosa debido al uso de drogas es significativa en Argentina, Brasil y Uruguay. Las tasas de infección de trabajadoras sexuales es variada: por ejemplo, en Chile y la República Bolivariana de Venezuela la incidencia es muy baja, mientras que en algunas ciudades de Argentina y Brasil se han encontrado tasas de alrededor del 6%. En todos los países, los patrones de incidencia se han movido crecientemente hacia las mujeres, lo cual es especialmente preocupante ya que incrementa las tasas de transmisión hacia niños en gestación. Asimismo, la vulnerabilidad de los grupos adolescentes también ha aumentado en los últimos años (Unaids, 2006).

En 2006, alrededor de 65.000 personas murieron como consecuencia de enfermedades vinculadas al sida y se estimaron 140.000 nuevos infectados para 2005. Sin embargo no es claro que la incidencia se encuentre en aumento, de hecho, puede ser que la epidemia se haya estabilizado como consecuencia de la implementación de estrategias agresivas de prevención y tratamiento en la región. Por ejemplo, la provisión de tratamientos antirretrovirales en Brasil ha mostrado resultados positivos importantes, como caídas en la tasa de transmisión del virus de madres a hijos de 16% en 1997 a menos del 4% en 2002, y caídas de 50% en las tasas de mortalidad y de 80% en las hospitalizaciones por sida entre 1996 y 2002 (Pinto, 2007).

En vista de que la transmisión ocurre primordialmente en un contexto de pobreza generalizada, migración urbano-rural, población con deficiencias informativas sobre la epidemia y desigualdades de género, las iniciativas de política para combatir esta enfermedad deben –además de proveer acceso a

Gráfico 4.4
Prevalencia del sida para regiones y países seleccionados (2005)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2007b).

tratamientos adecuados y a bajo costo– hacer esfuerzos por mejorar la educación sexual y reproductiva de la población, con el fin de hacer más efectiva la prevención.

En América Latina, la malaria se transmite esencialmente en nueve países que comparten la selva tropical amazónica y en ocho países de Centroamérica y el Caribe. El 82% de los casos reportados en la región provienen de Brasil y la región andina. La incidencia agregada en América del Sur, medida por el número de casos por cada 1.000 habitantes, se ha mantenido relativamente estable desde 1990, como se ilustra en el Gráfico 4.5.

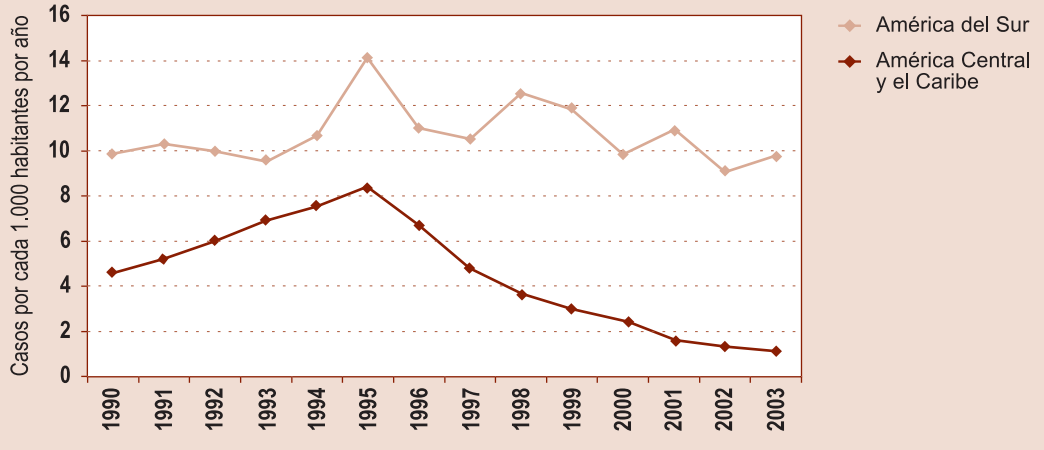
Allí también se muestra cómo en México y algunos países de Centroamérica la incidencia de la enfermedad cayó notablemente. Esto se debió a programas focalizados implementados en estos países. La transmisión de la malaria ocurre en áreas relativamente poco desarrolladas de los países, las cuales tienen diferencias importantes con respecto al resto de las regiones en términos de acceso a servicios e infraestructura (OMS, 2005). Ello implica que en la medida en que persistan diferencias regionales significativas en la calidad de la infraestructura, los servicios básicos y la cobertura del sistema de salud, seguirán existiendo áreas vulnerables incluso en países con altas tasas de crecimiento económico.

Por otra parte, la incidencia de la tuberculosis ha caído alrededor de 42% desde principios de los noventa. Al igual que la malaria, las vulnerabilidades con respecto a la tuberculosis se encuentran vinculadas a las condiciones de vida de la población y a los niveles de pobreza. El Gráfico 4.6 muestra las tasas de incidencia de la enfermedad en varios países de la región entre 1990 y 2005. Los países con mayor incidencia de la enfermedad son Bolivia, Ecuador y Perú, hecho vinculado a las condiciones socioeconómicas desfavorables de una fracción importante de las poblaciones de esos países.

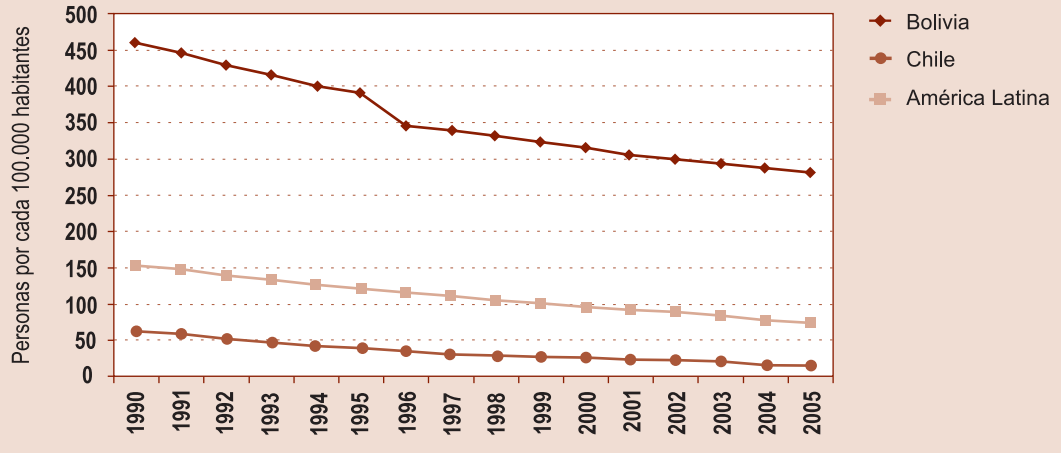
Las tendencias observadas en el gráfico, sin embargo, sugieren un progreso razonable en todos los países en la dirección de detener y revertir el alza de la incidencia de la enfermedad que se observaba antes de la década de los noventa (Objetivo de Desarrollo del Milenio número 6). Más allá del Objetivo de Desarrollo del Milenio con respecto a la tuberculosis, al comparar las tasas de incidencia de América Latina con las de países como Estados Unidos o Canadá, que tienen tasas de alrededor de 4 por cada 100.000 habitantes, es claro que la región –con tasas promedio en el orden de 76 casos por cada 100.000 habitantes– aún tiene desafíos importantes que atender en esta materia.

Este perfil y las condiciones de exclusión de buena parte de la población generan una mezcla de necesidades compleja de atender. Por una parte, las enfermedades no transmisibles requieren tratamientos con personal y equipos sofisticados. Por la otra, enfermedades como la malaria, la tuberculosis y el sida –que apuntan a la importancia de la atención primaria, la prevención y la educación– requieren otro tipo de esfuerzo de política, menos centrado en infraestructura.

Gráfico 4.5
Tasa de incidencia estandarizada de la malaria para América Latina (1990–2003)



Fuente: elaboración propia con base en OMS (2005).



Fuente: elaboración propia con base en OMS (2007).

Gráfico 4.6
Prevalencia de tuberculosis para América Latina (1990–2005)

La vía más efectiva para el tratamiento y prevención de cada enfermedad en cada localidad particular depende de una variedad de factores como el estado de la infraestructura pública, el acondicionamiento de los hospitales, las características socioeconómicas de la población, las capacidades de gestión del sector público y las condiciones de la oferta privada. De hecho, el costo efectividad de un mismo tipo de intervención puede variar de manera importante de un lugar a otro, dependiendo de las condiciones locales (Laxminarayan *et al.*, 2006), de tal forma que la heterogeneidad del estado de salud entre los distintos países, e incluso al interior de cada uno de ellos, sugiere que es importante buscar un balance entre el alcance de programas puntuales de educación, de vacunación, de nutrición, de atención primaria, entre otros.

Igualmente, en cada caso, deben evaluarse los esfuerzos necesarios sobre la calidad y cobertura de la infraestructura hospitalaria pública y privada. Estos balances dependerán de factores como la efectividad esperada de cada tipo de intervención sobre los problemas de salud, la prioridad asignada a cada una de las enfermedades y la cantidad de recursos de los que se disponga.

Sistemas de salud

De acuerdo a la clasificación propuesta por Hsiao (2003), los sistemas de salud se definen como combinaciones de características en cinco dimensiones básicas: i) forma de financiamiento (fuentes, asignación de fondos, racionamiento e institucionalidad para el financiamiento), ii) estructura organizacional (competencia, descentralización, integración y propiedad), iii) estructura de incentivos (distribución de los fondos entre los proveedores de servicios de salud), iv) marco regulatorio (conjunto de leyes y normas que rigen el funcionamiento de los servicios de salud), y v) persuasión (conjunto de iniciativas de difusión de información y campañas educativas que intentan alterar el comportamiento de los individuos con respecto a su propia salud y la de los demás). Los sistemas de salud pueden clasificarse en cuatro grandes grupos de acuerdo a estas cinco dimensiones, de las cuales, en este capítulo, solo se utilizan dos, debido a que se dispone de información más sistemática en estos casos: financiamiento y estructura organizacional (Hsiao, 2007).

El Cuadro 4.4 (ver p. 118) muestra la clasificación de los países de América Latina en cada una de las cuatro categorías: planeación centralizada, aseguramiento social, modelo de mercado y servicio nacional de salud. A grandes rasgos, las diferencias principales entre estos sistemas radican en el grado en el que se espera una mayor participación del sector privado en la provisión de los servicios de salud. En un extremo se encuentra el sistema de planeación centralizada de Cuba; y en el otro, los esquemas de Chile y Uruguay, donde los sistemas de aseguramiento privado son muy importantes y donde el sector público cumple un rol menos activo en la provisión directa de servicios de salud. En el medio se encuentra la enorme mayoría de los sistemas,

Cuadro 4.4 Clasificación de los sistemas de salud de acuerdo al financiamiento y a la estructura organizacional

	Financiamiento	Estructura organizacional
Planeación centralizada (Cuba)	Principalmente público, incluyendo medicinas, atención básica y de alta complejidad. El paciente financia algunas medicinas, prótesis ortopédicas, sillas de ruedas, anteojos y similares.	Tres niveles administrativos que comienzan en el modelo de la medicina familiar y comunitaria y siguen con una red de clínicas, consultorios odontológicos, entre otros. La responsabilidad administrativa es descentralizada a los municipios. El gobierno maneja programas centralizados verticales.
Aseguramiento social (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, RB)	Principalmente público, a través de sistemas de seguridad social obligatorios para el sector formal y los empleados públicos. Coexiste la provisión privada de salud para grupos de altos ingresos.	El gobierno administra una red de establecimientos públicos de acuerdo a la división político–territorial y a la complejidad del cuidado que ofrece. También opera el sistema de la seguridad social con calidad superior al sistema público central, y el sector privado que atiende principalmente a grupos de elevados ingresos.
Modelo de mercado (Chile, Colombia y Uruguay)	Sistemas de aseguramiento privado cubren a una fracción importante de la población, mientras que el sector público se concentra en subsidiar las primas de un sistema de seguro aparte para los grupos de bajos ingresos o cubriendo directamente sus gastos médicos.	Una red de provisión pública ofrece acceso a bajo costo para la población de menores ingresos no asegurada. La mayoría de los servicios, sin embargo, son ofrecidos por el sector privado, que compite por la contratación de servicios de aseguramiento tanto del sector público como del privado.
Servicio Nacional de Salud (Costa Rica)	Principalmente público y bien fondeado, todos tienen el mismo acceso a los servicios. Sin embargo el exceso de demanda genera cuellos de botella. En la práctica se convierte en un sistema de dos niveles, donde las afecciones menores son frecuentemente atendidas en instituciones privadas.	Tres niveles de atención: hospitales, clínicas y ambulatorios, principalmente públicos, pero debido al proceso de urbanización, la demanda en los hospitales citadinos excede su capacidad de respuesta, por lo que se abre un mercado para el sector privado, que frecuentemente ofrece un servicio de mayor calidad que el sector público.

Fuente: elaboración propia con base en Hsiao (2007) y Pinto (2007).

donde por diseño (aseguramiento social) o de facto (servicio nacional de salud), coexiste la provisión privada con la pública a niveles equivalentes de importancia.

Lo relevante de estos esquemas es la capacidad que tienen sus estructuras para adaptarse a las realidades cambiantes del entorno epidemiológico de cada país, para administrar de manera efectiva las intervenciones puntuales que se ponen en marcha en cada momento y para ofrecer de manera efectiva los servicios que la población demanda. Sin embargo, no es fácil determinar a priori cuál de los sistemas es más efectivo en esta variedad de dimensiones, pero puede inferirse el grado en el que diversas alternativas de intervención pueden ser más complementarias a sistemas con distintos grados de participación del sector privado.

El Cuadro 4.5 muestra el gasto total en salud como porcentaje del PIB, el gasto per cápita en salud, la distribución público/privada del gasto total en salud y la fracción del gasto privado en salud, que corresponde al pago directo por parte del usuario de los servicios al momento de recibirlos.

El primer elemento a destacar es que las cifras para los sistemas de aseguramiento social en Costa Rica son muy similares, es decir, aunque el marco legal estipule una importancia mayor del sector público que en los otros países, varios de los indicadores presentados son muy similares (p.e., en Colombia casi el 86% del gasto en salud lo realiza el sector público, mientras que en Costa Rica, el 77%). Todos los países en el cuadro gastan alrededor de 6% y 7% del PIB en salud, y esa cantidad se distribuye entre el sector público y el privado, dependiendo del tipo de sistema.

Sin embargo, es importante destacar que las diferencias entre sistemas no son muy significativas. Excluyendo a Cuba, los países de la región tienen, en promedio, una participación del sector privado de alrededor del 50% en el gasto total. La diferencia

Cuadro 4.5 Gasto en salud para países seleccionados de América Latina[a/]

País	Gasto en salud (% PIB)	Gasto en salud per cápita (USD)	Gasto del gobierno en salud (% del gasto total en salud)	Gasto privado en salud (% del gasto total en salud)	Gasto *out of pocket* (% del gasto privado en salud)
Argentina	9,1	432,3	44,2	55,8	48,8
Bolivia	6,9	70,5	61,6	38,4	82,3
Brasil	8,9	380,7	53,7	46,3	64,4
Chile	6,1	428,8	47,1	52,9	46,1
Colombia	7,9	211,5	85,8	14,2	44,6
Costa Rica	6,7	306,2	77,1	22,9	88,7
Cuba	6,4	260,3	88,5	11,5	74,5
Ecuador	5,5	135,5	41,4	58,6	85,4
El Salvador	7,8	193,4	43,5	56,5	94,2
Guatemala	5,7	143,7	40,4	59,6	91,1
Honduras	7,7	89,4	57,3	42,7	85,4
México	6,6	479,1	47,1	52,9	94,4
Nicaragua	8,6	75,7	50,4	49,6	96,2
Panamá	7,2	345,9	65,6	34,4	82,4
Paraguay	7,9	95,8	33,8	66,2	77,2
Perú	4,0	114,2	47,3	52,7	79,4
República Dominicana	6,2	240,6	29,2	70,8	73,2
Uruguay	8,1	394,3	43,3	56,7	31,1
Venezuela, RB	4,5	236,1	42,9	57,1	88,2

[a/] Último año disponible.

Fuente: Pinto (2007).

más marcada está en la fracción de este gasto, el cual es incurrido por el beneficiario final al momento de recibir los servicios (*out of pocket*); en los sistemas más orientados al mercado esta fracción está alrededor del 40% y, en el resto, alrededor del 80%. Claramente, esto se debe a que buena parte de los servicios en los sistemas con mayor participación privada se pagan a través de sistemas de seguros privados.

En resumen, un país típico de América Latina gasta 6% del PIB en salud, la mitad de lo cual es a través del sector privado. De ese 3% del PIB que gasta el sector privado, en los países con sistemas de aseguramiento social, 2,4% del PIB es gastado directamente por las familias al recibir los servicios. En los países con sistemas "orientados al mercado", apenas 1,2% del PIB proviene directamente del bolsillo de las familias. Estas diferencias podrían tener implicaciones distributivas importantes.

Para una muestra mundial de países, Hsiao (2007) hace un análisis de los indicadores de salud por tipo de sistema y nivel de ingreso per cápita, y sugiere que los sistemas de salud orientados al mercado funcionan mejor en economías con elevados niveles de desarrollo que en economías pobres, lo cual puede estar relacionado con la calidad institucional en general, y no solo con las características de participación del sector privado en la provisión de servicios de salud.

Restricciones de los sistemas de salud

Pinto (2007), basado en el esquema analítico propuesto por Hanson *et al.* (2001), analiza las principales restricciones que tienen los sistemas de salud de América Latina para mejorar la oferta de servicios. Se construye un índice de tres dimensiones: características del hogar/comunidad, provisión de los servicios y entorno general.

La primera dimensión intenta capturar las capacidades del hogar a fin de garantizar un buen estado de salud entre sus miembros, a través de la disponibilidad de la información y de los servicios necesarios para ello, y se aproxima con la tasa de alfabetismo femenino. La segunda captura la facilidad o dificultad con la que se puede acceder a los servicios de salud, o la capacidad del sistema de atender las demandas de la población, y se aproxima por el número de enfermeras por cada 100.000 habitantes, la cobertura de inmunización a DPT (como *proxy* de servicios) y una medida de Unicef del acceso a servicios (disponibilidad física). Finalmente, la tercera dimensión se refiere al entorno institucional formal e informal de la política pública que afecta la provisión no solo de servicios de salud sino del funcionamiento del sector público en general, y en este caso, se aproxima con una combinación de las medidas del Banco Mundial de corrupción y efectividad del gobierno con la medida del Centro para el Desarrollo Internacional de Harvard de la proporción de la población que vive en el trópico (como medida aproximada del riesgo de contracción de enfermedades contagiosas). El Cuadro 4.6 muestra los valores de estas variables para cada país, su clasificación en la escala de débil a fuerte para cada categoría y, al final, la suma del número de dimensiones clasificadas como "restringidas".

Cuadro 4.6 Restricciones de los sistemas de salud para países seleccionados de América Latina

País	Hogares (H)		Provisión de servicios de salud (PSS)					
	Tasa de analfabetismo femenino (%)[a/]	Restricción	Enfermeras (por cada 1.000 hab.)[b/]	Restricción	Cobertura DTP3 (%)[a/]	Restricción	Nacimientos atendidos por profesionales (%)[a/]	Restricción
Chile	99,3	—	0,6	++	91,0	-	99,8	—
Argentina	99,0	—	0,8	++	92,0	-	98,7	—
Costa Rica	98,9	-	0,9	+	91,0	-	97,5	-
Uruguay	99,5	+	0,9	+	96,0	—	99,4	—
Colombia	98,3	-	0,6	++	87,0	+	90,7	-
Cuba	99,8	—	7,4	—	99,0	—	99,9	—
Ecuador	97,7	—	1,6	-	94,0	—	68,7	++
Panamá	97,0	-	1,5	-	85,0	+	92,5	-
Brasil	97,6	+	3,8	—	96,0	—	87,6	+
República Dominicana	93,3	++	1,8	-	77,0	++	98,7	—
El Salvador	89,4	++	0,8	++	89,0	+	69,4	+
Honduras	89,0	++	1,3	-	91,0	-	55,7	++
México	97,4	-	0,9	+	98,0	—	85,5	+
Perú	96,5	-	0,7	++	84,0	++	71,1	+
Venezuela, RB	99,3	+		n.d	87,0	-	94,0	-
Bolivia	95,4	+	3,2	—	81,0	++	60,8	++
Guatemala	75,6	++	4,1	—	81,0	+	41,4	++
Nicaragua	73,9	++	1,1	+	86,0	+	66,9	++
Paraguay	97,7	+	1,7	-	75,0	++	77,2	+

Nota: la restricción se denota con: ++ si el valor del indicador se sitúa en el primer cuartil de la distribución regional; + si el valor del indicador se sitúa en el segundo cuartil; – si el valor del indicador se sitúa en el tercer cuartil; y — si se sitúa en el primer cuartil de la distribución regional.

[a/] Datos para el año 2005.

[b/] Datos alrededor del año 2000.

[c/] Datos para el año 2003.

[d/] A: adecuado; I: inadecuado.

Fuente: Pinto (2007).

Continúa

Continuación

Cuadro 4.6 Restricciones de los sistemas de salud para países seleccionados de América Latina

País	Gobierno (G)				Ambiente físico (AF)		Categoría[d/]				N° de restricciones
	Control de corrupción (percentil)[a/]	Restricción	Efectividad de gobierno (percentil)[a/]	Restricción	Población en ambiente tropical (%)[c/]	Restricción	H	PSS	G	AF	
Chile	89,7	—	86,1	—	4	—	A	A	A	A	0
Argentina	41,9	+	47,8	+	1	—	A	A	I	A	1
Costa Rica	66,5	-	64,1	-	100	++	A	A	A	I	1
Uruguay	74,4	-	68,9	-	0	—	I	A	A	A	1
Colombia	53,2	-	53,1	-	100	++	A	I	A	I	2
Cuba	50,7	-	19,1	++	100	++	A	A	I	I	2
Ecuador	24,6	++	13,9	++	100	++	A	A	I	I	2
Panamá	49,8	+	58,9	-	100	++	A	A	I	I	2
Brasil	48,3	+	55,0	-	75	+	I	A	I	I	3
República Dominicana	32,5	+	41,1	+	100	++	I	A	I	I	3
El Salvador	44,3	+	45,9	+	0	—	I	I	I	A	3
Honduras	31,5	+	31,6	+	100	++	I	A	I	I	3
México	43,8	+	57,4	-	80	+	A	I	I	I	3
Perú	40,9	++	33,0	+	100	++	A	I	I	I	3
Venezuela, RB	16,7	++	23,0	++	100	++	I	A	I	I	3
Bolivia	23,6	++	23,9	++	100	++	I	I	I	I	4
Guatemala	17,7	++	29,7	+	100	++	I	I	I	I	4
Nicaragua	35,9	+	24,9	++	100	++	I	I	I	I	4
Paraguay	7,4	++	23,4	++	8	+	I	I	I	I	4

Nota: la restricción se denota con: ++ si el valor del indicador se sitúa en el primer cuartil de la distribución regional; + si el valor del indicador se sitúa en el segundo cuartil; – si el valor del indicador se sitúa en el tercer cuartil; y — si se sitúa en el primer cuartil de la distribución regional.

[a/] Datos para el año 2005.

[b/] Datos alrededor del año 2000.

[c/] Datos para el año 2003.

[d/] A: adecuado; I: inadecuado.

Fuente: Pinto (2007).

Para cada variable, se asigna un puntaje de acuerdo al cuartil de la distribución regional en la que quede el país. Si, por ejemplo, la tasa de alfabetismo de El Salvador queda en el cuarto cuartil de la distribución, se le asigna una calificación de ++, y se clasifica el país como "débil" en la categoría características del hogar/comunidad. De esta forma, en cada categoría, los países quedan clasificados como "fuerte" o "débil", dependiendo de cómo se ubiquen en las distintas variables a lo largo de la distribución regional. Las categorías clasificadas como débiles se interpretan como ámbitos en los que el país enfrenta restricciones para el logro de mejores condiciones de salud en general.

El país con menos restricciones de la región es Chile (cero) y los países de mayores restricciones son Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Paraguay. En general, las restricciones parecen concentrarse en el entorno externo, capturado por las condiciones de gobernabilidad y eficiencia del gobierno, y por las debilidades en infraestructura, aproximadas en este caso por el número de enfermeras, la cobertura de vacunaciones y el acceso de las madres a profesionales de la salud para el parto.

Esta descripción resalta, por ejemplo, que en el área de capacidad de provisión de servicios, solo 8 de 19 países quedaron clasificados como "restringidos".

Por supuesto, esta es una medida limitada por las variables utilizadas para construirla, sin embargo, sugiere que en el orden de prioridad para el adecuado funcionamiento de los sistemas de salud de la región, factores vinculados al desarrollo social y al fortalecimiento institucional del sector público tienen una importancia central.

Otro elemento que se destaca en el Cuadro 4.6 es que los 13 países con calificaciones más "restringidas" (de abajo hacia arriba, desde Paraguay hasta Ecuador) corresponden a sistemas clasificados previamente como de aseguramiento social. Si se interpretan sistemas con mayor participación del sector privado, o más flexibilidad para las asociaciones público-privadas como sistemas más modernos e innovadores, entonces, el ordenamiento de sistemas/países en el cuadro sugiere que los países con menores esfuerzos por modernizar sus estructuras suelen ser también los países con mayores dificultades para tener un sistema de salud poco restringido.

Por otra parte, Chile y Uruguay son los únicos países que no tienen indicadores "restringidos", bien sea en gobernabilidad o en limitaciones de infraestructura, lo cual indica, una vez más, la importancia de hacer innovaciones en el diseño de la institucionalidad de la provisión de servicios de salud, donde los mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas permiten un funcionamiento más efectivo del sector público, en general.

Tal y como se ha discutido previamente en este libro, la provisión de servicios de salud se compone de una serie de relaciones de delegación del lado de la oferta y de una estructura de incentivos diferente del lado de la demanda. Estos incentivos deben tenerse en cuenta al momento de diseñar cada intervención particular para hacerla lo más efectiva posible. Los países que han intentado algunas reformas de estos sistemas –por ejemplo abriendo espacios a la cooperación público-privada– han experimentado con alternativas para resolver los problemas de agencia implícitos en la provisión. Bien sea porque tales intentos han dado lugar a mejoras en algunos de los indicadores de salud o porque su implementación está correlacionada con un funcionamiento más eficiente del sector público en general, el cuadro sugiere que la experiencia de estos países los ha puesto en una posición de ventaja para mejorar aun más sus sistemas de salud.

Otra restricción muy importante, y que ha recibido mucha atención en la discusión de salud pública en la región, es la restricción de la oferta de fármacos. La estructura del mercado internacional de compañías farmacéuticas y las políticas nacionales de regulación de la oferta de medicamentos han dado lugar a que en muchos países la mayoría de la población pobre no tenga acceso ni siquiera a las medicinas más básicas destinadas al tratamiento de enfermedades sencillas. El Cuadro 4.7 muestra las políticas de regulación de medicamentos en varios países de América Latina, así como la proporción del gasto público en salud dedicado a medicamentos.

Se estima que en Brasil, el 75% del gasto familiar en salud está destinado a medicinas, y que en Bolivia, el gasto en medicamentos puede abarcar el 65% del presupuesto familiar en salud (LACHSR, 2007). Esto sugiere que las políticas descritas en el Cuadro 4.7 no son suficientes para garantizar el acceso a bajo costo para las poblaciones marginadas: Bolivia y Brasil parecen tener espectros de políticas farmacéuticas muy diferentes.

En este tema, es necesario que los organismos reguladores tengan en cuenta los incentivos privados a la innovación y a la participación en los mercados locales, ya que las regulaciones excesivas pueden terminar reduciendo el número de empresas participantes y, por lo tanto, disminuyendo las opciones de abastecimiento para el sector público así como limitando su capacidad de negociación frente a ellas. Esto no quiere decir que la solución es la desregulación completa del mercado, pero sí indica que es necesario hacer esfuerzos por mejorar el marco regulatorio de tal manera que la iniciativa privada sirva mejor a los objetivos sociales del Estado[5].

5 Existen iniciativas supranacionales para coordinar la negociación conjunta de varios países con las compañías farmacéuticas a fin de mejorar las condiciones de compra con el propósito de abaratar el costo para el consumidor final. El Organismo Andino de Salud con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, coordina una iniciativa para la negociación conjunta de medicamentos antirretrovirales para Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Cuadro 4.7 Políticas farmacéuticas implementadas en países de América Latina

País	Gasto público en salud destinado a medicamentos (%)	Regulación de precios	Medicamentos genéricos	Formularios de medicamentos esenciales	Subsidios	Otros
Argentina (2002)	25,0	X	X	X		
Bolivia (2001)	5,0				X	
Brasil (2005)	–	X	X	X	X	Programas de adquisición de medicamentos, producción nacionalde genéricos, farmacias populares.
Chile (1999)	–			X	X	Protocolos de tratamiento.
Colombia	13,3		X	X	X	
Costa Rica (2002)	6,7	X		X		
Cuba (1999)	–		X	X		Producción nacional, protocolos de tratamiento, medicamentos gratuitos para programas nacionales.
República Dominicana (2001)	–			X	X	Medicamentos gratuitos para programas nacionales, adquisición nacional.
Ecuador (2001)	–		X			Producción nacional.
El Salvador (2001)	–			X	X	
Guatemala (2001)	–			X		Kits de emergencia rural, farmacias rurales.
Honduras (2001)	8,3	X				Fondo comunal para medicamentos.
México (2002)	–			X	X	
Nicaragua (2002)	12,3			X		
Panamá (2001)	–	X		X		Adquisición y distribución de medicamentos.
Paraguay (2001)	11,2					Farmacias sociales.
Perú (2001)	10,8				X	Medicamentos gratuitos para programas nacionales.
Uruguay (1999)	–	X	X			
Venezuela, RB (2001)	12,0			X	X	

Fuente: Pinto (2007).

Recursos humanos

La disponibilidad de recursos humanos de calidad es potencialmente una restricción importante para el desempeño adecuado de los sistemas de salud de la región. De acuerdo a Homedes y Ugalde (2005), persisten problemas significativos en cuanto al recurso humano del que dispone este sector, problemas que no han podido ser resueltos desde los años setenta y que incluso se han empeorado en algunos casos.

Específicamente, los autores señalan problemas como el desajuste en las destrezas del personal y las necesidades de las comunidades; la concentración del personal más calificado en hospitales y centros urbanos con deficiencias en áreas rurales y pobres; el sobreempleo de médicos (más turnos de lo recomendado); los sistemas débiles de gerencia de recursos humanos; la falta de planeamiento del entrenamiento para el personal; la mala calidad del entrenamiento; los salarios bajos; y las decisiones de personal arbitrarias, que no están basadas en

ningún sistema de retribución al esfuerzo o a la calidad del trabajo. Este último tema es muy relevante ya que para lograr avances en esa dimensión, no necesariamente hace falta incrementar demasiado la cantidad de recursos destinados al sector; antes bien, se deben hacer esfuerzos para que el contrato laboral del trabajador de salud sirva para alinear sus incentivos adecuadamente con la finalidad de proveer servicios de la mejor calidad posible.

Entre las causas del escaso progreso de la región en materia de recursos humanos, se encuentran la resistencia de los sindicatos a esquemas de compensación más flexibles y sujetos al desempeño, las restricciones legales institucionales (falta de información sobre disponibilidad de personal, normativa laboral del servicio público, entre otras), los procesos de reforma implementados inefectivamente –sin participación de los trabajadores o sin estrategias de transición– y pocos mecanismos de control de calidad en las instituciones que ofrecen entrenamiento laboral, entre otros (Homedes y Ugalde, 2005).

En este contexto, tanto de la situación de las condiciones de salud de la población, como de las características de los sistemas de provisión, se inscriben diversas iniciativas de intervención en el sector. De ellas, se pueden extraer lecciones para la identificación de los espacios de mejora en la eficiencia de la provisión de servicios de salud, especialmente para los menos favorecidos en la distribución del ingreso.

Intervenciones públicas en salud

A veces como complemento y otras como parte integral de los sistemas de salud de la región, existe una variedad de intervenciones de política en salud que han tenido variados niveles de éxito en el logro de sus objetivos. Esta sección examina algunas de estas intervenciones con el propósito de extraer lecciones sobre las vías que, con mayor probabilidad, sirvan para progresar en las dimensiones identificadas en las secciones anteriores.

Específicamente, en cada caso se hace el intento por identificar los elementos de las distintas relaciones de delegación implícitas en la provisión, y la forma cómo se ven alteradas por la intervención. Además, se destacan instancias donde las interrelaciones entre objetivos de salud, o de estos últimos con objetivos de otros ámbitos, logran explotarse para aumentar la efectividad de la intervención.

En el área de salud, por la propia naturaleza de las necesidades de atención pública y del progreso del conocimiento sobre tratamientos y medicinas (p.e., brotes de epidemias y descubrimiento de vacunas), con frecuencia surgen programas transitorios para atender circunstancias particulares. Esto implica que, por lo general, los programas transitorios de salud sean frecuentemente administrados por los propios ministerios de salud, sin embargo, al igual que en educación, existen ejemplos en los que se crea una institucionalidad aparte para la gestión de un programa.

Se pueden clasificar las intervenciones de salud descritas aquí en cinco categorías generales: programas de aseguramiento, programas de nutrición, programas de capacitación, programas de transferencias condicionadas y programas de expansión de infraestructura[6].

Programas de aseguramiento

Los programas de aseguramiento son iniciativas dirigidas a incrementar la cobertura de los servicios generales de salud para los grupos más desfavorecidos. Por ejemplo, en Bolivia el programa Seguro Básico de Salud –que en 1998 sustituyó al Seguro Nacional de Maternidad y Niñez y con ello incrementó de 32 a 72 el número de servicios ofrecidos en ese año– cubre el 67% de las causas de mortalidad de niños menores de cinco años de edad (Vidal Fuertes, 2003).

En Colombia, el Seguro de Salud –implementado a partir de 1995– consiste en la contratación, por parte del Estado, de los servicios de aseguradoras y de proveedores de servicios de salud sin fines de lucro (Empresas Solidarias de Salud). Existen otras iniciativas como el Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno Infantil en Perú, con fines similares.

6 Esta categorización no incluye campañas de vacunación ya que, por lo general, estas forman parte integral de los sistemas de provisión de salud, aunque algunos programas de transferencias condicionadas o de capacitación pueden tener componentes de inmunización.

Otro ejemplo interesante es el programa de maternidad gratuita en Ecuador (ver Recuadro 4.1) que ofrece servicios generales de atención médica para mujeres embarazadas y para sus niños hasta los cinco años de edad. El programa ofrece incentivos a los proveedores a través del vínculo entre las transferencias recibidas por estos y el número de pacientes atendidos. Sin embargo, ha intentado contrarrestar los potenciales efectos perversos de estos incentivos (el aumento en forma desmedida del volumen de pacientes), a través del establecimiento de protocolos de atención que buscan mantener un estándar de calidad mínimo de los servicios.

No existe una evaluación sistemática de impacto de este programa (Vos *et al.*, 2004); sin embargo, las estadísticas oficiales de Ecuador, SIISE (2003), muestran una caída en la mortalidad materna de 203 por cada 100.000 nacimientos vivos en 1971 a 117 en 1990, y a 46 en 2002. A pesar de ciertas dudas sobre la magnitud de la subestimación de estas tasas de mortalidad, las tendencias observadas sugieren que ha habido un efecto positivo de este programa nacional sobre la mortalidad materna e infantil. Vos *et al.* (2004) indican que aún persisten algunos retos: la cobertura en poblaciones rurales e indígenas es relativamente baja y existen problemas de gestión a nivel de las municipalidades, posiblemente vinculados a las capacidades locales.

Los programas de aseguramiento han tenido evaluaciones relativamente favorables, sin embargo, las diversas iniciativas no han sido evaluadas de la misma forma, por lo que la comparación de la efectividad de los diversos mecanismos se torna difícil. Por ejemplo, la implementación del Seguro Básico de Salud en Bolivia parece haber incrementado las tasas de utilización de servicios médicos profesionales en partos en aproximadamente del 15%. Por su parte, el Seguro de Salud en Colombia ha tenido impactos positivos en medidas muy diferentes: el uso de servicios médicos preventivos de niños entre

Recuadro 4.1 Maternidad gratuita en Ecuador

Este programa, creado en 1998 por la Ley de Maternidad Gratuita y Atención Infantil, ofrece servicios de salud gratuitos para mujeres durante el embarazo, el parto y el posparto. También garantiza el acceso a programas de salud reproductiva (planeación familiar y detección de cáncer cervical) y de cuidado gratuito para niños hasta cinco años de edad, tanto en zonas urbanas como rurales.

El programa prevé el financiamiento de atención pediátrica y obstétrica de emergencia, aunque también cubre servicios regulares, enfocándose en las enfermedades más comunes y en las principales causas de muerte de acuerdo al perfil epidemiológico de la población. El estatus de legislación nacional de este programa le otorga cierta protección del uso discrecional por parte de grupos de interés y ofrece mayor garantía de continuidad en el tiempo.

El presupuesto de este programa, que aumentó de ocho millones de dólares en 1999 a 23 millones de dólares en 2003, se financia con impuestos nacionales y con fondos de solidaridad nacionales y municipales.

Los hospitales reciben un pago per cápita, basado en el número de mujeres y niños en la municipalidad particular y en los reportes de servicios de los hospitales; esta transferencia cubre los gastos por los insumos utilizados en el programa. Con el fin de mejorar la cobertura, también se estipula el reembolso de costos incurridos por servicios recibidos en instituciones como ONG o por medicina tradicional (p.e., comadronas).

Para evitar que esta forma de compensación redujera la calidad de los servicios, el Ministerio de Salud estableció un protocolo de estándares de calidad. Comités de salud locales fueron creados para asegurar el monitoreo y control efectivo por parte de la comunidad así como una mejor comunicación con las autoridades de salud.

La Ley de Maternidad Gratuita estableció la participación de los gobiernos municipales en la operación del programa, promoviendo la cooperación institucional. Específicamente, los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de financiar el transporte de emergencias obstétricas.

La cobertura del programa es importante. De acuerdo al Ministerio de Salud (2005), 1,44 millones de mujeres participan del programa, así como 1,56 millones de niños entre cero y cinco años de edad. Vos *et al.* (2004) reportan que para finales de 2003 el programa alcanzaba aproximadamente al 30% de las mujeres embarazadas, aunque solo alrededor del 20% de las mujeres en los estratos más pobres.

Fuente: elaboración propia con base en Pinto (2007) y Vos *et al.* (2004).

cero y cuatro años de edad fue aproximadamente siete puntos porcentuales superior en el grupo afectado por el programa que en el que no lo recibió; y el uso de servicios de hospitalización y cuidado, diez puntos porcentuales mayor que el grupo de comparación para el grupo entre 60 y 98 años de edad.

Programas de nutrición

Además de los programas de complementos alimenticios en las escuelas, existen programas de nutrición a las madres embarazadas, o a niños que aún no se encuentran en edad escolar y que, por lo tanto, no pueden ser atendidos en la escuela. Por ejemplo, a finales de los años setenta se implementó un programa de complemento nutricional en Bogotá en el que se daba a las madres un suplemento vitamínico, a saber, leche completa en polvo y un suplemento proteico para los niños entre 3 y 12 meses de edad; además, se ofrecía leche descremada, pan y aceite para niños entre uno y tres años. El programa estaba especialmente dirigido a familias con problemas de nutrición comprobables por medidas antropométricas (niños con menos de 85% del peso promedio para el grupo de edad y sexo correspondiente en el país), ver Mora *et al.* (1979).

Otro ejemplo es el programa Vaso de Leche en Perú, comentado en el capítulo 2, que ofrecía el complemento alimenticio para los niños en sus hogares. De esta forma, ha habido muchas experiencias en la región con programas de este tipo, con resultados variados en términos de su impacto sobre el estado nutricional de los niños. El Recuadro 4.2 describe el Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo (PANFAR)

Recuadro 4.2 Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo (PANFAR) en Perú

Este programa fue creado en 1988 en Perú como parte de un esfuerzo por mejorar el estado nutricional de niños menores de tres años y de sus madres, a través de la provisión de servicios de salud y del otorgamiento de un complemento alimenticio para familias muy vulnerables en las zonas rurales más pobres. Originalmente ejecutado por el Ministerio de Salud y la organización sin fines de lucro PRISMA, la gestión pasó completamente a manos del Ministerio con el apoyo del Usaid en 2000.

La población objetivo se ubicaba en los distritos con tasas de desnutrición crónica por encima del 30%. Sin embargo, se implementó solamente en áreas donde había una institución pública que pudiera asumir el monitoreo y entrenamiento durante el proceso (unidades de salud departamentales y territoriales).

El programa ofrece cuidado integral de la salud, servicios preventivos, inmunización, monitoreo y control de la salud de los niños y de su crecimiento, cuidado prenatal y maternal, así como educación sobre hábitos de salud y hábitos nutricionales para padres y para la comunidad. También ofrece servicios curativos para casos de diarrea e infecciones respiratorias agudas.

Las familias reciben apoyo durante seis meses, después de lo cual, y dependiendo de los logros sobre objetivos educativos y nutricionales, bien se gradúan del programa o califican para continuar por seis meses adicionales. Hasta el año 2000, PANFAR había beneficiado a 1,8 millones de familias en Perú. En 2002, PANFAR tenía una cobertura de 22% de los niños menores de tres años de edad en riesgo de desnutrición en los 16 departamentos donde operaba (836 distritos de un total de 1.791).

Observaciones de la evolución nutricional de los participantes muestran que luego de seis meses en el programa, los niños logran una recuperación del 50% de su estado de desnutrición (INS, 2002).

A pesar de ser un programa de larga trayectoria, la cobertura es extremadamente baja: el propio Instituto Nacional de Salud (2002) sugiere que no llega al 30%, y Alcázar (2005) indica que el programa llega a menos del 1% de la población objetivo en extrema pobreza. PANFAR es uno de al menos cinco programas nutricionales de escala nacional en Perú, lo cual ha generado grandes ineficiencias, con filtraciones que pueden llegar a 80% en el caso del programa Comedores Populares (Alcázar, 2005).

La abundancia de programas ha generado un problema de duplicación de estructuras e ineficiencias que han impulsado al Gobierno a hacer esfuerzos por reformar todo el aparato de la política social, incluyendo los programas nutricionales. En parte, debido a que la mayoría de los sitios donde opera el programa son centros de atención primaria, con escasas dotaciones, solo en 25% de las instalaciones donde se ofrecía el servicio había acceso a agua potable, y en el 50% de ellos era necesaria una mejora importante en los servicios de saneamiento (INS, 2002).

Fuente: elaboración propia con base en INS (2002) y Alcázar (2005).

en Perú, una experiencia de integración de varias intervenciones relacionadas en una sola.

Como se comentó en la sección sobre programas de alimentación en las escuelas en el capítulo 3, varios programas de nutrición han mostrado ser efectivos en mejorar indicadores de salud de los participantes. Por ejemplo, el programa de nutrición para madres embarazadas con deficiencias nutricionales en Bogotá –comentado anteriormente– tuvo un impacto sustancial sobre el peso de los recién nacidos en los años setenta. En efecto, los varones nacidos de madres que recibieron el suplemento vitamínico pesaron 105 gramos más que aquellos cuyas madres no lo recibieron. Extrañamente, la diferencia entre el grupo que recibió el tratamiento y el grupo de comparación no es estadísticamente significativa para las niñas en el estudio, lo cual sugiere que es necesario entender adecuadamente la interacción entre los nutrientes particulares utilizados y el género.

Programas de capacitación

En esta categoría se incluyen las campañas educativas sobre hábitos de higiene y prácticas sanitarias para la población en general, ya que en buena medida las familias son los proveedores primarios de servicios de salud para los miembros del hogar, a través de sus prácticas alimenticias y hábitos cotidianos. Sin embargo, como se comentara en la sección anterior, el tema de la capacitación del recurso humano que trabaja en el sector salud es de suma importancia, puesto que, en principio, un mayor nivel de capacitación del personal de atención primaria en los centros de atención médica debería traducirse en servicios más eficientes y efectivos. Ahora bien, a pesar de la abundancia de programas de capacitación en la región en distintos niveles de la administración de servicios públicos, la medición de su impacto sobre indicadores de salud es relativamente escasa.

Como un ejemplo interesante de este tipo de intervención educativa, el Recuadro 4.3 describe la experiencia del programa Atención Integral a la Niñez-Comunitario en Honduras, que a través de la educación a las familias en prácticas nutricionales y de higiene, conjuntamente con una asistencia médica directa, ha logrado avances en las condiciones de salud de la población infantil.

Recuadro 4.3 Atención Integral a la Niñez-Comunitario (AIN-C) en Honduras

Este es un programa ejecutado por la Secretaría de Salud como parte de una estrategia nacional de salud que incluye programas similares para la salud materna (Atención Integral Materna, AIM) e inmunización.

El programa fue originalmente implantado en 1990 como una estrategia para mejorar el crecimiento y el estado nutricional de los niños menores de dos años. Se ha modificado varias veces y en 1999, se estableció como una iniciativa centrada en la comunidad, con la cooperación de las instituciones de salud gubernamentales, una ONG y un voluntariado.

Este programa consiste en el monitoreo del crecimiento de los niños y de la promoción de prácticas alimenticias adecuadas. A los padres se les ofrece asesoramiento profesional y los niños reciben atención médica, en caso de ser necesario, inmunización y complementos alimenticios. El monitoreo de los niños recién nacidos se realiza con visitas a los hogares.

El programa recibió apoyo técnico y financiero de parte de varias instituciones internacionales como Usaid y Basics. La administración está en manos de la Secretaría de Salud en cooperación con una ONG a través de la red pública de salud.

Bajo el esquema de cooperación comunitaria, cada actor juega un papel importante: los voluntarios, electos por la comunidad para la conducción del programa y denominados 'monitores', tienen cada uno bajo su responsabilidad a aproximadamente 25 niños de menos de dos años. Reciben entrenamiento y supervisión de parte de enfermeras auxiliares en los centros hospitalarios cercanos.

Los monitores tienen la responsabilidad de conocer su comunidad, promover la nutrición y el crecimiento de los niños, así como medirlos periódicamente. Asimismo, deben hacer seguimiento de los casos de malnutrición e involucrar a la comunidad y a los centros de salud para la solución de los problemas. También se contemplan visitas de emergencia a los hogares para niños recién nacidos.

En 1999, el programa cubría aproximadamente a 57.000 niños menores de dos años, lo cual significaba alrededor de 92% de la población en este rango de edad en las comunidades objetivo.

Fuente: elaboración propia con base en Van Roekel *et al.* (2002).

La evaluación de AIN-C, realizada por Van Roekel *et al.* (2002), mostró que el programa mejoró las condiciones de salud de la población infantil menor de dos años de manera importante. El impacto atribuido al programa es la reducción de la malnutrición leve de 25% a 10% entre 1998 y 1999, y de la malnutrición grave de 39% a 8%. En una evaluación más reciente, Van Roekel *et al.* (2002) encuentran que las tasas de inscripción en el programa han aumentado en el tiempo y que las prácticas nutricionales de las madres son más acertadas como consecuencia de ello. La mortalidad infantil, sin embargo, no ha caído en años recientes, por lo que los autores recomiendan que se realicen más visitas a los hogares. Por otra parte, el programa ha logrado aumentar las tasas de inmunización contra DPT3, sarampión y polio al tiempo que ha tenido éxito en combinar estrategias nutricionales con la prevención de enfermedades y la búsqueda de atención médica especializada por parte de las familias.

La experiencia de AIN-C sugiere que los esfuerzos por educar a las madres en prácticas alimenticias y de cuidado básico de la salud pueden tener un impacto considerable sobre las condiciones de salud de los niños. En caso de que las familias no demanden esta información, puede ser razonable ofrecer incentivos a través de transferencias condi-

Recuadro 4.4 Construyendo puentes entre la comunidad y los servicios de salud en Bolivia[1]

El proyecto fue promovido por una red de ONG llamada Procosi y asignado por ella a las organizaciones *Save the Children* y *Project Concern International* en 2004 para su ejecución en los municipios de Calamarca y Morochata, respectivamente, con el propósito de disminuir las altas tasas de mortalidad materno infantil existentes en esas localidades.

Se identificaron varios factores clave que generaban demoras en la atención médico sanitaria: i) falta de conocimiento de la mujer sobre su salud y los factores de riesgo en el embarazo, falta de reconocimiento de la complicación y su gravedad demorando su atención oportuna; ii) decisión tardía, por parte de la mujer, de acudir a un servicio de salud, debido a la costumbre de acudir primero a alguien de la familia y/o la comunidad; iii) inaccesibilidad a los servicios de salud o las situaciones que dificultan su acceso (distancia, disponibilidad de los servicios, costos, transporte, entre otros), sumadas a la falta de una red social comunal que coadyuvase a la comunicación entre servicios de salud y la comunidad; y iv) demora en la respuesta del servicio médico, relacionada a la asistencia inoportuna en una emergencia, insuficientes conocimientos del personal de salud, carencia de equipos, medicamentos, otros insumos y también inadecuada infraestructura de salud.

El proyecto se basa en una metodología de cascada que comienza con un contacto inicial con la comunidad en el que las propias participantes determinan las prioridades de atención de los problemas, seguido de un proceso de capacitación de un grupo reducido de mujeres que, a su vez, se convierten en promotoras de salud con la responsabilidad de capacitar cada una a otros grupos en su comunidad.

Fue diseñado para i) fortalecer los conocimientos de la población femenina sobre su biología normal y del embarazo (anatomía y fisiología) a fin de prepararlas para identificar cambios, alteraciones y riesgos de salud; ii) disminuir las demoras en el acceso a los servicios de salud por parte de las beneficiarias; iii) adecuar la atención brindada por los servicios de salud a las necesidades de las mujeres, tomando en cuenta el contexto cultural en que esta atención se desarrolla; y iv) fortalecer las capacidades de la población femenina en cuanto al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, y el cuidado de su salud.

Aunque, debido a la corta historia del programa, no puedan documentarse impactos estadísticamente significativos sobre los indicadores de mortalidad materno infantil, se ha observado una disminución, para 2005. Sí se dispone, sin embargo, de indicadores sobre objetivos complementarios a aquellos, como medidas del conocimiento que tienen las mujeres de su salud reproductiva y sexual; de sus derechos como ciudadanas; de la activación de organizaciones sociales de base (que han conducido a negociaciones con los oferentes de los servicios de salud); y, tema muy importante, de la superación progresiva de los problemas de autoestima que limitan seriamente el acceso a servicios de salud de las mujeres.

En prácticamente todas estas medidas, se ha observado una mejora significativa como consecuencia del programa (Silva, 2005), lo cual sugiere que probablemente se observen resultados positivos en otros indicadores de salud con el paso del tiempo.

1 La información presentada en este recuadro fue provista por la Oficina de Relaciones Externas de la CAF.

Fuente: elaboración propia con base en Silva (2005).

cionadas a la asistencia a centros de salud o de entrenamiento en este tipo de cuidados familiares.

Otra experiencia que vale la pena destacar, y en la que la CAF ha jugado un papel promotor en todas sus etapas, es el proyecto Construyendo Puentes entre la comunidad y los servicios de salud, en Bolivia, según se ilustra en el Recuadro 4.4. A través de la capacitación de mujeres en comunidades pobres se ha mejorado de manera importante su capacidad para demandar servicios de calidad así como sus posibilidades de cuidar su propia salud de manera más efectiva.

Las campañas educativas sobre el cuidado de los niños, sobre los riesgos de enfermedades infecciosas, epidemias, cuidado de las condiciones de limpieza de la vivienda, condiciones para la salud sexual y reproductiva, derechos de participación, entre otros, son una herramienta potencialmente muy poderosa para reducir la incidencia de las enfermedades contagiosas e infecciosas descritas en la sección anterior.

Programas de transferencias condicionadas

Como se comentara en capítulos anteriores, este tipo de intervención consiste en el otorgamiento de transferencias directas a las familias pobres para atender parte de sus necesidades urgentes pero, al mismo tiempo, para contribuir a romper el círculo vicioso de la pobreza (en el que las familias no realizan inversiones en capital humano) a través del establecimiento de requisitos de asistencia escolar o médica como condición para recibir la transferencia.

Muchos países de la región han experimentado con este tipo de condicionalidad a la luz de las experiencias exitosas en países como Brasil y México con programas como *Bolsa Escola*/Bolsa Familia y Progresa/Oportunidades. Estos programas buscan alinear los incentivos de los beneficiarios de servicios sociales con los de los programas, al estimular su demanda de educación y salud, y naturalmente interactúan de manera importante con las condiciones de la oferta. Además, varias experiencias explotan la interrelación existente entre las condiciones de salud y el logro escolar al establecer condicionamientos en ambas dimensiones al mismo tiempo.

Una de las experiencias más recientes en la región con un programa de transferencias condicionadas de efectivo en la región es el programa Juntos en Perú, iniciado en 2005 y con características similares a las de otros países. Dicho programa incorpora algunas de las lecciones aprendidas de las experiencias de otros países, como la importancia de tener en cuenta las capacidades de la oferta para atender el incremento en la demanda, generado por las condicionalidades.

El programa Juntos ha enfrentado algunos problemas de implementación debido al aislamiento geográfico de algunas comunidades y a la dispersión resultante de la población. Jones *et al.* (2007) documentan que tales dificultades generaron situaciones como la conducción en sitios públicos de entrevistas que debieran hacerse en el hogar, lo cual reduce la calidad del esfuerzo de focalización. Debido a que es un programa reciente es difícil contar con una evaluación de sus impactos más importantes sobre las condiciones de salud; sin embargo, Jones *et al.* (2007) muestran una evaluación cualitativa realizada en dos comunidades piloto a través de *focus groups* (grupos focales) entre julio y agosto de 2006, y encuentran que el programa aumentó la propensión hacia comportamientos dirigidos a mejorar la salud; la inmunización de niños menores de un año aumentó en 30% con respecto a 2005; las visitas médicas de niños menores de cinco años se duplicaron con respecto al año anterior; las visitas prenatal y posnatal se incrementaron en 65%; se redujeron los nacimientos fuera de instituciones médicas, y se registró un aumento en el gasto reportado en alimentos.

Juntos es un programa que ofrece incentivos a las familias a una serie de comportamientos favorables para el mejoramiento de la salud. Uno de sus componentes importantes (hasta ahora no evaluado) es la educación en prácticas de alimentación y, en general, de cuidado de los niños, que –como se destaca en la subsección anterior– puede ser un factor de éxito importante en las estrategias de los países por reducir la incidencia de enfermedades prevenibles.

El Recuadro 4.5 (ver p. 130) describe los elementos más importantes de otro de los programas de transferencias condicionadas de efectivo de la región, el cual

ha recibido considerable atención en la región: Familias en Acción en Colombia. Luego de implementarse durante varios años, principalmente en zonas rurales y con resultados positivos, este programa ha comenzado a expandirse hacia el resto del país.

En el capítulo 3 se documentan los resultados de las evaluaciones de Familias en Acción sobre el logro escolar de los niños y se muestra que el programa produjo un aumento de casi seis puntos porcentuales sobre la matriculación de niños entre 13 y 17 años de edad y de dos puntos porcentuales sobre la matriculación de niños entre 7 y 12 años.

Attanasio *et al.* (2005) evalúan los impactos de Familias en Acción sobre la salud y la nutrición de la población objetivo y encuentran que el programa incrementó la lactancia materna en 1,07 meses y que los niños beneficiarios menores de dos años crecieron en promedio 0,45 centímetros más que los no beneficiados. Además, el programa redujo 11% la incidencia de diarrea en las zonas rurales; en 10%, las tasas de malnutrición crónica de niños entre cero y dos años; y se produjo un aumento de 12% en las tasas de inmunización trivalente en zonas urbanas.

Así como en el caso de la educación, la experiencia de la región con programas de transferencias condicionadas de efectivo ha sido, en general, muy positiva, con impactos sustanciales sobre objetivos tanto en educación como en salud. La clave de estas intervenciones está en ofrecer los incentivos adecuados a los beneficiarios finales de los servicios para que se movilicen con el propósito de mejorar su propia condición de salud, condición necesaria para un desenvolvimiento adecuado tanto en el ámbito escolar como en el laboral.

La restricción de la implementación de Familias en Acción a municipalidades con suficiente infraestructura de salud (Attanasio *et al.*, 2005) se justificó por el hecho de que estos programas generan incrementos en la demanda de servicios que deben tener una adecuada respuesta del lado de la oferta para ser efectivos. En este sentido, la capacidad de la infraestructura básica de servicios de salud, aunque sea de atención primaria, es un factor importante para el incremento en la cobertura de servicios de salud en la región.

Recuadro 4.5 Familias en Acción en Colombia

El programa se inició en 2001 y fue gestionado por la Agencia Presidencial para las Iniciativas Sociales y la Cooperación Internacional, una división de la Presidencia de la República. Se dirige a familias pobres con hijos menores de 18 años de edad, originalmente solo en municipalidades con menos de 100.000 habitantes. Las familias desplazadas por los conflictos armados también eran elegibles para el programa.

El objetivo del programa es el mejoramiento de las condiciones de salud de los niños hasta seis años, y el progreso escolar de la población entre 7 y 17 años. Consiste en dos tipos de transferencias condicionadas para las familias registradas en el sistema de identificación SISBEN, que provee acceso subsidiado al sistema de salud pública.

La transferencia educativa se otorga por cada niño, entre 7 y 17 años de edad, inscrito en el sistema escolar y cuya asistencia a clases exceda el 80% (aproximadamente seis dólares al mes por cada niño entre 7 y 12 años, y 12 dólares al mes por cada niño entre 13 y 17 años). La transferencia nutricional (alrededor de 20 dólares al mes) se otorga condicional a la asistencia de los niños menores de siete años de edad, a revisiones periódicas de crecimiento y desarrollo provistas por el Ministerio de Salud. Para 2006, se habían transferido (a través del sistema bancario privado) aproximadamente 125 millones de dólares.

El programa se implementa con el compromiso del Gobierno nacional en la gerencia, financiamiento, monitoreo y evaluación, con los gobiernos departamentales para la promoción e implementación en cooperación con los gobiernos municipales. A nivel municipal, se realiza la coordinación y ejecución a través de actividades de afiliación, promoción y comunicación.

En 2004, el programa abarcaba 619 municipalidades y para 2007, se ha expandido a 742 (67% del total), cubriendo aproximadamente 600.000 familias. Los planes de expansión apuntan a la cobertura nacional.

Fuente: elaboración propia con base en Dirección Nacional de Planeación (2006) y Pinto (2007).

Infraestructura

Al aumentar la capacidad de atención directa por profesionales de la salud, la expansión de la infraestructura de salud tiene el potencial no solo de aumentar la cobertura, sino también de mejorar la calidad de los servicios de salud en las instalaciones que actualmente operan más allá de su capacidad. En muchos países, la baja cobertura por falta de infraestructura es un problema de salud pública importante en vista de que muchas enfermedades con tratamientos sencillos y de bajo costo tienen una elevada incidencia por la falta de atención médica básica, especialmente en los estratos socioeconómicos más bajos.

Por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela, a partir de 2004, el Gobierno nacional ha venido implementando un programa de clínicas populares en las zonas más desfavorecidas de las ciudades y áreas rurales llamado Misión Barrio Adentro, el cual incorporó al servicio de atención de salud a miles de médicos cubanos, quienes se han encargado de ofrecer no solo atención básica en los centros de atención, sino también de hacer visitas médicas a los hogares en las zonas populares. De acuerdo a cifras oficiales, para finales de 2005, se habían construido y dotado a nivel nacional un total de 6.428 nuevos Consultorios Populares y se habían adaptado y equipado 1.559 casas y locales para funcionar como puntos de consulta (EGS, 2007). El objetivo inicial de esta intervención es aumentar la cobertura del sistema de salud de manera dramática, lo que en principio debe tener una incidencia significativa en la morbilidad de la población. Sin embargo, hasta la fecha no existen evaluaciones sistemáticas de este programa.

Valdivia (2004) estudia un programa de expansión de infraestructura en Perú y muestra que tal expansión estuvo asociada a una mejora en medidas antropométricas de los niños. Además, un elemento que destaca de manera particular en el estudio es que el impacto es más importante para los grupos de menores ingresos, lo cual resalta el carácter redistributivo de este tipo de inversiones en infraestructura.

La investigación académica sobre los impactos (sobre indicadores de salud) de programas de aumento de la infraestructura es escasa, no obstante, la evidencia sobre el impacto de las transferencias condicionadas sugiere que la cobertura puede aumentarse por esta vía y, para ello, es evidentemente necesario que la oferta tenga suficiente capacidad para responder a esa demanda incrementada. En general, la capacidad de atención es condición necesaria para el aumento de la cobertura, y la infraestructura es parte determinante de tal capacidad.

Conclusiones y recomendaciones de política

Así como en otros ámbitos de interés social, la región ha logrado algunos avances en materia de salud, especialmente en cuanto a la mortalidad infantil y a la incidencia de algunas enfermedades como la tuberculosis, como también en cuanto a la nutrición infantil y a la cobertura de inmunización contra el sarampión. Como es habitual, sin embargo, el hecho de que se hayan logrado avances no quiere decir que en todas estas dimensiones se han alcanzado los niveles deseados. Persisten retos significativos para hacer que las condiciones de salud de la población sean adecuadas a fin de que los todos individuos tengan la posibilidad de vincularse de manera efectiva a los sistemas educativos y al mercado laboral y puedan mejorar su condición socioeconómica de manera permanente.

Uno de los problemas más importantes en el área de salud sigue siendo la cobertura. Una fracción muy elevada de la población latinoamericana no tiene contacto regular con profesionales de la medicina o, al menos, con un centro especializado de atención primaria. Esto juega un papel central en la reaparición de brotes de enfermedades como la tuberculosis y la malaria (Pinto, 2007).

Además, tiene relación directa con la incidencia de diarreas, deficiencias nutricionales y afecciones respiratorias agudas que, en conjunto, representan el 22% de las causas de muerte en niños menores de cinco años. La atención de este desafío requiere elementos tanto de oferta de infraestructura y capital humano, como de demanda, ya que –como lo sugiere la evidencia– con frecuencia las familias deben ser inducidas a través de incentivos monetarios, o de otro tipo, a buscar contacto con profesionales de la salud. En este sentido, los programas de transferencias condicionadas de efectivo, complementados con programas de atención a las deficiencias de oferta, ofrecen ejemplos potencialmente útiles para todos los países.

Las intervenciones dirigidas a capacitar e informar a la población sobre buenos hábitos para la prevención de enfermedades, o sobre mejores prácticas alimenticias y de cuidado personal y de los niños han mostrado tener una efectividad elevada y, por consiguiente, deben ser apuntaladas en la región con el propósito de reducir la incidencia de enfermedades prevenibles tanto en niños como en adultos. Esto implica que la vía más expedita para modificar el perfil epidemiológico de la región hacia uno sin enfermedades prevenibles, es a través de la educación de la población, que en ocasiones requiere de estímulos adicionales para obtenerla. Ahora bien, dichos estímulos son relativamente poco costosos en comparación con sus beneficios potenciales, en términos de la generación de capacidades para el progreso económico y social de los sectores menos favorecidos.

Estas dos dimensiones, la cobertura y la educación de los miembros del hogar, son en realidad relevantes como desafíos para los segmentos más pobres de la sociedad. Con pocas excepciones, prácticamente todas las estadísticas discutidas aquí se refieren a los promedios nacionales. Sin embargo, las diferencias entre los estratos más altos y los más bajos son significativas en todos los países, por lo que es necesario apuntar al tipo de intervenciones que beneficiarán a los menos favorecidos de manera particular.

Con respecto a los sistemas de salud, una interpretación de los hallazgos discutidos anteriormente es que los sistemas y programas que incorporan más explícitamente los incentivos, tanto de los diversos proveedores como de los beneficiarios, tienen más posibilidades de mejorar las condiciones de salud de la población. En la medida en que cada una de las reformas propuestas y cada uno de los programas puntuales se diseñe teniendo en cuenta que deben atenderse con cuidado las diversas relaciones de delegación implícitas en la provisión, ellas serán más eficientes en lograr sus objetivos específicos.

Una de las lecciones destacadas de las experiencias y evaluaciones de programas en salud es la importancia de hacer esfuerzos por darle coherencia a la intervención social en este sector. La experiencia reseñada de algunos programas de nutrición en la región ilustra las consecuencias de la descoordinación: multiplicidad de estructuras, elevados costos con filtraciones muy grandes, y problemas de focalización severos. Un programa puede llegar a percibirse como un derecho adquirido por parte de la población beneficiaria o convertirse en un mecanismo de búsqueda de rentas por algún grupo de interés, lo cual puede generar dificultades de coordinación con otras iniciativas que requieran su flexibilización. Este es un tema que merece especial atención en el diseño inicial de las intervenciones.

Otro de los problemas que restringen las posibilidades de ofrecer acceso a servicios de salud de calidad para la población menos favorecida es la resistencia al cambio por parte de grupos vinculados a la provisión de los servicios. Por ejemplo, si en un hospital público se intentara establecer un sistema de evaluación del personal profesional (doctores y doctoras, enfermeras y enfermeros, bioanalistas, entre otros) en el que su compensación individual de alguna forma estuviera vinculada a la calidad de su trabajo, es probable que surjan conflictos con los sindicatos y otras asociaciones gremiales que dificultarían la implementación de tal sistema.

Además, es probable que un sistema de ese tipo tenga algunas contradicciones con el marco legal que regula el empleo público, dificultándolo aun más. En estos casos, la mejor alternativa no es descartar la iniciativa; es posible, en efecto, generar otros mecanismos de retribución al esfuerzo, como por ejemplo la publicación de los resultados de encuestas de satisfacción, o el otorgamiento de reconocimientos públicos al buen trabajo, entre otros.

El mensaje apunta a que se deben reconocer los espacios para mejorar la eficiencia de la provisión de servicios y se puede avanzar buscando alinear los incentivos de los participantes de manera adecuada, aunque exista una gran variedad de restricciones de tipo institucional, legal, político o de capacidades locales.

5

Empleos para una mejor calidad de vida

Empleos para una mejor calidad de vida

Introducción

El mercado de trabajo es un mecanismo de organización económica en el que se persigue que las personas que ofrecen trabajo y las empresas que demandan trabajo consigan, efectivamente, contratar relaciones laborales de mutuo beneficio. Debido a que involucra al principal medio de subsistencia de las familias, el funcionamiento del mercado de trabajo tiene implicaciones tanto económicas como sociales. Su cabal desempeño favorece el bienestar material de las familias, ya que es el espacio donde las capacidades adquiridas a través de la educación y la salud se materializan en oportunidades de movilidad social.

Asimismo, las condiciones socioeconómicas de la población mejoran en la medida en que haya empleos abundantes, bien remunerados y con seguridad social. Para ello, se requiere que los mercados de trabajo ofrezcan eficiencia estática, eficiencia dinámica y seguridad. Cuando los mercados laborales tienen estas tres propiedades, las posibilidades de ascenso y movilidad social a través del trabajo se maximizan para la población.

Por 'eficiencia estática' se entiende que el mercado laboral debe ser capaz de asignar rápidamente empleos con el mejor salario posible a quienes buscan emplearse. En este sentido, un mercado laboral eficiente estáticamente debe registrar bajo desempleo y salarios acordes con las características productivas de los trabajadores y las empresas. Esta característica es importante en términos de bienestar social, puesto que cuando el mercado de trabajo es capaz de asignar mayor cantidad de empleos, así como reducir el desempleo y su duración, las familias tendrán mayor estabilidad de ingresos y, por lo tanto, un mayor nivel de vida.

Los mercados laborales que son eficientes dinámicamente son capaces de movilizar empleos desde sectores u ocupaciones de baja productividad hacia sectores u ocupaciones de alta productividad. Es decir, el mercado debe facilitar la recolocación de trabajadores desde un empleo a otro con los menores costos de movimiento, tanto para el trabajador como para la empresa. Nuevamente, esta característica es esencial en términos de movilidad social, puesto que en la medida en que el mercado sea capaz de movilizar trabajadores hacia los empleos mejor remunerados, las familias podrán maximizar sus ingresos dadas sus capacidades productivas.

Finalmente, el mercado laboral debe también proporcionar mecanismos de seguridad social que protejan a los grupos más vulnerables de la sociedad de los percances inherentes a la actividad laboral. En otras palabras, el mercado debe contar con mecanismos de protección social que eviten que ciertos grupos de trabajadores registren niveles de ingreso y consumo sistemáticamente inferiores debido a una mayor exposición a distintos riesgos de salud, desempleo, enfermedad, entre otras causas. Por ejemplo, un seguro de desempleo no solo tiene virtudes de política anticíclica, aumentando el consumo en períodos de depresión, sino que también percibir un ingreso mínimo puede permitirle al desempleado una búsqueda laboral menos estresante y con mejor resultado en términos de emparejamiento firma-empleado. En los mercados laborales que cuentan con estos mecanismos, las familias que se ven afectadas por contingencias pueden hacer frente a ellas, sin tener que reducir drásticamente su nivel de vida o marginarse de la sociedad.

Es decir, un mercado laboral eficiente y seguro promueve la movilidad social al aumentar y proteger los ingresos de las familias. Sin embargo, los mercados laborales de la mayoría de los países de la región son insatisfactorios en materia de eficiencia estática, eficiencia dinámica y seguridad. Varias de estas naciones muestran elevadas tasas de desempleo e informalidad, con salarios y productividad laboral más bajos hoy en día que hace una década.

Las altas tasas de desempleo e informalidad que se observan en la mayoría de los países de la región son muestra de la incapacidad de los mercados laborales de la región de proporcionar abundantes y adecuadas oportunidades de empleo a una fuerza laboral creciente (manifestación de la falta de eficiencia estática del mercado). Esta falta de opor-

tunidades de empleo implica que grandes sectores de la población tienen limitadas sus capacidades de ascenso social. Para aquellos que sí gozan de un empleo, sea formal o informal, el estancamiento de los salarios promedio también son muestra de los obstáculos al ascenso social, ya que la población no logra mayores ingresos con el tiempo sino que se estanca en su nivel de vida.

Finalmente, la debilidad de los mecanismos de seguridad social (seguro de desempleo, accidentes, salud, pensiones, entre otros) hace que la mayoría de los trabajadores sean susceptibles de riesgos que, debido a no estar adecuadamente asegurados, pueden llevar a familias enteras a posiciones de pobreza de las cuales no puedan recuperarse. Nuevamente, los mercados laborales latinoamericanos no propician el ascenso social sino que, dada la falta de mecanismos de aseguramiento, permiten que gastos importantes en salud o vicisitudes del ciclo económico vulneren la estabilidad del ingreso y los activos productivos de las familias. Esto sucede porque el acceso a los sistemas de seguridad social solo está disponible para aquellos trabajadores (y sus familias) que formen parte del sector formal de la economía. Los mercados laborales de la región segmentan el acceso de grandes grupos de la población a diversos servicios sociales y dificultan el bienestar equitativo y la movilidad social.

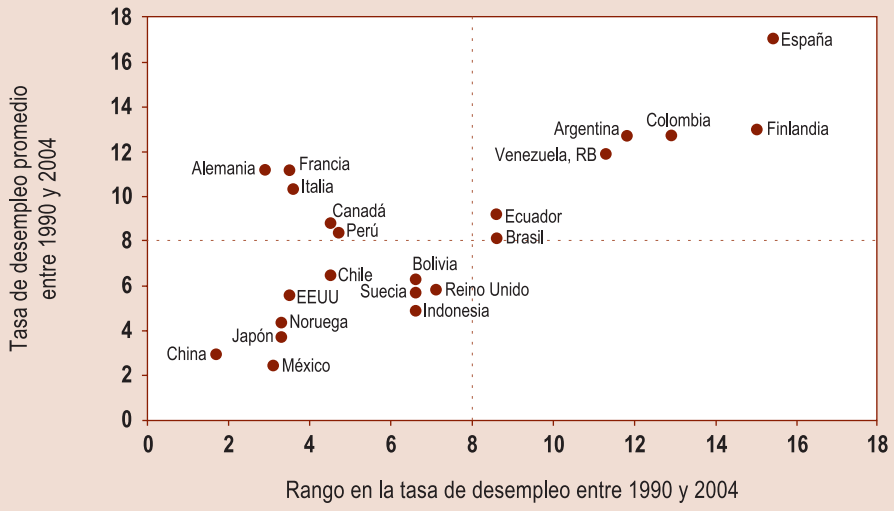
El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera: la segunda sección presenta un diagnóstico general de los mercados laborales en América Latina. La tercera sección describe la tipología de las políticas públicas y regulaciones en materia laboral, así como los resultados de sus aplicaciones recientes en la región. La última sección concluye con breves comentarios y recomendaciones de política.

Diagnóstico del mercado de trabajo

Una primera apreciación a los problemas en los mercados de trabajo de la región se puede obtener del estudio del nivel y evolución de las tasas de desempleo. Algunos países muestran tasas de desempleo persistentemente más elevadas o con oscilaciones más pronunciadas que otros. El Gráfico 5.1 muestra que los países de América Latina (con la excepción de Bolivia, Chile y México) tienen altas tasas promedio de desempleo, similares a las de algunos países de Europa Occidental como Alemania, España, Francia e Italia, y en contraste con las bajas tasas promedio de Estados Unidos, Reino Unido, los países escandinavos y asiáticos.

Por otra parte, los países de la región que tienen altas tasas de desempleo promedio también registraron una volatilidad importante de las mismas entre 1990 y 2004. Por ejemplo, Argentina, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela, y, en menor medida, Brasil y Ecuador se encuentran en el cuadrante superior derecho con un alto promedio y rango de desempleo. Por el contrario, Bolivia, Chile y México regis-

Gráfico 5.1
Rango y promedio de la tasa de desempleo para países seleccionados (1990 y 2004)



Fuente: elaboración propia con base en FMI (2005).

tran menores niveles de desempleo y una menor variación en sus tasas a lo largo del tiempo.

La dificultad de asignar trabajadores a nuevos empleos cuando se producen fluctuaciones en la actividad económica puede también conducir a que la duración del desempleo sea mayor. El Cuadro 5.1 muestra que Argentina, Bolivia, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela son países en los cuales más de un 25% de los desempleados han estado sin trabajo por lapsos superiores a los seis meses. En contraste, Chile, Ecuador y México registran porcentajes usualmente inferiores al 10%. Esta evidencia sugiere que los países que se encuentran en el cuadrante superior derecho del Gráfico 5.1 tienen una menor eficiencia estática en sus mercados de trabajo que los demás países de la muestra.

A pesar de las diferencias antes mencionadas, existen características del desempleo en las que la mayoría de los países de la región suelen coincidir. En primer lugar, con excepción de México, la tasa de desempleo es mayor para las mujeres que para los hombres (ver Cuadro 5.2, p. 138). En segundo lugar, la tasa de desempleo suele ser mayor entre las personas con educación intermedia, que entre aquellas con educación alta o baja (con excepción de México, que registra una tasa de desempleo superior entre quienes tienen mayor escolaridad; y Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, que registran un mayor desempleo entre la población con menor nivel educativo).

Finalmente, en todos los casos considerados, el desempleo es mayor entre los jóvenes. La tasa de desempleo de las personas entre 15 y 24 años duplica la de los demás grupos de edad. Estas regularidades –que también se observan en países fuera de la región– indican que las mujeres y los jóvenes son especialmente vulnerables al desempleo y que, por lo tanto, requieren de especial atención a la hora de definir políticas públicas en el mercado de trabajo.

¿Qué explica las diferencias entre países en cuanto a la eficiencia estática de los mercados laborales? ¿Por qué algunas economías tienen niveles de desempleo persistentemente mayores que otras? Una aproximación muy simple a estas interrogantes busca descomponer los cambios en la tasa de desempleo en cambios en la oferta de trabajo y cambios en la creación de empleos. En efecto, se puede probar que los cambios entre períodos en la tasa de desempleo son el resultado de cambios porcentuales en la población potencialmente activa (aquellas personas en edad de trabajar, usualmente a partir de los 15 años), más cambios porcentuales en la tasa de participación laboral (la proporción de la población potencialmente activa que efectivamente está participando en el mercado de trabajo), menos variaciones porcentuales en los empleos existentes en la economía (Cahuc y Zylberberg, 2006).

El Cuadro 5.3 (ver p. 138) muestra esta descomposición para un conjunto de países. Se puede observar que países como Francia y Japón tienen un crecimiento bajo de la oferta laboral, debido a un lento incremento de la población económicamente activa (ambos tienen tasas menores al 1%) o a una reducción de la tasa de participación laboral.

Cuadro 5.1 Duración del desempleo para países seleccionados de América Latina (1990–2001)[a/]

País	Período	Duración (meses)				
		0–1	1–3	3–6	6–12	12 ó más
Argentina	1992–2001	26,81	25,97	16,74	21,11	9,37
Bolivia	1990–1997	21,51	38,96	13,00	5,55	20,97
Chile	1996	49,16	33,32	8,58	6,19	2,74
Colombia	1990–1999	22,25	20,44	7,68	17,30	32,33
Ecuador	1995–1998	59,11	22,42	8,95	4,29	5,22
México	1990–2001	49,66	34,30	11,37	3,89	0,83
Perú	1994–2000	52,58	28,09	10,97	6,01	4,64
Venezuela, RB	1995–1999	21,46	24,31	16,89	21,86	15,46

[a/] Hombres y mujeres entre 15 y 64 años.

Fuente: elaboración propia con base en BID (2004).

Cuadro 5.2 Desempleo por sexo, edad y escolaridad para países seleccionados de América Latina (%)

País	Último año disponible	Sexo		Edad			Escolaridad		
		Hombres	Mujeres	(15–24)	(25–64)	(65 ó más)	Baja	Media	Alta
Argentina	2005	6,25	9,57	24,20	7,71	8,43	9,27	8,53	4,92
Bolivia	2002	2,59	4,42	6,31	3,40	0,77	2,26	4,57	6,11
Brasil	2004	4,45	8,23	18,07	6,11	1,19	5,94	7,41	3,38
Chile	2003	6,86	10,03	21,48	8,06	4,50	8,45	8,74	6,34
Colombia	2004	7,62	12,78	24,72	9,90	3,53	7,73	12,17	10,31
Ecuador	2003	3,71	8,75	13,23	5,75	2,87	4,95	7,32	6,16
México	2004	2,85	1,37	9,24	2,29	1,88	2,08	1,97	3,48
Perú	2003	2,58	3,17	10,45	2,84	1,90	1,34	4,35	3,98
Venezuela, RB	2004	10,24	13,44	22,96	11,54	9,68	11,77	11,74	10,59

Fuente: elaboración propia con base en CEDLAS (2007).

Cuadro 5.3 Descomposición del crecimiento anual del desempleo para países seleccionados de América Latina[a/]

País	Población potencialmente activa A	Tasa de participación laboral B	Población ocupada C	Tasa de desempleo (A+B-C)
Brasil	2,6	-0,1	2,1	0,4
Chile	1,9	0,2	2,0	0,2
México	2,2	0,1	2,5	-0,3
Venezuela, RB	2,7	1,3	3,5	0,4
EEUU	1,2	-0,1	1,1	0,0
Francia	0,7	0,1	0,7	0,1
Japón	0,6	-0,3	0,1	0,2
India	2,9	-0,5	2,2	0,1

[a/] Tasas de cambio anual promedio geométrico y aritmético (para el desempleo) entre 1990 y 2000.

Fuente: cálculos propios con base en OIT (2005).

Estas características son típicas de países demográficamente maduros, con bajo crecimiento poblacional y envejecimiento paulatino de la población existente. Estos países, para mantener estable su tasa de desempleo, requieren generar un menor porcentaje de nuevos empleos cada año. Sin embargo, ninguno de los dos ha logrado este cometido durante los años noventa y principios de este siglo. Estados Unidos tiene una tasa levemente superior de crecimiento demográfico, pero la compensa con una creación de empleos muy superior a la de los otros dos países antes mencionados[1].

El caso de los países en vías de desarrollo es muy distinto debido a las altas tasas de crecimiento demográfico. Estos países tienen tasas de crecimiento de la población potencialmente activa dos y hasta tres veces superiores a las de los países desarrollados. Si al crecimiento potencial se le añade el crecimiento en las tasas de participación, debido al proceso de transición demográfica que enfrentan algunos países, entonces el reto de generación de nuevos empleos es también mucho mayor.

Nótese cómo los países latinoamericanos han generado nuevos empleos a una tasa promedio anual

1 Para una discusión más extensa sobre este tema, ver Cahuc y Zylberberg (2004).

superior al 2% y todavía registran un crecimiento positivo promedio en sus tasas de desempleo. Estas altas tasas de creación de empleos en América Latina vienen acompañadas de un conjunto importante (a veces mayoritario) de empleos precarios, de baja productividad y sin protección social: el denominado 'empleo informal'.

Efectivamente, a pesar de que el desempleo no es un problema menor en la mayoría de los países latinoamericanos, el empleo informal suele ser considerado la principal preocupación del mercado laboral de la región. Existen distintas definiciones del fenómeno de la informalidad laboral[2]. Mientras que algunos estudios reportan la tasa de informalidad definida como el porcentaje de trabajadores autoempleados, no profesionales, y asalariados en microempresas; otros trabajos la definen como el porcentaje de asalariados sin contribuciones a la seguridad social[3].

Cada definición y fuente muestran niveles y evoluciones ligeramente distintas en las tasas de informalidad con lo cual resulta difícil encontrar una historia consistente. Según datos reportados por CEDLAS (2007), las tasas de informalidad en América Latina oscilan entre un mínimo de 37% (Chile) y un 68% (Perú) si se consideran como informales a los trabajadores autoempleados, no profesionales, y asalariados en microempresas; y entre un 22% (Chile) y un 75% (Colombia), si se refiere a la ausencia de contribuciones a la seguridad social (ver Cuadro 5.4).

Mientras ambas definiciones registran un claro aumento de la informalidad en países como Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, con excepción de Chile, no hay otro país de la región que muestre una inequívoca tendencia a la disminución en la informalidad.

Como ocurre con el desempleo, existen características comunes del fenómeno de la informalidad para todos los países de la región. El sector informal está mayoritariamente constituido por trabajadores por cuenta propia, quienes representan entre un 50% y un 70% del total de los empleados en ese sector (CEPAL, 2002). Por otra parte, el fenómeno tiene mayor incidencia entre las mujeres y menor incidencia entre personas de edad intermedia (CEDLAS, 2007).

En todo caso, se puede pensar que la informalidad evoluciona con el ciclo económico y el desempleo.

Cuadro 5.4 Tasas de informalidad para países seleccionados de América Latina (%)

País	Definición 1[a/]		Definición 2[b/]	
	1992	2004	1992	2004
Argentina	48,7	41,8	31,2	45,8
Bolivia (Urbano)	55,4	60,9	–	–
Brasil	48,2	54,2	37,8	35,0
Chile	39,0	37,0	37,0	22,4
Colombia	–	–	74,7	75,1
Ecuador	50,0	66,4	61,4	72,2
México	51,7	50,1	57,8	60,2
Perú	66,3	68,1	–	70,2
Uruguay	37,2	41,6	–	26,2
Venezuela, RB	34,7	51,1	34,6	40,2

[a/] Empleados asalariados en empresas pequeñas y autoempleados no profesionales.

[b/] Ausencia de contribuciones a la seguridad social.

Fuente: elaboración propia con base en CEDLAS (2007).

2 Para una revisión de la evolución del concepto de 'informalidad', ver Fields (1990) y Thomas (1992). Freije (2001) también incluye una discusión sobre las diferentes medidas que se utilizan para registrar el fenómeno en la región.

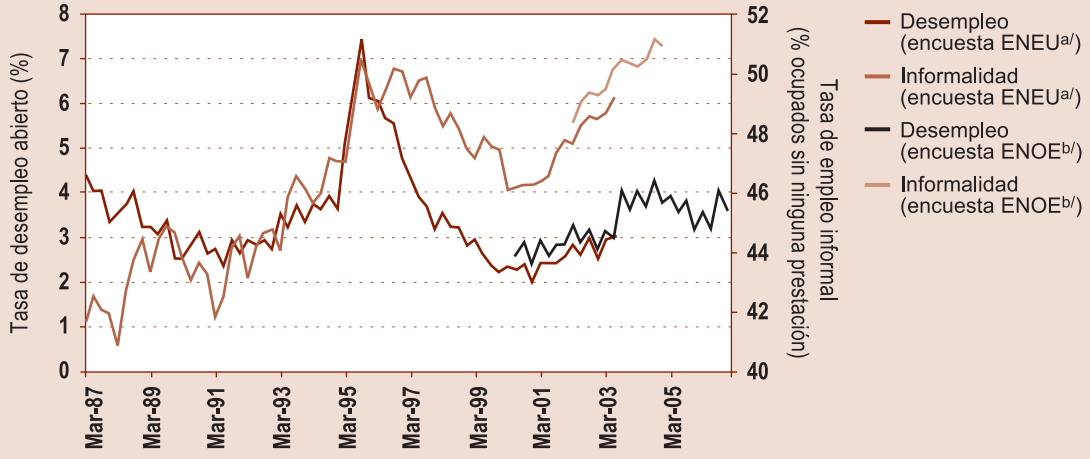
3 Otras definiciones operativas de informalidad son utilizadas para medir el fenómeno. Por ejemplo, el porcentaje de personas empleadas sin contrato, el porcentaje de personas empleadas en empresas no registradas o el porcentaje de personas que no reciben ningún beneficio extrasalarial. OIT (2005) incluye la actualización de definiciones usando el concepto de informalidad como falta de registro del empleador o de la empresa.

Sin embargo, no está clara cuál es la relación entre estas variables. Algunos perciben al sector informal como un segmento de cuentapropistas que crece, precisamente, cuando las oportunidades económicas son más propicias, mientras que otros analistas lo consideran como un sector de empleos residuales donde los trabajadores tienen que refugiarse en períodos de recesión.

En algunos países (Argentina), la correlación entre el tamaño del sector informal y el desempleo es negativa; en otros, positiva pero muy baja (Chile); y en otros, positiva y alta (México y la República Bolivariana de Venezuela). Los Gráficos 5.2 y 5.3 muestran la relación entre desempleo e informalidad en México y la República Bolivariana de Venezuela utilizando datos subanuales (trimestrales para México, semestrales para la República Bolivariana de Venezuela) e ilustrando que la evolución anticíclica de ambas series es evidente en estos casos.

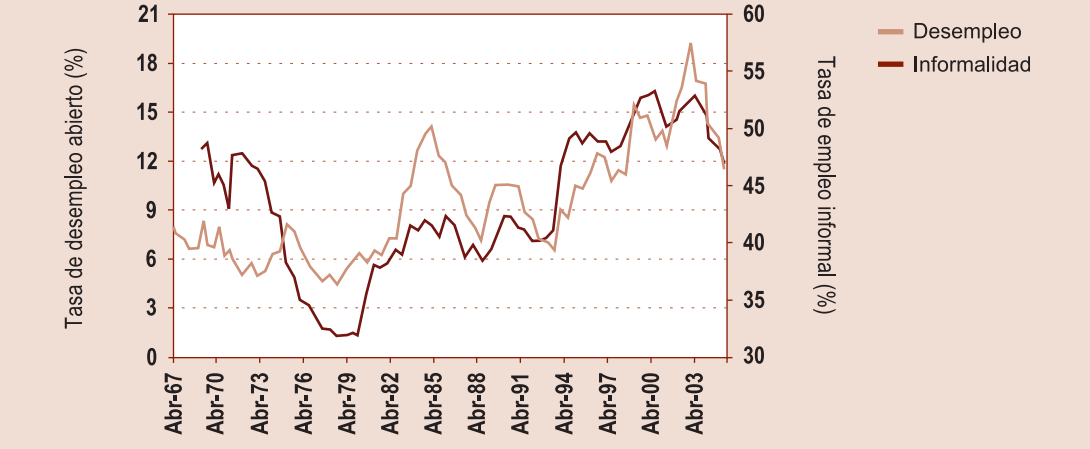
Los determinantes de la informalidad en los mercados de trabajo de los países en desarrollo, y de los países latinoamericanos en particular, han sido

Gráfico 5.2
Tasas de desempleo e informalidad para México (1987–2006)



a/ Encuesta nacional de empleo urbano.
b/ Encuesta nacional de ocupación y empleo.
Fuente: elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares.

Gráfico 5.3
Tasas de desempleo e informalidad para la República Bolivariana de Venezuela (1967–2006)



Fuente: elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares.

objeto de una abundante literatura. Las teorías que tratan de explicar la presencia de empleos informales pueden dividirse en dos grupos principales. Por una parte, están aquellas que consideran que el empleo informal es el resultado de un mercado laboral segmentado, en el cual los empleos formales (o protegidos) son escasos, y su racionamiento genera la existencia de un conjunto de trabajadores que se tiene que conformar con empleos de baja calidad. La escasez de empleos formales se puede deber a regulaciones excesivas y costosas que desincentivan la creación de empleos (De Soto, 1989; Loayza, 1996; Heckman y Pagés, 2000).

Por otra parte, existen otras teorías que proponen que el mercado laboral no está segmentado ni racionado, sino que los individuos escogen libremente empleos informales basados en sus propias preferencias (mercados integrados). Bajo esta hipótesis, la existencia de empleos informales se debe a la heterogeneidad entre individuos respecto a la acumulación de capital humano y las preferencias sobre contribuciones a la seguridad social o sobre las relaciones laborales (Maloney, 2004; Galiani y Weinschelbaum, 2007)[4]. También se puede argumentar que existe heterogeneidad de empresas (formales, informales) debido a que los procesos de ajuste macroeconómico generan pocos empleos nuevos en el sector formal o, por otro lado, a que imperfecciones en el mercado de capitales inducen a algunas empresas a eludir el pago de impuestos (Lora y Olivera, 1998; Klein y Tokman, 2001; Galiani y Weinschelbaum, 2007; Paula y Scheinkman, 2007).

Es posible que ambas teorías puedan explicar una parte del conjunto total de la informalidad (ver Recuadro 5.1). Ambas visiones pueden explicar ciertas características de los mercados laborales, por ejemplo, el diferencial de salarios entre el empleo formal y el empleo informal, que puede ser racionalizado tanto por la existencia de costos a la movilidad impuestos por instituciones como por las condiciones estructurales de la economía (Bertola, 2005).

Por otra parte, resulta difícil observar los salarios que efectivamente perciben los trabajadores, tanto informales como formales. En efecto, dado que la mayoría de los trabajadores del sector informal son autoempleados o patrones de sus propias firmas, cabe pensar que parte del salario que declaran está sobreestimado porque corresponde a la remuneración al capital. Al mismo tiempo, los trabajadores

Recuadro 5.1 Dos anécdotas de informalidad

Las diferentes perspectivas con respecto al origen del empleo informal pueden advertirse en las propias opiniones de quienes tienen esta clase de empleos. Un ejemplo de la perspectiva de que el empleo informal está integrado al resto del mercado laboral y es, por tanto, una elección eficiente por parte del trabajador, se reporta en Marcouiller *et al.* (1997):

"Al final de un encuentro en Ciudad Nezahualcoyotl, en la Ciudad de México, a varias microempresarias se les preguntó por qué escogieron un empleo en el sector informal. Una respondió: 'mientras coso uniformes en la casa, puedo también cuidar a mis hijos y atender la casa'. Otra dijo: 'Hago más dinero en mi casa que trabajando en la fábrica".

En contraste, El Nacional (2001) –un periódico de circulación nacional en la República Bolivariana de Venezuela– reporta la típica historia de migración y segmentación como origen del empleo informal de un joven vendedor callejero:

"Me vine del Estado Táchira hace tres años. Gano 160.000 bolívares como buhonero vendiendo y arreglando correas. Me gustaría trabajar como conserje porque ahí se puede progresar. Estudié hasta segundo año de bachillerato. Me gustaría terminar mis estudios pero tengo que trabajar para ayudar a mi mamá. No tengo ni el dinero ni el tiempo para seguir estudiando. Esto no es nada fácil...".

Estas anécdotas hacen evidente que el fenómeno de la informalidad puede deberse a distintas causas en diversos países o incluso, en un mismo país. Se debe concluir, entonces, que un solo modelo teórico no explica la diversidad que caracteriza al sector y que, por lo tanto, políticas diversas y complejas deben ser adoptadas para enfrentar su problemática.

Fuente: elaboración propia con base en Marcouiller *et al.* (1997) y El Nacional (2001).

4 De acuerdo a esta visión, los trabajadores informales son aquellos que escogen no participar en los mecanismos de protección laboral públicos porque consideran que son de mala calidad o porque tienen medios privados de aseguramiento que les son más satisfactorios (Maloney, 2004).

del sector formal no suelen reportar otros ingresos debidos a otras compensaciones y beneficios no salariales, ni tampoco las contribuciones a la seguridad social. Esto conduce a que cualquier brecha salarial observada, positiva o negativa, pueda ser compatible con las predicciones de las dos hipótesis antes mencionadas. Adicionalmente, se han reportado solapamientos importantes en la distribución de los salarios entre trabajadores formales e informales (trabajadores informales reportando salarios superiores a los de algunos formales, y viceversa), lo que dificulta aun más la distinción entre teorías (Márquez, 1995).

En todo caso, independientemente de las causas que lo determinen, la presencia de un elevado sector informal señala que el mercado laboral latinoamericano también tiene deficiencias para proporcionar equidad y seguridad a los trabajadores. El debate académico sobre las causas del empleo informal se centra en que no está claro si estos trabajadores no están cubiertos porque no tienen acceso a los beneficios del empleo formal, o porque no consideran valiosos dichos beneficios y optan por no tenerlos. En cualquiera de los casos, la falta de cobertura implica que las instituciones son deficientes, bien sea porque no pueden hacer cumplir los requerimientos de la legislación o porque la calidad de los servicios de seguridad social es baja.

Un aspecto trascendente sobre las causas de la informalidad en el mercado de trabajo se refiere a las recomendaciones de política para enfrentar el problema. Si se acepta la hipótesis del mercado segmentado, la recomendación de política natural es combatir las causas de dicha segmentación: ya sea discriminación, legislación, o cualquier otra que impida el acceso de grupos de trabajadores a empleos formales. Si se acepta la hipótesis del mercado integrado, lo que se requiere es una expansión del sector formal de la economía que absorba más empleo y, con ello, incremente los salarios reales de toda la economía. En este caso, la promoción del sector formal puede pasar tanto por la promoción de inversiones de capital físico y humano como por la desregulación de la actividad empresarial y la competencia en el mercado de capitales. Como se ha argumentado, cabe pensar que ambas formas de informalidad coexisten en el mercado y, por lo tanto, se debe adoptar una combinación adecuada de políticas para enfrentar el problema de la informalidad que, como se ha señalado, repercute negativamente en las posibilidades de progreso económico de los trabajadores.

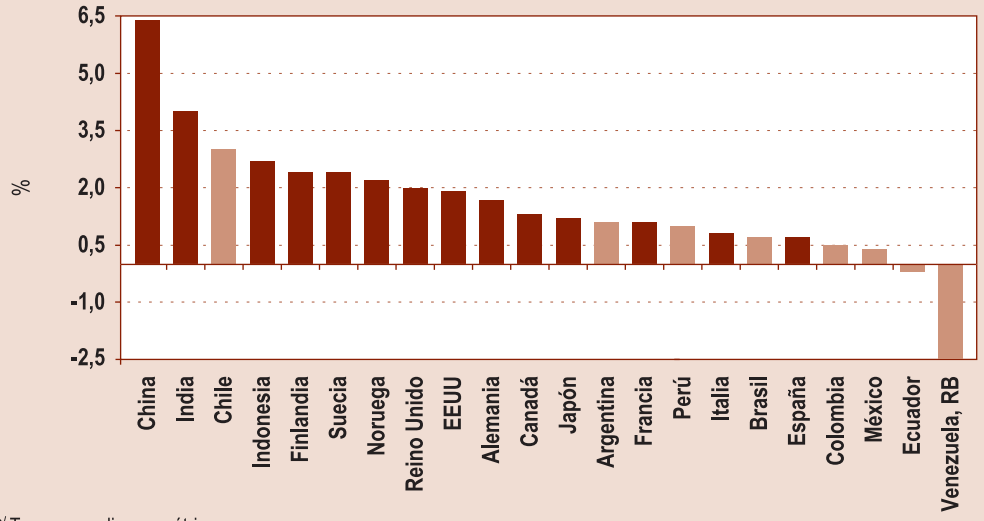
Finalmente, también se debe señalar que las remuneraciones al trabajo en la región no han mostrado un desempeño satisfactorio en los últimos años. Si los mercados laborales son dinámicamente eficientes, el empleo en actividades poco productivas disminuye mientras aumenta el empleo en actividades más productivas. Es decir, un mercado dinámicamente eficiente favorece tanto la creación de empleos productivos como la destrucción de empleos poco productivos. Este proceso de creación y destrucción de empleos conduciría a un aumento de la productividad promedio de la economía y al mejoramiento de las condiciones salariales de los trabajadores (Cahuc y Zylberberg, 2006). Sin embargo, este no parece ser el caso para buena parte de los países de la región.

El Gráfico 5.4 muestra la tasa de crecimiento de la productividad laboral media (PIB por persona empleada) para el período 1990-2004. Se puede observar allí que países como Colombia, México, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela muestran las tasas de crecimiento anual promedio de productividad más bajas entre todos los países seleccionados, incluso estos dos últimos países presentan caídas en productividad en dicho período[5]. En cambio, Chile es el único país latinoamericano que muestra incrementos en su productividad laboral superiores incluso a varios países de la OCDE (aunque inferiores a los de China e India).

La evolución de los salarios reales promedio es más difícil de cuantificar debido a las dificultades en cuanto al uso de índices de precios adecuados y la composición de la mano de obra por ocupaciones. De todas maneras, para los países de la región respecto de los cuales se cuenta con estadística, solo Colombia y Chile han registrado crecimientos del salario real por encima del 1% anual en los últimos años (OIT, 2005).

5 La tasa de la República Bolivariana de Venezuela es excepcionalmente baja, en parte, debido a la crisis política y económica del año 2003. Sin embargo, si solo se calculase para el período 1990-2002, esta también sería muy deficiente, del orden de -1,6%.

Gráfico 5.4
Tasa de crecimiento de la productividad laboral para países seleccionados (1990-2004)[a/]



[a/] Tasa promedio geométrica.
Fuente: cálculos propios con base en OIT (2005).

Luego de este breve diagnóstico sobre la situación de los mercados laborales latinoamericanos, es turno de repasar las distintas políticas adoptadas por los países de la región con el fin de resolver las fallas de eficiencia estática, dinámica y de seguridad social. Han sido muchas las formas de intervención estatal que se han postulado y adoptado en los últimos años para enfrentar estos problemas. Las próximas dos secciones revisan la tipología de las políticas del mercado laboral, así como las experiencias en países de América Latina y el resto del mundo, junto con los resultados encontrados por la literatura a partir de evaluaciones a dichas intervenciones.

Tipología y resultados de la intervención estatal en el mercado de trabajo

Como se ha señalado en la introducción, las políticas e intervenciones sociales en el mercado laboral deberían apuntar a que dichos mercados alcancen los objetivos planteados de eficiencia estática, dinámica y de seguridad. Un mercado laboral con bajas tasas y corta duración del desempleo (eficiente estáticamente) implica que los trabajadores están casi siempre ocupados y, por tanto, las familias no sufren mermas considerables en su ingreso debidas al ciclo económico.

En un mercado laboral eficiente dinámicamente, los trabajadores no solo tienen empleo, sino que incrementan su productividad o cambian hacia empleos más productivos, lo que permite a las familias incrementar sus ingresos en el tiempo. Finalmente, la existencia de formas de aseguramiento en el trabajo permite a los trabajadores proteger su patrimonio y sus ingresos frente a las vicisitudes en términos de salud, empleo o edad avanzada, evitando que estas les hagan perder ahorros o activos arduamente acumulados en el tiempo.

En pos de alcanzar estos objetivos, los gobiernos han instrumentado diferentes formas de intervención al mercado de trabajo. Estas formas de intervención pueden clasificarse en dos tipos: las políticas activas del mercado de trabajo, y las regulaciones e instituciones del mercado de trabajo. El Cuadro 5.5 (ver p. 144) resume dichas formas de intervención estatal.

Las políticas activas del mercado de trabajo son instrumentos de carácter ejecutivo, y consisten en un conjunto de programas establecidos que persiguen mejorar la eficiencia estática y dinámica del mercado. Suelen clasificarse en tres grupos: servicios de colocación, servicios de entrenamiento y empleos subsidiados. Estos últimos, a su vez, se pueden clasificar en dos tipos: empleos públicos temporales (p.e., los programas de empleo de emergencia) y empleos privados parcialmente pagados por el sector público (p.e., los subsidios a las empresas que contratan nuevo personal).

Cuadro 5.5 Tipos de intervención en el mercado laboral

Políticas activas		Servicios de colocación Servicios de entrenamiento Empleos subsidiados
Regulaciones e instituciones	Seguridad social (políticas pasivas)	Seguro de desempleo Seguro de pensiones Seguro de accidentes laborales
	Empleo	Salarios mínimos Protección al empleo Condiciones de trabajo
	Relaciones industriales	Legislación sindical Negociación colectiva

Fuente: elaboración propia.

El segundo tipo de intervención está compuesto por un conjunto de regulaciones e instituciones que establecen el marco legal que regula los contratos laborales. Entre ellas se incluyen las políticas pasivas del mercado de trabajo (generalmente denominadas 'políticas de seguridad social'), las regulaciones de empleo y las normas que rigen las relaciones industriales. Todas ellas apuntan a lograr que los mercados laborales provean mecanismos de seguridad ante riesgos de caídas importantes en los ingresos de los trabajadores.

Actualmente, en América Latina existen ejemplos de toda variedad en términos de políticas e instituciones laborales. Respecto a las regulaciones e instituciones, la región tiene una larga historia de legislación laboral. Para 1940, la mayoría de los países de la región ya poseían leyes o códigos laborales que regulaban los contratos de trabajo, como el Código del Trabajo en Chile y la Ley Federal del Trabajo en México (ambos de 1931) o la Ley del Trabajo en la República Bolivariana de Venezuela (1936). Estas leyes fueron desarrollándose y ampliándose hasta mediados de los años ochenta, cuando la crisis de la deuda condujo a la mayoría de los países latinoamericanos a cambiar su modelo de desarrollo: de uno orientado a la sustitución de importaciones por otro de apertura económica y liberalización comercial.

Este cambio forzó a muchos países de la región a intentar modificaciones en su legislación laboral y a introducir un conjunto de políticas activas para enfrentar los retos del nuevo ambiente económico. En efecto, varios países de la región han adoptado, desde mediados de los ochenta, políticas activas y pasivas del mercado de trabajo (Márquez, 2000).

Por ejemplo, México introdujo en 1985 un programa masivo de reentrenamiento (llamado entonces Probecat) para enfrentar los efectos de la crisis de la deuda de 1982 y la integración a los mercados mundiales por su incorporación al GATT en 1985. Otro ejemplo es el programa Plan Trabajar en Argentina, puesto en marcha en 1996 y relanzado en 2002 bajo el nombre de Plan Jefas y Jefes de Hogar, el cual es un mecanismo de empleos públicos transitorios financiados por el gobierno federal para personas en situación de pobreza.

En el caso de las políticas pasivas, un ejemplo es el de la República Bolivariana de Venezuela, donde se introdujo un seguro de desempleo en 1989 para enfrentar el programa de ajuste estructural adoptado en dicho año. En la actualidad se encuentran vigentes varios programas de política laboral en toda la región.

Son varias las reformas realizadas a la legislación laboral, sin embargo, según algunos investigadores, tienen un alcance limitado. Las reformas llevadas a cabo en Colombia (1990), Perú (1991), Panamá (1995) y la República Bolivariana de Venezuela (1997) redujeron las compensaciones por cesantía, pero incrementaron las compensaciones por antigüedad (Pagés, 2004). La reforma chilena de 1990, si bien incluyó la causal de necesidad económica para justificar un despido, mantuvo las compensaciones por despido justificado y la necesidad de que la empresa justificase plenamente los despidos con causa justa. La reforma adoptada con el cambio constitucional de Brasil en 1988, por otro lado, incrementó el monto de las contribuciones que deben realizar las empresas por despido. En Argentina, por su parte, la legislación se modificó en 1991

y en 1995 para facilitar los contratos temporales, pero dicha modificación fue revertida en 1998.

A continuación se presentan las principales características de estos tipos de intervenciones en los mercados laborales y sus experiencias recientes en América Latina y el resto del mundo.

Políticas activas del mercado de trabajo

Las políticas activas en los mercados de trabajo incluyen a los servicios de colocación, de entrenamiento y los empleos subsidiados, intervenciones que buscan facilitar la obtención de empleos y mejorar las destrezas para el trabajo. Dichas políticas quedan justificadas puesto que los mercados laborales suelen estar aquejados de diversas fallas que dificultan el alcance de sus objetivos económicos y sociales. Tales fallas son, fundamentalmente, de dos tipos: externalidades y elevados costos de transacción.

Las externalidades consisten en costos o beneficios existentes en las transacciones de mercado que ninguna, o solo algunas, de las partes involucradas hacen efectivos. Esto conduce a que las cantidades efectivamente contratadas sean menores al óptimo social. Ejemplo de esta falla en el mercado de trabajo es el entrenamiento de personal. En el caso del entrenamiento de personal, en particular el entrenamiento en habilidades generales, las habilidades adquiridas son aplicables en cualquier otra empresa, por lo que toda la economía se puede beneficiar de la mayor productividad del trabajador entrenado. Pero como solo la empresa que lo contrata sufraga el costo de dicho entrenamiento, esta es renuente a ofrecer entrenamiento general. La falta de entrenamiento implica, por otro lado, menor productividad para toda la economía y un menor salario para el trabajador.

La existencia de agencias públicas de colocación también tiene su justificación teórica debido a la presencia de problemas de congestión y costos de transacción en este tipo de servicios. Los trabajadores requieren de información abundante y fácilmente disponible para lograr obtener un empleo mejor. Las agencias de empleo mejoran la tecnología para obtener dicha información y reducen los costos de adquirirla. Sin embargo, la obtención y procesamiento de información para el emparejamiento de ofertas y demandas requiere de complejas redes de datos, cuya elaboración y distribución puede conducir ya sea a la congestión o a un comportamiento monopolístico y, por tanto, a una producción subóptima del servicio. Si bien existen agencias privadas de colocación que cobran por sus servicios, por lo general, lo hacen para grupos especializados de trabajadores, por lo cual no atienden a la mayoría de la población. Para atender a la mayoría de la población, hace falta un servicio económico (o gratuito) de información, y es el sector público quien mejor puede ofrecerlo.

Las políticas activas del mercado de trabajo en América Latina son recientes y aún hoy en día constituyen un instrumento de intervención pública poco frecuente (a diferencia de las regulaciones). El Cuadro 5.6 (ver p. 146) muestra que la mayoría de los países de la región gastan mucho menos que otros países desarrollados en este tipo de políticas (las cifras incluyen además a las políticas pasivas o de seguridad social). Algunos de los programas, en particular aquellos referidos a los empleos públicos de emergencia, son removidos una vez que la crisis económica disminuye, los gobiernos cambian o el financiamiento para el programa se acaba (como sucedió con el Plan Nacional de Empleos de Emergencia en Bolivia). Es por esta razón que los programas no forman parte de una política permanente y coherente de promoción de la eficiencia y la seguridad en los mercados laborales. Aparecen, pues, como paliativos a situaciones de crisis y no como instituciones orgánicas de largo plazo.

Los países de la OCDE, en cambio, han venido usando y evaluando sus políticas activas de mercado de trabajo desde los años ochenta. Los altos y persistentes niveles de desempleo registrados por las economías europeas han conducido, en algunos países, a la expansión de dichas políticas. Sin embargo, existe una amplia heterogeneidad en los países desarrollados en cuanto al uso de este tipo de políticas: hay países que hacen un gran uso de ellas –como Dinamarca y Suecia, que dedican cerca del 2% de su PIB a dichos programas–, y países que apenas las usan –como Japón, Corea y los Estados Unidos, con menos del 0,2% de su PIB asignado a ellas (Martin, 2000).

Por otro lado, si bien se ha observado un incremento en el gasto en políticas de mercado de

Cuadro 5.6 Gasto en políticas activas y pasivas de mercado laboral para países seleccionados (% del PIB)

País	1989	1993	2000
Argentina	–	0,04	0,06
Bolivia	–	–	0,01
Brasil	–	0,10	0,53
Chile	0,03	0,02	0,10
Colombia	–	–	0,04
Ecuador	0,01	0,01	0,02
México	0,01	0,01	0,04
Perú	–	–	0,01
Venezuela, RB	–	1,60	2,02
Canadá	2,07	2,60	1,46
EEUU	0,62	0,79	0,38
Alemania	2,26	4,10	3,13
España	2,98	3,80	2,22
Finlandia	2,11	6,57	3,30
Francia	2,60	3,32	3,20
Italia	–	2,51	–
Noruega	1,83	2,64	1,16
Reino Unido	1,56	2,18	0,81
Suecia	2,22	5,67	2,72
Japón	0,39	0,38	0,86

Fuente: elaboración propia con base en Grubb y Martin (2001) y García-Huidobro (2002).

trabajo en varios países de la OCDE (por ejemplo, en Alemania, Finlandia y Francia), no se observan grandes cambios en la composición del gasto entre políticas activas y pasivas. Ello se debe a que las políticas pasivas suelen estar sujetas a un marco institucional más rígido, el cual implica modificaciones legales más difíciles de realizar que en las políticas activas, que están bajo la competencia del Poder Ejecutivo.

El reciente uso de políticas activas en países en desarrollo, y la ya amplia experiencia de países desarrollados, producen una heterogeneidad en tiempo y espacio que ha permitido la realización de diversos estudios sobre su impacto en el mercado de trabajo. Estos estudios se pueden clasificar en dos tipos: macro y micro.

Los estudios macro buscan identificar el efecto de la presencia de estas políticas sobre variables agregadas como el empleo, el desempleo y los salarios promedio. Los estudios micro utilizan metodologías experimentales (o cuasi experimentales) para identificar el efecto directo en la probabilidad de emplearse o en los nuevos salarios percibidos entre los beneficiarios de los programas. La importancia de esta distinción radica en que lo que puede resultar beneficioso para una persona o grupo de personas en particular, no necesariamente lo es para todo el agregado del mercado laboral.

Un estudio que hace uso de datos agregados sobre el gasto en políticas activas y otras variables macroeconómicas para 15 países de la OCDE durante el período 1985-2000 encuentra que un mayor gasto en políticas activas en los mercados de trabajo (como porcentaje del PIB) está asociado a una mayor tasa de empleo en el sector privado de la economía (Estevão, 2003). Este efecto es significativo para la década de los noventa, pero no para la de los ochenta. Además, entre las distintas políticas, los subsidios a empresas son las más efectivas en términos de creación de empleo, mientras las dedicadas al entrenamiento o a los servicios de recolo-

cación tienen efectos ambiguos o no significativos estadísticamente[6].

Por el contrario, Boone y Van Ours (2004) encuentran efectos positivos del entrenamiento laboral y los servicios de colocación en términos de aumento en el empleo y reducción del desempleo en un estudio para 20 países de la OCDE, mientras que los programas de subsidios al empleo no tienen efecto alguno en estas variables. Por último, Kluve *et al.* (2007) reportan que mientras las políticas de subsidio a los empleos en el sector privado han tenido efectos positivos pero modestos en términos de empleo, las políticas de entrenamiento y los programas de empleos de emergencia en el sector público (o en organizaciones no gubernamentales) no registraron efectos significativos o acaso solo efectos de corto plazo en el empleo en algunos países europeos.

En resumen, la literatura sobre los efectos macro de las políticas activas no ha alcanzado todavía un consenso. Diferentes estudios muestran resultados contrapuestos, aun usando metodologías y bases de datos similares. Esto es sin duda resultado de la propia ambigüedad de la teoría que indica que los efectos favorables de las políticas activas del mercado de trabajo en materia de empleo agregado pueden ser anulados por los efectos de equilibrio general que se producen en el mercado (efectos sustitución y desplazamiento).

En lo referente a los estudios micro, existe ya una gran cantidad de ellos cuyos resultados se encuentran resumidos en diversas compilaciones (ver Cuadro 5.7). Los dos más recientes subsumen la evaluación acumulada en los anteriores. Uno de ellos, Kluve (2006), revisa más de 70 diferentes evaluaciones de impacto en 23 países europeos. Al resumir estos resultados encuentra que los programas de entrenamiento tienen efectos ambiguos (positivos en algunos casos, negativos en otros) en términos de empleo, con indicios de que suelen favorecer particularmente a las mujeres, y de que sus efectos son más favorables en el largo plazo.

Los programas de subsidio al empleo registran normalmente efectos positivos en indicadores de empleo, mientras que los de empleos públicos de emergencia rara vez muestran resultados favorables

Cuadro 5.7 Resumen de estudios micro sobre políticas activas de mercado laboral

País	Autor	Tipo de políticas activas				
		Servicios de colocación	Servicios de entrenamiento		Empleos subsidiarios	
			Para desempleados	Para jóvenes	Subsidios a empresas	Empleo de emergencia
Países desarrollados	Betcherman *et al.* (2004)	Usualmente efectivos (en empleo y salarios)	Usualmente efectivos en empleo, pero efectos ambiguos sobre salarios	No efectivos (excepto *Job Corps* en EEUU)	Usualmente no efectivos (en empleo y salarios)	Usualmente no efectivo (en empleo y salarios)
Países en transición		Usualmente efectivos (en empleo y salarios)	Usualmente efectivos (en empleo y salarios)		No efectivos (en empleo y salarios)	No efectivo (en empleo y salarios)
Países latinoamericanos		No efectivos (debido a empleo informal)	Usualmente efectivos en empleo, pero efectos ambiguos sobre salarios	Usualmente efectivos en empleo (programas Jóvenes)	Efecto positivo sobre empleo (no en salarios)[a/]	Efecto positivo sobre empleo (no en salarios)[a/]
Países europeos	Kluve (2006)	Usualmente efectivos (en la reducción del desempleo)	Efectos ambiguos		Usualmente efectivos (pero reducidos debido a efectos sustitución)	Usualmente no efectivo (en empleo)

[a/] Un solo estudio.

Fuente: elaboración propia con base en Betcherman *et al.* (2004) y Kluve (2006).

6 Las políticas dedicadas a crear empleo en el estudio de Estevão (2003) incluyen los subsidios al sector privado, el apoyo para la creación de empresas y los empleos públicos de emergencia.

en dichas variables. Finalmente, los servicios de colocación generalmente reducen el desempleo y son los más costo efectivos. Al realizar un análisis sobre todos estos estudios, este autor encuentra que la efectividad de un programa específico es generalmente independiente de otros factores de contexto como pueden ser el país, el año y el entorno macroeconómico. Sin embargo, las regulaciones en materia de protección al empleo (en particular, los costos de despido) sí pueden incidir –aunque limitadamente– en la efectividad de las políticas activas.

El otro estudio, Betcherman *et al.* (2004), es de especial interés porque toma en consideración las evaluaciones realizadas en países en transición y en desarrollo, resaltando cuándo los resultados son iguales, y cuándo no, a los obtenidos en países desarrollados. Los autores coinciden en indicar que las evaluaciones sobre programas de entrenamiento para desempleados muestran resultados ambiguos, tanto en términos de empleo como de salarios. También señalan que los resultados suelen ser más favorables para las mujeres, y que los programas pequeños, con un componente de entrenamiento en el trabajo, suelen ser más efectivos.

Las evaluaciones para países latinoamericanos (en particular, Argentina, Colombia y México) muestran conclusiones similares. En cambio, los programas de entrenamiento para jóvenes muestran una importante dicotomía: resultados nulos en países europeos en términos de empleo y salarios, pero positivos en algunos programas en Estados Unidos (p.e., el programa *Job Corps*) y en América Latina (diferentes variedades del programa Jóvenes, implementadas en Argentina, Chile, Perú y Uruguay)[7].

En cuanto a los servicios de colocación, Betcherman *et al.* (2004) observan que estos muestran resultados mayoritariamente favorables para países desarrollados y en transición, tanto en lo referente al empleo como a los salarios. Por el contrario, los efectos no son tan favorables aparentemente en estos indicadores para los países latinoamericanos donde estos programas se han evaluado. Por ejemplo, en el caso de un estudio para la agencia de empleo brasileña (Sistema Nacional de Empleo, SINE) los resultados indican que el gran tamaño del sector informal en Brasil hace que los mecanismos formales de búsqueda de empleo no sean de utilidad para grandes grupos de la población trabajadora (Woltermann, 2002).

La evidencia acumulada en términos de programas de subsidios a las empresas registran efectos favorables en el empleo de los beneficiarios del programa, pero los beneficios desaparecen al terminar el subsidio (los trabajadores pierden el empleo o regresan a empleos peor remunerados). Mientras que en términos netos, los efectos pueden ser nulos porque efectos sustitución o desplazamiento pueden generar una pérdida de empleos entre grupos no beneficiarios del programa.

El único estudio de empleos subsidiados para América Latina, reseñado en el estudio de Betcherman *et al.* (2004), referido al programa Proempleo en Argentina, encuentra un efecto positivo sobre el empleo pero nulo en relación con los salarios (Galasso *et al.*, 2004). Por otro lado, los programas de empleo público suelen registrar efectos negativos en el empleo subsiguiente de los beneficiarios, tanto en países desarrollados como en países en transición. Cabe aclarar que el único programa de empleo público para países latinoamericanos en dicha revisión es el Plan Trabajar (Argentina), que arroja resultados ambiguos sobre empleo y salarios (Jalan y Ravallion, 2003).

En resumen, los estudios micro sobre el impacto de las políticas activas del mercado laboral en países desarrollados suelen coincidir en sus resultados. Los servicios de colocación de empleo son efectivos y económicos, los programas de entrenamiento tienen resultados mixtos, y los programas de empleo subsidiarios suelen tener efectos limitados. Los resultados de las pocas evaluaciones para América Latina indican algunas divergencias con respecto al consenso general, que vale la pena explorar. El Cuadro 5.8 resume las principales evaluaciones disponibles para cada tipo de política en la región. Algunas conclusiones generales se pueden derivar de la investigación disponible.

7 En el Reporte de Economía y Desarrollo 2006 se han documentado las experiencias de distintos programas de entrenamiento en la región y destacado la eficacia de aquellos focalizados en ciertos grupos (jóvenes y mujeres), dependiendo del tipo de entrenamiento y del tipo de servicios que los complementan (CAF, 2006).

Cuadro 5.8 Evaluaciones de políticas de mercado laboral para países seleccionados de América Latina

Tipo de políticas activas		País	Programa	Evaluación	Resultados
Servicios de colocación		Brasil	SINE	Woltermann (2002)	Efecto positivo sobre el empleo formal y efecto nulo sobre el empleo en general.
				FIPE/USP e IPEA (2000)	Efecto positivo sobre el empleo formal y efecto nulo sobre el empleo en general.
Empleos subsidiarios	Subsidios a empresas	Argentina	Proempleo	Galasso *et al.* (2004)	Efecto positivo sobre el empleo (principalmente a jóvenes y mujeres) y efecto nulo sobre salarios.
	Empleo de emergencia	Argentina	Trabajar	Jalan y Ravallion (2003)	Efecto positivo en los ingresos (mayor cuanto menor es el nivel de ingreso de la familia).
		Bolivia	PLANE	Landa y Lizárraga (2007)	Efecto positivo sobre el empleo (hombres y mujeres) y efecto positivo sobre los salarios (solo hombres).
		México	PET	Universidad de Colima (2002)	El 60% de los participantes superó la línea de pobreza.
Servicios de entrenamiento	Para desempleados	Colombia	SENA	Medina y Núñez (2005)	Efecto nulo sobre el empleo para entidades públicas, efecto positivo para entidades privadas (hombres), efecto positivo sobre el empleo solo en el largo plazo (mujeres) y efecto nulo sobre los salarios.
		México	Probecat/ SICAT/Becate	Revenga *et al.* (1994), STPS (1995), Wodon y Minowa (2001), Calderón–Madrid y Trejo (2002), Navarro–Lozano (2002), Aportela (2003), Delajara *et al.* (2006)	Efecto positivo sobre el empleo en el corto y mediano plazo (excepto en un estudio), efectos nulos sobre los salarios y efectos positivos para las mujeres y para el entrenamiento en el trabajo. El tamaño y la significación de los efectos varían según la metodología aplicada.
	Para jóvenes	Argentina	Programa Joven	Aedo y Núñez (2004)	Efecto positivo en el empleo (mujeres y jóvenes) y en los salarios (mujeres).
				Elías *et al.* (2004)	Efecto positivo en el empleo y los salarios (solo para empleo asalariado) y efecto reducido en empleo general.
				Alzúa y Brassiolo (2006)	Efecto nulo sobre el empleo, pero positivo sobre el empleo formal.
		Chile	Chile Joven	Santiago Consultores Asociados (1998)	Efecto positivo en el empleo formal, efecto positivo en los salarios (solo para cierto tipo de entrenamiento).
				Bravo y Contreras (2000)	Efecto positivo sobre el empleo (para programa de entrenamiento con incentivos monetarios especiales).
		Colombia	Jóvenes en Acción	Rosas–Shady (2006)	Efecto positivo en el empleo (especialmente entre jóvenes con mayor nivel educativo) y efecto positivo en los salarios entre hombres.
		Panamá	Programa de Capacitación de Jóvenes	Ibarrarán y Rosas–Shady (2006)	Efecto positivo en el empleo y los salarios solo entre mujeres.
		Perú	Pro–Joven	Díaz y Jaramillo (2006)	Efecto nulo sobre el empleo y efecto positivo sobre el empleo formal (especialmente entre mujeres).

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los servicios de colocación, los análisis se remiten al SINE de Brasil[8]. El SINE es una agencia del Ministerio del Trabajo de Brasil encargada de interactuar con las políticas públicas de entrenamiento, así como de proceder en el área de intermediación de mano de obra. En este sentido, el

8 En algunos casos, las evaluaciones de los sistemas de colocación están ocultas en evaluaciones de entrenamiento, especialmente en programas para jóvenes como Chile Joven, debido a que dichos programas ofrecen un servicio integrado que incluye no solo entrenamiento sino servicios de colocación y bolsas de trabajo. En este caso, el éxito de los programas depende de la interconexión entre distintos aspectos (entrenamiento, servicios de colocación y seguro de desempleo) para ofrecer un servicio completo y de calidad al beneficiario de la política social.

programa ofrece asistencia a desempleados en la búsqueda de empleos, administra el seguro de desempleo y mantiene estadísticas sobre el mercado de trabajo. Los estudios disponibles hasta el momento señalan que el programa no tiene efectos sobre la probabilidad de conseguir empleo en general, pero sí sobre la probabilidad de conseguir empleos formales (FIPE/USP e IPEA, 2000; Woltermann, 2002). También señalan que el alcance del programa es limitado porque la gran mayoría de los trabajadores obtienen su trabajo por otros medios (p.e., referencias familiares, contacto con empleadores).

Los programas de empleos de emergencia han sido más comunes en la región, especialmente, durante la década de los ochenta y principios de los noventa. A modo de ejemplo, se puede mencionar al Programa de Empleo Temporal (PET) en México, el Plan Trabajar y el Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH) en Argentina, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay, el Plan Nacional de Empleos de Emergencia (PLANE) en Bolivia y los Planes de Empleo Directo en Chile.

Al respecto, existen al menos evaluaciones para dos programas distintos en dos países de la región: el Plan Trabajar en Argentina y el PLANE en Bolivia. El estudio de evaluación disponible para el primero de ellos encuentra que el programa estuvo adecuadamente focalizado y que incrementó de manera significativa los ingresos de los trabajadores más pobres (Jalan y Ravallion, 2003). Mientras que para el PLANE, una evaluación identifica un efecto positivo del programa sobre el empleo posterior de todos los que participaron, y un efecto positivo en los salarios, pero solo para los hombres (Landa y Lizárraga, 2007). Por último, si bien no se refiere a los impactos directos en términos de salarios y empleo, una evaluación de la Universidad de Colima (2002) sobre el PET en México señala que dicho programa logró que un 60% de sus beneficiarios salieran de la pobreza durante su operación.

También se pueden contar varias experiencias de programas de entrenamiento laboral en la región, siendo estos los que han sido evaluados con mayor frecuencia. Un ejemplo es el programa Probecat-SICAT-Becate de México, que cuenta con al menos siete evaluaciones con distintas metodologías y para diferentes períodos. La conclusión principal que se puede derivar de sus evaluaciones es similar a la que se obtiene de resúmenes para otras regiones del mundo: los resultados son mixtos.

En efecto, la mayoría de las evaluaciones realizadas en la región registran efectos positivos sobre el empleo solo entre algunos grupos de personas (usualmente, jóvenes y mujeres adultas) y con ciertas características (entrenamiento en el trabajo). Por otra parte, la mayoría de las evaluaciones no encuentran efectos significativos sobre los salarios. En el caso específico del entrenamiento para jóvenes, las evaluaciones suelen arrojar resultados positivos tanto en empleo como en salarios, lo cual resulta distinto de lo observado en los países desarrollados (ver Recuadro 5.2).

Los cinco programas evaluados: Programa Joven en Argentina, Chile Joven en Chile, Jóvenes en Acción en Colombia, Programa de Capacitación de Jóvenes en Panamá y Pro-Joven en Perú gozan de cierta reputación, ya que no son solo programas de entrenamiento, sino que incluyen un conjunto de servicios de apoyo que inducen a un mayor éxito laboral entre sus beneficiarios.

Regulaciones e instituciones

Como se ha dicho al comienzo de la sección, los gobiernos también pueden intervenir en los mercados laborales a través de regulaciones o instituciones que reglamenten su funcionamiento. Entre ellas se encuentran las políticas pasivas o de seguridad social, las regulaciones al empleo y las relaciones industriales.

Las políticas pasivas o de seguridad social consisten en acciones gubernamentales que buscan mejorar la seguridad y equidad en el mercado de trabajo protegiendo el nivel de vida de los trabajadores enfrentados a distintas contingencias que les hacen perder el empleo. En particular, se incluye dentro de estas políticas a los seguros de desempleo. Pueden considerarse también como políticas pasivas a los seguros de pensiones (tratados con profundidad en el capítulo 8), y a los seguros contra invalidez y accidentes laborales, puesto que protegen el nivel de vida de los que se retiran del mercado de trabajo, permanente o temporalmente, por razones de edad o salud.

Recuadro 5.2 Programas para jóvenes: *Job Corps* y Jóvenes

Los programas de entrenamiento para jóvenes en América (*Job Corps* en Estados Unidos y Jóvenes en varios países latinoamericanos) han gozado recientemente de evaluaciones favorables (Betcherman *et al.*, 2004). Este resultado contrasta con evaluaciones sobre programas de entrenamiento para jóvenes realizadas para otras regiones en las cuales los programas se muestran inefectivos. La diferencia de estos programas reside en su grado de integralidad.

En efecto, *Job Corps* es un programa focalizado en jóvenes en situación de pobreza o vulnerabilidad que ofrece entrenamiento vocacional así como también instrucción académica y otros servicios sociales. El programa Chile Joven fue introducido en 1990 y desde entonces, debido a sus favorables evaluaciones, ha sido adoptado con variantes en Argentina, Colombia, Panamá y Perú.

Estos programas también se focalizan en jóvenes marginados, proveyéndoles entrenamiento, pasantías laborales, apoyo psicológico, orientación vocacional y servicios de búsqueda de empleo. Incluyen, además, una serie de características organizativas especiales. Por una parte, cuentan con la participación del Estado, el sector privado y la sociedad civil, quienes coordinadamente diseñan, desarrollan e implementan el programa. Además, suelen ser muy flexibles, permitiendo la adaptación de los cursos y programas a las necesidades de la región o comunidad en la cual se adoptan.

La duración de los programas suele ser de seis a ocho meses, y su financiamiento es asumido, principalmente, por los gobiernos centrales. Una preocupación generalizada sobre estos programas es que no se conoce su costo efectividad aunque, dada su complejidad, se sospecha que no sean muy costo efectivos en cuanto a resultados sobre empleo y salarios.

Fuente: elaboración propia con base en Betcherman *et al.* (2004).

Este conjunto de políticas tiene su justificación ante la existencia de asimetrías de información. Estas surgen cuando el demandante o el oferente carecen de alguna información sobre las características del bien o servicio que están contratando. Cuando tal es el caso, los contratos no se realizan o se hacen en menores cantidades de lo que sería el óptimo social. Un ejemplo de esta falla en el mercado de trabajo es el seguro de desempleo. Una empresa privada de seguros que ofreciese pólizas contra el desempleo se vería muy solicitada por aquellos trabajadores que saben que tienen una mayor probabilidad de perder sus empleos. Esto la induciría a incrementar el precio de las pólizas lo que, a su vez, la llevaría a recibir solicitudes de pólizas por parte de los trabajadores más riesgosos. En esta situación, solo trabajadores con salarios elevados y mucha aversión al riesgo, o trabajadores muy riesgosos, comprarían pólizas, lo cual dejaría fuera del servicio de aseguramiento a la mayoría de la población trabajadora.

Además de las políticas pasivas o de seguridad social, los países suelen contar con un conjunto de normas y leyes que regulan los contratos laborales. Dichas regulaciones pueden clasificarse en dos grupos: aquellas referidas a un contrato de trabajo en particular (regulaciones al empleo), y aquellas referidas a las relaciones entre trabajadores y empleadores a través de contratos colectivos (relaciones industriales).

Dentro del primer grupo se encuentran tres normas básicas: el salario mínimo, la protección al empleo (tiempo de preaviso antes del despido, compensación por antigüedad e indemnización por despido injustificado) y las condiciones de trabajo (normas sobre trabajo infantil y juvenil, permisos prenatales, vacaciones, horas extra y contratos a tiempo parcial). Dentro del segundo grupo se encuentran las normas de organización sindical y los mecanismos de contratación y negociación colectiva.

Este tipo de intervenciones tiene su origen en la evolución histórica de cada país y en la interacción de las distintas fuerzas políticas y sociales que lo componen. No obstante, resulta difícil determinar si la presencia de ciertas instituciones es la causa o la consecuencia de que el mercado de trabajo funcione de cierta manera. Por ejemplo, existe evidencia de que el nivel y duración del desempleo son muy elevados en países en los cuales existen seguros de desempleo generosos. Podría argumentarse que el seguro es el causante de tanto desempleo, pero también se puede aducir que si la estructura económica del país es proclive a mucha inestabilidad en el empleo, los trabajadores presionarán políticamente por el establecimiento de seguros que los protejan adecuadamente.

En algunos casos se argumenta que los países más ricos tienden a tener regulaciones menos restrictivas que los más pobres pero que, por otro lado, ofrecen sistemas de seguridad social más generosos. Sin embargo, existe evidencia de que las regulaciones están menos asociadas al nivel de desarrollo de la economía que al origen de su sistema legal. Por el contrario, aquellos países cuyo sistema legal se deriva del Código Civil francés, en contraposición al *common law* anglosajón, tienden a establecer más regulaciones en los contratos en general, y en los contratos laborales en particular (Botero *et al.*, 2004)[9].

En todo caso, independientemente de su origen, las regulaciones e instituciones en el mercado laboral suelen tener, a grandes rasgos, dos propósitos fundamentales. Por una parte, evitar un descenso de los salarios a niveles que no garanticen un nivel de vida satisfactorio para los trabajadores. Por otro lado, evitar la inestabilidad que acompaña las relaciones laborales debido a las fluctuaciones naturales de la actividad económica. Las regulaciones en materia de salarios mínimos, contratación colectiva y derechos sindicales suelen, en general, perseguir el primer objetivo, mientras que las regulaciones en materia de protección del empleo (tales como las compensaciones por cesantía) y en materia de condiciones de trabajo (tales como la regulación de la jornada laboral) atienden al segundo. Se puede decir, entonces, que las regulaciones e instituciones mencionadas son también parte de la política social porque persiguen evitar un descenso del nivel de vida de los trabajadores, bien sea debido a salarios insuficientes o inestables.

No obstante, la preocupación que despiertan estas intervenciones estatales en materia de regulación laboral es que no necesariamente conducen a un incremento de la producción total de la economía o del empleo total. Por ejemplo, dado que la demanda de trabajo tiene una relación negativa con el salario, un incremento de salarios mínimos o una contratación colectiva que incrementa los salarios de la población sindicalizada (o de toda la población trabajadora) debe reducir necesariamente el empleo total. Sin embargo, dicha reducción de empleo también viene acompañada de salarios mayores para todos los trabajadores que se mantienen con empleo. La remuneración total a dichos trabajadores puede ser, en ciertos casos, superior a la que se obtendría si se mantuviesen los salarios de equilibrio, por lo que podría alcanzar para compensar a aquellos que no consiguen empleo a través de una redistribución con transferencias intrafamiliares o con impuestos[10]. Este dilema entre creación de empleo y redistribución de los salarios siempre está implícito en el debate sobre el comportamiento del mercado laboral.

De manera similar, se argumenta que las medidas de protección al empleo, a través de un encarecimiento de los despidos, desincentivan con antelación la contratación de nuevos trabajadores. En efecto, un aumento de los costos de despido, asumiendo que los salarios iniciales no pueden reducirse, incrementa el valor esperado de los costos totales de la empresa, lo que podría inducir a demandar menores cantidades de empleo. Al igual que en el caso anterior, los trabajadores disfrutan de un salario promedio superior (en valor esperado y en valor presente) y podrían compensar a los que no tienen empleo. Pero además, dado el encarecimiento relativo de cada despido, las empresas preferirán adoptar cambios en las horas trabajadas que en el número de trabajadores contratados, lo que induce a una menor rotación de personal y a una mayor estabilidad en el empleo para quienes tienen empleo.

Estos dos casos suponen que el mercado está integrado o que la oferta laboral no reacciona a la introducción de estas políticas o regulaciones. Si el mercado no está integrado, la reducción del empleo podría no producirse, antes bien, se generaría un desplazamiento de este desde el sector cubierto por la regulación hacia aquel no cubierto. En este caso, el empleo total no se vería afectado, pero se produciría un dualismo creciente entre trabajadores cubiertos y no cubiertos por las regulaciones (formales e informales). En cambio, si la oferta laboral reaccionase favorablemente a las políticas o regulaciones (es decir, si una mayor cantidad de personas estuviese dispuesta a trabajar bajo estas

9 Otras hipótesis sobre el origen de las regulaciones laborales, tales como la prevalencia de partidos de izquierda en el poder o la eficiencia de las regulaciones según las condiciones particulares de cada economía, son rechazadas por la evidencia empírica disponible (Botero *et al.*, 2004).

10 Esto depende de la elasticidad de la demanda de trabajo. Bajo ciertas condiciones existe un nivel de empleo y salario que maximiza el total de las remuneraciones cobradas por los trabajadores.

nuevas condiciones), entonces el efecto sobre el empleo podría ser nulo.

Los argumentos anteriores están expresados en términos de modelos estáticos o de equilibrio parcial, pero las intervenciones en el mercado de trabajo también pueden generar problemas en la dinámica del mercado y en su equilibrio general. Por ejemplo, las regulaciones en materia de despidos y estabilidad laboral persiguen reducir la rotación de personal. Sin embargo, dicha baja rotación puede ser contraproducente si disminuye la movilidad de trabajadores desde sectores de productividad decreciente hacia sectores de productividad creciente, lo cual afecta la eficiencia dinámica del mercado laboral. Es decir, las regulaciones que promueven la estabilidad laboral podrían ser contraproducentes para el incremento de la productividad en la economía.

Por otro lado, las políticas o regulaciones que inciden solo sobre ciertos grupos de trabajadores (p.e., los permisos prenatales para las madres o los salarios subsidiados para trabajadores jóvenes) pueden inducir a que las empresas sustituyan a unos trabajadores por otros, distorsionando posiblemente la asignación eficiente de recursos. Esta reasignación podría conducir a que unos trabajadores sustituyan a otros y el empleo total no se vea afectado (lo que se conoce como efecto sustitución), o a que unas empresas que tienen ciertos trabajadores sustituyan a otras en el mercado (efecto desplazamiento), o a que algunas empresas contraten con ciertas ventajas a algunos trabajadores que habrían contratado de todas maneras, aun cuando la legislación no hubiese intervenido (conocido en la literatura como efecto "peso muerto").

Los países de la región muestran niveles muy diversos en términos de regulaciones laborales, debido a sus diferencias económicas, sociales e históricas. Recientemente, se han desarrollado varias metodologías para estudiar la influencia de las regulaciones sobre el empleo, el desempleo y otras variables económicas de interés. A continuación, se presentan los resultados de tres metodologías diversas aplicadas en la región.

El Cuadro 5.9 (ver p. 154) muestra diversos índices de regulaciones en el mercado laboral, todos extraídos de Botero *et al.* (2004)[11]. Según estos índices, los países latinoamericanos muestran un nivel elevado de regulación en materia de protección al empleo similar o superior al de los países de la Unión Europea, que ya de por sí se distinguen por su alta protección al empleo. En cambio, en materia de relaciones industriales, existe mayor heterogeneidad. Mientras Argentina, Brasil y Perú registran un alto nivel de regulación en materia de negociación colectiva –similar o superior al de países líderes en esta categoría (a saber, Alemania, Francia, Italia y España)–, Bolivia, Chile y la República Bolivariana de Venezuela registran mucha menor incidencia de esta forma de intervención (aunque no tan baja como en Canadá, Estados Unidos y Reino Unido). Finalmente, el índice de seguridad social suele ser menor en América Latina (con excepción de Argentina, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela) que en los países de la OCDE.

Cada uno de los índices de Botero *et al.* (2004) está compuesto, a su vez, por otros subíndices, lo que permite identificar mejor el origen de las diferencias entre países. El índice de protección al empleo se subdivide en: i) un índice que mide la flexibilidad de contratos alternativos (tiempo parcial, tiempo definido), ii) un índice que mide las condiciones de empleo (salarios mínimos, vacaciones) y, iii) un índice que mide la estabilidad en el empleo (preaviso, antigüedad, cesantía). En este caso, lo que distingue a los países latinoamericanos (con la excepción de Argentina y Chile) son los altos índices de regulación con relación a la estabilidad en el empleo, los cuales son superiores a cualquiera de los demás países presentados en el cuadro. Respecto de los contratos alternativos y condiciones de empleo, la región no es sistemáticamente distinta.

El índice de relaciones industriales se subdivide en: i) un subíndice de negociación colectiva (sindicatos, contratos colectivos), ii) un subíndice de cogestión laboral y, iii) un subíndice sobre conflictos colectivos (huelgas, arbitraje). En este caso, países como Colombia, Ecuador y Perú tienen una menor cogestión laboral que la mayoría de los países de la muestra pero, al mismo tiempo, países como México muestran lo contrario. Por lo que toca a conflictos colectivos, casi todos los países latinoa-

11 La elaboración de estos índices se explica detalladamente en Botero *et al.* (2004).

Cuadro 5.9 Índices de regulaciones laborales para países seleccionados

País	Protección al empleo[a/]	Negociación colectiva[b/]	Seguridad social[c/]
Argentina	1,55	1,94	2,15
Bolivia	1,82	1,11	1,11
Brasil	2,40	1,86	1,65
Chile	1,56	1,18	1,98
Colombia	1,99	1,81	2,30
Ecuador	1,86	1,61	1,90
México	2,01	1,61	1,52
Perú	1,67	2,29	1,24
Venezuela, RB	2,32	1,46	2,11
Canadá	1,22	0,33	2,33
EEUU	0,92	0,36	1,90
Alemania	1,57	1,76	–
España	2,18	2,12	2,30
Finlandia	1,73	0,94	2,43
Francia	1,59	2,13	2,29
Italia	1,51	2,03	2,26
Noruega	1,29	2,14	2,50
Reino Unido	1,02	0,25	2,06
Suecia	1,05	1,43	2,61
China	1,62	1,40	2,24
India	1,30	1,08	1,20
Indonesia	1,75	0,79	0,53
Japón	1,42	1,53	1,97

[a/] Toma en cuenta la existencia de contratos de tiempo parcial, los costos de las horas extras y los costos y procedimientos legales para el despido.

[b/] Toma en cuenta los derechos de sindicalización y huelga.

[c/] Toma en cuenta los años y las tasas de aporte exigidos para las pensiones de retiro, invalidez y muerte, los beneficios por enfermedad y los seguros de desempleo.

Fuente: elaboración propia con base en Botero *et al.* (2004).

mericanos (excepto Argentina y Chile) tienen una legislación más protectora de los trabajadores en caso de conflicto colectivo que en el resto de la selección.

Finalmente, el índice sobre seguridad social está también constituido por tres subíndices: i) beneficios por pensiones y viudez, ii) beneficios por enfermedad y accidentes, y iii) beneficios por desempleo. La diferencia de la región con respecto a los países industrializados escogidos se fundamenta en los menores niveles en cuanto a la protección frente al desempleo. En efecto, varios países de la región no cuentan con seguro de desempleo (Bolivia, México y Perú) y los beneficios de algunos países que cuentan con alguna forma de protección al desempleo (como Brasil y la República Bolivariana de Venezuela) son inferiores al resto de la muestra. Respecto de los otros dos subíndices, no hay una generalización que agrupe a la región, ya que algunos países muestran niveles muy elevados y otros niveles muy bajos.

Existen otros índices sobre el costo de las regulaciones laborales pero, a pesar de las diferentes metodologías de medición que se han desarrollado recientemente, se puede concluir en todos ellos que varios países de América Latina poseen regulaciones en

materia de protección al empleo –en particular, en cuanto a costos de despido– más generosas que la mayoría de los países industrializados[12]. Por otro lado, los países de la región cuentan con menor protección en materia de seguridad social, especialmente, en términos de seguro de desempleo (ver Recuadro 5.3).

Recuadro 5.3 Los seguros de desempleo en América Latina

La situación de la región en materia de políticas de riesgo de desempleo es distinta a la de los países desarrollados. Mientras la mayoría de los países de la región cuenta con sistemas de indemnización laboral ante despidos sin justificación, solo Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, México, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay cuentan con seguros de desempleo, y aun en estos casos, la cobertura efectiva por desempleo es reducida por aplicar únicamente a las relaciones laborales en el sector formal.

De hecho, en ninguno de estos países, la cobertura del seguro supera el 10% del total de desempleados, con un máximo de 8,7% de desocupados recibiendo beneficios del sistema de seguro en Uruguay (Bour *et al.*, 2007). Gran parte de estos seguros se financian con aportes de los trabajadores y empleadores por un monto equivalente a un porcentaje del salario (se requiere un mínimo número de aportes para ser elegible), con excepción de Argentina, al que solo contribuyen los empleadores; y Brasil y Uruguay, en donde el financiamiento proviene exclusivamente de las rentas generales (ver Cuadro 1). Con excepción de Ecuador y Chile, en el resto de los países estas cuentas son administradas exclusivamente por el sistema público de seguridad social.

Los seguros de desempleo difieren en su alcance en términos de monto y duración máxima. Por lo general, para enfrentar posibles desincentivos laborales, el sistema exige a los desocupados pruebas de búsqueda activa de trabajo (aunque en la práctica sea casi imposible determinar si un desempleado toma un trabajo en el sector informal) y los beneficios suelen decaer con el tiempo. De hecho, estudios previos han mostrado que un mayor monto y duración de los beneficios aumenta el tiempo en desempleo y reduce la oferta de otros miembros de la familia, mientras que confirman que la obtención de trabajo se da mayormente cuando está por expirar el beneficio. Asimismo, y para evitar problemas de riesgo moral, se requiere que el beneficiario haya cotizado previamente en el sistema, con requisitos mínimos de permanencia previa en régimen que varía entre 18 semanas en la República Bolivariana de Venezuela y dos años en Ecuador. En muchos casos, el seguro se complementa con políticas activas de capacitación y apoyo a la creación de empleos por cuenta propia. Por último, es una regla habitual que para recibir el beneficio, el trabajador tiene que haber sido despedido sin causa justa, tratando de evitar que el riesgo a asegurar esté bajo el control del asegurado.

Fuente: elaboración propia con base en Bour *et al.* (2007).

Cuadro 1 Seguros de desempleo en América Latina

País	Beneficios	Duración	Financiamiento
Argentina	50% de la mejor remuneración de los últimos seis meses	Depende del período de contribución, entre 2 y 12 meses	Empleador: 1% del salario
Brasil	50% del salario promedio de los últimos tres meses. Pago mínimo de un salario mínimo	Se paga después de 60 días de carencia durante cuatro meses	Impuestos generales
Chile	Beneficio de suma fija decreciente a lo largo del periodo de prestación	Depende del período de contribución, entre uno y cinco meses	Fondo Unificado de Desempleo
Ecuador	Suma fija de tres veces el salario promedio de los últimos 12 meses	Pago de única vez	Trabajador: 2% Empleador: 1%
Uruguay	50% del salario promedio de los últimos seis meses	Seis meses para quienes hayan trabajado al menos 12 meses	Impuestos generales
Venezuela, RB	60% del ingreso promedio de las últimas 50 semanas	18 semanas	Trabajador: 0,5% Empleador: 1,2%

Fuente: elaboración propia con base en Bour *et al.* (2007).

12 Otros índices pueden encontrarse en Heckman y Pagés (2004) y en Banco Mundial y CFI (2006).

Esta doble conclusión obedece a una razón: dichos países han optado por utilizar a las empresas empleadoras para proteger a los trabajadores ante la eventualidad del desempleo, en vez de desarrollar mecanismos de aseguramiento nacional. Este hecho se puede deber a la tradición legal de los países de la región, pero es también muestra de la debilidad institucional de los países en cuestión. La implementación y funcionamiento de un seguro de desempleo requiere de información pormenorizada de las características de los trabajadores. Requiere, además, de mecanismos administrativos de seguimiento y supervisión del esfuerzo de búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios. La presencia de un elevado sector informal y la desorganización burocrática que aquejan a los países de la región dificultan la creación por parte de los estados nacionales de un cabal seguro de desempleo. Sin embargo, el uso de elevadas compensaciones por despido no parece ser un sustituto conveniente.

Las regulaciones en materia de despido son un pobre sustituto de un seguro de desempleo bien implementado, por varias razones (Blanchard, 2004). En primer lugar, un pago único al final de una relación laboral no asegura contra la duración del desempleo, que puede ser muy largo o muy corto dependiendo de las características del trabajador y de la naturaleza del ciclo económico. En segundo lugar, los trabajadores asumen implícitamente el riesgo de quiebra por parte de la empresa. Aun cuando las prestaciones laborales suelen tener resguardo legal, una grave insolvencia de la empresa dejaría a los trabajadores sin protección al perder el empleo. En tercer lugar, no todas las empresas cuentan con igual capacidad para enfrentar riesgos de desempleo. Algunas empresas, por la propia naturaleza de sus negocios, tienen mayor rotación de personal que otras, pero todas están sujetas al mismo tipo de costos de despido. Asimismo, solo las empresas más grandes o más productivas tienen capacidad de financiar los pasivos contingentes que se generan por costos de terminación. Estos dos últimos aspectos explican, en parte, la presencia en la región de muchas empresas informales, y por lo tanto, de una enorme proporción del empleo que carece tanto de indemnización por despido (porque las empresas informales no lo pagan), como de seguro de desempleo (porque el Estado no lo ha organizado).

Cabe señalar, sin embargo, que existen al menos dos justificaciones para la escasez de seguros de desempleo en América Latina. Una de las principales trabas a la implementación de un sistema de seguro de desempleo es que el excesivo grado de informalidad laboral de los países de la región dificulta la administración de los beneficios, ya que resulta complicado y costoso monitorear que los aspirantes al beneficio estén efectivamente desempleados y no, trabajando en el sector informal. También es difícil que el sistema sea autofinanciado sin tener que recurrir a las arcas públicas, puesto que no es fácil exigir contribuciones a empresas con escasos márgenes para incrementar los costos laborales, o a un amplio segmento de la población que percibe ingresos cercanos al salario mínimo y enfrenta un mayor riesgo relativo a caer en el desempleo.

Ante la alta informalidad laboral y los problemas de autofinanciamiento se ha planteado la interrogante acerca de si es conveniente contar con un subsidio de desempleo en vez de un seguro. Un subsidio de desempleo tendría una característica de programa asistencial, puesto que consistiría en una suma monetaria fija financiada por rentas generales, focalizado únicamente en individuos de menores ingresos que caigan en desempleo, y condicionado a la búsqueda de empleo.

Ahora bien, es de esperar que este esquema genere problemas de incentivos similares a los seguros y que, además, sea fiscalmente oneroso, de alta demanda en términos de recursos administrativos de monitoreo y control, y con una mayor predisposición al fraude de no condicionar los beneficios a una trayectoria laboral estable (p.e., a la tenencia de un empleo formal previo).

Otra alternativa al sistema de seguro de desempleo es la del establecimiento obligatorio de cuentas de ahorro, mediante el cual los empleadores y trabajadores deben ahorrar para contingencias de desempleo futuras en cuentas administradas, presumiblemente, por entidades privadas. El primer antecedente en la región de este tipo es el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio en Brasil, creado en 1967, que consiste en un sistema de cuentas individuales de ahorro del cual los trabajadores pueden extraer fondos en períodos de desempleo y usar el remanente como pensión de vejez.

La República Bolivariana de Venezuela posee un mecanismo de cuentas individuales desde 1997, de las cuales el trabajador puede disponer en caso de cese de la relación laboral, cualquiera sea el motivo. Como ambos países también cuentan con seguros de desempleo, este sistema de capitalización es de carácter voluntario y complementario. Chile y Ecuador también han incorporado recientemente (en 2002 y 2001, respectivamente) esquemas de cuentas individuales obligatorios para todos los trabajadores que inicien una nueva relación laboral, coexistiendo en la transición con sus respectivos seguros de desempleo.

Colombia y Perú, si bien no cuentan con un seguro de desempleo, poseen sistemas de cuentas individuales, que en el caso de Colombia funcionan en reemplazo del esquema de indemnizaciones. A excepción de Chile, donde el trabajador realiza aportes en su cuenta de ahorro, el financiamiento proviene de contribuciones a cargo del empleador en el resto de los países con este sistema.

La presencia de múltiples regulaciones en el mercado de trabajo ha estimulado una enorme literatura sobre sus efectos en el empleo, el desempleo, los salarios y otras variables de interés. Dicha literatura se concentra en los países de la OCDE pero, recientemente, se han realizado algunos estudios que arrojan luz sobre los efectos en países de la región.

La literatura reciente ha investigado los efectos de las regulaciones al empleo sobre las tasas de empleo, de desempleo, de autoempleo (que para la región se aproxima al empleo informal), de desempleo juvenil y de duración del desempleo. Los resultados más persistentes son los referidos al impacto sobre la tasa de desempleo: casi todos los trabajos recientes que han atendido el tema encuentran un efecto positivo de estas regulaciones sobre la tasa de desempleo (Blanchard y Wolfers, 2000; Heckman y Pagés, 2004; Botero *et al.*, 2004; Di Tella y MacCulloch, 2005; Nickell *et al.*, 2005)[13].

Es decir, aquellos países que tienen regulaciones más restrictivas en materia de protección al empleo y condiciones de trabajo suelen contar también con mayores tasas de desempleo. Esta conclusión se encuentra también en relación al tamaño del autoempleo (Botero *et al.*, 2004), la duración del desempleo (Pagés, 2004; Di Tella y MacCulloch, 2005) y las tasas de desempleo juvenil (Botero *et al.*, 2004), todos los cuales suelen ser mayores en países con una mejor protección al empleo. Finalmente, no hay consenso acerca del efecto de estas regulaciones sobre la tasa de empleo[14].

Mención aparte merecen las regulaciones sobre los salarios mínimos. Estos pueden ser un instrumento importante en la lucha contra la pobreza, pero su efectividad depende críticamente del efecto que tengan sobre el empleo (Cunningham, 2007). Como se ha remarcado, si bien los salarios mínimos aumentan los salarios de los trabajadores de menor remuneración, también podrían disminuir sus probabilidades de empleo y, por lo tanto, el efecto neto va a depender del tamaño relativo de cada uno de estos dos efectos. A su vez, la magnitud del efecto desfavorable sobre el empleo va a depender del nivel en que se establezcan los salarios mínimos, por lo que debe evitarse que este sea tan alto como para afectar el empleo de los trabajadores que pretende proteger.

El efecto neto de los salarios mínimos sobre el empleo, el desempleo y los salarios ha sido objeto de un intenso debate en el mundo académico, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. Mientras Card y Kruger (1995) reportan no encontrar evidencia de que los salarios mínimos afecten el empleo o el desempleo, Neumark y Wascher (1992) insisten en los efectos negativos que tienen sobre el empleo y sus débiles efectos redistributivos.

Para América Latina existe también una abundante literatura. Maloney y Núñez (2004), y Kristensen y Cunningham (2006) coinciden en señalar la importancia del salario mínimo como elemento coordinador de los salarios de toda la economía, afectando tanto al sector formal como al informal, favoreciendo a los trabajadores menos calificados y reduciendo la dispersión de los salarios.

13 Por el contrario, Pagés (2004) encuentra un efecto negativo de las regulaciones en materia de protección al empleo sobre la tasa de desempleo, y Bertola (2005) encuentra un efecto ambiguo.

14 En cuanto al efecto de las protecciones al empleo sobre la tasa de empleo, Heckman y Pagés (2004) encuentran un efecto positivo; Di Tella y MacCulloch (2005), un efecto negativo; y Pagés (2004) y Bertola (2005), un efecto ambiguo.

Por el contrario, Neumark *et al.* (2006) no encuentran efecto distributivo alguno del salario mínimo en Brasil, pero sí un efecto negativo sobre el empleo. Lemos (2004) también encuentra efectos desfavorables sobre el empleo en Brasil pero, en contraste, sí encuentra efectos de compresión en la distribución de salarios tanto en el sector formal como en el informal. Conclusiones similares alcanzan Gindling y Terrel (2007) para Costa Rica, y Grimshaw y Miozzo (2003) para Colombia y México.

En cuanto a los efectos de las regulaciones en materia de relaciones industriales, esta área goza de menos estudios que las anteriores, por lo que los resultados son menos contundentes. Algunos autores señalan que una regulación muy estricta en materia de protección sindical aumenta el desempleo, pero que la presencia de coordinación salarial a través de mecanismos de negociación colectiva moderan y contrapesan este efecto (Blanchard y Wolfers, 2000; Botero *et al.*, 2004; Nickell *et al.*, 2005). Por otra parte, se ha encontrado también un efecto positivo de las regulaciones en materia de relaciones industriales sobre el desempleo juvenil y sobre el autoempleo (Botero *et al.*, 2004).

Finalmente, una serie de estudios han analizado los efectos de las regulaciones en materia de seguridad social, principalmente seguros de desempleo, en América Latina. Nuevamente, se observa un acuerdo entre los distintos investigadores al encontrar un efecto positivo de este tipo de regulaciones sobre la tasa de desempleo (Blanchard y Wolfers, 2000; Heckman y Pagés, 2004; Botero *et al.*, 2004; Pagés, 2004; Nickell *et al.*, 2005) y negativo sobre la tasa de empleo (Heckman y Pagés, 2004; Pagés, 2004; Di Tella y MacCulloch, 2005). Por el contrario, los resultados de los efectos sobre el autoempleo y sobre la duración del desempleo no son unánimes[15].

Por último, el Cuadro 5.10 presenta un resumen de los estudios nacionales que se han realizado recientemente en América Latina sobre el impacto en el empleo de la legislación laboral en materia de indemnizaciones por despido. Estos diferentes estudios –que utilizan distintas metodologías y aprovechan reformas legales realizadas en algunos países o variaciones dentro de un mismo país– muestran una evidencia bastante consistente en cuanto a dos aspectos.

Casi todos los países estudiados muestran que una disminución en los costos de despido incrementa la rotación de personal, pero no necesariamente aumenta el empleo total. La experiencia de algunos países muestra que elevados costos de despido tienen un efecto desfavorable en la demanda de empleo (Perú); otros no registran dicho efecto (Brasil); y otros, solo para grupos específicos (mujeres y jóvenes en Chile).

La flexibilización de los contratos laborales (principalmente, empleos temporales) parece conducir a un aumento en la proporción de este tipo de empleos dentro del empleo total (al menos en Argentina y Perú, aunque no parece ser el caso en Brasil). Esta evidencia concuerda con los comentarios hechos anteriormente, que señalan la inconveniencia de contar con elevados costos de despido en términos de creación de empleos, y con la necesidad de sustituirlos solo si se cuenta con seguros eficaces de desempleo que protejan a los trabajadores de la inestabilidad laboral.

Los resultados expuestos permiten adelantar dos conclusiones generales. En primer lugar, existe mucha evidencia que comprueba que, tanto las regulaciones en cuanto a protección al empleo como las prestaciones de seguridad social (en particular, el seguro de desempleo) incrementan el desempleo general, y pueden también aumentar el autoempleo, la duración del desempleo y el desempleo juvenil. Esta conclusión no debe llevar a pensar que ambas regulaciones son equivalentes.

Como se explicara anteriormente, los costos de despido son un pobre sustituto de un cabal seguro de desempleo. En segundo lugar, las regulaciones que favorecen la negociación colectiva y la organización sindical tienen efectos ambiguos, ya que si bien cabe esperar que los sindicatos poderosos

15 Sobre el tamaño del autoempleo, Botero *et al.* (2004) encuentran un efecto positivo de las regulaciones en materia de seguridad social, mientras que Pagés (2004) concluye lo opuesto (efecto negativo). Sobre la duración del desempleo, Pagés (2004) encuentra que dichas regulaciones incrementan el tiempo en desempleo, mientras que Di Tella y MacCulloch (2005) encuentran efectos ambiguos en dicha variable.

Cuadro 5.10 Resultados de estudios nacionales sobre costos de despido para países seleccionados de América Latina

País	Regulación	Autores	Resultados
Argentina	Reforma 1995–1998: flexibilización de contratos	Hopenhayn (2004)	Aumento en la rotación del personal
		Marshall (2004)	Aumento en trabajadores con contrato temporal y en trabajadores informales
	Costos de despido	Mondino y Montoya (2004)	Caída en el empleo
Brasil	Reforma constitucional: aumentos en contribuciones patronales por costos de despido	Paes de Barros y Corseuil (2004)	No hay efecto sobre empleo. Efecto de reducción en la rotación del personal
	Reforma en legislación que facilita los empleos temporales	Marshall (2004)	No hay efecto en porcentaje de temporales o en duración del desempleo
Colombia	Reforma laboral de 1990: flexibilización del uso de contratos temporales, incremento en los costos por cesantía y creación de un fondo de compensación por desempleo	Kugler (2004)	Aumento de la rotación del personal y disminución en la duración del desempleo
		Eslava *et al.* (2005)	Aumento en la rotación del personal y leve aumento en productividad
Chile	Variación en la legislación entre 1960 y 1998	Montenegro y Pagés (2004)	Aumento en protección al empleo, disminución en las tasas de empleo de mujeres, jóvenes y trabajadores menos calificados
Perú	Reformas de los noventa: flexibilización en el uso de contratos temporales y reducción en los costos por despido	MacIsaac y Rama (2001)	Disminución de oscilaciones en el consumo por pagos por cesantía
		Saavedra y Torero (2004)	Mayor demanda de trabajo, pero mayor rotación de personal
México	Costos de despido	Montes–Rojas y Santamaría (2007)	Caída en el empleo (en el largo plazo)

Fuente: elaboración propia.

puedan ser contraproducentes en lo referente a la generación de empleos, también existe evidencia de que la coordinación salarial puede ser favorable para moderar alzas indiscriminadas de salario y generar mayor empleo.

El principal inconveniente de la evidencia reseñada es que sus resultados dependen de la heterogeneidad entre los países y que los índices utilizados en cada estudio pueden tener diferencias o solapamientos que dificultan la comparabilidad entre ellos. Ambos factores pueden hacer que las conclusiones sean dudosas, metodológicamente hablando, o que no sean replicables entre países o períodos. Las variaciones en el marco regulatorio de unos países así como la variabilidad en las condiciones de cada país son las que permiten identificar estadísticamente los efectos arriba mencionados. No obstante, algunos investigadores argumentan que no se puede garantizar que los cambios en la legislación de un país específico conduzcan a modificaciones en su mercado laboral. En este sentido, se destaca la importancia de utilizar estudios nacionales que identifiquen el impacto de experiencias particulares de cambios en la regulación.

Conclusiones y recomendaciones de política

El desempeño de los mercados laborales en la mayoría de los países latinoamericanos es muy deficiente. En varios de estos países se observan elevadas tasas de desempleo (superiores al 10% en Argentina, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela) junto con altos porcentajes de desempleo de larga duración (en esos tres países más del 30% de los desempleados llevan más de seis meses en esa situación). La elevada creación anual de empleos (superior al 2% anual promedio en toda la región) incluye un enorme sector informal que

representa entre 30% y 70% del empleo total de cada país. Estos empleos informales, además de carecer de cobertura institucional o de aseguramiento contra riesgos inherentes a la actividad laboral, suelen ser de baja productividad debido al insuficiente capital físico y humano. Este fenómeno, a su vez, implica que casi todos los países de la región (con excepción de Chile y Colombia) muestren un magro incremento de la productividad laboral, lo que viene acompañado de salarios reales estancados y altos porcentajes de población trabajadora con salarios muy bajos.

En general, los mercados de la región no proporcionan eficiencia estática, dinámica o de seguridad. Por esta razón, América Latina muestra avances muy escasos en cuanto a la reducción de la pobreza, la desigualdad o la vulnerabilidad de las familias. Los mercados laborales no contribuyen adecuadamente a su movilidad social y económica. Por el contrario, la falta de empleos abundantes y productivos, y la cobertura parcial de sus mecanismos de aseguramiento, imposibilitan que el trabajo sea un medio de ascenso social en la mayor parte de la región.

Esta realidad ha conducido a la introducción de diversas formas de intervención estatal en el mercado laboral. La extensa investigación ya disponible, para América Latina y otras regiones del mundo, permite avanzar acerca de algunas conclusiones sobre el efecto de estas intervenciones. En cuanto a las diversas regulaciones que rodean los contratos laborales y las medidas relacionadas con la protección del empleo (en particular los costos de despido) son las que han recibido la mayor atención por parte de los analistas.

Los diversos estudios realizados coinciden en que un incremento de dichas regulaciones está asociado a mayores niveles de desempleo general, juvenil y femenino, así como a mayores porcentajes de autoempleo, aunque no existe consenso en lo que se refiere a su efecto sobre la tasa de creación de empleo. Los procesos de desregulación en este ámbito han mostrado que una reducción en las restricciones asociadas a estas normas está acompañada de una mayor rotación de personal (Colombia) y de aumentos en la demanda de trabajo (México y Perú), aunque también de un incremento de la precarización laboral (Argentina).

La evidencia, por lo tanto, muestra que este tipo de regulaciones son, al menos en parte, causantes del alto nivel de desempleo y de la informalidad que aquejan a la región. Pero también evidencia que su desmantelamiento podría disminuir la calidad de los empleos sin necesariamente crear más. Adelantar o profundizar reformas en este sentido resolvería un problema pero crearía otro, sobre todo debido a la inexistencia de seguros de desempleo efectivos en la región.

Estos resultados conllevan a considerar una reforma integral que involucre una flexibilización de las normas en cuanto a protección del empleo junto con la creación de un seguro de desempleo efectivo, así como un servicio de colocación y supervisión que apoye los esfuerzos de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores.

Los mecanismos actuales de protección contra el desempleo (preaviso, justa causa y cesantía) son pobres sustitutos de un seguro de desempleo cabal. No aseguran contra la duración del desempleo, cargan el riesgo de insolvencia de la empresa sobre los trabajadores y no distribuyen riesgos entre distintos tipos de trabajadores y empresas.

Si bien los seguros de desempleo también están asociados con altos niveles de desempleo (la evidencia europea así lo indica), reformas recientes han indicado que una moderación de los beneficios, una mayor supervisión de los esfuerzos de búsqueda y la aplicación de primas diferentes para distintos tipos de individuos y empresas pueden moderar los efectos indeseados de la medida, y cumplir los objetivos de diversificación que todo seguro persigue.

Junto a la modificación de instituciones o regulaciones se deben también adoptar nuevos instrumentos para el mejoramiento de las condiciones laborales. El bajo gasto en este tipo de políticas, con respecto a otras partes del mundo, sugiere que este puede ser un ámbito que cabe expandir y desarrollar. La limitada evidencia empírica para América Latina en cuanto a agencias de colocación (existente solo para Brasil) encuentra que si bien el efecto de este tipo de políticas es favorable, se limita al mercado de trabajo formal dejando afuera a un sector mayoritario del empleo, quizás el más necesitado (el sector informal). En este sentido, parece necesario reforzar y

ampliar las funciones de estas agencias nacionales de colocación, incorporándolas, como se dijo antes, a la expansión del seguro de desempleo y vinculándolas a las políticas de entrenamiento.

Precisamente, las políticas de entrenamiento han mostrado resultados mixtos en los múltiples estudios que se han hecho. Dichas intervenciones concentran sus resultados favorables en programas focalizados en jóvenes o en mujeres, los cuales cuentan con entrenamiento en el trabajo, y ofrecen servicios de apoyo y seguimiento a los beneficiarios. Debido a que estos programas son costosos y sus efectos favorables suelen observarse a mediano o largo plazo, cabe recomendar que dichos programas se realicen con dedicados esfuerzos de focalización y apoyo solo para grupos específicos de la población.

Finalmente, los programas de empleo subsidiados y empleos de emergencia muestran efectos favorables, usualmente en el corto plazo, que desaparecen en cuanto el subsidio público se retira. Pueden ser útiles para atender situaciones transitorias en mercados laborales regionales o nacionales, pero no cabe utilizarlos como política que transforme el mercado de trabajo. En este sentido, estos programas pueden ser concebidos más como mecanismos de aseguramiento que como formas de incrementar la eficiencia estática y dinámica del mercado laboral. Debido a que, además, pueden tener diversos objetivos sociales se impone una cabal evaluación de los mismos para poder juzgar adecuadamente su pertinencia en cada caso.

Otra conclusión general, es que los problemas de fondo del mercado laboral de la región están asociados a la baja calidad de las instituciones que acompañan su funcionamiento. El enorme tamaño del sector informal está asociado tanto a la incapacidad de hacer cumplir las regulaciones existentes como a la baja calidad de las instituciones de salud y aseguramiento en la región. El uso de altos costos de despido pagados por las empresas es consecuencia de la incapacidad de los gobiernos de instrumentar un seguro de desempleo efectivo y darle el seguimiento y supervisión adecuados. El escaso éxito de algunos programas de entrenamiento en la región denuncia la baja calidad y cobertura de la educación media, que deja a muchos jóvenes sin mecanismos de inserción en el mercado laboral formal, condenándolos a empleos precarios y de baja productividad. El uso recurrente de salarios mínimos como política para aliviar la pobreza denota, por otro lado, la inexistencia o insuficiencia de programas de transferencias para familias pobres.

Con respecto a la informalidad laboral, algunos países han adoptado programas orientados a ofrecer servicios sociales a trabajadores del sector informal (p.e., el Seguro Popular en México) o programas de incentivos fiscales para las microempresas. Sin embargo, este mecanismo puede ser inconveniente porque incentiva aun más la informalización del mercado de trabajo, con lo cual menos trabajadores contribuirán al financiamiento de los servicios sociales (dificultando su sostenimiento a largo plazo); además añade un estamento más a las diferentes categorías de servicios sociales que se ofrecen. Una alternativa sería el replanteamiento del financiamiento de los servicios sociales, de tal manera que el acceso se haga homogéneo y aumente su calidad con la idea de incentivar la formalización de la mayor cantidad posible de trabajadores.

Adelantar reformas institucionales y políticas laborales será una solución a los severos problemas del mercado de trabajo en la región, solo si se hace persiguiendo una mejora sustancial en la cobertura y en la calidad de los servicios que acompañan la actividad de los trabajadores. Estas reformas, en políticas y en regulaciones, deben ser integrales, coherentes entre sí y evaluadas recurrentemente, para verificar su impacto en la movilidad social de los trabajadores y sus familias.

6

Acceso a agua y saneamiento de calidad

Acceso a agua y saneamiento de calidad

Introducción

Como fuera comentado en el capítulo 4, la falta de acceso a agua y saneamiento de calidad es uno de los obstáculos más importantes para mejorar el nivel de salud de las familias más pobres. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2002), los niveles inadecuados de acceso al agua, saneamiento e higiene causan entre el 4% y 8% de las enfermedades en los países en desarrollo, y el 90% de las enfermedades diarreicas. El acceso inadecuado al agua y saneamiento, junto con una higiene insuficiente, contribuyen a la transmisión de enfermedades a través de varios canales, tales como la ingesta de o el contacto con agua contaminada, la falta de agua suficiente para una higiene adecuada, los sistemas de agua mal gestionados y los vectores que proliferan en aguas estancadas.

Diversos estudios han mostrado que la mejora en la calidad del agua que consumen las poblaciones más pobres reduce la morbilidad y la mortalidad materna infantil (Leipziger *et al.*, 2003). Según el PNUD (2006), el agua limpia y los sistemas adecuados de saneamiento constituyen una de las formas de prevención más poderosa para reducir la mortalidad infantil. En el caso de la diarrea –una de las causas más importantes de muerte infantil– se estima que el acceso a sistemas de agua y saneamiento mejorados es tan importante como la inmunización en el proceso de erradicación de las enfermedades mortales. Esrey *et al.* (1991), revisando 49 estudios de caso de país, encuentran una reducción del 22% de los casos de mortalidad causada por diarrea debido a mejorías en el acceso al agua y saneamiento. El acceso a una mejor calidad de agua también muestra su impacto positivo en la atención del embarazo y del parto.

Asimismo, las mejoras en el acceso a servicios de agua y saneamiento de calidad también benefician la calidad de vida de los pobres a través de otras vías. Por ejemplo, la inversión en sistemas rurales de abastecimiento de agua potable tiene impactos profundos en la actividad económica y en la calidad de vida de los pobres, particularmente en los casos donde hay que hacer largos recorridos para recoger agua (Parker y Skytta, 2000). Estos ahorros de tiempo permiten aumentar el tiempo dedicado a otras actividades productivas, en particular, a la educación. Además, dado que son las mujeres y las niñas quienes más tiempo dedican a acarrear agua, la mejora en el acceso tiene también un efecto importante sobre la equidad de género.

Es evidente que el acceso a agua y saneamiento de calidad es una condición necesaria para la inclusión social y el logro de una vida digna. Además, el acceso de los segmentos más excluidos de la población a servicios de calidad permite reducir su vulnerabilidad y ampliar sus oportunidades de generación de ingresos. Finalmente, el acceso a agua y saneamiento de calidad facilita la movilidad social, superando barreras a la salud, e indirectamente, a la educación, a la búsqueda de empleo y a la equidad de género. Como se observa a lo largo de este libro, lograr la movilidad social de los segmentos más pobres de la población requiere enfrentar estos problemas de manera conjunta. Por estos motivos, las políticas públicas de expansión de servicios dirigidos específicamente a personas socialmente excluidas son fundamentales para lograr un desarrollo incluyente.

La cobertura de los servicios de agua y saneamiento en América Latina ha mejorado en las últimas décadas, aunque la situación de saneamiento ha quedado rezagada con respecto a la del agua. Se estima que en América Latina todavía 77 millones de habitantes –el 15% del total de la población– no tienen acceso a agua potable, y unos 103 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento (OPS, 2001). Como se notará en la siguiente sección, hay mucha variación a nivel de cobertura entre las zonas rurales y las zonas urbanas, y también en los niveles de ingreso de los usuarios.

Con la finalidad de maximizar los beneficios en términos de salud pública y de mejoras de la calidad de vida es importante implementar políticas de agua que tengan en cuenta la integralidad del

sistema. Lograr un servicio de calidad requiere integrar la provisión del agua, el saneamiento y el tratamiento de aguas residuales. Un sistema integrado, junto con una mayor educación en higiene asociada al agua, puede romper la ruta de transmisión de muchas enfermedades y mejorar notablemente el nivel de salud de la población.

No obstante los avances importantes en el área de agua y saneamiento en las últimas décadas, en este período se priorizó, sobre todo, extender la cobertura mediante la construcción de infraestructura, dejando en segundo plano los criterios de eficiencia y sostenibilidad en la provisión del servicio. En efecto, la poca prioridad acordada desde el gobierno, los objetivos imprecisos, las estructuras gerenciales pobres, un marco legal inadecuado, la falta de reguladores fuertes y competentes junto a una resistencia política a incrementar las tarifas han contribuido a la situación precaria del sector (Camdessus y Winpenny, 2003). Por esta razón, actualmente el mayor reto para la región es mejorar la gestión, a fin de lograr una provisión sostenible de servicios de calidad para todos.

Uno de los principales problemas del sector agua es la baja eficiencia económica y la falta de sostenibilidad financiera. Esto se debe, en parte, a la tensión entre la intención de garantizar el acceso al agua como un derecho humano fundamental, y el interés de tratarlo como un bien económico para asegurar el uso y suministro eficiente de un recurso escaso. Los países de la región se han comprometido a crear reformas institucionales para lograr una mejor eficiencia de servicios, obteniendo resultados mixtos. En particular, la institucionalidad de la provisión de los servicios de agua y saneamiento ha cambiado de manera importante en los últimos años. Adicionalmente, los procesos de descentralización y participación del sector privado, que han involucrado mucho los servicios públicos en algunos países de la región, también han afectado de manera considerable a este sector. Sin embargo, no todas las experiencias han sido positivas, lo que ha generado grandes lecciones en cuanto a la gestión y administración del agua.

Una de estas lecciones es que el nivel óptimo de descentralización para la provisión de servicios de agua y saneamiento no es, en muchos casos, el municipal, sino uno más intermedio: una gestión regional, por ejemplo, que permite lograr las economías de escala vinculadas a la provisión de este servicio y, al mismo tiempo, los beneficios asociados a un mayor acercamiento a los usuarios. Ahora bien, los procesos de regionalización de servicios dependen de las condiciones particulares de los países, especialmente de su entorno legislativo, de sus características geográficas y sociopolíticas, y de sus instituciones descentralizadas.

En cuanto a la participación del sector privado, esta parece ser una solución posible solo en casos particulares. De todos modos, el liderazgo del sector público sigue siendo fundamental. Además, es importante incluir políticas complementarias para asegurar que las asociaciones público–privadas no discriminen los segmentos menos favorecidos de la población.

El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera: en la próxima sección se examinarán las condiciones de acceso al agua y saneamiento en la región. En la tercera sección se analizarán las políticas de provisión de agua y saneamiento, en particular, los procesos de descentralización y los experimentos de participación privada que han acompañado a los procesos de reforma y se discutirán, asimismo, las políticas tarifarias. Finalmente, se considerarán algunas lecciones que surgen de las experiencias de la región y se presentarán algunas conclusiones.

Agua y saneamiento: el estado actual

Cobertura[1]

En el estudio de servicios de agua y saneamiento –y su relación con la salud– los indicadores más citados son la fracción de la población con acceso a fuentes mejoradas de agua y la fracción de la población con acceso a servicios mejorados de saneamiento, elaborados por la Organización Mundial de la Salud

1 Esta sección se basa, en parte, en el estudio de Escobal y Ponce (2007), elaborado para este libro.

(OMS), que permiten comparar entre países el acceso a fuentes de agua y servicios de saneamiento salubres[2]. Además, permiten capturar la exposición al riesgo de morbilidad y mortalidad por el uso de fuentes no salubres de agua y servicios no salubres de eliminación de excretas. Finalmente, estos indicadores permiten discriminar entre servicios riesgosos y servicios salubres en áreas rurales, lo que no es posible si se utilizan indicadores de acceso a conexiones a la red pública, los cuales son sistemas de acceso típicamente urbanos. El Cuadro 6.1 presenta la clasificación de fuentes de suministro de agua mejorada y no mejorada, así como la clasificación de las instalaciones de saneamiento mejoradas y no mejoradas, formulada por la OMS en el contexto del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

Como se destaca en los Gráficos 6.1 y 6.2 (ver p. 168), la región ha hecho importantes avances para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto en el acceso al agua como al saneamiento. De todas las regiones en desarrollo presentadas en ambos gráficos, se puede observar que América Latina es la que posee los mayores niveles de cobertura en estas dos áreas.

Es importante destacar, como se nota en los Gráficos 6.3 y 6.4 (ver p. 169), que los promedios regionales ocultan diferencias significativas entre los países de la región. Estas se deben tanto a diferencias en ingresos promedio como a diferencias en las características geográficas. Además, es interesante observar que mientras algunos países –como México y Uruguay– han logrado o superado los Objetivos de Desarrollo del Milenio, otros –como Nicaragua y Perú– distan de cumplirlos. Por otro lado, el reto en el caso del acceso a servicios de saneamiento mejorado es mucho mayor al del acceso al agua para toda la región.

Existen también diferencias importantes entre la cobertura urbana y la cobertura rural. El acceso rural a servicios es menor en ambos sectores. De un lado, la pobreza tiende a ser mayor en áreas rurales, así que el menor acceso rural a servicios puede explicar, en gran medida, la disparidad de acceso entre ricos y pobres en América Latina. Sin embargo, el problema del acceso a servicios de calidad en las áreas urbanas se ha convertido en un problema urgente frente al creciente peso de las poblaciones de las ciudades latinoamericanas.

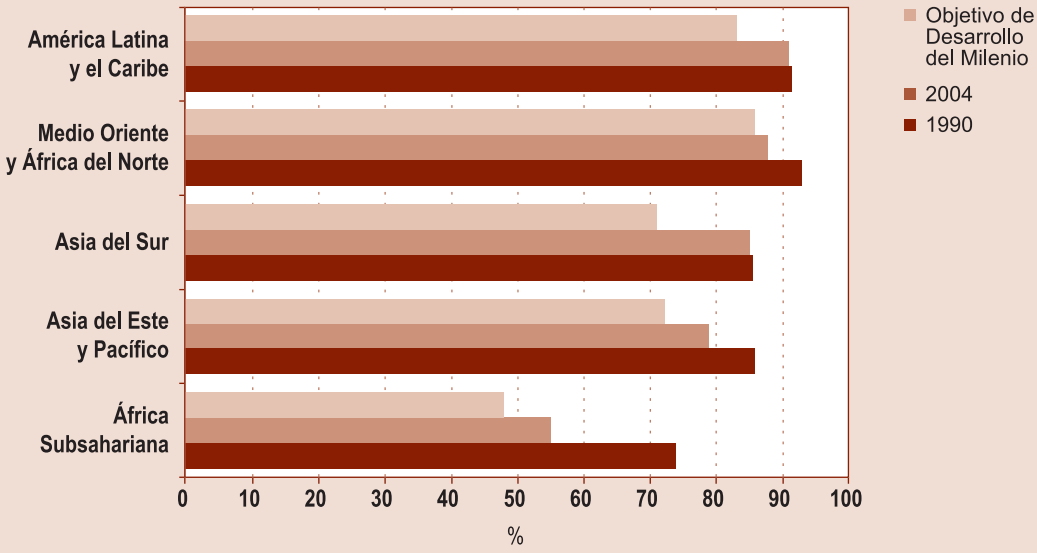
Cuadro 6.1 Clasificación de fuentes de agua y de instalaciones de saneamiento

Fuentes de suministro de agua potable mejoradas	Instalaciones de saneamiento mejoradas
Conexión de los hogares	Conexión al alcantarillado
Fuente de agua pública	Conexión a un sistema séptico
Pozo	Letrina de sifón
Pozo excavado cubierto	Letrina de pozo simple
Fuente protegida	Letrina de pozo mejorada con ventilación
Recolección de agua de lluvia	
Fuentes de suministro de agua potable	
Fuentes de suministro de agua potable no mejoradas	**Instalaciones de saneamiento no mejoradas**
Pozo no cubierto	Letrina pública o compartida
Fuente no cubierta	Letrina de pozo abierta
Ríos o estanques	Letrina de cubo
Agua suministrada por vendedores	
Agua embotellada (se considera no mejorada debido a las limitaciones en el suministro, no a su calidad)	
Agua de camión cisterna	

Fuente: OMS y Unicef (2006).

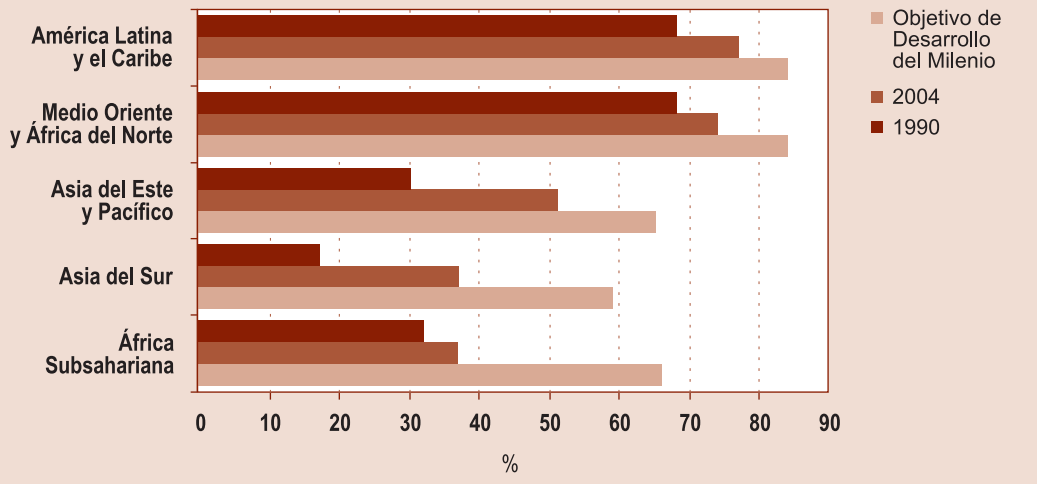
2 La motivación para analizar indicadores de fuentes mejoradas de agua y servicios mejorados de saneamiento es distinta a la que existe para analizar los indicadores de las conexiones a la red pública de agua potable y alcantarillado. En el caso de las fuentes mejoradas, definidas por la OMS en el marco del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el propósito es evaluar el avance en tecnologías de agua y saneamiento que permitan reducir la exposición a vectores infecciosos causantes de altos índices de morbilidad y mortalidad. En el caso de los indicadores de conexiones a redes públicas de agua y alcantarillado el enfoque es, más bien, el de equidad en el acceso a tecnologías de igual calidad.

Gráfico 6.1
Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua para regiones seleccionadas (1990 y 2004)



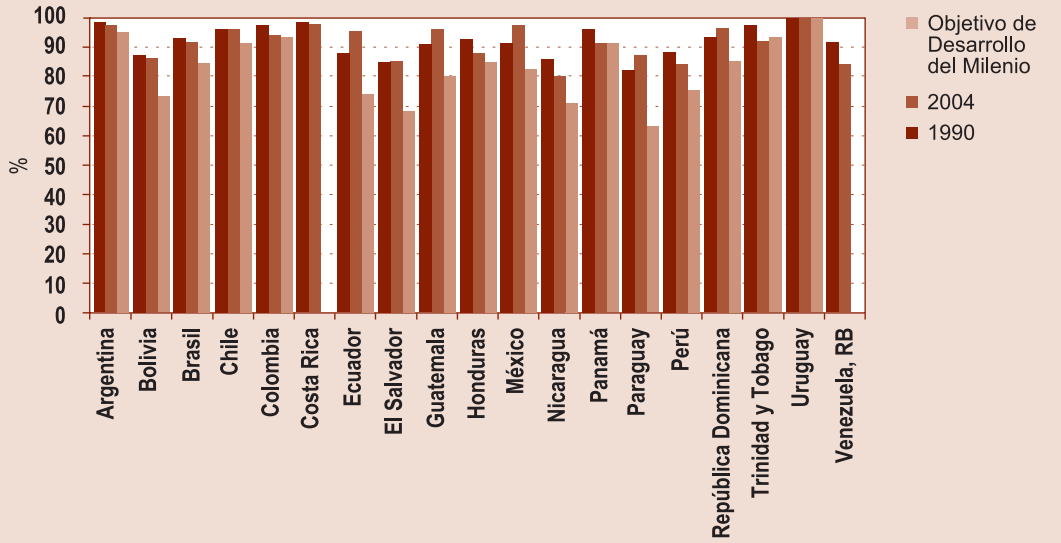
Fuente: elaboración propia con base en OMS y Unicef (2006).

Gráfico 6.2
Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados para regiones seleccionadas (1990 y 2004)



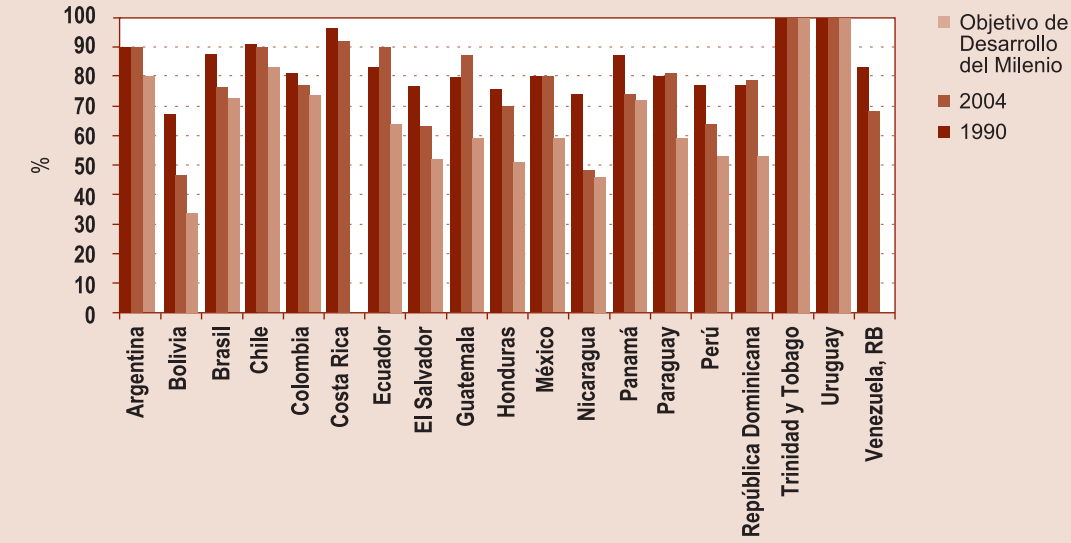
Fuente: elaboración propia con base en OMS y Unicef (2006).

Como se destaca en el Cuadro 6.2 (ver p. 170), las tasas de cobertura de infraestructura son consistentemente mayores para la población urbana que para la rural. Además, como se analizara más arriba, hay mucha variación entre los países de la región. Para 2004, los países con menor porcentaje de la población rural y urbana con facilidades de saneamiento mejorado fueron Bolivia (con 22% de la población rural y 60% de la población urbana), Haití (14% y 57%) y Perú (34% y 56%); mientras que entre los países con mejor desempeño en este indicador se encontraron Costa Rica (97% y 89%), Cuba (95% y 99%), Trinidad y Tobago (100% en ambos casos) y Uruguay (99% y 100%). En cuanto al porcentaje de la población rural y urbana con acceso a fuentes mejoradas de agua los países con menor índice fueron Brasil (57% y 96%) y Chile (56% y 52%); mientras que los países con los mejores índices dentro de la región fueron Costa Rica (92% y 100%), Guatemala (92% y 99%) y Uruguay (100% en ambos casos).



Fuente: elaboración propia con base en OMS y Unicef (2006).

Gráfico 6.3
Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua para países seleccionados de América Latina (1990 y 2004)



Fuente: elaboración propia con base en OMS y Unicef (2006).

Gráfico 6.4
Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados para países seleccionados de América Latina (1990 y 2004)

Ahora bien, si se compara la situación de la región respecto a las otras regiones del mundo, América Latina tiene mayores facilidades de saneamiento mejoradas que otras regiones en desarrollo, tales como África Subsahariana, el Este de Asia y Asia del Sur. En cuanto al agua, América Latina posee una cobertura de 91%, por encima de África Subsahariana (56%), y Asia del Este y el Pacífico (79%).

El nivel de ingreso afecta de manera importante el acceso a los servicios básicos. El Cuadro 6.3 (ver p. 171) demuestra el acceso desigual a los servicios de agua a través de la conexión a una red pública. Destacan, sobre todo, los casos de Bolivia, Ecuador y Perú. En otros países como Colombia, Chile, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela existe una cobertura menos desigual. Sin embargo, se evidencian espacios importantes de baja cobertura, especialmente, en los dos quintiles más pobres.

Es interesante notar que Argentina y Uruguay muestran una cobertura casi universal a lo largo de la distribución.

No obstante –como lo señala el Banco Mundial–, aun cuando un país presente una distribución razonablemente pareja a lo largo de la distribución, existen diferencias importantes en los niveles de consumo de agua que obviamente están correlacionadas con el ingreso. En Lima –donde se producen unos 300 litros de agua per cápita por día– se estima que el 60% de la población recibe solo el 12% de esta agua. En el caso de Guayaquil, mientras que las zonas más pudientes gozan de acceso universal a las redes de agua, los sectores más pobres deben contar con vendedores privados: se estima que el 40% de la población consume solo el 3% de la oferta de agua (PNUD, 2006).

Cuadro 6.2 Porcentaje de la población con acceso mejorado a saneamiento y a fuentes de agua para países seleccionados de América Latina (2004)

País/región	Facilidades de saneamiento mejoradas	Facilidades de saneamiento mejoradas (sector rural)	Facilidades de saneamiento mejoradas (sector urbano)	Fuentes de agua mejoradas	Fuentes de agua mejoradas (sector rural)	Fuentes de agua mejoradas (sector urbano)
Argentina	91	83	92	96	80	98
Bolivia	46	22	60	85	68	95
Brasil	75	37	83	90	57	96
Chile	91	62	95	95	58	100
Colombia	86	54	96	93	71	99
Costa Rica	92	97	89	97	92	100
Cuba	98	95	99	91	78	95
Ecuador	89	82	94	94	89	97
El Salvador	62	39	77	84	70	94
Guatemala	86	82	90	95	92	99
Haití	30	14	57	54	56	52
Honduras	69	54	87	87	81	95
Jamaica	80	69	91	93	88	98
México	79	41	91	97	87	100
Nicaragua	47	34	56	79	63	90
Panamá	73	51	89	90	79	99
Paraguay	80	61	94	86	68	99
Perú	63	32	74	83	65	89
República Dominicana	78	73	81	95	91	97
Trinidad y Tobago	100	100	100	91	88	92
Uruguay	100	99	100	100	100	100
Venezuela, RB	68	48	71	83	70	85
África Subsahariana	37	28	53	56	43	80
América Latina y el Caribe	77	49	86	91	73	96
Asia del Este y Pacífico	51	36	72	79	70	92
Asia del Sur	37	27	63	84	81	94
Europa y Asia Central	85	71	93	92	80	99
Medio Oriente y África del Norte	76	58	92	89	81	96
Mundo	57	38	80	83	72	95

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2007b).

En el caso del alcantarillado, los niveles de cobertura son menores a los del acceso a la red pública de agua en todos los quintiles. Ciertamente, la brecha entre el acceso al agua y al saneamiento es un hecho común en casi todos los países en desarrollo. Como se observa en los Cuadros 6.3 y 6.4 (ver p. 171-172), Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay son los países donde la distribución del acceso es la más desigual de la región[3].

Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio la región debería invertir –entre 2000 y 2010– 0,28% de su PIB por año (CEPAL, 2005b). Fay y Morrison (2007) estiman que para lograr la cobertura universal en agua, saneamiento y electricidad, y responder a la demanda esperada de empresas e individuos, así como mantener la infraestructura existente, se requeriría un gasto promedio del 3% del PIB por año, por un período de diez años.

Estos valores relativamente bajos tienen en cuenta la utilización no solo de conexiones tradicionales sino también de tecnologías alternativas (a menudo más económicas), especialmente en las áreas rurales, donde las conexiones tradicionales pudieran ser poco viables financieramente. De hecho, en el caso de la infraestructura de agua y saneamiento, las modalidades alternativas a la conexión de las redes públicas de agua y alcantarillado son múltiples y el costo efectividad de cada una depende de las características biofísicas y de la configuración de la zona[4].

No obstante el mayor acceso a los servicios en el sector urbano, estos valores ocultan grandes diferencias vinculadas a los niveles de ingresos, como se destaca en el Cuadro 6.5 (ver p. 173). Además, en general, cuanto más bajo es el nivel de cobertura mayor su desigualdad de distribución (Fay y Wellenstein, 2005). Por ejemplo, en Chile –donde

Cuadro 6.3 Cobertura del servicio de agua a través de conexión a red pública para países seleccionados de América Latina (%)

País	Año	Quintiles de ingreso				
		1	2	3	4	5
Argentina	2001	96	98	99	100	100
Bolivia	1999	20	58	75	81	90
Brasil	1999	32	52	64	79	90
Chile	2000	83	91	94	97	99
Colombia	1999	70	80	86	92	96
Ecuador	1998	55	62	68	78	86
El Salvador	2000	22	29	38	56	77
Guatemala	2000	57	60	68	75	92
Honduras	1999	79	83	89	93	97
Jamaica	1999	54	44	65	62	72
México	2000	74	88	95	96	98
Paraguay	1999	71	78	85	92	97
Perú	2000	51	64	79	85	93
Trinidad y Tobago	1992	60	62	61	81	88
Uruguay	2000	99	99	100	100	100
Venezuela, RB	1998	87	91	93	96	97

Fuente: Escobal y Ponce (2007).

3 Escobal y Ponce (2007) presentan evidencia que en las áreas urbanas existe una relación inversa y significativa entre el acceso al saneamiento y la tasa de pobreza, mientras que esta relación es menos acentuada para el suministro de agua. En las áreas rurales, por otro lado, no se observa una relación significativa entre el nivel de ingresos y el acceso a servicios de agua y saneamiento.

4 Es interesante destacar que los recursos necesarios, en términos de conocimientos y dinero, suelen ser mucho más reducidos que los requeridos para la implementación de tecnologías alternativas en los sectores de telecomunicaciones, transporte o electricidad.

Cuadro 6.4 Cobertura del alcantarillado para países seleccionados de América Latina (%)

País	Año	Quintiles de ingreso				
		1	2	3	4	5
Argentina	2001	60	81	87	96	99
Bolivia	1999	24	55	75	83	90
Brasil	2001	33	52	64	79	90
Chile	2000	65	78	86	92	98
Colombia	1999	65	77	85	91	96
Ecuador	1998	55	68	76	83	96
El Salvador	2000	22	29	40	54	77
Guatemala	2000	8	17	23	38	74
Honduras	1999	26	31	48	59	82
Jamaica	1999	32	40	52	50	68
México	2000	35	70	85	90	96
Paraguay	1999	16	39	60	75	89
Perú	2000	60	72	85	90	97
Trinidad y Tobago	1992	43	48	56	68	83
Uruguay	2000	76	89	95	99	100
Venezuela, RB	1998	76	82	89	94	97

Fuente: Escobal y Ponce (2007).

la cobertura urbana de acceso al agua es de 99%– la diferencia de cobertura entre los más pobres y los ricos es de solo tres puntos porcentuales. Mientras que en Paraguay –donde el promedio urbano de cobertura es de 67%– solo el 30% de los hogares más pobres tiene acceso al agua[5].

En relación a las mejorías de los últimos años, es interesante notar cómo el incremento en el acceso al agua y saneamiento no ha afectado los diferentes quintiles de ingreso de manera igual en los diferentes países (ver Cuadro 6.6). A menudo, los sectores más pobres son los que han visto menores progresos, como en los casos de Honduras y Paraguay.

En efecto, debido a la condición de exclusión social respecto de los servicios de infraestructura, si bien los programas se diseñan focalizándose en los más pobres, a menudo los menos pobres son quienes tienden a beneficiarse más. Ajwad y Wodon (2001) evalúan el impacto de la expansión de los servicios de infraestructura en Bolivia, y encuentran que la expansión de servicios de telefonía, desagüe y evacuación de residuos beneficia más a los municipios más ricos. Solo en el caso de la infraestructura de agua potable, los municipios pobres se benefician como los más ricos.

Además, Escobal *et al.* (1999) estiman la rentabilidad de algunos activos clave para los hogares ubicados en distintos quintiles de la distribución del ingreso, y encuentran, por ejemplo, que la rentabilidad adicional de la educación –por tener acceso a bienes públicos como electricidad o desagüe– es algo más alta entre los más ricos que entre los más pobres. Es decir, los beneficios de la inversión en infraestructura pueden ser capturados diferencialmente por pobres y ricos, de acuerdo a su dotación de capital humano.

Las mejoras en el acceso al agua tienen un efecto potencialmente significativo sobre la equidad de género. La literatura internacional reconoce el importante impacto de mejoras en el acceso al agua potable sobre el bienestar de la población femenina más marginada de los países en desarrollo, especialmente de aquellas mujeres que residen en áreas rura-

5 El acceso a la electricidad, que es casi universal en la mayor parte de las áreas urbanas de la región, muestra menos variabilidad (Estache *et al.*, 2002), confirmando el hecho de que una mayor cobertura lleva a una mayor equidad de distribución.

Cuadro 6.5 Acceso a agua en las áreas urbanas por quintiles para países seleccionados de América Latina (%)

País	Quintiles					Promedio urbano
	1	2	3	4	5	
Bolivia	76	84	87	93	97	91
Brasil	63	85	90	97	98	90
Chile	97	98	99	99	100	99
Colombia	92	97	98	98	99	97
Ecuador	52	64	70	73	92	75
Nicaragua	57	75	83	89	93	84
Paraguay	30	50	61	72	83	67
Perú	57	75	87	90	94	85
Promedio por quintil	65	79	84	89	94	86

Fuente: Fay y Wellenstein (2005).

Cuadro 6.6 Cambios en la cobertura de servicios de infraestructura por quintiles para países seleccionados de América Latina (%)

País	Período	Agua a través de conexión a red pública					Saneamiento				
		Quintiles					Quintiles				
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Argentina	1992–2001	3	1	3	2	0	–	–	–	–	–
Bolivia	1996–1999	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Brasil	1990–2001	0	0	0	0	0	16	17	8	6	3
Chile	1996–2000	4	3	2	1	1	10	8	5	2	1
Colombia	1996–1999	10	2	0	1	0	11	1	1	1	-1
Ecuador	1994–1998	15	16	9	13	6	13	15	8	8	6
El Salvador	1991–2000	–	–	–	–	–	17	17	17	16	13
Honduras	1990–1999	36	33	30	24	12	21	22	32	29	20
Jamaica	1990–1999	21	6	16	8	7	5	4	7	8	8
México	1992–2000	11	7	7	3	2	7	16	15	10	5
Paraguay	1995–1999	2	7	6	7	2	7	15	12	9	2
Perú	1994–2000	8	1	8	5	6	10	1	8	1	3
Venezuela, RB	1989–1998	5	3	1	1	0	6	2	3	3	1

Fuente: Escobal y Ponce (2007).

les o en áreas urbano-marginales, donde el acceso al agua es bastante precario. Como se ha comentado, la mujer suele ser la responsable del aprovisionamiento del agua en el hogar. Por ello, la mejora en el acceso a este servicio permite a la mujer reasignar su tiempo a otras actividades, como la generación de ingresos o la capacitación. Todo esto confluye en un mayor empoderamiento de la mujer en el hogar y con ello favorece la equidad de género.

En zonas donde falta el servicio de agua, el tiempo dedicado a acarrearla puede representar un costo importante, sobre todo si se toman en cuenta las carencias en los caminos. Mejoras en los servicios de transporte y de oferta de agua, que permitan reducir el tiempo invertido para acarrear el agua hacia la vivienda, tienen importantes efectos en el tiempo dedicado a otras actividades. Los beneficiarios directos de estos proyectos son típicamente las mujeres y los niños, quienes reducirían hasta en un

80% las distancias recorridas para acceder al agua, y ahorrarían cerca de una hora. Este ahorro de tiempo permite que las mujeres puedan dedicarlo a actividades económicas que les generen ingresos, capacitación, participación en organizaciones, entre otras.

En los casos de los niños –y especialmente de las niñas[6]– este ahorro de tiempo se traduce en un aumento del tiempo dedicado a la educación. De hecho, además de los efectos presentados anteriormente, el acceso al saneamiento en los colegios, en particular con instalaciones separadas para niños y niñas, contribuye a aumentar la asistencia escolar de las niñas, sobre todo durante la adolescencia.

En esta óptica han tenido éxito programas de corte productivo que privilegian el trabajo con mujeres, y que enfatizan la importancia de facilitar el acceso a servicios básicos para un mayor empoderamiento de la mujer, como es el caso del programa argentino presentado en el Recuadro 6.1.

Calidad del agua

Las tasas de cobertura no dan información sobre la calidad y la fiabilidad de los servicios. En algunos casos, la calidad y la fiabilidad pueden ser tan bajas como para negar el beneficio del acceso al servicio. Esto es particularmente grave en el caso del agua y el saneamiento, dadas las implicaciones importantes en términos de salud pública. En cuanto a la continuidad del servicio, se estima que más de 219 millones de personas en América Latina –el 60% de la población conectada a servicios de agua– reciben agua de manera intermitente (Jouravlev, 2004)[7]. Como se destaca en el Gráfico 6.5 (ver p. 176), de la muestra de diez países latinoamericanos considerados, solo Argentina, Chile y Costa Rica cuentan con una oferta continua de agua durante las 24 horas del día. El problema es de particular gravedad en Honduras, donde la población urbana recibe agua solo seis horas diarias en promedio.

Con relación a la calidad del agua, la contaminación resultante de las aguas residuales domésticas e industriales, de productos químicos utilizados en agricultura y de los desechos de la minería es un problema creciente en América Latina[8]. Sin embargo, en la región el problema más urgente es el del desagüe directo de aguas residuales domésticas en los ríos, especialmente en los grandes aglomerados urbanos. Aunque las aguas residuales domésticas son biodegradables, en muchos casos, la cantidad de aguas residuales introducida en el medio ambiente es mucho mayor a la capacidad de descomposición y dispersión de los cuerpos receptores de agua, hecho que ha llevado a un deterioro importante de la calidad del agua.

En Ecuador, por ejemplo, la calidad del agua de los ríos está severamente comprometida por la descarga de aproximadamente 3.300 toneladas de desechos sólidos por año. En Brasil se estima que la ciudad de Río de Janeiro descarga cada día más de 3.000 toneladas de desechos sólidos en la Bahía de Guanabara (Ringler *et al.*, 2000).

Como se discute más adelante, gran parte de las aguas residuales, particularmente en las áreas urbanas, no viene tratada. Casi todos los ríos utilizados como desagües de las aguas residuales urbanas están altamente contaminados y, a menudo, son utilizados para irrigar tierras agrícolas.

En cuanto al agua para uso doméstico se estima que el 94% del agua de las grandes ciudades es efectivamente desinfectada, pero casi el 18% de las muestras no cumple con los estándares nacionales (Jouravlev, 2004). Como se destaca en el Gráfico 6.6 hay una alta variabilidad entre los países de la región en cuanto a la desinfección del agua.

Como ejemplo particular se considera el caso de Colombia. Según Fernández (2004), en 2001, el 99% de las 23 principales ciudades recibía agua potable, mientras que en el resto de los municipios la calidad

6 En el caso particular de las niñas, existe evidencia que relaciona la mejora en el acceso a servicios de agua de calidad con un incremento en las tasas de escolaridad (Blackden y Bhanu, 1999).

7 Por ejemplo, Fay y Wellenstein (2005) destacan cómo en las áreas urbanas de México el 75% de los hogares tienen acceso al agua, pero solo poco más de la mitad reciben agua todos los días.

8 Los agentes contaminadores presentes en las aguas de la región incluyen detergentes, pesticidas, derivados de petróleo, metales tóxicos (como el mercurio y el plomo), fertilizantes, compuestos que reducen el nivel de oxígeno del agua (p.e., los desechos de mataderos y fábricas de papel y pasta de papel) y agentes que causan enfermedades de varios tipos (Ringler *et al.*, 2000).

Recuadro 6.1 Provisión de agua en el marco de programas productivos para la mujer rural en Argentina

El proyecto Mujeres Rurales Caminando se inició en 1996 con el apoyo de Unicef. Este proyecto se implementó en el marco del Programa Social Agropecuario y entre sus objetivos destacaba la promoción de la participación activa de la mujer en la toma de decisiones del hogar y la capacitación en aspectos productivos. Uno de los elementos que limitaban el logro de estos objetivos era la provisión del agua, además de afectar la salud de los miembros de los hogares al provenir de fuentes contaminadas o con poca salubridad. En este sentido, este programa atendió esta problemática conjuntamente con autoridades locales especialistas en el tema (Administración Provincial del Agua, la Dirección de Bromatología de la Provincia y la Dirección de Saneamiento Ambiental de la Provincia), quienes brindaron capacitación y equipos de perforación para la construcción de pozos y servicios técnicos de análisis físicos y químicos del agua.

¿Por qué jugó un rol tan importante la mejora de la infraestructura del agua para el consumo en el marco de un proyecto productivo, cuyas protagonistas eran mujeres?

A continuación, se muestra un cuadro en donde se describen las consecuencias para los hogares rurales involucrados en el proyecto, según la fuente de agua, y en donde se enfatizan los problemas que generaba la dificultad en el acceso y calidad del servicio en la disponibilidad del tiempo para la realización de proyectos productivos por parte de las mujeres.

Entre los puntos de mayor importancia se encuentran el mejoramiento de la precaria calidad del agua utilizada para el consumo de los hogares, la pérdida de oportunidades de generación de ingresos (por la asignación de tiempo para el acarreo del agua) y la consecuente mejora de la calidad de vida del hogar en su conjunto (por ambas razones).

El proyecto implementó 120 mejoras en la provisión del agua para consumo mediante un trabajo de ayuda mutua. Para aquellos que no accedían a fuentes de agua propias se facilitó el acceso al agua para consumo, y para aquellos que accedían a fuentes de agua que habían demostrado ser no aptas para el consumo (según análisis físicos, químicos y bacteriológicos realizados en el marco del programa) se procedió al saneamiento de pozos.

Cabe resaltar que las mejoras en las condiciones de vida del hogar en su conjunto provienen no solo del acceso al agua no contaminada, sino además de la mayor dedicación de las mujeres a otras actividades productivas, así como de la capacitación y el empoderamiento de la mujer que permiten una toma de decisiones familiares, económicas y de otra índole, más eficientes.

Fuente: elaboración propia con base en Escobal y Ponce (2007) y Ciudades para un futuro más sostenible (2000).

Cuadro 1 Consecuencias de la situación del agua en los hogares rurales tratados en el proyecto

Situación del agua	Consecuencias directas	Consecuencias indirectas
Sin fuente de agua	Necesidad de acarrear agua (de 300 a 1.000 metros).	Falta de tiempo para realizar otras actividades (escuela, participación en comisiones, participación en reuniones, otros).
	Pérdida de tiempo productivo.	Deserción escolar.
	Mayor trabajo para la mujer e hijos.	Conflictos internos, cotidianos, en la familia (discusiones sobre quién va a buscar el agua).
	Es probable que se tome agua contaminada, en la medida que el agua acarreada proviene de un pozo, río o cañada.	Vulnerabilidad del hogar a enfermedades relacionadas con la calidad del agua.
Existencia de un pozo como fuente de agua	Riesgos importantes por la mala construcción de los pozos.	Accidentes de niños y de adultos durante la noche.
	Se toma agua contaminada.	Vulnerabilidad del hogar a enfermedades relacionadas con la calidad del agua.
	Agua posiblemente salada.	Agua no apta para el lavado de ropa, regadío de plantas o para el consumo humano.

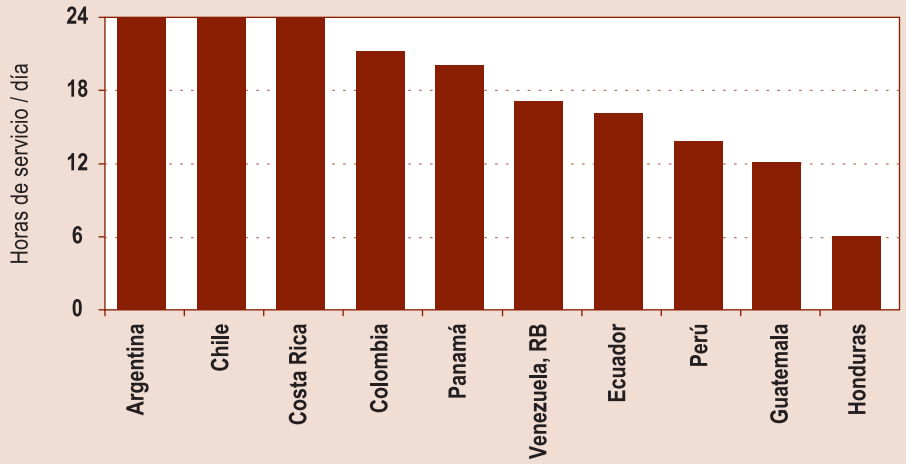
Fuente: Ciudades para un futuro más sostenible (2000).

del agua suministrada se deterioraba drásticamente. En particular, un examen de un total de 439 municipios colombianos (el 41% de los municipios totales) demuestra que solo en 72 de ellos (16%) más del 95% de las muestras pasó la prueba para calificar como agua potable. En 255 municipios (58%), más del 50% de las muestras no pasó la prueba de calidad mínima[9]. Sin embargo, cabe señalar que después de la epidemia del cólera en 1991, los países de la región han aumentado sus esfuerzos para lograr un monitoreo de calidad y desinfección de la totalidad del agua para su uso doméstico.

Tratamiento de las aguas residuales

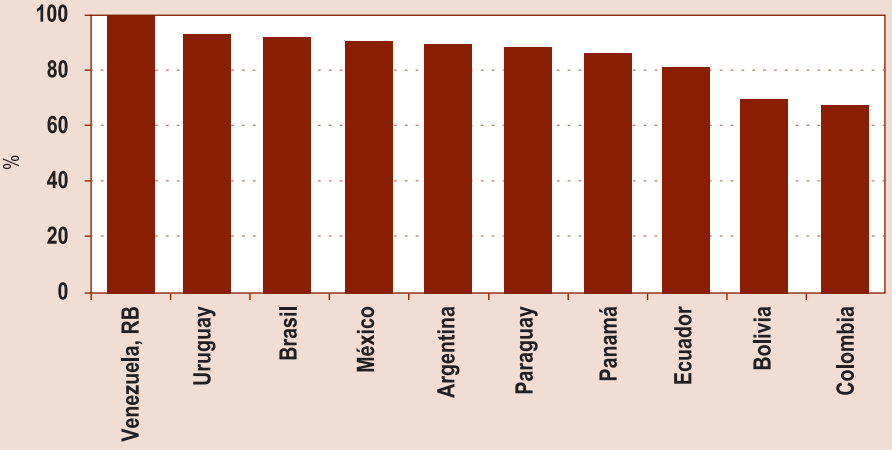
Además de los servicios de agua y saneamiento es importante destacar el problema de los bajos niveles de tratamiento de las aguas residuales en la región, lo que se ha exacerbado con el crecimiento de las ciudades latinoamericanas. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) reporta que en la región solo el 14% de las aguas residuales reciben tratamiento, y que solo el 6% recibe un tratamiento aceptable[10]. De hecho, en América Latina existe una tendencia a priorizar la cobertura de agua potable y

Gráfico 6.5
Sistemas urbanos intermitentes de agua para países seleccionados de América Latina (2000)



Fuente: elaboración propia con base en CEPIS y OPS (2007).

Gráfico 6.6
Porcentaje de población urbana que recibe agua desinfectada para países seleccionados de América Latina (1997)



Fuente: elaboración propia con base en CEPIS y OPS (2007).

9 Estos datos no sorprenden si se considera que, según los datos del Ministerio de la Protección Social, presentados en Fernández (2004), un 30% de los municipios no realizaba compras de cloro, insumo básico para la potabilización del agua.

alcantarillado, y solo cuando se alcanzan coberturas muy altas se inician las inversiones en el tratamiento de las aguas residuales. En el Cuadro 6.7 se puede observar cómo la gran mayoría de los países de América Latina tiene poca cobertura en el tratamiento de las aguas residuales.

En muchos de los países de la región, la legislación existente no regula la calidad de los vertimientos de aguas residuales luego de ser tratadas, en términos de patógenos humanos, y cuando sí la regula existe poca capacidad institucional para su aplicación. Por otro lado, la mayoría de las instituciones que se encargan del tratamiento del agua tiene un manejo escaso de recursos para asumir las inversiones y los costos operativos necesarios para el mantenimiento de las plantas de tratamiento. Otro agravante es que, en muchos casos, los costos del tratamiento no se cargan a las tarifas de suministro del agua, lo cual –en términos de recursos– resta autonomía a las instituciones encargadas y aumenta la dependencia del gobierno, lo que puede llegar a comprometer la sostenibilidad del servicio en el largo plazo (Ringler *et al.*, 2000).

El bajo porcentaje de tratamiento de las aguas residuales en América Latina puede tener efectos importantes en la población. Muchos de los cursos de agua de la región presentan niveles significativos de contaminación, ya sea de origen industrial (químicos, metales, desechos tóxicos, entre otros) o de origen doméstico (desechos sólidos, aceites, detergentes, entre otros). Estos cauces de aguas pueden afectar a la población por diferentes vías: directamente, ya que estos pueden convertirse en un vector de enfermedades infecciosas y parasitarias; o indirectamente, ya que pueden llegar a ser parte de los recursos utilizados para el riego de productos agrícolas de consumo humano, acarreando una fácil transmisión de agentes infecciosos –tales como bacterias, virus y parásitos intestinales–, y contaminando los depósitos de aguas subterráneas.

Sin embargo, existen ejemplos de avances en este tema. En Chile, durante 1999, se puso en marcha el Plan de Saneamiento Hídrico de la Cuenca de Santiago para descontaminar las aguas servidas del área metropolitana de Chile. Este proyecto incluye las ya construidas plantas de El Trébol (2001) y La Farfana (2003) y la futura planta Los Nogales, proyectada para 2009, además de otras 13 instalaciones de menor tamaño. La meta propuesta consiste en brindar tratamiento a la totalidad de las aguas residuales de la capital chilena.

Según Jouravlev (2004), la cobertura del tratamiento de las aguas servidas pasó de 8% en 1989 a

Cuadro 6.7 Efluentes de alcantarillado con algún grado de tratamiento para países seleccionados de América Latina (%)

Grado de tratamiento (%)							
Menos del 10%		Del 10% al 20%		Del 20% al 50%		Más del 50%	
Costa Rica	4%	Argentina	10%	Bolivia	30%	Antigua y Barbuda	100%
Dominica	0%	Brasil	10%	Guyana	50%	Bahamas	80%
Ecuador	5%	Chile	17%	Nicaragua	34%	Barbados	100%
El Salvador	2%	Colombia	11%	República Dominicana	49%	Belice	57%
Granada	0%	Cuba	19%	Santa Lucía	46%	Montserrat	100%
Guatemala	1%	México	15%			Puerto Rico	100%
Haití	0%	Panamá	18%			Trinidad y Tobago	65%
Honduras	3%	Perú	14%			Uruguay	77%
Islas Vírgenes	0%	Venezuela, RB	10%				
Paraguay	8%						
Surinam	1%						

Fuente: Jouravlev (2004).

10 Si se asocian estas cifras con el alto porcentaje de muertes infecciosas y parasitarias en los países de América Latina (13,21% en promedio) frente a las presentadas en los países europeos (1,39% en promedio) o en Estados Unidos (2,66%), aunado con la existencia de más de 500.000 hectáreas de tierras agrícolas irrigadas directamente con aguas residuales sin tratar (Bartone, 1990), se evidencia la gravedad del problema en la región.

71% en 2003, y ya en 2006, la cobertura alcanzaba 74% (Aguas Claras, 2006). Se espera que en 2010 la cobertura sea de 98%. Cabe destacar que este proyecto fue llevado a cabo con la participación de la empresa privada Aguas Andinas, a quien el Gobierno requirió que contara con tecnología de alto nivel y que realizara las inversiones necesarias para el mantenimiento de las plantas. Como contrapartida, se autorizó un reajuste en las tarifas del servicio de agua para incluir el costo del tratamiento de aguas servidas.

Es interesante notar que en el caso de Chile, los beneficios del tratamiento de las aguas servidas fueron considerados no solamente en términos de salud pública y protección del medio ambiente, sino de sus efectos económicos. De hecho, poder regar tierras agrícolas con agua limpia se traduce en mejoras de salud pública y, también, en la promoción de los productos agrícolas chilenos en los mercados externos (por ser libres de contaminación y cumplir con normas fitosanitarias) y en el fomento de la industria turística (Jouravlev, 2004).

Aunque en este capítulo se ha tratado específicamente el tema del agua y saneamiento, existen importantes complementariedades entre el acceso al agua potable, los sistemas mejorados de saneamiento y la eliminación de residuos sólidos, en particular en lo que se refiere a los efectos sobre la salud. Los vectores infecciosos se transfieren de la casa a las fuentes de agua por ser utilizados como vertederos de residuos sólidos (basura doméstica, residuos tóxicos de hospitales y residuos industriales) y excretas, e incluso a terrenos (por problemas de filtración en el proceso de conducción del agua con los residuos). En este sentido, es necesario atender simultáneamente los tres sistemas (agua, desagüe y eliminación de basura) a fin de asegurar condiciones mínimas de salubridad.

Una de las experiencias más reconocidas en la región, en materia de eliminación de residuos sólidos, es el caso del municipio de Loja en Ecuador, donde el gobierno local organizó un sistema integral de disposición de residuos sólidos, que contempla no solo la recolección y el tratamiento de la basura urbana sino, además, el reciclaje de residuos no biodegradables y la producción de abono a partir de los residuos biodegradables. Esta iniciativa ha logrado el éxito observado gracias a la participación de la mayoría de la población de Loja. Cabe resaltar que, aunque no se haya analizado a profundidad este tipo de servicio, es claro que las complementariedades con los servicios de agua y saneamiento son fundamentales en el logro de entornos libres de contaminación y vectores infecciosos. El Recuadro 6.2 presenta con mayor detalle el caso de la municipalidad de Loja en Ecuador.

En resumen, América Latina ha hecho importantes avances en términos de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, existen grandes brechas entre la cobertura urbana y rural, y entre los diferentes niveles de ingresos dentro los países. Además, la calidad del agua y la continuidad del servicio siguen siendo un problema urgente, por el impacto que esto representa en términos de la calidad de vida de la población más pobre.

Políticas de provisión de agua y saneamiento en la región

Frente a la situación expuesta anteriormente, la pregunta que surge es cómo resolver los problemas de calidad y cobertura de servicios de agua y saneamiento. En esta sección se considerará cómo vienen suministrados los servicios de agua y saneamiento en la región, y cuáles han sido las reformas más importantes en su gestión en los últimos años. En particular, se examinarán los efectos de los procesos de descentralización y de participación privada que se han dado en este sector, así como las políticas tarifarias vigentes.

En el pasado, las características inherentes a la provisión del agua han justificado la intervención pública en este sector. Según Galiani *et al*. (2005), en primer lugar, dados los altos costos fijos y las importantes economías de escala asociadas a la provisión del agua, este servicio es un monopolio natural. En segundo lugar, como muchas de las enfermedades relacionadas con la falta de acceso al agua de calidad son contagiosas, existen importantes externalidades positivas asociadas a la provisión de agua. Finalmente, como el agua es una necesidad básica del hombre, la demanda de agua es inelástica al precio a niveles de supervivencia. La característica de monopolio natural de la provisión de agua reduce la posibilidad de competencia, con los beneficios asociados de eficiencia. De hecho, la mayor parte de los países suministran agua a través

Recuadro 6.2 La gestión integral de residuos sólidos en el municipio de Loja en Ecuador

El municipio de Loja, en Ecuador, es internacionalmente reconocido por su iniciativa en el proyecto Gestión Integral de Residuos Sólidos. La situación antes del proyecto era preocupante debido a que se presentaban altos índices de enfermedades contagiosas y condiciones de insalubridad general en la municipalidad, además, los trabajadores del reciclaje vivían en muy malas condiciones.

En este sentido, uno de los objetivos del programa fue la optimización de cada elemento de la cadena de la eliminación de los residuos sólidos, en un entorno de conservación del ambiente. Para ello se pusieron en funcionamiento infraestructuras de saneamiento en donde se trataría aquella parte de la basura no biodegradable. Asimismo, la municipalidad emprendió una campaña informativa importante sobre el proyecto y entregó dos recipientes diferenciados para la clasificación de los residuos sólidos a cada hogar. La iniciativa de este proyecto consta de varias fases:

i) La recolección de residuos sólidos y las actividades asociadas que incluyen recogida, almacenamiento de residuos, campañas educativas de formación y capacitación. Estas actividades incluyen campañas de puerta en puerta, monitoreo de clasificación correcta de basura y la imposición de multas por incumplimiento (p.e, por una incorrecta clasificación de la basura biodegradable y no biodegradable), que aumentan con el número de reincidencias. Se ha logrado la participación del 80% de la población de Loja y la correcta clasificación del 90% de la basura.

ii) La reutilización de residuos recuperables. Por un lado, se cuenta con una planta de compostaje por lombricultura (autosostenible económicamente a 2002). Los residuos biodegradables se transforman en un compuesto que es posteriormente vendido como fertilizante a agricultores locales y regionales, a la población de Loja, y a los empleados en parques y jardines municipales. Por otro lado, se cuenta con una planta de reciclaje donde se reciclan residuos no biodegradables como cartón, vidrio, papel y metales, entre otros, y se venden posteriormente. De acuerdo a la información disponible, en 2002, la planta cubría el costo del personal y se esperaba que a fines de ese año cubriera la totalidad de los costos operativos.

iii) El vertido de residuos no recuperables. Esta fase incluye el tratamiento separado de residuos biológicamente peligrosos (residuos hospitalarios tóxicos e infecciosos en vertederos de seguridad) y el control de emisiones de gases y líquidos de lixiviación, así como el tratamiento de residuos hospitalarios (costos cubiertos por los productores).

El principal reto de la iniciativa es la sostenibilidad de la recolección de basura y las actividades asociadas. Las tasas pagadas por los residentes alcanzan solo la quinta parte del costo real de las actividades de recolección de basura y de las actividades asociadas, el municipio subsidia lo demás. En 2002 se presentaban severas restricciones para aumentar la tarifa dado que los hogares con capacidad de pago habían asumido el pago a plazos de los cubos de basura que separan la parte biodegradable de la no biodegradable (para asentamientos marginales se entregaron contenedores gratuitos).

En cuanto a la replicabilidad de la experiencia hay que destacar que otras municipalidades, incluyendo Paita, Piura y Catacaos ubicadas en Perú (en el marco del Acuerdo de Paz de 1999, firmado entre Ecuador y Perú), habían firmado en 2002 un contrato de asesoramiento técnico. Además, las municipalidades de Zamora, Gualaquiza, Cuenca y Riobamba (Ecuador) habían iniciado programas similares y estaban siendo asesoradas por el municipio de Loja.

Fuente: elaboración propia con base en Escobal y Ponce (2007).

del sector público, y los ejemplos de provisión privada de agua son relativamente limitados.

En la mayoría de los países de América Latina, la prioridad en los años sesenta y setenta consistió en alcanzar la cobertura universal de la provisión de agua y saneamiento; y tanto la eficiencia económica como la sostenibilidad financiera pasaron a un segundo plano. Sin embargo, en los años noventa, los ajustes fiscales causaron una caída importante en las inversiones públicas de infraestructura en general (Fay y Morrison, 2005). Calderón y Servén (2004) –considerando una muestra de países latinoamericanos– estiman que la inversión en infraestructura de agua y saneamiento cayó desde un máximo de más de 0,25% del PIB a principios de los años noventa, a un mínimo de alrededor del 0,15% a mediados de los años noventa, debido a una contracción del sector público y a una respuesta limitada del sector privado. Para las empresas

públicas de agua y saneamiento, esta situación –combinada con políticas de tarifas inadecuadas, y una cultura de clientelismo del sector (Foster, 2005)– se tradujo en un mantenimiento inadecuado, una reducción en inversiones necesarias de infraestructura y una caída en la calidad del servicio (Jouravlev, 2004).

La inversión inadecuada en infraestructura y mantenimiento ha resultado en una situación de deterioro alarmante. En todos los países de la región se registran pérdidas importantes en los sistemas de abastecimiento del agua: por ejemplo, según el PNUD (2006) en Ciudad de México aproximadamente el 40% del agua corriente bombeada al sistema se filtra por las cañerías corroídas o se vende ilegalmente. Estas filtraciones ponen en riesgo la integridad de las redes de distribución y la calidad del agua potable. Se registran, además, altos niveles de agua no contabilizada, debido no solamente a fallas físicas en el sistema, sino al mal manejo comercial. Se estima que en las ciudades más grandes de la región, más del 40% del agua no es facturada: hasta el 75% en la República Bolivariana de Venezuela[11] (Jouravlev, 2004) y hasta el 60% en Ciudad de México y Lima (Ringler *et al.*, 2000).

Un estudio realizado por estos últimos autores considera varias medidas de eficiencia para una muestra de empresas proveedoras de agua en América Latina. Si bien los datos se refieren a los años noventa, pueden ayudar a dar una idea de la situación de la provisión de agua en la actualidad. En la muestra considerada, los valores varían entre un mínimo de 17% en un caso chileno y un máximo de 61% en una empresa argentina; mientras que en los países desarrollados, el promedio de este indicador es de 16% (Tynan y Kingdom, 2002).

Ante esta situación de ineficiencia –claro indicador de una necesidad de reforma en el sector–, en la mayoría de los países de la región se vivió una reestructuración institucional de la provisión de servicios básicos, entre ellos, los de agua y saneamiento. A esto se añadió un proceso generalizado hacia la descentralización y la mayor participación del sector privado en el suministro de servicios públicos en la región.

Estas reformas implican generalmente un cambio de una situación donde el Estado es el principal operador y proveedor del servicio, a uno donde el Estado se ocupa sobre todo de la regulación, control y promoción de estas actividades por parte de terceros, los cuales pueden ser entes gubernamentales locales, empresas públicas autónomas o el sector privado. Se busca, más específicamente, una separación institucional de las siguientes tres funciones: la definición de las políticas sectoriales y la planificación estratégica; la regulación, supervisión y monitoreo de la provisión del servicio; y la provisión de servicios así como la administración de los sistemas (Jouravlev, 2004). La función de regulación es de particular importancia, y se suelen identificar los siguientes elementos en un sistema de regulación exitosa: i) la independencia política del regulador, ii) la autoridad y el poder de penalización del regulador, iii) el intercambio de la información con el público sobre la fijación de precios, calidad del agua y estructuras de costo, y iv) la participación pública para garantizar la representación de los intereses del consumidor (Banco Mundial, 2006b).

Participación privada

En cuanto a la participación del sector privado, los roles de la provisión pública o privada de agua han sido debatidos fuertemente. Si bien se ha hablado mucho de los beneficios del suministro privado en años recientes, en particular, en relación a una mayor eficiencia operativa, es importante tener en mente que se trata de un fenómeno relativamente limitado.

Según el PNUD (2006), el número de personas abastecidas por empresas privadas a nivel mundial ha crecido aproximadamente de 51 millones en 1990 a casi 300 millones en 2002. Sin embargo, las empresas públicas que suministran agua siguen representando más del 70% de la inversión total a escala mundial, en tanto que menos del 3% de la población de los países en desarrollo reciben agua o saneamiento desde suministradores completa o parcialmente privados. En América Latina se estima que solo el 15% de la población urbana fue

11 Según Hidroven (2004) el porcentaje de agua no facturada por región en la República Bolivariana de Venezuela va desde poco menos del 50% en el estado Falcón hasta más del 75% en la región de los Llanos. En promedio, se estima que para 2004 este porcentaje alcanzó el 66%.

servida por operadores privados en 2005 (Foster, 2005). Además, durante los años noventa y los primeros años del nuevo siglo muchas de las concesiones privadas fueron canceladas o renegociadas[12].

La participación del sector privado puede ser vista como una manera de resolver el problema de agencia en la provisión de servicios de agua por parte del sector público, a través de la creación de incentivos para un suministro más eficiente del servicio. Dicha participación puede tomar diferentes formas en la provisión del agua. La privatización completa es la forma menos común.

En los años ochenta, Chile realizó una privatización completa del sistema de suministro de agua, pero solo después de haber asegurado una cobertura casi universal en la población y de haber creado un sólido marco legal y regulatorio, así como mecanismos estables y transparentes de financiamiento. Después de un proceso de corporatización y reglamentación en los años noventa, en 1998 la Ley General de Servicios Sanitarios fue enmendada para permitir la participación privada.

Actualmente, el 95% de la población urbana chilena recibe agua por parte de entidades privadas. Asimismo, cada una de las 13 regiones de Chile tiene su propia empresa privada de agua y saneamiento. La privatización ha venido acompañada de un incremento importante en las tarifas. Ahora bien, ya que ha habido mejoras en términos de eficiencia, se puede esperar una reducción tarifaria a largo plazo. El éxito del proceso de privatización en Chile se debe, en gran parte, a un consenso social según el cual las mayores tarifas han sido aceptadas en vista de las mejoras importantes en la calidad del servicio (Bitrán y Valenzuela, 2003).

En los años noventa, las concesiones eran la principal forma de participación privada en la provisión de agua. A menudo, los contratos de servicios o de gestión eran utilizados como un primer paso para lograr el funcionamiento de una concesión. Colombia ha tenido mucho éxito con las concesiones y otras formas mixtas de participación privada en el suministro de agua. De hecho, según Sirtaine *et al*. (2005), el rendimiento promedio de las concesiones en Colombia es el más alto de América Latina. Ahora bien, cabe señalar que aunque en 2002 la prestación del servicio de agua y saneamiento en el área urbana de cien municipios (es decir, aproximadamente el 20% de la población urbana del país) era realizada por operadores privados o mixtos, la gran mayoría de las empresas del sector sigue siendo de propiedad pública.

Sin embargo, en muchos casos, los resultados han sido menos favorables. Un caso muy discutido es el de Cochabamba, Bolivia, donde en 1999 el Gobierno otorgó una concesión de cuarenta años a un consorcio de empresas extranjeras, que establecieron la subsidiaria Aguas del Tunari. El mal diseño del programa llevó a protestas políticas, al colapso de la concesión y a una causa iniciada por la empresa extranjera Bechtel contra el Gobierno boliviano por ganancias perdidas (ver Recuadro 6.3, p. 182).

La experiencia de esta ciudad permite extraer importantes lecciones en cuanto al proceso de privatización, en particular, con respecto a los cambios en las políticas tarifarias. Según Jouravlev (2004), las lecciones más importantes pueden resumirse como sigue: en primer lugar, se debe flexibilizar la recuperación de costos, especialmente en países pobres donde la intervención pública mediante subsidios es necesaria. En segundo lugar, la existencia de un marco jurídico fuerte es de vital importancia a fin de facilitar la regulación. En tercer lugar, es necesario fortalecer la participación social, la transparencia en el proceso y el acceso a la información. Finalmente, y esta lección está vinculada con la anterior, un proceso de negociación participativo y de diálogo posiblemente hubiese evitado el conflicto.

Rivera (2007) identifica cinco elementos fundamentales para poder lograr una participación privada exitosa en el sector: i) garantías de transparencia, ii) fortalecimiento de los marcos regulatorios y jurídicos, iii) metas realistas de mejoramiento del servicio, iv) tarifas y subsidios creíbles para los inversionistas y consistentes con la capacidad de pago de los usuarios, y v) cumplimiento de los compromisos financieros del sector público.

12 Según Guasch *et al.* (2003), el 76% de las concesiones en América Latina fueron renegociadas durante los años noventa.

Otro ejemplo de privatización y reversión de la provisión pública es Argentina, uno de los países pioneros en la privatización del agua. Como parte de un programa ambicioso de privatizaciones durante los años noventa, aproximadamente el 30% de las empresas de agua –que proveían el servicio a cerca del 60% de la población– fueron privatizadas. Sin embargo, una década después, gran parte de estos contratos fueron rescindidos debido, a menudo, a la baja calidad de servicios y al incumplimiento de compromisos contractuales, que incluían falta de conexiones e incrementos tarifarios excesivos, producto, en parte, de los desequilibrios financieros de los contratos, agravados por la devaluación del peso (Hall y Lobina, 2002). En 2006, se rescindió el contrato de Aguas Argentinas, empresa bandera de la privatización de agua en Argentina, después de varios años de problemas financieros y operativos, y se creó una nueva empresa estatal: Agua y Saneamientos Argentinos (AySA).

Existe evidencia de que la privatización podría no ser la mejor manera de lograr la cobertura de los segmentos más pobres de la población. Al analizar la experiencia latinoamericana, Estache *et al.* (2002) reconocen que las reformas en los sectores de infraestructura, que tienden a aumentar la cobertura mediante la participación del sector privado, tardan más en llegar a los segmentos más pobres que a los más ricos de la población. Esto puede tener un efecto negativo sobre la distribución del ingreso y comprometer la sostenibilidad de la reforma. Los autores identifican tres canales a través de los cuales los pobres pueden ser impactados negativamente por las reformas de los sistemas de infraestructura: los potenciales aumentos de los cargos iniciales de conexión, la renuencia de los operadores a prestar el servicio a los pobres y la reducción de la disponibilidad de fuentes alternativas de abastecimiento.

Recuadro 6.3 Cochabamba y la privatización del servicio de agua

En septiembre de 1999 se firmó el contrato de concesión por cuarenta años a favor de la empresa Aguas del Tunari, que privatizaba el servicio de agua de la ciudad de Cochabamba, la tercera ciudad más importante de Bolivia. Antes de la concesión, el sistema de agua en esta ciudad estaba caracterizado por una sobredependencia de fuentes subterráneas, bajos niveles de medición (lo que produjo que alrededor del 60% del agua distribuida no fuese facturada), y el hecho de que de los 500.000 habitantes de esta ciudad, solo la mitad tenía acceso a la red de agua, implicando una importante dependencia de los servicios cisternas que son más costosos (Kruse y Ramos, 2003).

En el mes de octubre de ese mismo año, se aprobó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley Nº 2.029) que regulaba el sector en ámbitos como el otorgamiento de concesiones, los derechos y deberes de los prestadores del servicio y los usuarios, el establecimiento de principios para fijar los precios y las tarifas, entre otros.

A comienzos del año 2000 empezaron una serie de protestas en contra de la privatización, debido a que las tarifas aumentaron en algunos casos hasta en un 150% (Jouravlev, 2004). Hall y Lobina (2002) estiman que el pago promedio del servicio de agua alcanzó entre 22% y 27% de los ingresos mensuales de un trabajador independiente.

Jouravlev (2004) señala que uno de los factores que alimentaron este conflicto fue el hecho de que la concesión estaba ligada a la realización de un costoso y postergado proyecto (Proyecto de Misicuni), el cual incluía asumir una considerable deuda de gestiones anteriores, presentando deficiencias en la consulta pública, además de la desconfianza en la capacidad económica e institucional del consorcio.

Los conflictos llegaron al punto de que el Gobierno se vio en la necesidad de rescindir de la concesión con Aguas del Tunari y modificar más de treinta artículos de la Ley Nº 2.029 (más de la mitad de los artículos de dicha ley) derogando la nueva Ley Nº 2.066 en abril de 2000. En 2001, Aguas del Tunari presentó una demanda de compensación de 25 millones de dólares ante el Centro Internacional de Resolución de Disputas en Inversiones del Banco Mundial[1].

1 El Centro Internacional de Resolución de Disputas en Inversiones es un tribunal donde se reglamentan los casos en contra de los gobiernos que presentan los inversionistas extranjeros.

Fuente: elaboración propia con base en Hall y Lobina (2002), Jouravlev (2004) y Kruse y Ramos (2003).

Sin embargo, la evidencia de los efectos de la privatización es mixta. Galiani *et al.* (2005) encuentran que la participación privada en la gestión del agua en Buenos Aires tuvo importantes implicaciones para el bienestar de la población, especialmente, en la disminución de la mortalidad infantil (entre 5% y 7%). De igual modo, este efecto fue más pronunciado en las áreas más pobres (ver Recuadro 6.4).

Frente estos resultados mixtos de las experiencias de participación privada en el sector, es importante subrayar que el sector público sigue teniendo un rol mayoritario en la provisión de servicios de agua y saneamiento, aunque puede haber espacios para la participación privada. De hecho, el consenso del sector privado en este sector ha ido cambiando, y ha reconocido que no le es posible suministrar servicios de agua y saneamiento a las poblaciones más pobres sin subsidios, garantías gubernamentales, ni inversión pública (Hall y Lobina 2002).

Descentralización

Una de las reformas más importantes en la provisión pública de servicios básicos ha sido la descentralización, es decir, la redistribución de responsabilidades de provisión de servicios hacia los gobiernos locales, en particular, hacia los municipios. Como se comentara en el capítulo 2, la descentralización permite acercar a proveedores y consumidores, y debería permitir, también, una mayor rendición de cuentas así como un suministro más eficiente del servicio. El problema principal, en este caso, es determinar el nivel óptimo de la delegación de control.

En varios países de la región existen ejemplos de empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento con niveles adecuados de eficiencia. Por lo general, en las grandes ciudades se generan mayores incentivos para la buena gestión de las entidades operadoras debido al aprovechamiento de economías de escala, a la presencia de mercados más amplios y sectores con mayor capacidad de pago, el acceso a los mercados financieros, la mayor influencia política frente a las decisiones del gobierno central y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, aunque la ausencia de algunos de estos factores en ciudades pequeñas puede actuar en contra del buen desempeño de sus empresas, esto no significa que los gobiernos no puedan generar condiciones de eficiencia frente a la pérdida de importantes economías de escala. Yepes (1990) sugiere que para América Latina la escala mínima eficiente para una empresa de agua es de 150.000 habitantes. La experiencia muestra que aún en municipios de menor tamaño, entre 50.000 y 100.000 habitantes, pueden generarse los incentivos financieros y regulatorios correctos para asegurar la prestación adecuada y sostenible de los servicios.

Recuadro 6.4 La privatización del agua y la mortalidad infantil en Buenos Aires, Argentina

En Argentina, en los años noventa, cerca del 30% de las compañías de suministro de agua que cubrían aproximadamente el 60% de la población fueron privatizadas. Esto sucedió en el marco del programa que transfería a manos privadas casi todas las empresas públicas argentinas, pretendiendo revertir décadas de declive económico.

Para evaluar el impacto sobre la mortalidad infantil de la privatización en el acceso al servicio de agua en Argentina, Galiani *et al*. (2005) utilizaron datos provenientes del Censo y de la Encuesta de Desarrollo Social. El período estudiado es entre 1990 y 1997. Algunos resultados preliminares de este estudio sugieren que existió un significativo incremento en la proporción de hogares conectados al servicio de agua en las municipalidades que lo privatizaron, en contraposición con las que no lo hicieron.

Otro resultado de este trabajo señala que antes de 1995, la tasa de mortalidad cayó en la misma proporción tanto en los municipios que privatizaron el servicio como en los que no lo hicieron. Pero a partir de 1995, la tasa de mortalidad en las municipalidades que privatizaron el servicio cayó más rápido que en aquellas municipalidades que no lo hicieron.

Igualmente, con base en la información suministrada en este caso, la privatización del suministro de agua en Argentina produjo mejoras en la eficiencia, aumento en las redes de conexión al servicio, inversiones en infraestructura física y un mejor servicio. En números, se encuentra que la mortalidad infantil disminuyó aproximadamente entre 5% y 7%, debido, fundamentalmente, a la reducción de muertes causadas por enfermedades infecciosas y parasitarias, y no por aquellas no relacionadas con la condición del agua.

Fuente: elaboración propia con base en Galiani *et al*. (2005).

Pese a lo anterior, existen casos que muestran la complejidad de la provisión de agua a nivel subnacional. En México, por ejemplo, la descentralización en la provisión de agua se hizo a través de la Reforma Constitucional de 1983, la cual transfirió la administración, la infraestructura y la inversión de agua potable y alcantarillado a los municipios y estados. Sin embargo, esta reforma ha sido criticada por no haber establecido los recursos adecuados ni el financiamiento necesario para que los municipios cumplan con sus nuevas responsabilidades, proveyendo, en muchas instancias, solo principios normativos y legales como el apoyo de la capacidad operativa municipal. Además, la precariedad fiscal y financiera, agudizadas por reformas fiscales que centralizaban la recaudación de impuestos junto a la transitoriedad de muchas administraciones municipales, hacían muy difícil transferir la administración del agua a los municipios (Pineda, 2001).

Por otro lado, es importante resaltar que la provisión a nivel nacional tampoco ha tenido experiencias exitosas, a excepción del caso de países muy pequeños. De hecho, aunque los programas nacionales de extensión de cobertura han sido positivos, el manejo centralizado de la gestión del agua y saneamiento crea deseconomías de escala y se pierde el contacto con las poblaciones servidas. La experiencia ha demostrado que el nivel de descentralización más eficiente para la provisión de agua y saneamiento es a menudo algo intermedio, como el regional o el estatal, nivel que permite lograr economías de escala sin que el tamaño de la operación se torne poco manejable, acercándose, a su vez, a los usuarios finales.

En este sentido, Chile es el país que más éxito ha tenido con la creación de 13 empresas de agua y saneamiento regionales, en gran parte derivadas de las 11 divisiones regionales del antiguo monopolio nacional SENDOS. La descentralización vino acompañada de la privatización de estas empresas, que se ubicaban entre las más eficientes de América Latina, en efecto, la privatización logró mejorar ulteriormente el nivel de eficiencia (Bitrán y Valenzuela, 2003).

En años recientes, Colombia también ha tenido experiencias positivas en este mismo sentido como se discute en el Recuadro 6.5. A través de una estrategia de agrupación de municipios se preserva la autonomía local y, al mismo tiempo, se logra economías de escala a nivel tanto operativo como de administración y planificación. En este contexto, la CAF ha apoyado el financiamiento y la ejecución de programas regionales para mejorar la cobertura, calidad y eficiencia en la provisión de servicios de agua y saneamiento en diferentes departamentos de este país.

Políticas de saneamiento

En América Latina, como en muchos países en desarrollo, la modernización del sector de saneamiento ha sido mucho más lenta que la de la provisión de agua. En efecto, se ha puesto mucho énfasis en desarrollar políticas nacionales de provisión de agua y, en muchos casos, hace falta una política nacional comprensiva y sostenible para el saneamiento. Esta situación se puede explicar tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta.

Desde el lado de la oferta, en muchos países las inversiones necesarias para la recolección y el tratamiento de las aguas residuales y las descargas industriales son prohibitivas. Desde el lado de la demanda del saneamiento, esta suele ser menor que para el agua, o en todo caso menos urgente. De hecho, la provisión de agua potable a nivel del hogar ofrece beneficios –en términos de salud y de comodidad– inmediatos y medibles a corto plazo, independientemente de lo que pasa en los hogares vecinos. En el caso del saneamiento, mejorar el acceso en el hogar tiene efectos limitados, en particular, en cuanto a los beneficios de salud, si los demás hogares de la localidad no mejoran sus condiciones de saneamiento (PNUD, 2006).

En muchos países en desarrollo, la política en temas de saneamiento ha tratado de seguir las políticas de países más desarrollados: establecer estándares nacionales para las conexiones a cañerías y redes, a pesar de que este tipo de intervenciones a menudo sea adecuado solo en los grandes centros urbanos (PNUD, 2006). Estas inversiones son muy costosas, inclusive en áreas de alta densidad –como los asentamientos urbanos–, y pueden ser completamente inapropiadas en pequeños centros y áreas rurales.

Una segunda ola de proyectos de saneamiento se ha enfocado en soluciones tecnológicas, en particular, en el desarrollo de tecnologías de menor costo. En

Recuadro 6.5 La regionalización de la provisión de agua en Colombia y el aporte de la CAF[1]

La estrategia de agrupación de municipios es un esquema regional para la gestión y operación de servicios de agua potable y saneamiento. Mediante esta figura se preserva la autonomía local, al tiempo que se promueven mecanismos de participación regional para lograr consensos orientados a la integración de procesos unificados de planificación, financiación, administración, desarrollo tecnológico, y operación y mantenimiento de los servicios.

En Colombia, por ejemplo, la CAF ha apoyado el desarrollo de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento. Estos programas son liderados y coordinados por los departamentos, los cuales –con el apoyo de los recursos de preinversión del Gobierno Nacional– diseñan planes de inversión regionales guiados por criterios de solidaridad, eficiencia y sostenibilidad.

Las diferentes fuentes de recursos –incluidos los aportes nacionales, regionales y municipales, así como los créditos de la banca multilateral– se canalizan en un fondo único de inversión administrado por una entidad fiduciaria. Las operaciones de crédito son respaldadas con la securitización de sus rentas futuras, entre las que se encuentran los ingresos provenientes de las regalías por la explotación de hidrocarburos. La gestión sectorial y la modernización institucional de los departamentos son impulsadas mediante la contratación de gerencias técnicas seleccionadas a través de convocatorias públicas entre las mejores empresas operadoras de los países de la región.

Con este esquema, la CAF ha venido apoyando al departamento del Cesar en Colombia en la estructuración, financiación y ejecución de un programa dirigido a mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia de la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico y manejo de residuos sólidos en 24 municipios del departamento en un período de tres años. Se propone que los municipios que participen en el programa alcancen coberturas de agua potable superiores al 95% con una continuidad de 24 horas, y de al menos 90% para los servicios de alcantarillado y manejo de residuos sólidos.

De manera similar, en el departamento del Magdalena, la CAF apoya la financiación y ejecución de un programa regional para mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en 25 de los 30 municipios de su jurisdicción. De igual manera, se propone que los municipios que participen en el programa alcancen coberturas de agua potable superiores al 95% con una continuidad de 24 horas, y de al menos el 90% para los servicios de alcantarillado.

Ambos programas buscan financiar proyectos de inversión en ampliación, rehabilitación y/o construcción de la infraestructura física necesaria para garantizar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y recolección, y manejo de residuos sólidos. Igualmente se busca apoyar a los municipios de los respectivos departamentos en el fortalecimiento de la gestión administrativa y operativa del sector de agua potable y saneamiento a través de la conformación y consolidación de entidades autónomas –públicas o privadas– que garanticen el mejoramiento permanente sostenible de dichos servicios. Se estima que con la ejecución de estos programas se beneficiará a una población cercana a los dos millones de personas.

Además de los beneficios señalados, el programa constituye un impulso al desarrollo social y económico de los municipios y la creación de condiciones favorables para la inversión privada en proyectos de comercio, industria, turismo, manufactura y agroindustria.

1 La información presentada en este recuadro fue provista por la Dirección de Desarrollo Social de la CAF.

Fuente: elaboración propia.

este contexto se encuentran algunos casos exitosos –como el caso de Brasilia–, donde para las zonas periurbanas se apoyó la instalación de un sistema condominial de desagües cloacales en vez del sistema convencional, en el que el servicio se suministra independientemente en cada hogar.

El sistema condominial fue exitoso no solo por su menor costo sino por haber involucrado la participación comunitaria (PNUD, 2006). Otro ejemplo es el sanitario ecológico seco en Cuernavaca, México, que ha contribuido a evitar la degradación de las barrancas de la zona, como se explica en el Recuadro 6.6 (ver p. 186). Ahora bien, es importante señalar que este tipo de soluciones no puede considerarse como una solución masiva, capaz de resolver la magnitud del problema en una ciudad grande. Se trata de intervenciones puntuales, reducidas,

Recuadro 6.6 Tecnologías alternativas de saneamiento: el sanitario ecológico seco en México

El problema de los desagües de sanitarios urbanos de Cuernavaca hacia las barrancas de la ciudad fue la motivación de la iniciativa de difusión del Sanitario Ecológico Seco (SES). Este constituye, conjuntamente con la contaminación de origen industrial, uno de los problemas más apremiantes de la ciudad.

La contaminación ponía en peligro la biosostenibilidad de las barrancas, por lo que los miembros de la comunidad plantearon una iniciativa social para evitar el uso del agua como medio para transportar desechos domésticos hacia las barrancas (y en general, hacia todos los cuerpos de agua). La propuesta implicaba utilizar técnicas alternativas de bajo costo que no usaran agua, no contaminaran, pudieran construirse autónomamente, fueran higiénicas, no dependieran de servicios centralizados y que, a la vez, generaran recursos (abono y fertilizante).

El SES consiste en una taza especial separadora de orina y desecho sólido (heces). La orina se utiliza directamente como fertilizante, en la medida que contiene la mayor parte de nutrientes y generalmente está libre de patógenos. El desecho sólido cae a la cámara de tratamiento y es deshidratado con calor, ventilación y el agregado de material secante.

Esta iniciativa permitió un proceso gradual de apropiación tecnológica, y constituyó una alternativa desarrollada a partir de requerimientos locales particulares, adaptados a las necesidades de la población (condiciones salubres básicas y control de la contaminación de fuentes de agua) a bajo costo.

Cabe resaltar, sin embargo, que algunos estudios[1] muestran que el éxito de esta tecnología tiene dos requerimientos: i) debe ser usado por pequeñas unidades familiares y no por familias numerosas o centros comunitarios, y ii) su uso debe ir acompañado de un proceso de capacitación y asistencia técnica periódica durante los primeros dos años.

La construcción de los primeros sanitarios secos se hizo durante el período 1982–1987 en Guanajuato, Oaxaca y Chiapas. Luego, entre 1987 y 1992 se implementaron proyectos piloto en diversas comunidades de México (Morelos y Oaxaca). Entre 1992 y 1994 los talleres locales de fabricación de tazas asumieron el liderazgo e impulsaron el proyecto, mientras que entre 1994 y 2000 se construyeron viviendas con sanitario seco, filtros de aguas jabonosos y captación de agua de lluvia en Cuernavaca. En el año 2000, estos prototipos se difundían en países como Ecuador, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Mozambique, Suráfrica y Uganda, al punto que la experiencia fue seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2000, y escogida para formar parte de lo que denominan BEST (Base de datos sobre Buenas Prácticas).

1 Ver Tierramor (2007) para la descripción del sistema y los estudios de factibilidad.

Fuente: elaboración propia con base en Escobal y Ponce (2007).

aplicables a pequeña escala, que exigen una enorme capacidad institucional y de gestión.

Sin embargo, la mayor parte de los proyectos de suministro de saneamiento no han fracasado por una utilización de tecnologías inapropiadas, sino por una gestión inadecuada, por falta de programación y por entradas insuficientes para cubrir los costos operacionales y de gestión (Rosensweig *et al.*, 2002). Vale decir que la inhabilidad de recuperar costos de operación y de mantenimiento es una de las causas principales de la falta de sostenibilidad de los servicios sanitarios. Como en el caso de la provisión del agua, la gestión sigue siendo el mayor reto en este sector.

En años recientes se ha visto un cambio en la orientación de las políticas hacia campañas de saneamiento impulsadas por la comunidad. Como se presentara en el capítulo 2, el empoderamiento de los beneficiarios es una herramienta poderosa para lograr una provisión más eficiente de los servicios públicos. Este tipo de políticas es importante, especialmente, para la creación de la demanda de saneamiento mejorado por parte de los hogares, a través de programas integrales que incluyan educación sobre higiene para maximizar los beneficios en términos de salud. Dichas políticas son importantes, sobre todo en pequeños centros y en áreas urbanas donde la comunidad puede participar en las decisiones relacionadas con la tecnología, el nivel de servicio, la ubicación de las instalaciones asociadas, entre otras (Usaid, 2003).

Políticas tarifarias y subsidios

El hecho de que el agua sea un recurso con diferentes funciones hace difícil fijar su precio de manera

óptima. La infraestructura y el servicio de agua y saneamiento se financian, fundamentalmente, por dos vías: por los usuarios a través de las tarifas; o por los contribuyentes a través de subsidios otorgados por el Estado, en los diferentes niveles de descentralización. El problema de cómo determinar tarifas y subsidios en este sector refleja la dicotomía entre agua como derecho humano y agua como bien económico, y también de agua como recurso escaso y agua como servicio básico. Además, la política económica del sector exacerba el problema: la resistencia a incrementos tarifarios –por considerarse el agua un derecho–, entra en conflicto con los resultados de un sector crónicamente subfinanciado.

De hecho, uno de los problemas más serios de la industria del agua es la inhabilidad de los proveedores de servicios para autofinanciarse, lo que repercute negativamente en la operación y mantenimiento de los sistemas existentes, así como en la posibilidad de expansión de los servicios. En la mayoría de los países de la región, los servicios de agua y saneamiento son financiados, en gran parte, por contribuciones de los gobiernos a diferentes niveles. Sin embargo, cabe destacar que este financiamiento ha fluctuado históricamente de manera importante, debido a cambios en las prioridades políticas y a variaciones en las condiciones macroeconómicas. La dificultad de autofinanciamiento se debe, de un lado, a una limitada capacidad de pago de las poblaciones servidas junto con un sistema de subsidios poco eficiente; y del otro, a altos costos de servicio debido en parte a ineficiencias operativas.

Sistemas de subsidios cruzados han sido la respuesta tradicional al problema de la baja capacidad de pago de gran parte de la población servida, fruto de la fuerte desigualdad de distribución de ingresos y de los altos niveles de pobreza en América Latina. Estos sistemas de discriminación de precio –donde consumidores de altos ingresos subsidian a los de más bajos ingresos– se basan tanto en criterios socioeconómicos (p.e., la zona de residencia o las características del hogar), como en patrones de consumo. No obstante, la experiencia ha demostrado que estos sistemas, comunes a muchos países en la región, no han logrado asegurar una asignación eficiente de los recursos y sobre todo, han creado con frecuencia una situación de subfinanciamiento crónico.

La falla principal de los sistemas de subsidios cruzados radica en que generalmente el número de usuarios beneficiados por los subsidios es mayor al de los que financian al sistema. Esto se debe, en parte, a los altos niveles de pobreza en la región y a una distribución muy desigual de los ingresos, por lo que los grupos de consumidores de más altos ingresos no son lo suficientemente grandes como para generar los recursos que subsidien a los consumidores más pobres. Ciertamente, el problema principal es la dificultad administrativa para identificar correctamente a los usuarios que recibirán el subsidio. A menudo se crean situaciones donde se incluyen individuos no elegibles, y quedan excluidos consumidores verdaderamente necesitados.

En Colombia, por ejemplo, el sistema de los subsidios cruzados está explícitamente contemplado en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios de 1994, con el objetivo de unificar el criterio utilizado en la aplicación de los subsidios para servicios básicos. En cada municipio se clasifican los hogares según seis categorías socioeconómicas. Los hogares de nivel uno tienen derecho a un subsidio de hasta 50% del costo medio del servicio, los de nivel dos del 40%, y los de nivel tres del 15%. Los subsidios se financian, por un lado, a través de un recargo a los hogares de nivel cinco y seis, así como a los consumidores industriales y comerciales; y, por el otro, a través de transferencias de presupuestos nacionales y provinciales (Gómez-Lobo y Contreras, 2003).

El sistema de clasificación de los hogares sigue la metodología del Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde la unidad de clasificación es la "unidad espacial de estratificación", definida por un conjunto de características homogéneas según el criterio de esta instancia. Todos los hogares de una unidad son clasificados dentro de un grupo socioeconómico, aunque los hogares individuales pueden solicitar una revisión de su clasificación. Sin embargo, en muchos casos, los hogares relativamente más ricos reciben subsidios y pagan menos del costo del servicio. Además, resulta que para los más pobres los subsidios efectivamente pagados son mucho más altos de los 50%, 40% y 15%, contemplados por la Ley de 1994 (Gómez-Lobo y Contreras, 2003).

En Guayaquil, Ecuador, donde también se utiliza un sistema de tarifas cruzadas, las tarifas pagadas por

los sectores más pobres son tan bajas que no llegan a cubrir el costo del servicio ni el costo de la recaudación de la tarifa. Esto reduce el incentivo del proveedor a extender el servicio, aun contando con subsidios gubernamentales, porque cada nueva conexión es una nueva fuente de pérdidas (Yepes, 1999). No obstante, una reforma importante en 1997 transformó la empresa proveedora Ecapag de operadora en reguladora, y se dio la concesión de la gestión de agua y saneamiento en la ciudad a una empresa privada, Interagua.

El nuevo sistema tarifario sigue basado en las tarifas cruzadas, donde tres categorías de los consumidores más pobres son subsidiados por las cinco más ricas. Sin embargo, el proyecto tarifario contempla un incremento gradual de precios, la cobertura del costo y un ajuste periódico por inflación. Además, el sistema es subsidiado por algunos impuestos locales, como el impuesto telefónico (Banco Mundial, 2006b). Aunque aún es temprano para hacer una evaluación, el nuevo sistema refleja la importancia de una clara cuantificación de la demanda y de los costos de operación en la determinación de las tarifas.

En los años noventa, Chile introdujo un sistema de subsidios directos en el sector del agua a través de un nuevo sistema tarifario, donde el objetivo era reflejar en los precios el verdadero costo económico del servicio en los precios. Según este nuevo sistema, el Estado reembolsa al proveedor del agua por los servicios en base a la cantidad de agua efectivamente consumida (y no en base a una cantidad preestablecida, como se hace en otros países de la región). El subsidio puede cubrir entre 25% y 85% del valor total del consumo, hasta 20 metros cúbicos al mes, y el resto es facturado según la tarifa normal. El usuario debe así pagar una fracción del consumo, aunque no exceda el límite máximo. La factura del proveedor refleja separadamente el monto que deberá ser pagado por el usuario y el subsidio, es decir, el monto que deberá ser pagado directamente por la municipalidad a la empresa (Gómez-Lobo y Contreras, 2003).

Si bien el sistema es financiado por el gobierno central, las municipalidades se encargan del proceso de inscripción y selección de los usuarios que han de beneficiarse de los subsidios. La selección se basa en la Encuesta CAS (Comités de Asistencia Social Comunal), el instrumento principal utilizado en Chile para la asignación de diferentes tipos de subsidios bajo el programa de Chile Solidario, descrito en el Recuadro 2.6 del Capitulo 2.

A partir de una entrevista personal sobre las condiciones socioeconómicas del hogar se calcula un índice según el cual se determinan los subsidios. Además de los subsidios de agua, las calificaciones CAS se utilizan para la elegibilidad de las pensiones, de los subsidios familiares y de los beneficios sanitarios, entre otros, permitiendo aprovechar economías de alcance.

El hecho de que la selección de los beneficiarios de los subsidios de agua sea parte de un sistema más amplio de programas sociales, financiado por fondos públicos, es un elemento importante para determinar el éxito del sistema, ya que genera coherencia en los criterios utilizados por otros programas sociales o asistenciales, toda vez que permite un nivel de precisión en la identificación de los beneficiarios que no sería posible en un sistema independiente. De hecho, un sistema similar pero restringido a la provisión de agua y saneamiento, difícilmente sería efectivo en términos de costos en áreas de altos niveles de pobreza y desigualdad de distribución de los ingresos.

No obstante, en muchos países, un sistema como el de Chile no es viable, al no existir un mecanismo administrativo que mantenga el registro de los usuarios que tienen derecho al subsidio. En estos casos, el sistema de los subsidios cruzados debe ser tomado como la mejor alternativa posible, tratando de reducir las distorsiones en el sistema. Al respecto, Yepes (1999) subraya la importancia de que las políticas tarifarias se basen en un conocimiento profundo de los patrones de consumo de los usuarios, sin el cual no sería posible establecer eficientemente los precios ni los subsidios.

La tarifa debería enviar una señal clara a los usuarios, para que ajusten su consumo y eviten desperdiciar el agua. La eficiencia en la recaudación debe ser una parte integral del sistema, y debe incluir penalidades y cortes de suministro en caso de falta de pago. Finalmente, el sistema de subsidios –y, en particular, el mecanismo de elegibilidad– debería basarse en una estrecha colaboración entre las autoridades locales y la empresa proveedora del servicios, y ser lo más sencillo y transparente posible, a

fin de lograr que los subsidios lleguen efectivamente a los usuarios más pobres.

En conclusión, en los últimos años, los países de América Latina se han comprometido en hacer importantes reformas en el sector de agua potable y saneamiento. En casi todos los países se ha pasado de sistemas de provisión centralizados y poco regulados a sistemas fuertemente descentralizados y regulados. Además, muchos de estas naciones han experimentado con la participación privada en la provisión de los servicios de agua, obteniendo resultados mixtos. Sin embargo, las reformas en el área de saneamiento han quedado rezagadas con respecto a la provisión de agua potable. Respecto a los precios, los sistemas tarifarios, en gran parte basados en tarifas cruzadas, tratan de hacer frente a la necesidad de ofrecer estos servicios básicos a nivel universal de manera asequible. En muchos casos los resultados de las reformas han sido mixtos, y se sigue en la búsqueda de soluciones de mayor eficiencia para el sector.

Conclusiones y recomendaciones de política

La región ha hecho importantes avances en cuanto a la cobertura de agua y saneamiento. Estos logros, no obstante, ocultan grandes desigualdades en la distribución del acceso y la calidad de los servicios. Lograr el desafío de la universalización de la cobertura exigirá no solo una mejor utilización de la infraestructura existente, sino una asignación más progresiva y focalizada de los recursos públicos a favor de la población más desfavorecida.

Además, como se comentara a lo largo de este libro, es importante reconocer las complementariedades de los servicios de infraestructura en la planificación de las políticas y los programas. Estas complementariedades deben ser entendidas tanto en sentido positivo, referido a las sinergias y las rentabilidades conjuntas mayores a las rentabilidades individuales, como también en sentido limitante, asociado a la restricción de los impactos de un tipo de infraestructura al no existir su infraestructura complementaria.

Más allá de las deficiencias en infraestructura, quizás el mayor reto de la región será mejorar la gestión de las empresas proveedoras. Aumentar las coberturas y la calidad de los servicios solo será posible si los esfuerzos por alcanzar estos objetivos van acompañados de procesos eficaces de modernización institucional, caracterizados por incentivos a la eficiencia y la productividad. Los países de la región han hecho esfuerzos para reformar el sector pero todavía no se han logrado los resultados esperados.

Una de las lecciones que surge del análisis del sector del agua y saneamiento en América Latina es que tanto la descentralización excesiva (a nivel municipal), como la excesiva centralización (a nivel estatal) impiden maximizar la eficiencia de la provisión de estos servicios básicos. La experiencia ha demostrado que, dadas las características de los países de la región, una descentralización a nivel regional puede ser preferible, permitiendo al mismo tiempo lograr economías de escala inherentes al sector y un acercamiento a los usuarios del servicio. Sin embargo, la solución óptima dependerá del contexto político, regulatorio y financiero del país.

Las características específicas de las localidades influyen no solo en el nivel óptimo de descentralización, sino también en el rol del Estado. En ciudades grandes, caracterizadas por instituciones sólidas y recursos adecuados, el papel del Estado puede estar limitado al de regulador. Sin embargo, en centros más pequeños, con instituciones débiles y pocos recursos, el rol del Estado debe ser mayor, y debe incluir apoyo financiero, técnico e institucional. En las áreas rurales, el Estado debe comprometerse en inversiones de infraestructura para lograr mejoras importantes de cobertura.

En cuanto a la participación privada, no obstante el interés de muchos países de experimentar con la privatización de los servicios públicos, para el caso de agua y saneamiento, generalmente, la experiencia ha demostrado que ello es viable solo en algunos casos específicos, y en presencia de condiciones previas fundamentales de estabilidad legal y regulatoria, transparencia y establecimiento de derechos y obligaciones claros. La provisión pública sigue siendo la opción más frecuente en muchas regiones de América Latina. Sin embargo, la participación privada puede dar un aporte valioso al resolver los problemas de gestión de este sector. Por esto, es importante no descartar esta opción, sino aprovechar las lecciones aprendidas para lograr una estructuración de contratos de participa-

ción privada, que incluyan elementos de transparencia, eficiencia y equidad.

Otro desafío importante es el financiamiento del sector, en particular, la búsqueda de un balance entre los recaudos obtenidos por tarifas y los aportes del Estado. En cuanto a las políticas tarifarias, es importante buscar soluciones que tengan en cuenta la capacidad de pago de los usuarios pero que, al mismo tiempo, permitan la sostenibilidad financiera de las empresas proveedoras. Sistemas efectivos de subsidios, que privilegien los mecanismos directos, son un ingrediente importante para un sistema eficiente. Ahora bien, la solución específica dependerá de las características individuales de los países y de las localidades.

Mejorar las condiciones de provisión de los servicios de agua y saneamiento requiere también una mayor transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos. De hecho, la participación de las comunidades se ha mostrado favorable en exigir una mejor y más eficiente gestión del sector. Una gestión más eficiente del sector requeriría también un monitoreo de los servicios a través del diseño e implementación de procesos de supervisión, seguimiento y divulgación de información actualizada sobre la ejecución de los proyectos, y sobre la evolución de los parámetros básicos asociados con la gestión técnica, administrativa y financiera de las empresas, así como con los niveles de servicio que recibe la población.

El capítulo 4 ha subrayado la importancia del acceso a agua y saneamiento de calidad para la salud de las familias más pobres. Para maximizar los beneficios en términos de salud es fundamental tomar en cuenta la integralidad de las políticas de agua, saneamiento e higiene. Las inversiones y mejoras en infraestructura para la provisión de agua potable, las cañerías, la desinfección del agua y el tratamiento de aguas residuales tendrían resultados limitados sobre la salud de las poblaciones más pobres sin la educación sobre la higiene básica.

Del mismo modo, la provisión de agua potable y una higiene adecuada son insuficientes para mejorar la salud pública frente a un nivel inadecuado de saneamiento de calidad. Especialmente, la infraestructura de agua y saneamiento debe ser planificada de manera conjunta para garantizar su efectividad en el control de los vectores infecciosos y tóxicos.

Los servicios de eliminación de los residuos sólidos también son complementarios en este sentido. El tipo de tecnología óptima dependerá de las particularidades de cada zona específica, como la disposición espacial de las viviendas, negocios, lugares de entretenimiento para los niños y de los lugares a los que se vierte la basura doméstica e industrial, así como los desechos de los desagües. Además, es importante seguir buscando soluciones que permitan la sostenibilidad tanto económica como ecológica de los servicios.

Finalmente, es importante resaltar la importancia de continuar buscando innovaciones en los esquemas institucionales, aprovechando las sinergias entre iniciativas públicas y privadas. Estas iniciativas deben contar con esquemas regulatorios eficaces que, de un lado, mantengan el esquema de incentivos adecuados impulsando las mejoras tecnológicas en la provisión de servicios y del otro, aseguren que los objetivos de equidad en el acceso sean alcanzados lo más pronto posible.

7

Crédito, tierra y vivienda: intervenciones integrales para la movilidad social

Crédito, tierra y vivienda: intervenciones integrales para la movilidad social

Introducción

Como se mencionara en otros capítulos de esta publicación, el acceso a la educación, la salud y el empleo son fundamentales para incrementar el bienestar de las familias y promover la movilidad de aquellos grupos que se encuentran rezagados en la sociedad. Además de favorecer la acumulación de capital humano a través de políticas orientadas a la educación, la salud y el empleo, las políticas sociales deben también prestar atención a la acumulación de otros activos. Estos activos –capital financiero, capital físico (que incluye también la tierra) y capital inmobiliario– pueden fortalecer el patrimonio, reducir la vulnerabilidad ante las perturbaciones económicas e incrementar los ingresos de las familias, lo que en general favorece la movilidad social.

El acceso a los servicios financieros se ha convertido hoy en día en una necesidad para todos, inclusive para los menos favorecidos. Las propias características de los sistemas financieros tradicionales han excluido a este sector, pues no cumple con los perfiles que de alguna manera garanticen el retorno de los préstamos. Sin embargo, las experiencias de los microcréditos de los años ochenta y noventa han demostrado, recientemente, que es posible atender con servicios financieros a sectores pobres sin que esto represente pérdidas para las instituciones financieras, o la necesidad de subsidios o donaciones públicas o privadas.

CGAP[1] (2004) describe algunas de las lecciones aprendidas de estas experiencias. Por un lado, sugiere que las personas pobres, especialmente las mujeres, poseen tasas tan altas de repago, que hasta pueden llegar a ser mejores que en los programas de crédito tradicionales. Por el otro, observa que los pobres se muestran dispuestos y son capaces de pagar intereses, lo que permite la sostenibilidad a largo plazo de las instituciones financieras.

En términos de capital físico, la proliferación de pequeñas empresas –que no sean meras estrategias de supervivencia frente al desempleo, sino verdaderos negocios rentables, sostenibles a mediano y largo plazo– es otro elemento que toda política social amplia debe tomar en cuenta. La mayoría de las pequeñas empresas de la región carecen de equipos, tecnología y sistemas de gestión adecuados. Generalmente, son organizaciones familiares que utilizan técnicas tradicionales con un ineficiente uso de recursos y una muy limitada capacidad de crecimiento.

En este sentido, los programas que permitan el desarrollo de habilidades gerenciales, la simplificación de los requisitos legales para abrir y expandir microempresas, y el acceso a crédito para financiamiento de equipos, inventarios y tecnología, redundarán en el bienestar de aquellas familias que desean hacer prosperar sus pequeños negocios.

Finalmente, y sin restarle importancia, cabe destacar que un obstáculo al acceso al crédito es la inseguridad vinculada a la ausencia de derechos de propiedad sobre terrenos e inmuebles que pudiesen ser utilizados como colaterales. La fragilidad de los derechos de propiedad sobre terrenos e inmuebles en América Latina se debe, en parte, a una falta de documentación formal y fiable que respalde estos derechos. La seguridad de los derechos de propiedad es considerada una de las instituciones fundamentales para el desarrollo y el crecimiento de una sociedad, creando los incentivos necesarios para el ahorro y la inversión, y representando, a menudo, un elemento imprescindible para acceder al crédito.

Los activos tienen valor limitado si no pueden ser legalmente transferidos. De esta manera, la falta de derechos de propiedad claramente establecidos aumenta la vulnerabilidad de los pobres y los excluye de algunos mercados importantes, como el de crédito, limitando, a su vez, las posibilidades de movilidad social. El acceso a bienes inmuebles, tales como viviendas y terrenos, es un elemento de vital importancia para la política social. Las dificul-

1 Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre.

tades para adquirir o alquilar una vivienda son un severo inconveniente para las clases bajas y medias de las grandes ciudades de la región. De hecho, el trabajar y vivir en tierras cuya propiedad es incierta dificulta el desarrollo y expansión de las actividades en ellas realizadas, lo cual limita las posibilidades reales de movilidad social de muchos hogares pobres de la región.

En la segunda sección el capítulo se analizan los aspectos asociados al acceso de crédito y el papel de las microfinanzas en la generación de oportunidades de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas. En la tercera sección se discute el papel de las políticas de derechos de propiedad y titulación de tierras. Finalmente, se presentan las conclusiones y principales implicaciones de política desarrolladas a lo largo del capítulo.

Acceso al crédito

El mercado de capitales es el ámbito en el cual diversos agentes ofrecen y demandan fondos de tal manera que la economía puede convertir el ahorro en inversión productiva para generar, ulteriormente, mayor producción y bienestar. En este sentido, los intermediarios financieros deben ser capaces, primero, de captar los ahorros de la sociedad y, segundo, de colocarlos en inversiones productivas. La debilidad de las instituciones de intermediación, en una u otra función, aqueja el crecimiento económico, el cual, a su vez, está asociado al bienestar de las familias y a la sociedad en general.

CGAP (2004) describe algunos de los beneficios que representan el acceso a los servicios financieros por parte de los menos favorecidos. En primer lugar, este puede aumentar los ingresos y la eficiencia en el uso de los recursos debido a una mejor planificación de la asignación, evitando el gasto del día a día. En segundo lugar, promueve la inversión en bienes y servicios, y en educación y salud, lo que en general se traduce en mejores condiciones de vida. Por último, el acceso a servicios financieros puede reducir vulnerabilidades frente a los *shocks* debido a que es una herramienta que permite la transferencia intertemporal de recursos.

Los mercados de capitales en América Latina están dominados por la actividad bancaria. Si bien es cierto que en los últimos años ha venido creciendo el mercado de valores –debido, fundamentalmente, a las reformas de los sistemas previsionales, como en los casos de Chile y México–, la banca, en sus distintas modalidades, sigue siendo el intermediario financiero predominante[2]. En este sentido, América Latina se comporta como el resto de los países en desarrollo: cuenta con un mayor número de instituciones bancarias que entidades bursátiles o de otras instituciones de crédito. El predominio de bancos en países en vías de desarrollo se debe tanto a la flexibilidad de estas instituciones para atender los requerimientos de intermediación de una economía en desarrollo, como a la inexistencia –o al menos falta de experiencia y madurez– de un marco regulatorio y de una infraestructura institucional que permitan crear otras instituciones de intermediación.

En todo caso, los intermediarios financieros de la región son poco profundos, es decir, su actividad de intermediación de fondos no alcanza una porción importante de la actividad económica. Una medida de esta falta de profundidad es la relación de crédito doméstico como porcentaje del PIB. Por ejemplo, para el caso de países de América Latina, este índice no supera el 100%, siendo Brasil y Chile los países donde alcanza los valores más altos (82,5% y 87,8%, respectivamente)[3].

En contraste, los valores presentados en países desarrollados superan el 100%. Por ejemplo, el promedio en 2005 para algunas naciones de la OCDE alcanzó 174%[4]. Estos resultados sugieren que en la región existe una profundidad de la intermediación financiera y una bancarización de los agentes visiblemente menor que la de los países desarrollados, lo que puede, de alguna forma, limitar el acceso a recursos financieros para impulsar la actividad

2 Debe aclararse que ello se refiere a intermediarios regulados y supervisados oficialmente y de manera recurrente. Existen en la región otras formas de intermediación más o menos informales como las cajas de ahorros de las empresas, las casas de empeño y los prestamistas informales, cuya presencia es significativa en ciertas regiones y estratos socioeconómicos.

3 Países como Perú y la República Bolivariana de Venezuela presentan los menores valores de este índice en América Latina. En 2005, presentaron 17,6% y 13,1%, respectivamente.

4 Los países que se utilizaron para el cálculo del promedio fueron: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.

económica, especialmente, de los sectores menos favorecidos. Asimismo, Jeanneau (2007) y Tovar (2007) señalan que parte del poco desarrollo en el sector bancario de la región se debe a los altos costos operativos que enfrentan al prestar los servicios financieros, lo cual ha afectado su rentabilidad[5].

El sistema financiero se enfrenta, por su propia naturaleza, a un problema grave de asimetría de información. En primer lugar, en muchos casos los bancos carecen de la información necesaria para lograr identificar la calidad de sus clientes, lo que conduce a los problemas de selección adversa[6]. Con la finalidad de evitar tal exposición, los bancos hacen uso extensivo de mecanismos para conocer la capacidad de crédito y la honorabilidad de sus deudores. En este sentido, los bancos exigen garantías, fianzas, avales y distintas formas de colaterales para identificar y discernir entre sus posibles clientes. La existencia de agencias de información crediticia –privadas o públicas– es también un mecanismo para enfrentar este problema de selección adversa.

Por otro lado, el hecho de que toda operación de crédito esté sujeta a la incertidumbre de que el pago se realice efectivamente en el plazo requerido conduce a los típicos problemas de riesgo moral. El principal problema de riesgo moral en la actividad crediticia es el riesgo de moratoria o de no pago, debido a causas que no sean justificables dentro de la naturaleza del propio proyecto, al que todo acreedor se enfrenta luego de realizar un crédito. La principal manera de evitar dicho riesgo y, con ello, fomentar el otorgamiento de créditos es la cabal protección de los derechos de los acreedores. En la medida en que el Estado y la sociedad en su conjunto sean capaces de ofrecer rápida y efectivamente esta protección, los créditos serán más fluidos y abundantes en el mercado.

La exigencia de colaterales, en un ambiente de baja información y debilidad de derechos de los acreedores, se convierte en la principal barrera en el uso de servicios de intermediación para un conjunto mayoritario de personas en los países en desarrollo. Por su propia naturaleza, estas naciones tienen grandes grupos de población con escasos activos acumulados y en situación de pobreza. Estos grupos no tienen colaterales que ofrecer como respaldo a una institución financiera y, por lo tanto, no tienen acceso al crédito.

También en estos países es común la existencia de empresas familiares y de microempresas que funcionan en la mayoría de los casos de manera informal e irregular. Estas empresas suelen carecer de registros contables y legales, cancelación de impuestos, patentes de operación, entre otros. Esta carencia de documentos, por su parte, obstaculiza el acceso al financiamiento bancario ya que las instituciones de crédito formales suelen exigir toda esta información, tanto antes como después del crédito, para su aprobación y desembolso.

Así pues, la falta de acceso al crédito involucra una menor capacidad de acumulación de activos y una menor posibilidad de incrementar la productividad del trabajo propio, todo lo cual, a su vez, conduce a una menor capacidad de ahorro y de ulteriores incrementos de productividad e ingreso.

Estas dificultades –asociadas a la asimetría de información así como a los problemas de desigualdad y pobreza que aquejan a los países en desarrollo– han propiciado fórmulas que incentivan el acceso a los mercados de capitales por parte de grupos de la sociedad que, por una razón u otra, no se benefician de ellos. Por esto, los sistemas de microfinanzas y los mecanismos de promoción de las microempresas son, quizás, la política social más importante en materia de participación en el mercado de capitales.

En la sección siguiente, se discuten los alcances y limitaciones de las microfinanzas como herramienta para el desarrollo social, destacando el papel de las intervenciones integrales en esta materia, las cuales toman en cuenta no solo las interrelaciones

5 Por otro lado, Jeanneau (2007) y Tovar (2007) señalan que, a pesar de que la rentabilidad por activos ha aumentado en los últimos años para los bancos de la región, sus costos operativos siguen representando un porcentaje muy elevado de sus activos totales.

6 La selección adversa surge cuando la toma de decisiones de un individuo informado depende de la información privada que posee, lo que afecta negativamente a aquellos individuos que no poseen dicha información (Mas-Colell *et al.*, 1995). En este caso en particular, los problemas de selección adversa están referidos a aquellas situaciones donde los agentes bancarios poseen poca información para distinguir entre un cliente con altas probabilidades de pago o de bajo riesgo y un cliente con altas probabilidades de incumplimiento o de alto riesgo.

de los diversos ámbitos de intervención, sino los incentivos de los actores involucrados.

El microcrédito

El reciente otorgamiento del premio Nobel de la Paz a Mohammad Yunus y al *Grameen Bank* ha puesto de relieve la importancia del microcrédito como un instrumento para el desarrollo social. Los programas de microcrédito para personas de bajos recursos tienen décadas de funcionamiento en el mundo en desarrollo y en América Latina, en particular. Existen antecedentes históricos del microcrédito en las uniones de crédito desarrolladas en la Europa de finales del siglo XIX. Luego, durante la presencia del Imperio Británico en India (y los actuales Pakistán y Bangladesh) las cooperativas de crédito crecieron de tal manera que llegaron a tener nueve millones de afiliados en 1946 (Morduch, 1999).

En América Latina, las Uniones de Crédito aparecen en los años cincuenta y sesenta como cooperativas de crédito con un importante componente de desarrollo social, apoyadas por la Iglesia Católica en algunos casos, y el Usaid, en otros. A partir de los años ochenta, sin embargo, empiezan a proliferar organizaciones no gubernamentales que, inspiradas en el *Grameen Bank* y en Acción Internacional, introducen novedosas formas de microfinanciamiento con fondos de diversos donantes y gobiernos de la región.

A principios de los años noventa, algunas de estas instituciones logran estabilidad financiera y se convierten en instituciones financieras formales, totalmente integradas al marco regulatorio de su país. El caso pionero en la región es el de BancoSol en Bolivia, fundado en 1992 a partir de la organización no gubernamental PRODEM que otorgaba microcréditos en las ciudades de La Paz, el Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Otros ejemplos de organizaciones no gubernamentales que devienen en organismos financieros regulados son Financiera Calpiá en El Salvador y Banco Ademi en República Dominicana. Los resultados financieros favorables de algunas de estas instituciones han conducido a que los bancos comerciales presten cada vez mayor atención al sector, y a que algunos de ellos hayan decidido iniciar operaciones de microcrédito (Ramírez, 2004).

Marulanda y Otero (2005) destacan que la evolución en América Latina de las entidades dedicadas al otorgamiento de microcréditos ha provenido principalmente de dos fuentes. En primer lugar, algunas ONG encargadas de estas actividades encontraron limitaciones relacionadas con las fuentes de los recursos, por lo que muchas de ellas consideraron la idea de formalizarse en el sistema financiero a través de un proceso que los autores denominaron *upgrading*. En segundo lugar, algunas de estas instituciones decidieron entrar en el negocio financiero, por lo que comenzaron a ofrecer servicios microfinancieros o inauguraron filiales que se encargaban exclusivamente de este tema, a través de un proceso llamado *downscaling*.

De esta forma, existen tres tipos de instituciones u organizaciones que atienden el microfinanciamiento en América Latina: las ONG, las instituciones microfinancieras (con origen ligado a una ONG) y los bancos comerciales. En este mismo estudio se señala que las ONG focalizan sus esfuerzos en créditos de menor tamaño, seguidas de las instituciones microfinancieras y de los bancos comerciales. Uno de los indicadores más utilizados en comparaciones de este tipo o de tipo transversal es el valor del préstamo promedio[7].

En el Cuadro 7.1 se presentan cifras de la Encuesta Microfinanzas en diez años (Acción Internacional) sobre la participación del mercado de los diferentes tipos de instituciones dedicadas a las microfinanzas para América Latina. En primer lugar, se puede apreciar –tal como se comentara anteriormente– que las ONG son quienes, en promedio, otorgan el monto más bajo de crédito, seguido de las instituciones microfinancieras y los bancos comerciales.

En segundo lugar, se desprende que las instituciones microfinancieras con orígenes ligados a las ONG cubren más del 53% de la cartera de micro-

7 Marulanda y Otero (2005) señalan que es importante tener presente que este indicador no es necesariamente un buen reflejo de la atención de los sectores más pobres, es decir, si el préstamo promedio de dos países determinados es de 200 dólares y 500 dólares, respectivamente, no significa necesariamente que la atención de los sectores más pobres es más profunda en el primer país por poseer un préstamo promedio menor.

Cuadro 7.1 Principales indicadores de las instituciones microfinancieras en América Latina

Tipo de institución financiera	Número	Cartera de microcréditos (miles de USD)	Número de clientes	Crédito promedio[a/] (USD)
Bancos comerciales[b/]	17	1.175.232	847.498	1.387
Instituciones microfinancieras (origen en ONG)[b/]	47	1.790.373	1.540.920	1.162
ONG[c/]	56	384.045	868.544	442
Total	120	3.349.650	3.256.962	1.028

[a/] Se calcula dividiendo el total de la cartera sobre el número de clientes por tipo de institución.

[b/] Datos a diciembre de 2004.

[c/] Datos de 19 ONG incluyen cifras a diciembre de 2003, diez ONG a diciembre de 2002 y el resto a diciembre de 2004.

Fuente: Marulanda y Otero (2005).

créditos, mientras que los bancos comerciales cubren alrededor del 35%. Las ONG poseen la menor participación en este indicador, aportando el 11%. Por último, cuando se observa la atención de clientes, las instituciones microfinancieras son nuevamente las líderes, seguidas de las ONG y los bancos comerciales.

De este cuadro se desprenden algunas ideas sobre la situación de las microfinanzas en América Latina. Las ONG tienen un papel relevante sobre todo en lo referente a la atención al cliente. A pesar de que poseen una cartera de créditos relativamente reducida, el número de clientes atendidos es significativo, por lo que el crédito promedio es el más bajo. Ello sugiere que las ONG suelen atender a microempresarios más pequeños, sin que estos sean necesariamente más pobres.

Las instituciones microfinancieras con orígenes ligados a alguna ONG, a pesar de ser en promedio individualmente más pequeñas que los bancos comerciales[8], presentan un número de clientes atendidos significativamente mayor. Esto puede sugerir que la experiencia de las ONG genera conocimientos en materia de eficiencia (información sobre los clientes, las formas de pago, entre otros temas) que pueden crear ventajas comparativas sobre los bancos comerciales, los cuales tienen que adaptarse y pasar de ser modelos tradicionales a modelos de microcréditos. De hecho, en ese mismo estudio se señala que, en general, entre 2002 y 2004, las instituciones microfinancieras tienen menores niveles de mora que los bancos comerciales[9].

El Recuadro 7.1 (ver p. 198) muestra el caso de Acción Internacional, una organización sin fines de lucro que se encarga de otorgar microcréditos a los más pobres como vía para atacar la pobreza. Acción Internacional trabaja actualmente en 14 países de América Latina y el Caribe, en siete países de África y en un país en Asia. Asimismo, ha prestado 12.300 millones de dólares desde 1997, monto que ha ayudado a 4,94 millones de microempresarios, con una tasa de repago de 97% (Acción Internacional, 2007). En este sentido, se muestra el crecimiento del microfinanciamiento en la región, además de su especial atención a grupos más vulnerables, como las mujeres.

Las características particulares de las instituciones de microfinanzas, por otro lado, han hecho de estas un objeto de especial interés para académicos y políticos. Muchos autores han prestado especial atención al análisis de rentabilidad de este tipo de instituciones. Al respecto, Marulanda y Otero (2005) muestran el retorno sobre los activos (ROA por sus siglas en inglés)[10], la rentabilidad sobre patrimonio (ROE por sus siglas en inglés)[11] y la eficiencia medida a través de la relación entre los gastos operativos y la cartera promedio para los tres tipos de instituciones financieras relacionadas con las microfinanzas (ver Cuadro 7.2, p. 199).

8 La cartera de crédito por institución microfinanciera y por banco comercial promedio es de 38 millones de dólares y de 69 millones de dólares, respectivamente.

9 Las ONG tienen niveles de mora similares a los de las instituciones microfinancieras.

10 *Return on Assets* (ROA).

11 *Return on Equity* (ROE).

Recuadro 7.1 Crecimiento de las microfinanzas en América Latina

Acción Internacional ha reportado un crecimiento significativo de los servicios microfinancieros prestados en la región. Este incremento se refleja en el Gráfico 1, en el cual se reportan el número de clientes activos y el monto desembolsado. Los clientes activos pasaron de 18.092 en 1986 a 2.374.894 en 2006, con una tasa de crecimiento anual promedio de 24,39%. El monto desembolsado pasó de 9,91 millones de dólares en 1986 a 3.634 millones de dólares en 2006, con una tasa de crecimiento anual promedio de 29,52%.

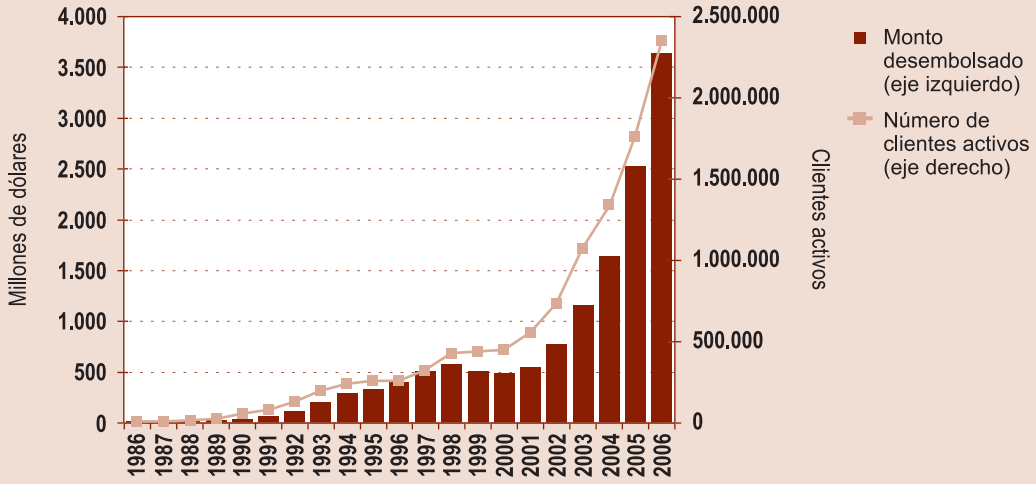
Parte de ese crecimiento se debe al aumento del número de los bancos asociados a esta organización, los cuales se presentan en el Cuadro 1. Por lo que respecta al crecimiento de los montos desembolsados y al número de clientes atendidos, destacan tres bancos: Banco Real (Brasil), Banco Solidario (Ecuador) y Sogesol (Haití). Estos bancos presentaron un crecimiento anual promedio del monto desembolsado de 157%, 62% y 81%, respectivamente, mientras que el crecimiento anual promedio de los clientes atendidos fue de 133%, 45% y 50%, respectivamente.

En cuanto al perfil de los clientes, bancos tales como ADMIC, Apoyo Integral, Fama, Fundación Ecuatoriana de Desarrollo, Fundación Mario Santo Domingo y Génesis Empresarial suelen atender, en su mayoría, a mujeres microempresarias. Los bancos con préstamos promedios más altos son: BancoSol (2.108 dólares en 2005), Finamérica (1.411 dólares en 2005) y Mibanco (1.338 dólares en 2005). En cuanto a los bancos con préstamos promedios más bajos, se encuentran la Fundación Mario Santo Domingo (325 dólares en 2005), el *Banco do Nordeste* (336 dólares en 2005) y ADMIC (381 dólares en 2005).

Fuente: elaboración propia con base en Acción Internacional (2007).

Gráfico 1

Evolución de la cartera y del número de clientes del programa Acción Internacional



Fuente: Acción Internacional (2007).

Continúa

En cuanto al ROA, este indicador genera información sobre la rentabilidad que obtiene el microempresario por cada dólar que posea como activo. En este caso, se observa que las tres instituciones financieras presentan valores positivos de esta variable, resaltando el de las ONG. En cuanto al ROE, este indicador señala el porcentaje que representa el resultado (ganancias o pérdidas) sobre el patrimonio neto. En esta variable, las tres instituciones presentan resultados positivos, en especial para el caso de los bancos comerciales. El indicador de los niveles de eficiencia se refiere al costo de prestar una unidad monetaria, lo que quiere decir que una disminución en este indicador significa un aumento en la eficiencia. En este sentido, se puede observar cómo las instituciones microfinancieras con orígenes vinculados a las ONG son quienes presentan el mejor indicador de eficiencia, mientras que los bancos comerciales y las ONG mantienen un nivel similar.

Continuación

Cuadro 1 Evolución de entidades microfinancieras para países seleccionados de América Latina

Programa	Años	Monto desembolsado (USD)	Clientes activos (Número)	Crédito promedio (USD)	Clientes mujeres (%)
ADMIC (México)	2000 2005	4.879.151 10.922.589	4.696 12.652	286 381	82 76
Apoyo Integral (El Salvador)	2001 2005	5.450.000 29.488.111	14.616 20.989	591 795	74 70
Banco do Nordeste (Brasil)	2000 2005	13.160.000 229.711.917	57.967 195.378	301 336	47 51
Banco Real (Brasil)	2003 2005	340.000 7.916.713	579 8.238	349 632	39 n.a.
BancoSol (Bolivia)	2000 2005	80.949.052 105.458.111	60.976 61.707	1.276 2.108	63 48
Bangente (Venezuela, RB)	2000 2005	11.553.000 48.347.382	3.502 29.818	958 871	49 55
Emprender (Colombia)	2000 2005	62.227.660 338.746.005	88.319 436.179	360 614	64 59
Fama (Nicaragua)	2000 2005	14.890.949 30.086.375	15.148 38.586	404 527	66 76
Finamérica (Colombia)	2000 2005	19.032.874 47.029.323	10.731 26.723	1.045 1.411	48 58
Financiera El Comercio (Paraguay)	2001 2005	3.118.138 12.630.375	5.032 11.343	309 619	n.a. n.a.
Finsol (Honduras)	2000 2005	16.549.607 25.976.179	15.026 17.213	426 920	54 70
Fundación Ecuatoriana de Desarrollo (Ecuador)	2000 2005	10.759.143 26.724.740	10.918 10.335	282 680	69 85
Fundación Mario Santo Domingo (Colombia)	2000 2005	4.651.834 8.322.885	34.705 35.284	253 325	72 n.a.
Fundación paraguaya (Paraguay)	2000 2005	5.538.634 7.416.353	5.451 9.259	420 453	50 49
Génesis Empresarial (Guatemala)	2000 2005	16.143.485 43.926.321	25.217 55.184	441 579	58 73
Mibanco (Perú)	2000 2005	83.764.363 290.444.404	58.088 154.541	636 1.338	58 68
SogeSol (Haití)	2000 2005	258.856 14.780.800	640 7.931	232 726	63 64

Nota: todos los datos de 2005 son preliminares.

n.a.: no aplica.

Fuente: Acción Internacional (2007).

Cuadro 7.2 Indicadores de rentabilidad y eficiencia para América Latina (promedio 2002–2004)

Tipo de institución financiera	ROA[a/]	ROE[b/]	Eficiencia
Bancos comerciales	2,7	21,5	25,0
Instituciones microfinancieras (origen en ONG)	3,9	17,1	22,0
ONG	5,9	12,9	25,5

[a/] *Return on Assets* (ROA).

[b/] *Return on Equity* (ROE).

Fuente: Marulanda y Otero (2005).

Estos resultados son parte de un debate donde se evalúa el desempeño de las instituciones relacionadas con las microfinanzas (IMF). Algunos autores y asociaciones de IMF insisten en que las microfinanzas son una actividad donde todos ganan, ya que se puede ayudar a las familias de bajos ingresos a obtener acceso al crédito y, con ello, mejorar sus condiciones de vida, sosteniendo, al mismo tiempo, instituciones rentables que no dependen de los subsidios del Estado.

Otros autores, como Morduch (1999), señalan que la mayoría de las ONG en el mundo no son sostenibles financieramente[12]. Según este estudio, solo el 1% de las ONG son sostenibles, mientras que el 95% de los programas fallarán o continuarán dependiendo de subsidios, ya sea por altos costos de operación (poca eficiencia) o porque prefieren no utilizar tasas de interés más altas, las cuales trasladarían los costos a los clientes (socializando las pérdidas).

En este sentido, es importante que las intervenciones en el área microfinanciera sean capaces de lograr alinear los incentivos de los actores de manera tal que estos vean en su mejor interés mantener una alta tasa de repago de los créditos recibidos, lo cual, sin lugar a dudas, sería parte de una estrategia en la que se impulse la sostenibilidad financiera de este tipo de intervenciones.

En el Recuadro 7.2 se discuten algunos de los factores más importantes que inciden en que sean pagados los créditos otorgados en las microfinanzas. En él se puede observar la importancia de utilizar los incentivos adecuados para alinear los intereses de los agentes receptores a los de los otorgantes de crédito.

Otro elemento contencioso con respecto a la actividad de microfinanzas es su capacidad de atender los requerimientos de financiamiento de los grupos más pobres de la sociedad, así como el impacto que los microcréditos tienen como mecanismo para ayudar a las familias a salir de la pobreza. Las IMF atienden, fundamentalmente, a aquellos individuos que se encuentran en torno a la línea de pobreza (Marulanda y Otero, 2005). Es decir, si bien están focalizadas a grupos con necesidades económicas, no asisten a los grupos más pobres de la sociedad sino a los grupos de bajos recursos pero con oportunidades de realizar actividades productivas y lucrativas.

Esto significa que las IMF ayudan a los sectores bajos en la distribución a tener movilidad social, pero no necesariamente a los sectores más desposeídos. El Cuadro 7.3 (ver p. 202) muestra la distribución de clientes de tres IMF en América Latina. Se observa allí que más del 50% de los clientes tienen ingresos superiores a la línea de pobreza del país correspondiente. Un 20% adicional se encuentra entre un 75% y un 100% de la línea de pobreza, y solo un 30% o menos corresponde a créditos otorgados a personas con ingresos menores a un 75% de la línea de pobreza.

Como complemento a esta información, el Cuadro 7.4 (ver p. 202) muestra el acceso a servicios financieros (bien sea depósitos o créditos) por parte de la población pobre en países de América Latina. Un porcentaje minoritario de la población pobre (menos del 10%) obtiene créditos del sistema financiero formal. Aun entre la población que trabaja en una microempresa (clientes con mayor potencialidad de ser sujetos a microcrédito), dicho porcentaje no supera el 15%.

De manera similar, Bebczuk y Haimovich (2007), basados en encuestas de hogares para varios países de América Latina, encuentran que menos del 10% de los hogares pobres tienen acceso al crédito. Por otro lado, aunque existen diversas metodologías para medir el tamaño del mercado de las microfinanzas y sus potencialidades de expansión, casi todas señalan que algunos de los países más grandes de la región (Argentina, Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela) tienen un enorme potencial para el desarrollo de las microfinanzas.

12 Un elemento adicional, que puede afectar la viabilidad financiera de estas instituciones, es la posibilidad de que estas presenten descalces de moneda en su balance, ya que en muchos casos pueden estar obteniendo recursos externos para sus actividades, a pesar de prestar, básicamente, en moneda local. Este fenómeno puede representar un factor adicional de riesgo en estas instituciones, limitando así su posible sostenibilidad futura. En este sentido, cabe destacar la experiencia reciente de la CAF con las entidades microfinancieras peruanas, las cuales pueden, actualmente, escoger entre financiarse en dólares o en soles, de acuerdo a su conveniencia, limitando así sus riesgos cambiarios.

Recuadro 7.2 Mecanismos de repago en las microfinanzas

En los sistemas crediticios tradicionales, los prestamistas cubren los riesgos mediante la utilización de colaterales que respalden de alguna manera el crédito. Sin embargo, en la medida en que los prestatarios son más pobres, los colaterales son más débiles y escasos, lo que se traduce en menor acceso. En respuesta a esta situación han surgido experiencias de microfinanzas que, utilizando métodos innovadores, han logrado disminuir ese riesgo y experimentar altas tasas de repago.

Según cifras de Lapenu y Zeller (2001), las tasas de repago ponderadas por el volumen de los préstamos para las instituciones microfinancieras en África, América Latina y Asia son de 91,6%; 94,3% y 98,6%, respectivamente. A continuación, se presentan algunos de los métodos que incentivan el repago en las microfinanzas.

Préstamos progresivos: consisten en otorgar préstamos pequeños a los clientes que por primera vez solicitan un microcrédito con posibilidades de renovación por un monto mayor, si las condiciones de pagos son cumplidas. Esta innovación de los microcréditos tiene ciertas ventajas: i) permite a las instituciones microfinancieras probar a los prestatarios con montos pequeños; y ii) aumenta los costos de oportunidad de no pagar sus deudas, pues compromete el acceso al crédito en el futuro.

Sin embargo, este sistema también tiene desventajas: i) la presencia de múltiples instituciones microfinancieras disminuye la efectividad de este método, debido a que los prestatarios, en caso de moratoria, siempre pueden acudir a otra institución, ya que existe poca información sobre los historiales microcrediticios de las personas, y ii) el aumento de la probabilidad de moratoria en la medida en que el tamaño del crédito crece.

Colaterales grupales: consisten en la flexibilización de las garantías dadas por los posibles prestatarios en caso de no pago. Las personas pobres poseen una menor acumulación de activos que puedan servir como respaldo del crédito. En este sentido, la formación de grupos de personas con relaciones sociales fuertes, que unidos sean capaces de garantizar la cobertura del préstamo en caso de no pago, puede respaldar de alguna manera la solicitud del préstamo, el cual tomará la forma de crédito personal con colaterales grupales.

Entre las ventajas de este sistema se incluyen: i) sustitución de las garantías basadas en activos que las personas pobres no tienen por una garantía social; y ii) formación de los grupos, donde las personas con mayor tendencia al riesgo son discriminadas por poner en peligro el historial crediticio del grupo, es decir, las presiones sociales entre los grupos aumentan las probabilidades de repago de los microcréditos.

Entre las principales desventajas está el hecho de que la falta de uno de los miembros obliga al resto del grupo a pagar. Por otro lado, este tipo de crédito ha sido muy efectivo en pequeñas comunidades donde los miembros se conocen y la solidaridad es un importante componente de interacción social, pero ha resultado menos efectivo en comunidades más grandes (como las ciudades), donde el capital social es más débil.

Enfoque en clientas femeninas: este tipo de estrategias está pensado para sacar provecho de los grupos que podrían caracterizarse por ser pobres y confiables: las mujeres. No es casual que cerca del 80% de los clientes de las 34 instituciones microfinancieras más grandes del mundo esté compuesto por mujeres.

Este sesgo hacia las mujeres tiene dos razones principales: una razón financiera y una razón social. La primera tiene que ver con que las mujeres tienden a ser más conservadoras en sus estrategias de inversión, lo cual aumenta la probabilidad de repago de los préstamos. La segunda razón se refiere a que dar crédito a las mujeres puede tener una mayor efectividad al momento de lograr los objetivos sociales planteados.

Muchos estudios sociológicos y económicos han reportado que esto puede deberse a la sobrerrepresentación de las mujeres entre los más pobres y la mayor probabilidad de que el dinero en poder de la mujer sea gastado en la salud y la educación de sus hijos, a diferencia de lo que sucede cuando el dinero está en manos del hombre.

Fuente: elaboración propia con base en Armendáriz y Morduch (2004) y Lapenu y Zeller (2001).

Cuadro 7.3 Distribución de clientes de microcréditos por nivel de ingreso para instituciones seleccionadas de América Latina

Nivel de pobreza (ingreso del cliente como porcentaje de la línea de pobreza nacional)	Clientes en la institución (%)		
	BancoSol (Bolivia)	Mibanco (Perú)	SogeSol (Haití)
0%–50%	15	7	3
50%–75%	16	21	13
75%–100%	18	21	21
100%–120%	9	13	16
Más de 120%	42	38	47

Fuente: Marulanda y Otero (2005).

Cuadro 7.4 Porcentaje de hogares con acceso a servicios financieros para países seleccionados de América Latina

Países	Hogares pobres (%)		Hogares no pobres (%)	
	Créditos	Ahorros	Créditos	Ahorros
Bolivia	5	5	10	18
Ecuador	5	8	12	30
El Salvador	1	0	2	0
Guatemala	4	2	8	27
Jamaica	1	39	5	62
México	–	22	–	41
Nicaragua	5	1	14	8
Panamá	8	3	21	26
Paraguay	2	0	3	3
Perú	2	1	5	8
República Dominicana	6	10	13	32

Fuente: Navajas y Tejerina (2006).

El Cuadro 7.5 muestra la relación entre el número de clientes de las IMF y el número de microempresas (incluyendo autoempleados) para todos los países de la región. En dicho cuadro se aprecia que países precursores en las microfinanzas como Bolivia y Perú han alcanzado porcentajes de atención superiores al 20%, mientras que Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela todavía no llegan ni a un 2% de cobertura.

Ahora bien, el hecho de que la cobertura de las instituciones microfinancieras sea baja no necesariamente implica que los hogares pobres no tengan acceso al crédito, sino que, en muchos casos, lo tienen pero a través de canales informales. En este sentido, Banerjee y Duflo (2006a) realizan un estudio utilizando encuestas en 13 países para documentar la vida económica de las personas en situación de pobreza y de pobreza extrema.

Estos autores encuentran que en países como México, Pakistán y, en menor medida, Perú y la India, los pobres –tanto urbanos como rurales– tienden a buscar financiamiento en fuentes informales tales como familiares o amigos. En contraste, en Indonesia alrededor de un tercio de los pobres buscan financiamiento en instituciones bancarias formales (ver Cuadro 7.6).

Estos mismos autores señalan el caso de la India (Hyderabad), donde más de la mitad de los pobres tienden a financiarse con prestamistas, (en el caso de México esta cifra se acerca al 10%). Este tipo de financiamiento encarece el crédito que reciben los pobres, por lo tanto, es fundamental que se logre dar un mayor impulso a las microfinanzas en la región.

Por lo tanto, los bajos porcentajes, tanto de focalización como de acceso, mostrados en los Cuadros

Cuadro 7.5 Cobertura estimada de las instituciones de microfinanzas (IMF) para países seleccionados de América Latina

Países	Fecha de encuesta	Clientes de IMF	Número de microempresarios	Cociente de cobertura (%)
Nicaragua	2001	399.614	684.885	58
Bolivia	2002	548.242	1.736.984	32
Perú	2001	1.174.361	4.993.399	24
Guatemala	2000	363.286	1.600.041	23
Chile	2003	297.995	1.497.112	20
Ecuador	2003	327.065	1.991.091	16
El Salvador	2002	143.461	885.748	16
Honduras	2004	143.118	1.036.684	14
México	2004	1.217.920	10.364.629	12
República Dominicana	2004	145.332	1.399.785	10
Panamá	1999	28.103	289.004	10
Costa Rica	2004	45.607	516.527	9
Guyana	1999	4.184	58.327	7
Colombia	2003	608.282	8.713.336	7
Paraguay	2003	59.936	1.542.800	4
Jamaica	2002	10.401	408.627	3
Uruguay	2004	7.155	387.145	2
Venezuela, RB	1999	44.969	3.247.271	1
Brasil	2002	289.697	22.407.968	1
Argentina	2004	10.649	3.787.634	0
Total		5.869.377	67.548.997	9

Fuente: Navajas y Tejerina (2006).

Cuadro 7.6 Proporción de los créditos totales por tipo de instituciones en los pobres (menos de USD 2 diarios) para países seleccionados

	Países	Bancos	Instituciones microfinancieras	Uniones de créditos	Medios informales (familiares, amigos)	Otros[a/]
Rural	Costa de Marfil	7	–	0	0	93
	India (Udaipur)	6	0	6	25	65
	India (Uttar Pradesh/Bihar)	3	–	0	0	82
	Indonesia	33	6	0	0	61
	México	17	–	0	53	30
	Pakistán	4	–	0	64	32
	Perú	0	–	–	31	6
Urbano	Costa de Marfil	4	–	0	0	96
	India (Hyderabad)	5	1	0	26	68
	Indonesia	40	8	0	0	53
	México	5	–	0	68	27
	Pakistán	6	–	0	68	26
	Perú	3	–	–	43	8

[a/] Se refiere a prestamistas, grupos de ahorros, préstamos en tiendas, villas de crédito, entre otros.

Fuente: Banerjee y Duflo (2006a).

7.3 al 7.6, llevan a la conclusión de que las microfinanzas pueden crecer todavía de manera muy importante en años venideros, y que dicho impulso es necesario, dados los efectos positivos que pueden generar la movilidad social de los sectores más necesitados de la población.

Impactos de las microfinanzas: el rol de los programas integrales

En cuanto al impacto de las microfinanzas sobre la reducción de la pobreza, el trabajo de Littlefield *et al*. (2003) realiza una revisión del potencial de las microfinanzas como estrategia para el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En él se destaca la evidencia de diversos programas en varios países del mundo donde las microfinanzas ayudan a proteger, diversificar e incrementar los ingresos de las familias pobres, todo lo cual contribuye a su salida de la pobreza. Asimismo, existen estudios que reportan evidencia favorable sobre la escolaridad infantil, y la salud de mujeres y niños, lo que incide en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres en el largo plazo.

Las evaluaciones concentradas en el microcrédito como inversión suelen arrojar resultados mixtos, ya que el acceso al crédito tiene resultados favorables sobre la productividad entre las familias pobres, solo si se cuenta con disponibilidad de insumos complementarios básicos tales como semillas, irrigación, mercadeo, entre otros, lo cual refuerza la idea de la necesidad de una visión integral.

Por otro lado, los estudios concentrados en el microcrédito como aseguramiento muestran resultados consistentemente favorables. En este sentido, el microcrédito ha mostrado su capacidad de proteger los niveles de consumo de las familias (en particular, de los niños) ante situaciones de vulnerabilidad, debidas a desempleo, sequía u otros percances en la actividad productiva de la familia[13].

Adicionalmente, se ha logrado identificar la existencia de un efecto positivo de los microcréditos sobre la productividad y las ventas de las microempresas beneficiarias. Este efecto positivo, sin embargo, es mayor entre aquellas empresas que cuentan con mayores activos o que han sido beneficiarias de créditos con anterioridad[14].

En este sentido y como ilustración, a partir del experimento natural resultado de la expansión geográfica realizada en 1993 por el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en México y la introducción de nuevos instrumentos de ahorro, Aportela (1999) consigue identificar que, gracias al acceso a las instituciones de microfinanzas, las familias pobres aumentan sus ahorros en hasta siete puntos porcentuales[15].

Ahora bien, los resultados favorables que algunos estudios muestran sobre familias que logran salir de la pobreza gracias a los microcréditos pueden estar afectados por un severo sesgo de selección. Es decir, las familias que solicitan microcréditos son las que poseen una mayor iniciativa empresarial y motivación al logro, por lo que es posible que sean exitosas aun sin el microcrédito.

Asimismo, algunos programas incluyen, además del financiamiento, entrenamiento, apoyo logístico y otros servicios; por lo cual resulta difícil separar qué porción del éxito se debe al crédito y qué porción, a otros componentes del programa. En este sentido, las IMF y los académicos especializados deben seguir trabajando en la realización de evaluaciones de impacto sofisticadas a fin de responder a la pregunta sobre cuál es el impacto de las microfinanzas en la dinámica de la pobreza. Sin embargo, ello no significa que este tipo de integralidad en los instrumentos sea negativo, se trata simplemente de un reto para los interesados en medir los impactos de las intervenciones. De hecho, en este capítulo se argumentan y presentan a continuación algunos ejemplos concretos de las ventajas de los programas de microfinanzas que se realizan con intervenciones integrales.

Resulta un error el hecho de que muchas de las instituciones microfinancieras se centren solo en la provisión de capital financiero a las microempresas,

13 Resultados basados en la revisión de evaluaciones de impacto realizadas en África y Asia por el IFPRI (Sharma, 2000).
14 Resultado del estudio de Caja los Andes en Bolivia (Vogelgesang, 2001).
15 El PAHNAL ofrecía instrumentos de ahorro con depósitos mínimos de a partir de 50 pesos mensuales (5 dólares, aproximadamente) sin ningún tipo de comisión, lo que ninguna otra institución financiera ofrecía en aquel entonces. En el año 2001, el PAHNAL fue convertido en el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).

sin tener políticas complementarias –como la formación de capital humano– ya que los empresarios no siempre tienen la provisión necesaria del mismo (Karlan y Valdivia, 2007). Por ello, han surgido programas tales como *Grameen Foundation*, Esperanza Internacional, Crédito con Educación Rural, FINCA, entre otros, que combinan la provisión de recursos financieros a microempresarios y la provisión de educación (informal), que puede ser utilizada como herramienta en la realización de las actividades emprendidas.

Los autores señalan que estos programas son heterogéneos y que poco se sabe de los impactos que tienen sobre los pobres. Como dichos programas han sido poco evaluados, no se conoce mucho sobre las interrelaciones que pudieran existir entre la prestación de servicios financieros y de capacitación, al punto de desconocer –tal como lo comentan estos autores– si las habilidades microempresariales son naturales o se aprenden informalmente por la interacción social, y si estas serían capaces de enseñarse para mejorar los resultados del negocio. Estos puntos son bastante relevantes debido a que la falta de conocimiento sobre estas interrelaciones puede afectar de alguna u otra manera el diseño de políticas microempresariales.

En primer lugar, Karlan y Valdivia (2007) realizan un estudio sobre la institución microfinanciera sin fines de lucro FINCA (Perú), en el que se combinan el otorgamiento de microcréditos y la capacitación de los clientes en áreas tales como noción de mercado, ingresos, costos, beneficios, estrategias de promoción y planificación comercial, separación de las finanzas del negocio y del hogar, cálculo de los costos de producción y precio de los productos.

Los resultados de este estudio señalan que efectivamente hubo una mejora en las prácticas de negocio en aquellos clientes que participaron en las jornadas de capacitación, lo que devela la complementariedad de los servicios financieros y de capacitación. En cuanto a la evolución del negocio, las personas que fueron capacitadas obtuvieron mayores ingresos y beneficios, lo cual sugiere que la capacitación puede ser un elemento que favorece el éxito de los microempresarios.

MkNelly y Dunford (1999) realizan un estudio al programa Crédito con Educación Rural en Bolivia, en el cual hallan resultados positivos en diferentes ámbitos. En cuanto al negocio, encuentran que el 67% del grupo tratado aumentó tanto el capital del negocio como los ingresos familiares, debido a una mayor eficiencia en el proceso productivo (como por ejemplo, compra de materia prima más barata y al por mayor, acceso a nuevos mercados, emprendimiento de nuevas actividades). Adicionalmente, este grupo posee una mayor propensión a ahorrar que el grupo de control.

En cuanto a los efectos en la educación, este trabajo destaca que el programa produjo un aumento en la información y el contacto con otros miembros de la comunidad, al abrir los canales de comunicación para un mayor intercambio de conocimientos, experiencias y aprendizajes.

En lo que se refiere a los efectos en la salud, las mujeres que participaron en el programa demostraron mejores prácticas en el cuidado del recién nacido y mayor asistencia a los centros médicos para tratamientos preventivos (como vacunas, por ejemplo). También se registró una mejora en la dieta de los hogares y un aumento del consumo de alimentos con mayor valor alimenticio. El 28% de las mujeres del estudio participaron en la dirección del sindicato, el gobierno municipal u organizaciones de mujeres, frente al 8% del grupo de control. Estas estadísticas sugieren un aumento significativo en la autoestima de las clientas de Crédito con Educación Rural y en el empoderamiento de la mujer.

El Departamento de Educación de la Universidad de Harvard realizó un estudio longitudinal del programa para el período 1998-2000. En esta investigación, se encontró que las mujeres que participaron en Crédito con Educación Rural obtuvieron 10,6 puntos más de desarrollo socioeconómico (de una escala de 55 puntos) que aquellas que no participaron. En cuanto al puntaje obtenido en el desarrollo del negocio, la educación impartida en el programa facilitó una mayor información y destrezas en este campo.

Adicionalmente, Romero (2002) encuentra que las socias antiguas de este programa incrementan sus ingresos en 46,2% frente a las nuevas con 44,9%. También se encuentra que los hijos de las mujeres que participan tienen más oportunidades para asistir

a la escuela. En lo que se refiere a salud, estas mismas mujeres poseen mayor conocimiento sobre métodos anticonceptivos. También hay una disminución notoria de enfermedades respiratorias agudas (87% de las socias de Crédito con Educación Rural frente a 35% del grupo de control). Por lo que respecta a la autoestima, las clientas de este programa gozan de un mayor empoderamiento, que se distingue en la capacidad de la toma de decisiones en el hogar, en especial, en temas relacionados con la educación de los hijos y el negocio.

En una evaluación de impactos de la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (Finrural) en 2003 se encontró que el crecimiento de los activos y el capital de trabajo en las socias de Crédito con Educación Rural, durante tres años, era superior en 42% respecto al grupo de control. El 46% de las clientas de este programa asistió con mayor frecuencia a los centros médicos, frente a 25% en el grupo de control. También encontraron que el 64% de las mujeres participantes reportó no tener crisis alimentarias cuando en el grupo de control este valor alcanzó el 76%, lo que reporta una mejora en la planificación alimenticia y dietética en el hogar de las mujeres tratadas.

Los programas de microfinanciamiento pueden formar parte de estrategias más integrales de fomento de desarrollo comunitario que van más allá de los beneficios económicos estudiados anteriormente. En el Recuadro 7.3 se destacan una serie de experiencias en los países de la región donde se han generado círculos virtuosos de las intervenciones en el área de microfinanzas, como instrumento a favor de un mayor desarrollo comunitario.

Otro de los beneficios que ofrece el acceso a programas de microfinanciamiento es la capacidad de generar efectos de empoderamiento. En el Recuadro 7.4 (ver p. 208) se presentan con mayor detalle los efectos de empoderamiento que produce el acceso a servicios microfinancieros, por parte de los pobres, cuando se realizan de una manera integral.

En resumen, los programas que han tenido una visión de integralidad en su diseño (a través del uso de distintas políticas complementarias) han logrado tener un mejor desempeño que aquellos que carecen de esta visión, tanto en los aspectos asociados a los negocios propiamente dichos, como a los resultados en ámbitos sociales (como por ejemplo, una mejora en la salud y en la alimentación, así como un mayor empoderamiento a los beneficiarios).

Recuadro 7.3 El microfinanciamiento y el desarrollo comunitario[1]

Los proyectos de desarrollo comunitario tienden a confluir en la demanda de capacitación para la producción y comercialización, así como en la demanda de apoyo financiero para el despegue de microempresas, por lo tanto, son un espacio natural donde las intervenciones de carácter integral pueden generar un mayor impacto.

En la República Bolivariana de Venezuela se ha ensayado con éxito en más de 120 comunidades una modalidad de Grupos de Autogestión Financiera, conocidos popularmente como bankomunales. Un bankomunal es una organización comunitaria en la que los socios, normalmente de muy escasos recursos, son a la vez accionistas y demandantes de crédito. En otras palabras, ellos son dueños del capital y asumen el negocio de dar créditos para generar ganancias y repartírselas.

La ventaja que tiene este tipo de organización es que, desde su inicio, tiene la semilla de la autosostenibilidad, ya que existe en sus integrantes fuertes incentivos para hacerla crecer y consolidarse. En efecto, una característica central de este tipo de organización es que no depende de aportes externos. El capital del banco está constituido por la inversión que sus integrantes hacen, mediante la compra de certificados o acciones en el banco. Una de las consecuencias de lo anterior es que los integrantes del bankomunal interiorizan los riesgos de las operaciones que realizan.

Todas las decisiones relativas al funcionamiento y normas del banco, tasas de interés, plazos, montos a financiar son tomadas por los integrantes-accionistas del bankomunal. La doble condición de accionistas y prestatarios lleva, mediante aproximaciones sucesivas, a encontrar una tasa de interés que refleja ese mercado particular (los integrantes del bankomunal), dada la incidencia que esta tiene sobre los rendimientos de las acciones.

Por otra parte, se encuentra la externalidad positiva que genera el hecho de pertenecer al bankomunal como una forma de prestigio: se trata del certificado de “buena paga”,

Continúa

Continuación

que luego permite a sus miembros, o a la organización en su conjunto, hacer acuerdos de financiamiento con comercios locales y con el tiempo, acceder al crédito de la banca formal.

La CAF ha participado en esta iniciativa desde una visión integral de desarrollo comunitario, donde destacan dos proyectos de apoyo a la Fundación para el Financiamiento Rural (Fundefir)[2] –creadora de este novedoso mecanismo– en la expansión y fortalecimiento de los bankomunales, también en la introducción de innovaciones tecnológicas dirigidas a uniformar sus procedimientos de control y supervisión, así como a abaratar los procedimientos de capacitación al utilizar las tecnologías de información y comunicación.

El primero de los proyectos, "Organizaciones Financieras Locales (bankomunales)", contribuyó a la consolidación de 135 bankomunales, repartidos en diez estados de la República Bolivariana de Venezuela. El número de integrantes de estas organizaciones microfinancieras es de aproximadamente 10.000 personas. Asimismo, se han registrado un total de 36.274 operaciones de crédito, para un total de 10.600 millones de bolívares (4.930.000 dólares, al tipo de cambio oficial) y un capital total de 1.020 millones de bolívares (474.480 dólares).

Con el segundo proyecto, Plataforma de Regulación y Transferencia del Modelo de Grupos de Autogestión Financiera (bankomunales), se fomentó la utilización de tecnologías de información con el fin de facilitar la transferencia de la metodología a interesados dentro y fuera del país, a un bajo costo. En este sentido, es importante mencionar que a través de este mecanismo se ha comenzado a incentivar la creación de nuevos bankomunales en Bolivia.

Otra experiencia de programas de desarrollo comunitario, con actividades de microfinanciamiento desde una óptica integral, apoyada por la CAF, es el caso del Movimiento Manuela Ramos (MMR), en Perú. Se trata de una ONG que trabaja en pro de la mujer peruana y que ofrece –a través del proyecto Potenciando la Economía de las Mujeres Rurales– una variedad de productos microfinancieros dirigidos a atender las diversas necesidades de las mujeres incluidas en sus programas y proyectos. En líneas generales, MMR ofrece créditos individuales y financiamientos grupales (esto último, mediante la organización de bancos comunales). En estos casos, la organización asume la tarea de administrar los fondos y ampliarlos mediante la obtención de financiamiento dirigido a fondear los proyectos y programas que promueve.

Igualmente, en el caso de Colombia, la CAF ha introducido un componente de gestión microfinanciera a través de un fondo rotatorio en el proyecto "El Cacao Orgánico en un Sistema de Producción Agroforestal en Pequeñas Parcelas de Comunidades Campesinas en el norte del departamento del Cauca". Esta iniciativa tiene como objetivo contribuir con la reactivación económica y social de las comunidades campesinas del norte del departamento, mediante el fortalecimiento del sistema de producción agroforestal orgánica, centrado en el cacao, en pequeñas parcelas.

Entre los logros más exitosos del proyecto destaca la recuperación del sistema de producción agroforestal, que hace parte de la cultura productiva de las comunidades afrocolombianas del norte del Cauca. Se han implantado sistemas de riego y se ha establecido un sistema competitivo de producción agroforestal –cacao, hortalizas, plátano, frutales y árboles maderables– con sus certificaciones orgánicas correspondientes. Los comercios y mercados móviles establecidos a raíz del proyecto han resuelto con éxito la comercialización y venta de la producción.

En el caso de Ecuador, la CAF ha apoyado (conjuntamente con la Fundación REPSOL) el programa de "Desarrollo en las Comunidades Indígenas y Campesinas del Cantón Cayambe. Capacitación, fortalecimiento de organizaciones campesinas y acceso a crédito", el cual ha sido adelantado en el Cantón de Cayambe, provincia de Pichincha. El programa tiene un componente de crédito a los campesinos, con el propósito de realizar las adecuaciones y adquirir las herramientas necesarias para mejorar la producción en sus parcelas, recursos que están siendo recuperados por los comités intercomunales de crédito.

Los recursos recuperados, conjuntamente con la Casa Campesina, se han entregado a nuevos beneficiarios bajo la misma modalidad. De esta forma, cada vez más campesinos pueden iniciar actividades productivas y generar trabajo para sus comunidades. Igualmente, cuenta con un programa de desarrollo de los recursos humanos locales, así como un componente de adecuación, provisión e implementación de la infraestructura productiva que permite optimizar los recursos naturales que posee la comunidad.

1 La información presentada en este recuadro fue provista por la Oficina de Relaciones Externas de la CAF.
2 El papel de Fundefir, en este caso, es la capacitación del bankomunal, el seguimiento durante el tiempo necesario para que pueda actuar por sí solo y, naturalmente, la búsqueda permanente de opciones microfinancieras para este tipo de organizaciones.

Fuente: elaboración propia.

Recuadro 7.4 Las microfinanzas y la capacidad de generar empoderamiento

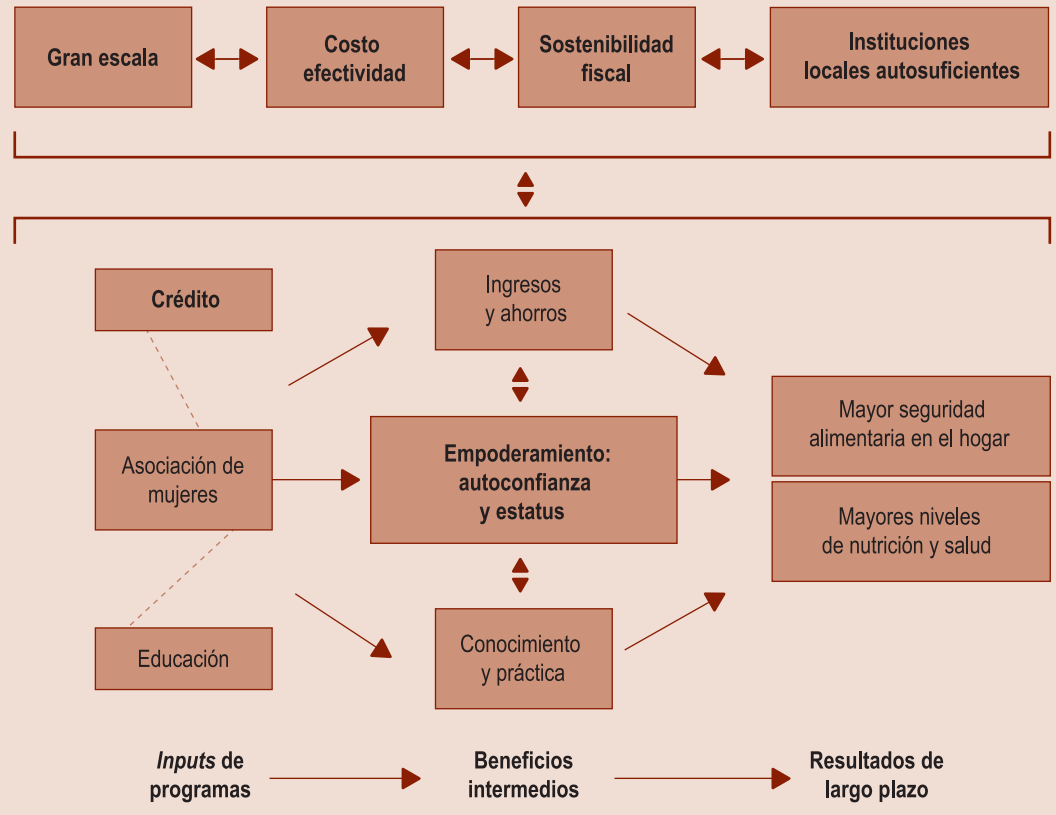
John Snow International (1990) define el empoderamiento como la habilidad de tomar acciones efectivas. Según este autor, el empoderamiento tiene varias dimensiones y manifestaciones. Este abarca un estado interior relacionado con la autonomía, la autoconfianza, la apertura a nuevas ideas y la creencia en el potencial propio para actuar efectivamente, y un estatus personal en las interacciones sociales. En resumen, el empoderamiento es la habilidad de tomar y llevar a cabo decisiones significativas que afectan nuestras vidas y las de los demás.

Según MkNelly y McCord (2001) hay diferentes vías por las cuales el acceso al microcrédito puede empoderar a los clientes. En primer lugar, la oportunidad de generar ingresos puede proveer una mayor seguridad económica y poder en los clientes. En segundo lugar, la formación de grupos puede enlazar a los clientes con redes más allá de su comunidad. En tercer lugar, los programas de microfinanciamiento enfocados hacia la mujer están pensados para tener un mayor potencial de generación de empoderamiento debido a que la mujer tiende a tener un menor acceso a los servicios financieros y, en general, a estar más marginada.

Así, a través de los servicios financieros, la mujer posee un gran potencial para incrementar sus ganancias, lo cual fomenta actitudes internas (independencia, autoconfianza y valoración propia) que pueden traducirse en cambios externos (mayor poder de negociación en el hogar y liderazgo en la comunidad).

La figura muestra los efectos que tienen la combinación de programas de créditos y la educación informal en los grupos de mujeres. Los beneficios esperados relacionados con las finanzas son el aumento del ingreso, de capital y de seguridad. En cuanto a los beneficios psicológicos y sociales, se

Figura 1
Proceso beneficioso de los préstamos a los pobres



Fuente: MkNelly y McCord (2001).

Continúa

Continuación

espera un aumento de la autoconfianza y un mejor posicionamiento dentro del núcleo familiar y comunitario. En lo que se refiere al comportamiento, se espera que las mujeres que participan en el programa posean un mayor conocimiento y uso de buenas prácticas sobre nutrición y salud. Los efectos que se generan en las madres, ya sea de manera directa o por interacción entre ellas, están pensados para que produzcan en el largo plazo una mejor seguridad alimentaria familiar, mayores niveles de salud y nutrición, especialmente, para la población infantil tratada.

Sin embargo, el empoderamiento de la mujer a través de las microfinanzas también tiene sus limitaciones. En primer lugar, el préstamo a las mujeres no siempre va a las mujeres. Goetz y Sen Gupta (1996), en un estudio sobre las microfinanzas en Bangladesh dirigidas a las mujeres, encontraron que dos tercios de los préstamos de este programa destinados a mujeres eran controlados por hombres.

Otra de las limitaciones está relacionada con el incremento de las tensiones y la violencia física en el hogar. Rahman (1999) realiza un estudio similar al de Goetz y Sen Gupta (1996), en donde plantea la posibilidad del incremento de las tensiones en el hogar como resultado de la necesidad de recursos, el retiro de los recursos del hombre o la lucha de la mujer por retener el control de sus recursos.

MkNelly y McCord (2001) destacan que las microfinanzas no empoderan automáticamente a la mujer. Sin embargo, hay posibilidades de que esto ocurra. La evidencia demostró que los efectos positivos del programa Crédito con Educación Rural en Bolivia dependen, en gran medida, del éxito individual de la mujer en el uso de los servicios, de las dinámicas familiares y de las reglas internas de conducta de su grupo. También concluyen que el primer paso para que el empoderamiento cambie las condiciones culturales de la mujer es la incorporación de este elemento en las estrategias microfinancieras con un enfoque de participación, como por ejemplo, en actividades de capacitación informal.

Fuente: elaboración propia con base en *John Snow International* (1990); Goetz y Sen Gupta (1996); Rahman (1999); y MkNelly y McCord (2001).

¿Qué se puede hacer para impulsar el desarrollo de las microfinanzas?

En CGAP (2004) se describen algunas de las lecciones aprendidas en materia de microfinanzas. En primer lugar, los pobres necesitan distintos productos financieros (créditos, ahorros, transferencias, pagos, seguros, entre otros) y son capaces de pagarlos. Uno de los principales obstáculos para extender los servicios financieros a una mayor cantidad de personas, sobre todo en zonas rurales, es la falta de capacidad para atender a pequeños clientes. En segundo lugar, los pobres –e incluso los indigentes– pueden generar recursos que destinan al ahorro, ya sea mediante canales informales o en especie. En tercer lugar, las necesidades del cliente deben prevalecer al momento de la prestación de servicios a los pobres. Experiencias pasadas han demostrado que la aplicación de metodologías crediticias de otros contextos ha producido resultados distintos. En cuarto lugar, las instituciones financieras –no los organismos de cooperación internacional– son quienes tienen la oportunidad de conocer con algún nivel de profundidad las necesidades de los clientes pobres, debido principalmente al contacto directo en el día a día que estos actores mantienen con ellos, lo que les permite un mejor diseño de los servicios. Es preferible tener un amplio abanico de instituciones financieras nacionales a tener instituciones financieras para atender las necesidades de los pobres, debido a que la especialización permite a diferentes instituciones atender distintas necesidades de mercado, lo que pudiera llegar a aumentar el alcance y la profundización de la bancarización. En quinto lugar, la sostenibilidad de las instituciones financieras es un elemento clave para la cobertura de las necesidades de los pobres y para lograr beneficios sociales en el largo plazo. El cobro de una tasa de interés coherente, bajas tasas de morosidad y el crecimiento de las instituciones microfinancieras permitirán su sostenibilidad, lo que en el largo plazo reducirá los costos y, por tanto, las tasas de interés, producto de la competencia y de la mayor responsabilidad ante los resultados, al asociar los costos de financiamiento con la rentabilidad de los proyectos financiados[16]. Finalmente, las iniciativas de protección a los consumidores pudiera ser un instrumento útil

16 En cuanto al tiempo necesario para lograr tal sostenibilidad financiera, este varía enormemente ya que depende fundamentalmente del contexto del país, las condiciones de los mercados locales y de los clientes atendidos. Este tiempo suele ubicarse entre cinco y diez años (CGAP, 2004).

para proteger a los clientes de las microfinanzas de prestamistas abusivos[17].

En este sentido, CGAP redactó los Principios Claves de las Microfinanzas, en los cuales se recogen ciertas ideas que fortalecen el impacto y el alcance de alguna intervención en este campo. En adición, estos mismos principios fueron aprobados en la Cumbre de Jefes de Estado de 2004 por el Grupo de los Ocho (G8). El Recuadro 7.5 presenta los 11 principios redactados por CGAP.

Recuadro 7.5 Principios Claves de las Microfinanzas

CGAP es un consorcio de 33 agencias públicas y privadas de desarrollo que trabajan en conjunto para aumentar el acceso a los servicios financieros a los más pobres en los países en desarrollo. Para CGAP, las microfinanzas promueven la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad ante los *shocks* externos de los sectores con menor cobertura. Además de esos beneficios, CGAP sostiene que las microfinanzas son sostenibles, es decir, los recursos que generan son suficientes como para seguir trabajando, por lo que no requieren de donaciones para el mantenimiento de las operaciones. A continuación se presentan los principios.

1. Las personas de escasos recursos necesitan una variedad de servicios financieros, no solo préstamos. Además de crédito, la gente pobre desea contar con servicios de depósito, seguros y servicios de transferencia de dinero.

2. Las microfinanzas representan una herramienta poderosa en la lucha contra la pobreza. Los hogares pobres utilizan los servicios financieros para aumentar sus ingresos, invertir en bienes y reducir su vulnerabilidad a *shocks* externos.

3. Las microfinanzas se refieren a la creación de sistemas financieros que atiendan las necesidades de las personas pobres. Las microfinanzas podrán alcanzar su máximo potencial, solamente si son integradas al sistema financiero ya establecido de un país.

4. Las microfinanzas pueden y deben ser sostenibles si se espera alcanzar a un gran número de personas pobres. A menos que los proveedores de microfinanzas cobren lo suficiente para cubrir sus costos, siempre estarán limitados por la escasa e incierta oferta de subsidios por parte de cooperantes y gobiernos.

5. Las microfinanzas requieren la construcción de instituciones financieras locales y permanentes que puedan atraer depósitos domésticos, reciclarlos en forma de préstamos, y ofrecer otros servicios financieros.

6. El microcrédito no es siempre la solución. Otros tipos de ayuda son ideales para aquellas personas tan pobres que no tienen ingresos ni medios de repago.

7. Los techos a las tasas de interés pueden perjudicar el acceso de las personas pobres a créditos. Cuesta mucho más hacer varios préstamos pequeños que hacer pocos préstamos grandes. La fijación de tasas de interés máximas impide que las instituciones microfinancieras cubran sus costos y, por ello, corten la oferta de crédito para las personas pobres.

8. El papel del gobierno es de facilitador, no de proveedor directo de servicios financieros. Los gobiernos casi nunca pueden desempeñar un buen papel como prestamistas, sin embargo, estos pueden establecer un marco político de apoyo.

9. Los fondos de los cooperantes deben complementar en vez de competir con el capital del sector privado. Los subsidios que ofrecen los cooperantes deben ser una ayuda temporal de arranque y están diseñados para apoyar a una institución hasta que esta pueda explotar fuentes de fondos privadas, tales como depósitos.

10. La limitación crucial es la insuficiencia de instituciones sólidas y de gerentes calificados. Los cooperantes deberán centrar su ayuda en la construcción de capacidad institucional.

11. Las microfinanzas funcionan mejor cuando se revela y mide su desempeño. La revelación de datos no solo ayuda a los accionistas a juzgar los costos y las ganancias, sino también a mejorar el desempeño. Las IMF necesitan reportar información exacta y comparable sobre su desempeño financiero (p.e, repago de préstamos y recuperación de costos) al igual que sobre su desempeño social (p.e., el número y nivel de pobreza de los clientes).

Fuente: elaboración propia con base en CGAP (2007).

17 En este trabajo también se destaca que el microcrédito no es la solución adecuada para todos los pobres, ya que, por ejemplo, las personas indigentes poseen poca capacidad de absorción de deuda. Soluciones más focalizadas, tales como redes de protección e inversión en infraestructura y en tecnología de producción pueden ser más adecuadas para las personas más vulnerables, como los indigentes. Marulanda y Otero (2005) advierten que debe existir una mínima capacidad de pago en la población atendida por los microcréditos y que estos no deben ser utilizados como sustituto de la política social.

El rol del sector público

Las políticas públicas en materia de microfinanzas han evolucionado durante las últimas décadas. Originalmente, el apoyo al sector se realizó de dos maneras. Por una parte, a través de la creación de bancos o instituciones financieras del Estado especializados en el microfinancimiento. Este tipo de instituciones fueron de atención directa a los beneficiarios o de segundo piso[18], al proveer recursos al sistema financiero regular para que este, a su vez, atendiera a los demandantes. Otra forma de intervención fue la regulación del sistema financiero a través de requerimientos de cartera o de tasas de interés preferenciales para las microempresas. La gran mayoría de estos instrumentos no han sido exitosos debido a problemas de gerencia en el sector público, a la insostenibilidad en la disponibilidad de fondos por el agotamiento de recursos, o a crisis de finanzas públicas.

Las experiencias recientes de los bancos públicos en materia de microfinanzas indican que el éxito de este tipo de programas depende de varios elementos. En primer lugar, debe haber un convencimiento pleno por parte de la alta gerencia del banco (y por tanto, de las autoridades públicas) de la conveniencia de tener un programa sostenible de microfinanzas. En segundo lugar, la sostenibilidad de estos programas pasa por tener tasas de interés que cubran los costos operativos de los mismos. Sin embargo, dichos costos suelen ser muy altos y, por ende, suelen implicar tasas de interés más elevadas. En tercer lugar, la expansión del programa debe estar sujeta al desarrollo de las capacidades técnicas, de supervisión y de control de cobranzas. Esto requiere capacitación adecuada del personal dedicado a las microfinanzas en un banco público.

La experiencia señala que si el programa se expande en función de los objetivos de colocación de créditos u otros propósitos de carácter político, no será sostenible. Este tipo de conducta genera la percepción de que la intervención pública es simplemente un subsidio directo en efectivo y no un crédito, lo cual, sin lugar a dudas, da incentivos no adecuados para los receptores del crédito y, por ende, afecta la sostenibilidad de dicha intervención (Bebczuk y Haimovich, 2007).

En la actualidad existen bancos del Estado que han sido capaces de superar las limitaciones institucionales y se han convertido en proveedores efectivos de microcréditos. Como ejemplo resaltan dos instituciones públicas en el mundo que han logrado desarrollar una intervención acertada en el ámbito de las microfinanzas: el *Rakyat Bank* en Indonesia y el *Banco do Nordeste* en Brasil, los cuales se describen con mayor detalle en el Recuadro 7.6 (ver p. 212).

Otra forma de intervención estatal en el mundo de las microfinanzas es a través de la regulación del sistema. El crecimiento en las últimas dos décadas de las entidades que ofrecen servicios de microfinanzas en América Latina ha llevado a la necesidad de establecer un marco regulatorio para ellas. Algunos países, como Bolivia, Colombia y México, han sido pioneros en este ámbito[19].

Muchas naciones de la región todavía no cuentan con un marco regulatorio para las microfinanzas, y aun aquellos que sí cuentan con uno, deberían introducir reformas a fin de promover la expansión del sector. En este sentido, Marulanda y Otero (2005) sugieren cuatro precondiciones para un buen marco de regulación. Primero, debe tener voluntad política para comprender el sector y promover su desarrollo sostenido como un medio de desarrollo económico y no como un mecanismo de proselitismo político. Segundo, debe evitar políticas restrictivas en cuanto a tasas de interés ya que estas dificultan la sostenibilidad del sector. Tercero, debe evitar que las instituciones públicas que atienden el sector distorsionen el mercado. Grandes bancos públicos que ofrezcan masivamente microcréditos a tasas subsidiadas pueden ser aprovechados por clientes que no necesitan microcréditos, además, crean una pobre cultura de repago y son insostenibles a largo plazo; por todo ello, no significan un uso efectivo de los fondos públicos. Ahora bien, puede haber bancos públicos que no presentan este tipo de problemas, como es el caso del *Banco do Nordeste*, mencionado arriba. Cuarto, debe esperarse a que haya un número suficiente de instituciones avocadas al microcrédito, antes de llevar adelante una regulación de los mismos. En este sentido, la consulta y la colaboración entre el órgano legislativo y las insti-

18 Es decir, cuando la institución financiera le presta a otras instituciones que atienden directamente al público.

19 Para una descripción de las experiencias de regulación de las microfinanzas en un contexto de liberalización financiera ver Loubière *et al.* (2004).

Recuadro 7.6 Experiencias de bancos estatales microfinancieros y sostenibles

Bank Rakyat en Indonesia (BRI) fue creado en 1950 mediante la fusión de los dos bancos estatales más antiguos, los cuales se caracterizaban por prestar servicios financieros a la clase media de Indonesia. A pesar de ello, esta institución presentó dificultades en la procuración de microcréditos durante los años sesenta y setenta, las cuales estaban vinculadas a dos factores típicos de la vieja gestión pública: i) los funcionarios de crédito debían cumplir cuotas de colocación de créditos, independientemente de la capacidad de repago del deudor; y ii) las tasas reguladas de interés (12%) eran muy inferiores a la inflación anual (40%) y a las mismas tasas pasivas que pagaba el banco (15%). Esta situación condujo a que, por un lado, las tasas reales negativas inducían a todo tipo de prestatarios (no necesariamente los más pobres) a pedir créditos y se propició la corrupción en asignación de créditos, lo cual condujo a un incremento en las tasas de morosidad (del 5% en 1973 al 33% en 1983).

Por otro lado, esta morosidad creciente junto a tasas reales negativas crearon un déficit operativo insostenible. Finalmente, la crisis de los precios del petróleo a mediados de los ochenta redujo las posibilidades de financiamiento del banco como había venido operando. Fue entonces que se produjo una reforma radical en la gestión y operación del banco. Cada sucursal empezó a tener control, tanto del otorgamiento de créditos como del cobro de los mismos, actuando como unidades independientes de negocios que tenían que reportar resultados. Además, se incrementaron las tasas de interés hasta el 20% y el 30% anual (muy por encima de la inflación de los ochenta, en torno al 10%). Estas y otras medidas condujeron a que, a mediados de los noventa, el BRI registrara un superávit y un ROA antes de impuestos de 5,5%.

El *Banco do Nordeste* es un banco público de desarrollo fundado en 1952 con una amplia red de sucursales que atiende la región nordeste de Brasil (una de las más pobres del país). La institución contaba con un programa de microcréditos individuales, altamente subsidiado y de magros resultados.

A mediados de la década de los noventa, adelantó una importante reforma general e incluyó un novedoso componente de microfinanzas: CrediAmigo. Este programa fue desarrollado con asistencia técnica y financiera del Banco Mundial y de CGAP, quienes colaboraron en el diseño del programa piloto. En diciembre de 1997, el programa de microfinanzas se introdujo en solo 5 de las 176 sucursales del banco. Se hicieron créditos a 90 días, con repagos cada 15 días, para grupos solidarios.

Los resultados iniciales fueron favorables y la administración del banco decidió expandir aceleradamente el programa: de apenas 5 hasta 50 sucursales. La expansión, que resultó de una política agresiva de colocaciones, vino acompañada de un crecimiento acelerado de la morosidad y las pérdidas. El programa parecía encaminarse al fracaso, pero el convencimiento de la alta administración del banco de tener un programa de microfinanzas sostenible condujo a reenfocarlo. Se evaluaron las sucursales como centros individuales de utilidades, se mantuvieron altas tasas de interés para recuperar los altos costos de los microcréditos, se contrató y entrenó personal dedicado especialmente al sector, entre otras medidas.

Fuente: elaboración propia con base en Mukherjee (1997), y Schomberger y Christen (2002).

tuciones dedicadas a las microfinanzas son el mecanismo para realizar una regulación adecuada.

Programas de promoción de microempresarios

Otra importante intervención de carácter social en el mercado de capitales es el auge de una visión integral que incluye programas de microempresarios. Todos los países de la región tienen diversos programas de apoyo crediticio, adiestramiento y facilidades para la creación o mejoramiento de microempresas. Por ejemplo, en países como Perú y la República Bolivariana de Venezuela existen programas tales como Mujeres Emprendedoras y Banco del Desarrollo de la Mujer, que dan apoyo financiero específico a la mujer.

También existen programas en la región tales como Programa Asociar y Programa Mercados en Bolivia, Fondo Emprender en Colombia y el Programa Integral de Desarrollo Competitivo de las PyMES en Ecuador, que ofrecen financiamiento en áreas importantes para la actividad productiva en publicidad y mercadeo, y asesorías en cómo incrementar la productividad, entre otras. En Bolivia se encuentran el programa Emprender –mencionado anteriormente– que brinda asesoría en el plan de negocios, y el programa Innovar, que brinda asistencia técnica. En general, estos programas complementan el otorgamiento de facilidades de crédito con la asistencia técnica en el plan de negocios y la administración contable/financiera.

Si bien esta multiplicidad de funciones e instrumentos es una cualidad positiva de los mencionados programas, podría presentarse un problema en caso de que se dé una diversidad de objetivos que dificulte su funcionamiento operativo y la capacidad de evaluar el impacto de dichas intervenciones.

Por esta razón, debido a sus objetivos múltiples y a la dificultad de establecer un diseño de evaluación experimental o cuasi experimental, existen pocas evaluaciones de impacto de los programas de microempresas para autoempleados. Sin embargo, las pocas evaluaciones formales que existen suelen identificar efectos favorables. En la revisión de evaluaciones sobre este tipo de programas, realizada por Betcherman *et al.* (2004), se reseña que la mayoría de los programas evaluados muestran resultados positivos en lo que se refiere a las tasas de supervivencia de los nuevos negocios beneficiados por el programa. También se destaca que el impacto sobre los ingresos es mixto (solo en la mitad de los estudios se encuentran resultados favorables). Por otro lado, el impacto sobre el empleo es rara vez evaluado.

Samaniego (2002) hace una revisión de las evaluaciones realizadas en América Latina y encuentra que, pese a la abundancia de programas, muy pocos han sido formalmente evaluados con técnicas adecuadas. La excepción la constituye el trabajo de Bravo *et al.* (2000) que evalúa el FUNDES de Chile. Otras evaluaciones, como las realizadas sobre el Programa de Coinversión Social (PCS) y el Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad (Fonaes) en México y el FOSIS en Chile, son evaluaciones de desempeño que identifican ventajas o deficiencias en la operación del programa pero no, su efecto sobre los objetivos perseguidos (ver Cuadro 7.7).

A modo de resumen, se puede decir que el desarrollo de las microfinanzas puede ayudar a las familias de bajos ingresos a obtener acceso al crédito y, con ello, mejorar sus condiciones de vida, convirtiéndose en un instrumento para que aquellos hogares en torno a la línea de pobreza (aunque no necesariamente muy por debajo de esta) sean capaces de alcanzar una mayor movilidad social. En este sentido, se destaca la necesidad de tener proyectos integrales que tomen en cuenta las diversas interrelaciones de la intervención pública, ya que ellos generan resultados positivos no solo en lo relacionado con el negocio de los microempresarios, sino con otras esferas sociales tales como la escolaridad infantil, y la salud de mujeres y niños, así como un mayor empoderamiento de algunos grupos vulnerables.

Ahora bien, para lograr estos objetivos se requiere de una mayor medición y evaluación del desempeño de este tipo de intervenciones. Al mismo tiempo, se debe velar por la sostenibilidad financiera de los programas, mejorar la alineación de los incentivos tanto de los proveedores como de los beneficiarios y, finalmente, realizar una adecuada regulación del sistema.

Cuadro 7.7 Evaluación de programas para microempresas para países seleccionados de América Latina

Países	Programa	Autores	Evaluaciones
Chile	FUNDES	Bravo, Contreras y Crespi (2000)	Efecto positivo sobre crecimiento y sostenibilidad de las empresas, ausencia de efectos sobre la productividad o ingresos.
	FOSIS	EMG Consultores	Programa desarticulado y con carencias de supervisión.
México	PCS	Esquivel, López-Calva y Sobarzo (2000)	Adecuada ejecución y supervisión. Se identifican efectos de peso muerto.
		Conde y Natal (2001)	Sin desconocer las deficiencias operativas del programa, se sostiene que es viable y que fomenta la participación ciudadana en el combate a la pobreza.
	Fonaes	Ruiz Durán (2001)	Evaluación descriptiva. Programa con fallas en sus bases de apoyo al desarrollo de las capacidades empresariales de los grupos pobres.

Fuente: Samaniego (2002).

Derechos de propiedad y titulación de tierras

Los beneficios de la titulación van más allá del mejor y mayor acceso al crédito. En muchos países en desarrollo, la tierra y la vivienda son el principal tipo de propiedad y fuente de riqueza. En consecuencia, las instituciones vinculadas a este tema tienen implicaciones importantes sobre el desarrollo económico y la distribución de ingresos.

En el caso de la propiedad de la tierra, títulos de propiedad, seguros y transferibles son considerados un elemento imprescindible en el desarrollo rural. En el caso de la propiedad de inmuebles, la tenencia de una vivienda adecuada y segura es uno de los elementos básicos para lograr vivir en condiciones dignas. En las áreas urbanas el problema es particularmente grave, ya que los segmentos más pobres de la población viven generalmente en viviendas informales, ubicadas en áreas marginales, vulnerables a desastres naturales, y tienen un acceso limitado y de baja calidad a servicios básicos. La titulación es, pues, a menudo una condición necesaria para la inversión en mejoras y el mayor acceso a servicios de infraestructura, con efectos positivos sobre salud, empleo, educación y calidad de vida.

De Soto (1989 y 2000) ha sido uno de los defensores más destacados de la importancia que tienen los derechos de propiedad para el desarrollo. Según De Soto, la carencia de derechos de propiedad impide a los estratos más pobres de la población transformar sus activos en capital. De hecho, este autor argumenta que la falta de un título de propiedad es lo que reprime, en la mayoría de los casos, las posibilidades de los pobres de mejorar su situación. Leyes deficientes, combinadas con reglamentos y procedimientos largos y costosos, han hecho que gran parte de las poblaciones pobres quede completamente fuera del sistema de derechos de propiedad, creando una enorme economía informal y extralegal.

El Instituto Libertad y Democracia (ILD) estima que los activos de los pobres a nivel mundial suman más de 9,3 millones de millones de dólares, más del total de la ayuda extranjera directa a los países en desarrollo desde 1945 (ILD, 2006). En América Latina, el Programa de Capitalización del ILD, basado en datos de 12 países[20], considera que el valor total de los activos extralegales suma 1.215 millones de millones de dólares. Además, se estima que el 65% de las viviendas urbanas, el 76% de las propiedades rurales y el 92% de las empresas son extralegales[21]. El ILD identifica el acceso al crédito como un canal a través del cual los derechos de propiedad eficientes contribuyen al desarrollo del país: en efecto, de un lado permite que los activos sean utilizados como garantía y del otro, permite identificar a las personas, haciéndolas responsables ante los acreedores[22].

Titulación de la tierra en zonas rurales

La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra se ha visto comprometida en casi todos los países de América Latina. Los programas de catastro, titulación y registro de propiedades agrarias –a pesar de haber recibido apoyo financiero y técnico de donantes multilaterales y de gobiernos amigos–, fueron a menudo implantados tardíamente y, generalmente, resultaron insuficientes[23].

No obstante el consenso de que la seguridad de la tenencia de la tierra es un elemento clave para el desarrollo económico, los datos sobre tenencia y titulación en la región son escasos y generalmente inadecuados para los propósitos de políticas sociales. En gran parte, estos datos derivan de censos agrícolas que no se hacen periódicamente y, en

20 Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana.
21 Estos valores incluyen parcelas o viviendas sin títulos o registros válidos, o con irregularidades legales o con restricciones a su transferencia.
22 Otros canales incluyen: i) identificar a los propietarios con sus activos; ii) reducir los costos y los riesgos de hacer negocios; iii) promover la inversión; y iv) identificar a los predios como terminales de servicios públicos, permitiendo así la expansión de las redes de servicios y además la posibilidad de cobrar tarifas e impuestos (ILD, 2006).
23 Es importante destacar que la titulación de las tierras es un concepto que no necesariamente coincide con el de reforma agraria. Por esta última, generalmente se entiende un proceso de redistribución de tierras privadas, estatales o comunes, a favor de los pobres, aunque esto no es siempre el caso. La titulación, por su parte, consiste en la provisión a los ocupantes y/o propietarios de facto de las tierras (o propiedades en general) de documentos de propiedad formales y legalmente vinculantes.

pocos casos, incluyen preguntas acerca de la posesión de títulos, el tipo de título, o las características del propietario u ocupante. Los datos de las encuestas de los años noventa muestran que alrededor del 60% de los campesinos en Chile, Colombia, Honduras y Paraguay no poseen un título legal de su tierra (López y Valdés, 2000). En Honduras, dependiendo de la región del país, entre el 40% y el 80% de las propiedades carece de título formal.

Los problemas de titulación y tenencia presentes en la región provienen, principalmente, de dos vías: los oferentes del servicio (nivel institucional) y los demandantes del servicio (los usuarios del servicio). En primer lugar, la raíz de los problemas actuales de los oferentes radica en la desorganización de las instituciones responsables. La falta de limitación de funciones entre los diferentes organismos encargados y en los diferentes niveles de gobierno puede producir un solapamiento de estas, lo que generaría duplicidad o sobreposición de títulos. La desorganización en los sistemas de registro puede provocar, en muchos casos, pérdidas de documentos relacionados con la certificación de los derechos de propiedad o inconsistencias entre la titulación y la posesión del terreno, lo que comprometería la veracidad, así como la actualización de los registros (Padilla, 2005).

Por el lado de los demandantes, se pueden encontrar problemas relacionados con la cantidad de procesos necesarios para registrar la tierra, el tiempo que toma y los costos asociados que cohíben el registro de las tierras, así como la desinformación sobre la legislación que regula el otorgamiento de los derechos de propiedad, ya sea tradicional o ancestral, entre otros. Adicionalmente, es común la presencia de ocupaciones y posesiones que no tienen antecedentes legales, documentos privados no inscritos y registros desactualizados o inconsistentes (Padilla, 2005).

La teoría de la titulación de la tierra se basa en el supuesto de que esta mejora la seguridad de tenencia de la tierra. Ciertamente, los derechos de propiedad tienen tres efectos principales: i) facilitan el acceso a los mercados de capitales, ii) inducen la inversión (incluyendo la conservación), y iii) fomentan la actividad de mercado en relación con la compraventa y el arrendamiento de la tierra (ganancias del comercio)[24].

En primer lugar, con respecto al acceso al mercado de capital, la posibilidad de utilizar sus activos como garantía permitiría a los propietarios un mayor acceso al crédito. En la ausencia de créditos, el funcionamiento del mercado tiende a concentrar la tierra en manos de las personas que tienen mayor liquidez, y no de las más eficientes y productivas, además de restringir las inversiones, lo que afectaría notablemente la productividad agrícola[25].

En segundo lugar, en cuanto a la mayor inversión derivada de una mayor tenencia de la tierra, Besley (1995) subraya cómo el riesgo de expropiación disminuye los retornos esperados de la inversión. La mayor seguridad tiene un efecto directo, de un nivel de inversión más grande; y un efecto indirecto, debido a que en el caso de inseguridad se tiende a invertir en activos menos sujetos a la expropiación[26].

En tercer lugar, respecto de las ganancias del comercio, la titulación permite vender o arrendar la tierra debido, principalmente, a una reducción relevante en los costos de transacción. Esto no solo significa que los propietarios originales se pueden beneficiar de sus activos, sino que la tierra puede pasar a manos de los propietarios que la dedican a usos más eficientes.

La evidencia empírica parece sustentar la existencia de efectos de mayor inversión y ganancia de la tierra[27], pero el vínculo entre titulación y crédito es

24 Para una discusión más profunda sobre el tema, ver Besley (1995), considerado el trabajo seminal en el área de los efectos de la titulación de la tierra.

25 Ver Eswaran y Kotwal (1986), y Carter y Wiebe (1990).

26 Es importante subrayar la posibilidad que el vínculo derechos de propiedad –inversión también vaya en sentido opuesto. En algunos países, los agricultores hacen inversiones vinculadas a la tierra (vallar, sembrar o desforestar árboles, entre otros) para reivindicar en el futuro algunos derechos formales o informales.

27 Para Con respecto al vínculo entre titulación e inversión, Alston *et al.* (1996), Feder (1999), Broegaard *et al.* (2002), y Torero y Field (2005) encuentran una relación positiva entre titulación e inversión en Paraguay, Brasil, Nicaragua y Perú, respectivamente. Además, una mayor seguridad de tenencia afecta positivamente los incentivos de conservación y explotación sustentable de los recursos naturales (Heltberg, 2002).

menos claro. Aunque la suposición de que la titulación implica un aumento significativo del crédito en las zonas rurales, la evidencia empírica en América Latina es contrastante.

De un lado, Alston *et al.* (1996) y Feder (1999) encuentran un efecto positivo de los títulos formales sobre el crédito rural, otros autores[28] no hallan este vínculo. Además, Carter y Olinto (1998), en un estudio sobre el mercado rural en Paraguay, encuentran un efecto positivo de la posesión de títulos sobre la tierra solo para haciendas de diez hectáreas o más. La ausencia de un efecto positivo de la titulación sobre el crédito puede deberse a la ausencia de instituciones de apoyo, o al hecho de que las instituciones financieras consideran los préstamos rurales indeseables por otros motivos, tales como los altos costos de transacción o los volúmenes pequeños.

Broegaard *et al.* (2002) subrayan cómo en Nicaragua los agricultores pueden resistirse a utilizar su tierra como garantía frente al riesgo de perder toda su tierra debido a un sistema legal inflexible. A su vez, los prestamistas formales son reacios a aceptar la tierra como garantía porque la ejecución de esta frente al incumplimiento del pago tiende a ser fuertemente politizada, creando un ambiente de violencia y de protesta pública.

Esta evidencia parece subrayar la importancia de políticas integrales, que incluyan programas complementarios para maximizar los beneficios de la titulación. De hecho, experiencias similares en Asia han demostrado que la titulación sola no es suficiente para lograr beneficios significativos, y que es importante complementarla con un sistema legal equitativo y efectivo, levantamientos catastrales, la implementación de mecanismos de aplicación y cumplimiento de la ley, y otras intervenciones de infraestructura y servicios económicos dirigidos a incrementar la competitividad (De Ferranti *et al.*, 2003).

Frente a la conciencia de la importancia de la tenencia de la tierra, los países de la región han experimentado con varios programas de titulación y registro de documentos de propiedad, muchos de los cuales han sido financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En Honduras, por ejemplo, la forma principal de acceso a la tierra para los pobres y sin tierra era la invasión de tierras nacionales o municipales. Esto fue facilitado por un decreto de 1973 que validaba ocupaciones previas, permitiendo a los individuos poseer y utilizar tierras nacionales para fines agrarios sin un permiso formal. En 1975, al Instituto Nacional Agrario (INA) le fue otorgado el poder de distribuir tierras nacionales y ejidales, y de asignar derechos de propiedad a los individuos. Sin embargo, la titulación tuvo baja prioridad durante esta primera fase de reforma agraria y se estima que al principio de los años ochenta, más del 60% de la tierra agrícola en Honduras carecía de título formal.

En 1982, en este país fue introducido un programa piloto, el Proyecto de Titulación de Tierra para los Pequeños Productores (PTT), con el apoyo de los Estados Unidos. Los servicios de titulación y de catastro fueron ofrecidos sin costo y los beneficiarios recibían una hipoteca de 20 años, sin interés, para comprar su tierra desde el INA a un precio generalmente menor al del mercado. Entre 1982 y 1991, fueron emitidos 37.174 títulos, representando unas 319.311 hectáreas (Nelson, 2003). López (1996) demuestra que después de diez años de la implementación del PPT se releva un impacto positivo del programa sobre las inversiones en la tierra. El mayor éxito de esta segunda fase del programa subraya la importancia de ejecutar políticas complementarias.

En Perú, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) empezó en 1993. Durante la primera fase del programa, se estimó que menos del 8% de las propiedades rurales eran registradas en los catastros. Se estima que en el período 1996-2000, más de 926.000 títulos fueron expedidos, y más de 500.000 en el período 2001-2003. El trabajo del PETT ha reducido notablemente el número de parcelas rurales no registradas; por ejemplo, en la región de la costa aproximadamente 50% de las parcelas rurales están actualmente registradas. Por otro lado, una reforma particularmente exitosa fue el programa de Cofopri, que permitió regularizar 1,6 millones de parcelas y registrar más de 1,2 millones de títulos en solo cinco años a través de una simplificación de los procesos administrativos y legales (De Ferranti *et*

28 Broegaard *et al.* (2002), y Torero y Field (2005), entre otros.

al., 2003). Esta política complementaria fue decisiva en el éxito del programa.

En México, la reforma agraria había redistribuido más de 100 millones de hectáreas a los sin tierra, equivalentes al 56% de la tierra arable, bajo la forma de comunidades o ejidos, beneficiando a más de tres millones de personas. El sistema del ejido daba solo el usufructo de la tierra, esta no podía ser ni vendida, ni arrendada, ni hipotecada. Estas restricciones terminaron creando una situación de ineficiencia y subutilización de la tierra. En 1992, una reforma constitucional introdujo, entre otros, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) para conferir certificados de titulación a los ejidatarios. Para enero de 1997, se habían expedido 3,4 millones de documentos que amparan una superficie de 27,8 millones de hectáreas, representando el 1% del país y casi el 33% del total de la superficie ejidal (Zepeda, 2000). Entre 1994 y 2003, Procede se había implementado en más del 80% de la superficie ejidal[29].

En cuanto al acceso al crédito, es importante destacar que la posibilidad de hipotecar la tierra es un elemento nuevo introducido por la reforma de 1992. Sin embargo, Johnson (1998) no encuentra una relación positiva entre titulación de la tierra y demanda de crédito en México, subrayando la necesidad de aplicar reformas más estructurales de los mercados de crédito rural, para lograr los beneficios asociados a la titulación.

Otras políticas de los mercados rurales

Como se comentara más arriba, la titulación –no obstante su rol fundamental como canal de creación de oportunidades para los pobres rurales– no es suficiente frente al mal funcionamiento del mercado de la tierra, en particular, en lo que atañe a los mercados de compraventa o de arrendamiento. Intervenciones para mejorar la eficiencia y el tamaño de este mercado pueden contribuir, junto a la titulación, a que los pobres rurales saquen el mayor provecho de sus activos y mejoren su nivel de acceso a la tierra, permitiéndoles utilizarla para crear oportunidades de desarrollo y movilidad social.

En cuanto a los mercados de arrendamiento de la tierra, se destaca que son muy poco desarrollados en América Latina en comparación con las demás regiones del mundo, y que además se han ido contrayendo[30]. Esto es debido, en parte, a la debilidad de los derechos de propiedad, a la falta de mecanismos de resolución de conflictos e incluso a prohibiciones al arrendamiento (como es el caso de los ejidos mexicanos)[31]. Además, el mercado de arrendamiento de tierras en América Latina se caracteriza por tener altos costos de transacción debido a la fragilidad institucional, lo que complica el cumplimiento de contratos, y aumenta los costos legales y de evicción de los arrendadores.

Pero el fortalecimiento de los mercados de arrendamiento de tierras puede representar un mecanismo importante de redistribución del acceso a la tierra. Aunque las tierras se utilicen para fines no agrícolas, si los mercados de alquiler son flexibles podrían aprovecharse las tierras ociosas y aumentar su potencial productivo, lo que mejoraría la distribución del ingreso e, incluso, llegaría a reducir la pobreza rural. En este sentido, el mayor reto consiste en reducir los costos de transacción e implementar mecanismos que garanticen los derechos de propiedad a los dueños de la tierra.

29 Zepeda (2000) identifica las siguientes características de los ejidos certificados: i) en promedio tienen una menor superficie que el promedio de ejidos del país; ii) tienen un número de ejidatarios menor al promedio nacional; iii) presentan una mayor presión demográfica sobre la tierra que la mayoría de núcleos; iv) su proporción de superficie parcelada es mayor a la media nacional; y v) la distribución de la tierra entre los ejidatarios es más equitativa.

30 Las imperfecciones del mercado de la tierra se reflejan también en el hecho de que el 85% del total del área cultivable es propiedad de grandes productores, y casi el 60% de los agricultores latinoamericanos cultivan áreas menores a diez hectáreas. Esta evidencia sugiere que aun frente a una productividad baja o un gran número de pequeños productores, los grandes propietarios no venden ni alquilan sus tierras (Camargo y Assunção, 2004).

31 En particular, un trabajo del BID (2002) reconoce ocho factores que reducen la oferta de la tierra en el mercado de arrendamiento: el temor de los terratenientes a perder las tierras que arriendan; el miedo a que sean objeto de uso abusivo; los arrendamientos limitados a círculos de personas conocidas por el terrateniente; los arrendamientos socialmente segmentados; los arrendamientos a corto plazo para evitar la posesión de facto de las tierras; las restricciones legales sobre el arrendatario; la prohibición del arriendo de tierras asignadas por medio de la reforma agraria; y las condiciones precarias del alquiler de terrenos pertenecientes a dueños ausentes.

De hecho, un estudio de los mercados de alquiler en Paraguay (Carter y Salgado, 2001) muestra que el arrendamiento "funciona modestamente" en la mejora del acceso a la tierra de los pobres, dado que los hogares con bajas dotaciones de tierra y capital tienden a alquilar más. Además, un examen de los ejidos mexicanos en 1990, 1994 y 1997 demuestra cómo la reducción de las restricciones formales sobre los arrendamientos de la tierra ha logrado una mayor oferta de tierra por parte de los ricos y un mayor acceso a la tierra por parte de los pobres (Baranyi *et al.*, 2004).

Por otro lado, Macours (2002), en un estudio sobre el mercado de arrendamiento de la tierra en República Dominicana, muestra la importancia de la titulación y de la seguridad de los derechos de propiedad en estos mercados. Al recoger datos en dos regiones –Constanza y San Francisco de Macorís– se encuentra que el mercado de arrendamiento de tierras es más desarrollado en Constanza, donde el nivel de formalización de los derechos de propiedad es mayor. De hecho, en esta región, donde el 77% de las tierras cuenta con un título formal, el mercado de alquiler cubre el 52% de las tierras y aproximadamente la mitad de los hogares, ya sea como arrendatarios (22%) o como terratenientes (25%). En contraste, en San Francisco de Macorís, donde únicamente el 26% de las tierras cuentan con un título formal, solo el 39% de las tierras y el 21% de los hogares participan en el mercado de arrendamiento.

El caso de Colombia es interesante porque demuestra que recuperar la confianza en el sistema de tenencia –cuando en este se dan cambios negativos– toma tiempo. Una legislación que imponía un tope a los alquileres redujo el área de tierra arrendada a través de contratos formales de 2,3 millones de hectáreas en 1960, a 1,1 millones en 1988. Transcurrida poco más de una década luego de haberse abolido las restricciones al alquiler, las tasas de arrendamiento eran todavía solo del 11%, porcentaje mucho menor al de los niveles de 1960 (Deininger, 2003).

En relación con la compraventa, la evidencia demuestra que en América Latina estos mercados son relativamente activos[32]. En Colombia, el volumen de ventas promedio anual es aproximadamente el 5%; en Ecuador, entre el 1,4% y el 2%; en Honduras, el 1%; y en la República Bolivariana de Venezuela, entre el 2% y el 3,5% (Jaramillo, 2001). Sin embargo, se ha visto que a menudo estos mercados son muy segmentados, lo que implica que, generalmente, las transacciones se realizan entre grandes productores o entre pequeños productores, pero raramente entre grupos distintos. Por ejemplo, datos de encuestas en Honduras revelaron que el 79% de los agricultores pequeños compraron su tierra de otros agricultores pequeños, y que el 69% la vendieron a otros agricultores pequeños (BID, 1998a). Por otro lado, estudios de caso en Bolivia, Perú, y República Dominicana demuestran la ineficiencia del funcionamiento de los mercados de la tierra debido, en parte, a la ausencia de financiamiento a largo plazo para la compra de tierras agrícolas (Molina, 2001).

La relación entre la tierra y el acceso al crédito es bilateral: no solo los derechos de propiedad seguros permiten un mayor acceso al crédito, sino que los créditos focalizados sirven para aumentar el acceso a la tierra. Ambos canales generan oportunidades de mejor calidad de vida y movilidad social. Una manera de ampliar el mercado de compraventa a los sectores más excluidos es a través de créditos agrarios y subvenciones dirigidas, como es el caso de los Bancos de Tierras en Centroamérica, descrito en el Recuadro 7.7. Aunque no es claro que todos los agricultores, en particular, los más pobres y los campesinos que carecen de una dotación mínima de activos, hayan podido acceder a dichos programas, estos constituyen un mecanismo que merece mayor estudio y seguimiento. Hay evidencia de que el hecho de complementar créditos agrarios con capacitación y asistencia técnica maximiza los usos eficientes de la tierra.

32 La evidencia empírica ha demostrado que las transacciones descentralizadas de mercado han sido más efectivas que las redistribuciones realizadas por el Estado en la transferencia de tierras. Además, han logrado un uso más productivo de la tierra e, incluso, han sido mejor dirigidas hacia los sectores más pobres (Deininger y Jin, 2002).

Titulación y vivienda

Para la gran parte de la población urbana, la vivienda es el activo más importante que posee[33]. Aunque los datos son escasos, existe más información sobre la propiedad de viviendas en las áreas urbanas que sobre la propiedad de las tierras en las zonas rurales. En América Latina, la propiedad de la vivienda es relativamente alta, llegando al 73%. Como se destaca en el Gráfico 7.1 (ver p. 221), este valor es comparable a la situación asiática, y mucho más alto que el de otras regiones en desarrollo y que el de los países industrializados[34].

A pesar de los altos valores de propiedad de la vivienda, la tenencia informal es alta y representa, aproximadamente, un cuarto de las viviendas urbanas de América Latina. Este valor, a pesar de ser elevado, representa una situación de tenencia informal menor de la que existe en África o en Asia. La mayoría de las familias más pobres de América Latina adquieren su vivienda a través de mercados informales, caracterizados por procesos de adquisición y mejoras graduales. Se estima que la tenencia informal caracteriza el 25% de las viviendas latinoamericanas, con variaciones desde un mínimo del

Recuadro 7.7 Los Bancos de Tierras en Guatemala, El Salvador y Honduras

La primera ola de reformas agrarias en Centroamérica fue basada principalmente en la redistribución de la tierra, acompañada a menudo por expropiaciones y confiscaciones. Posteriormente, en los años noventa, estos modelos fueron sustituidos por programas basados en el mercado, con el propósito de que la compraventa de tierras se volviera el principal mecanismo para responder a la demanda de tierras de las poblaciones rurales pobres.

Para obviar los problemas de liquidez del sistema se establecieron programas de crédito agrario, que servían no solo para la compra de la tierra, sino también como apoyo financiero para el establecimiento de empresas rurales. Sin embargo, hay que subrayar que solamente los bancos de Guatemala y Honduras se pueden considerar realmente programas de crédito, dado que en El Salvador los préstamos agrarios fueron condonados por razones políticas.

En Guatemala, se creó, en 1999, el Fondo de Tierras (Fontierra), organismo descentralizado del Estado, encargado de facilitar el acceso a la tierra a las poblaciones rurales más pobres. Fontierra tiene el mandato de fomentar el buen funcionamiento del mercado de compraventa de la tierra, además, a través de la promoción de la accesibilidad de los recursos de financiamiento para la compraventa de la tierra.

Específicamente, Fontierra tiene el rol de facilitar las transacciones, brindar financiamiento a través de créditos y subsidios, y apoyar la creación de empresas rurales productivas. En particular, el apoyo financiero tiene dos componentes: un crédito para la compra de tierras y un subsidio para la capitalización de empresas. Los campesinos sin tierra, con tierras insuficientes y en situación de pobreza eran elegibles como beneficiarios. Sin embargo, Fontierra evalúa las solicitudes y el programa financia solo a aquellos agricultores con experiencia y propiedades, que tienen un potencial productivo que pueda ofrecer la garantía de recuperación del crédito. El resultado es que, a menudo, el programa responde a un tipo específico de agricultor, no necesariamente el más pobre. Esto sugiere la necesidad de otro tipo de programas para atender a las poblaciones rurales más pobres.

En El Salvador, el Banco de Tierras fue establecido a principios de los años noventa para otorgar créditos a agricultores pobres para la compra de tierras. El banco tenía el mandato de otorgar créditos a la población beneficiada para la compra de parcelas no mayores de 2,5 hectáreas, con préstamos pagados en un plazo de 30 años. Además, al ser parte del programa, cada familia recibió un subsidio de 1.800 dólares como capital inicial de trabajo. A diferencia de Fontierra, no se contemplaban subsidios para asistencia técnica.

En base a los Acuerdos de Paz de 1992, el Banco de Tierras tenía la función específica de financiar la compra de tierras para ex combatientes y desplazados por la guerra. Por ello, una vez establecido, el banco centró sus actividades en trans-

Continúa

33 En promedio, los gastos en vivienda representan el 25% del consumo familiar, y la distribución de los inmuebles tiene un impacto importante sobre la distribución de ingresos y el nivel de desigualdad de activos de un país (De Ferranti *et al.*, 2003).

34 Además, un trabajo del Banco Mundial (Fay y Wellestein, 2005) destaca que la cobertura de la propiedad de vivienda es del 87% en el área metropolitana de San Salvador, 82% en Tegucigalpa, 86% en el área metropolitana de Ciudad de Panamá, 58% en Santo Domingo, y 81% en una muestra de barrios de ciudades mexicanas.

Continuación

Recuadro 7.7 Los Bancos de Tierras en Guatemala, El Salvador y Honduras

ferir tierras a una población específica seleccionada, basada en criterios políticos y no competitivos de mercado. Además, dada la necesidad de cumplir rápidamente con los compromisos de los Acuerdos de Paz, en muchos casos las transferencias se realizaron aun existiendo deficiencias en los títulos de propiedad de los vendedores, prefiriendo postergar la solución de este problema. Finalmente, dada la insuficiencia de la capacidad administrativa para responder a la magnitud de las transferencias y la rapidez con que se realizaron, no fue posible registrar todas las transacciones.

Un estudio preliminar del programa (Molina, 2001) muestra que durante los años 1998 y 1999, menos del 40% de las familias consideradas utilizaron la tierra de manera productiva, el 14% la había alquilado a terceros, el 6% la había vendido y solo el 22% de los encuestados residían en las tierras adquiridas. Finalmente, más del 40% de las tierras se encontraban en situación de desocupación o abandono.

En Honduras, el Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) facilita el acceso a la tierra de campesinos pobres, brindando la asistencia necesaria para obtener un crédito agrario ante una banca privada, así como también, el financiamiento y asistencia técnica para el establecimiento de una empresa agrícola competitiva. Entre su implementación en 2002 y finales de 2004, más de 1,5 millones de dólares en préstamos fueron aprobados, y más de mil hectáreas adquiridas a través del mercado. Comparado con otros programas, PACTA tiene como objetivo principal el establecimiento de microempresas rurales eficientes, tomando en cuenta que la tierra es un activo necesario para el alcance de este objetivo, y no solamente el acceso a la tierra.

La experiencia de los Bancos de Tierra demuestra, no obstante unos casos exitosos y dos obstáculos principales. En primer lugar, el modelo no está dirigido hacia los campesinos más pobres, que quedan fuera de los programas. En segundo lugar, los costos de los programas por beneficiario pueden ser tan onerosos como los de otros programas, ya sea aquellos basados en el mercado como aquellos basados en la redistribución de la tierra. Esto puede indicar que los fondos necesarios para extender este tipo de programa a todos los agricultores pobres está por encima de la capacidad financiera de los gobiernos considerados.

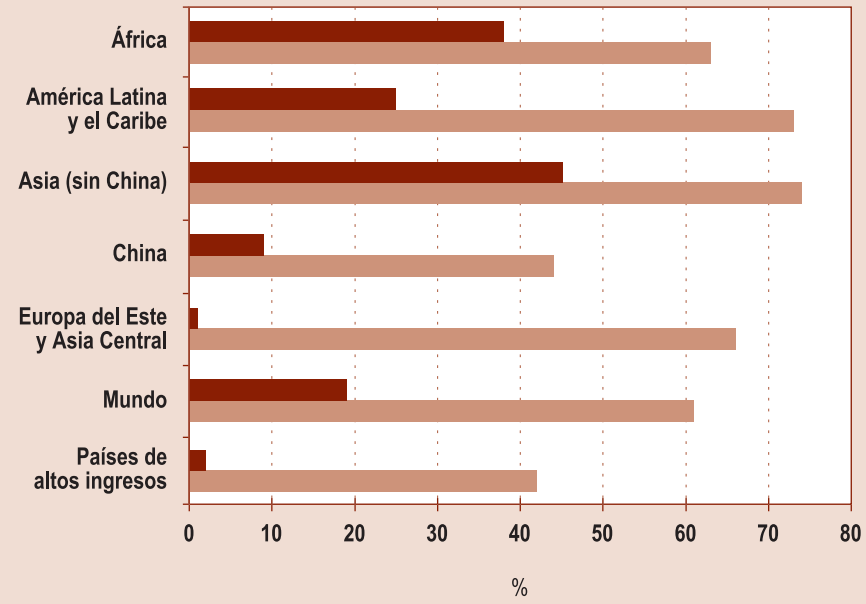
Fuente: elaboración propia con base en Molina (2001).

10% en Buenos Aires hasta niveles del 44% en Caracas y el 59% en Bogotá (Clichevsky, 2000).

En América Latina, la distribución de la riqueza inmobiliaria depende de la distribución de la propiedad y del valor de los inmuebles. Generalmente, la propiedad de la vivienda y los ingresos están correlacionados positivamente; sin embargo, la relación no es monotónica, como se puede observar en el Cuadro 7.8. Por ejemplo, en Argentina, la propiedad de vivienda es mayor en el caso del quintil más bajo comparado a los demás. Es importante destacar que hasta en los quintiles más bajos de ingreso, el porcentaje de individuos que posee vivienda es muy alto, por encima del 60% en la mayoría de los países.

Pese a una relativa equidad en el acceso a la propiedad de la vivienda en América Latina, la distribución de la riqueza inmobiliaria es mucho más desigual, incluso más que la distribución de ingresos. Además, es interesante notar que la distribución de la riqueza inmobiliaria es mucho más inestable que la distribución de la riqueza. El Cuadro 7.9 (ver p. 222) muestra los cambios en la participación en la riqueza inmobiliaria en Brasil, Chile y Perú durante los años noventa, comparada con la distribución del ingreso, y se destaca cómo el coeficiente de Gini del ingreso queda constante frente a cambios significativos del Gini para el valor inmobiliario.

El costo del registro de propiedad en la región está vinculado al problema de la titulación de tierras y viviendas, hecho que incrementa de manera importante los costos de transacción, aun en el caso de que la propiedad esté ya regularmente registrada y libre de disputa. Como se puede observar en el Cuadro 7.10 (ver p. 223), el costo promedio para registrar una propiedad en América Latina es de 6% de su valor, solo África Subsahariana y el Medio Oriente tienen costos relativos más altos. Este es un problema que afecta tanto al mercado de la vivienda como al de tierras rurales. El Cuadro 7.11 (ver p. 223) muestra la gran variabilidad de los costos de registro en la región. Nótese que los casos en donde estos costos son más altos pertenecen a las islas del Caribe (excepto Surinam), mientras que la parte media y baja está ocupada por los países de América del Sur y Centroamérica. En efecto, Guatemala, Chile y Paraguay presentan los costos



Fuente: Fay y Wellenstein (2005).

Gráfico 7.1
Propiedad de la vivienda para regiones seleccionadas

Cuadro 7.8 Distribución de la propiedad de la vivienda para países seleccionados de América Latina por quintil de ingreso (%)

	Quintil de ingresos					Toda la muestra
	1	2	3	4	5	
A comienzos de los noventa						
Argentina	82	76	78	81	79	79
Brasil	–	–	–	–	71	71
Chile	72	59	58	64	65	65
Colombia	38	57	65	68	59	59
México	64	68	71	79	73	73
Perú	73	71	71	74	72	72
A finales de los noventa						
Argentina	78	72	73	83	77	77
Brasil	–	–	–	–	75	75
Chile	62	64	68	68	67	67
Colombia	30	44	54	58	49	49
México	63	65	69	81	71	71
Perú	65	72	71	82	73	73

Fuente: De Ferranti *et al.* (2003).

más bajos, mientras que Jamaica, Dominica y Surinam presentan los costos más altos.

No hay que pasar por alto los costos indirectos asociados a la falta de titulación. Para el caso de las viviendas en áreas urbanas, Galiani y Schargrodsky (2004 y 2005) identifican, además de lo descrito anteriormente, otro problema: los propietarios se ven en la necesidad de dedicar tiempo y esfuerzo para cuidar su propiedad en ausencia de titulación y tenencia. Basándose en datos peruanos, Field (2006) encuentra que las familias sin un título para su vivienda dedican en promedio 13,4 horas por semana en mantener una seguridad de tenencia informal, y es más probable que trabajen en casa.

Este autor, examinando el efecto de un programa nacional de titulación que emitió títulos formales a

Cuadro 7.9 Distribución de la riqueza inmobiliaria entre quintiles de ingresos para países seleccionados de América Latina

	Brasil		Chile		Perú	
	1992	1999	1992	2000	1991	1999
Coeficiente de Gini para el valor inmobiliario	0,73	0,66	0,69	0,59	0,66	0,72
Coeficiente de Gini del ingreso	0,56	0,57	0,56	0,57	0,45	0,44
Participación del valor inmobiliario (%)						
Quintil 1	7	8	17	11	14	4
Quintil 2	9	9	11	13	17	6
Quintil 3	13	13	13	17	18	9
Quintil 4	20	20	17	22	25	18
Quintil 5	52	50	42	38	25	62

Fuente: De Ferranti *et al.* (2003).

más de 1,2 millones de familias urbanas entre 1995 y 2003, encuentra que este programa tuvo como efecto incrementar en 14% las horas totales de trabajo de las familias afectadas, reducir en 28% la probabilidad de trabajar en casa y disminuir en 7,5% la probabilidad del trabajo infantil en la familia.

Igualmente, para un caso de distribución y titulación de la tierra en Buenos Aires, Galiani y Schargrodsky (2004 y 2005) documentan los efectos positivos de estas sobre la inversión en el hogar, el tamaño de las familias, el ingreso familiar, la educación y la salud de los niños. Estos autores identifican, entre otros resultados, cómo la titulación puede tener efectos positivos en la salud de los niños provenientes de familias pobres, mediante la provisión de un mejor ambiente familiar, la inversión de recursos en la vivienda que pueden mejorar sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes (tales como el acceso a servicios de salud) y mediante la oportunidad de acceder al mercado inmobiliario, en caso de que la familia crezca y deba buscar otras opciones. En particular, los autores encuentran que los niños provenientes de hogares con un título de propiedad poseen un mejor perfil en peso y altura; y que la tasa de embarazo entre las adolescentes es menor.

Es importante destacar que las políticas de titulación de vivienda, como en el caso de la titulación de tierras en la zonas rurales, necesitan suscribirse dentro de programas integrales para lograr una mejora relevante en la calidad de vida de los más pobres y, particularmente, las políticas deben hacer frente a las carencias en disponibilidad y habitabilidad de las viviendas para los estratos más pobres de la población. Frente a las carencias cuantitativas y cualitativas de las viviendas, los gobiernos de la región han respondido con diferentes políticas.

Históricamente, las políticas públicas de vivienda se han concentrado en dos grandes áreas: crédito hipotecario y políticas habitacionales de provisión de viviendas de construcción pública. Sin embargo, en muchos casos se ha visto que estas políticas, aunque bien focalizadas, a menudo terminaban beneficiando a los estratos medios de la población, excluyendo a los más necesitados.

Por lo que respecta a la construcción pública, en los años sesenta, la estrategia de muchos gobiernos de la región consistió en erradicar los asentamientos urbano-marginales y construir viviendas para los segmentos de más bajos ingresos. Pero, en muchos casos, esta oferta fue insuficiente para hacer frente a una demanda siempre creciente, producto del proceso de urbanización de estos años. Además, a menudo las construcciones públicas se ubicaban en las zonas marginales de las ciudades, lejos de servicios y trabajos. De esta manera, los pobres preferían vender sus viviendas, facilitadas por el Estado, y trasladarse a asentamientos informales más centrales. En los años ochenta, las políticas públicas cambiaron su enfoque y apuntaron a mejorar los asentamientos urbanos; sin embargo, los altos costos y la falta de una política de recuperación de costos limitaron el alcance de estos programas (De Ferranti *et al.*, 2003).

En cuanto al crédito hipotecario, la falta de ingresos fijos y de titulación sobre las propiedades hace difícil el acceso al crédito hipotecario tradicional, que

Cuadro 7.10 Costo de registrar una propiedad para regiones seleccionadas (2005)

Región	Costo (% del valor de la propiedad)
África Subsahariana	11,6
América Latina y el Caribe	6,0
Asia del Este y el Pacífico	4,0
Asia del Sur	5,3
Europa y Asia Central	2,7
Medio Oriente y África del Norte	6,9
OCDE	4,3

Fuente: Banco Mundial y CFI (2006).

Cuadro 7.11 Costo del registro de una propiedad para países seleccionados de América Latina (2005)

País	Número de procedimientos	Tiempo (días)	Costo (% del valor de la propiedad)
Argentina	5	44	8,3
Bolivia	7	92	5,0
Brasil	14	47	4,0
Chile	6	31	1,3
Colombia	7	23	3,5
Costa Rica	6	21	3,5
Dominica	4	40	13,0
Ecuador	10	20	3,9
El Salvador	6	33	3,6
Guatemala	5	37	1,1
Guyana	6	27	4,5
Haití	5	683	8,7
Honduras	7	36	5,8
Jamaica	5	54	13,5
México	5	74	5,2
Nicaragua	8	124	3,5
Panamá	7	44	2,4
Paraguay	6	46	2,0
Perú	5	33	3,3
República Dominicana	7	107	5,1
Surinam	4	193	10,2
Trinidad y Tobago	8	162	7,0
Uruguay	8	66	7,1
Venezuela, RB	8	47	2,1

Fuente: Banco Mundial y CFI (2006).

consiste en montos elevados y plazos extendidos. Se estima que la mayoría de los préstamos hipotecarios en la región, generalmente, llegan solo al quintil más rico de la población (Gwinner, 2007).

Además, hay un problema de sostenibilidad financiera. En muchos casos instituciones públicas proveen este tipo de crédito, apoyadas por subsidios públicos. En Uruguay, el mercado hipotecario de la vivienda ha sido dominado durante largo tiempo por el Banco Hipotecario de Uruguay, el cual hasta hace poco proporcionaba el 80% de todos los créditos hipotecarios para vivienda. En México, Infonavit y Fovissste son fondos de pensión que también ofrecen préstamos hipotecarios, proporcionando subsidios a tasas de interés por debajo de las del mercado. En Argentina, el Banco Hipotecario Nacional recibe redescuentos del Banco Central a intereses altos y ajustados a la inflación. Por otro lado, las carteras de estas instituciones financieras a menudo muestran altos niveles de incumplimiento en sus préstamos (Jha, 2007).

Hay casos exitosos de intervención pública en el sector de la vivienda, donde el Estado no interviene directamente sino que lo hace, por ejemplo, a través de la construcción de viviendas públicas, asumiendo más bien un rol de catalizador. El gobierno, en vez de proveer viviendas directamente a las poblaciones más pobres, sirve de garante para el buen funcionamiento de este mercado (De Ferranti *et al.*, 2003).

El subsidio directo como mecanismo para facilitar la demanda de vivienda es un ejemplo de este cambio de enfoque. En Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) suspendió los créditos hipotecarios en 2002 (Jha, 2007). Actualmente, el programa Fondo Solidario de Vivienda provee subsidios para la construcción y mejora de viviendas y la compra de terrenos. Mediante el programa, el Estado entrega un subsidio correspondiente al 96% de la inversión, el 4% restante corresponde al aporte del ahorro de las familias postulantes, que deben conformar un grupo de al menos diez de ellas. Los subsidios, en promedio, alcanzan los 6.500 dólares. El programa ha sido muy exitoso en apuntar a los segmentos más pobres de la población, se estima que entre 2001 y 2003 la focalización en el 30% de las familias más pobres se ha mantenido siempre sobre el 90% (CEPAL, 2006b).

Hay algunos casos de reforma y utilización eficiente del crédito hipotecario a favor de los sectores más pobres, muchas veces basados en bancos comerciales privados que aprovechan las experiencias acumuladas en el ámbito del microcrédito. En muchos casos, los pobres adquieren una vivienda de manera progresiva, haciendo mejoras sucesivas y graduales a una estructura inicial muy básica. Este tipo de inversión se combina bien con las microfinanzas, un instrumento ya utilizado exitosamente para financiar inversiones productivas de los pobres.

Por ejemplo, Mibanco de Perú –una de las agencias de microcrédito más exitosas de la región– empezó en 2000 su programa Micasa para financiar mejoras de vivienda. A diferencia de programas gubernamentales como Mi Vivienda y Techo Propio[35], que otorgan subsidios, Micasa es un programa de microcrédito. Los créditos bajo Micasa difieren de otros microcréditos en que suelen tener tasas de interés más bajas y plazos más largos. Los créditos en promedio son para montos de 1.600 dólares durante cinco años a una tasa de interés del 25%. Por lo general, los prestatarios pagan antes del vencimiento del préstamo y los plazos actuales son de 20 meses en promedio (Gwinner *et al.*, 2006).

Micasa no solo fue financieramente sostenible, sino que demostró que los beneficiarios en promedio provenían de estratos más pobres de los que recibían microcréditos tradicionales (*Cities Alliance*, 2002). De hecho, entre diciembre de 2000 y mayo de 2006, Mibanco otorgó más de 180.000 préstamos bajo Micasa, por un monto total de 90 millones de dólares, con una tasa de mora de solo el 1,9% y rendimientos sobre la inversión entre el 7% y el 9% (Gwinner *et al.*, 2006).

Más recientemente, la evidencia ha demostrado la importancia de implementar programas integrales para maximizar los beneficios asociados a este tipo de políticas. En efecto, uno de los paradigmas que ha tenido más éxito en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más excluidas de las áreas urbanas es el grupo de programas de mejoramiento

35 Mi Vivienda y Techo Propio han tenido limitado alcance debido a problemas administrativos y organizativos.

de asentamientos urbanos, basados en la participación de las poblaciones beneficiarias y en un enfoque integral, aprovechando las economías de escala y de alcance (De Ferranti *et al.*, 2003).

Generalmente, las intervenciones de mejoras de asentamientos urbanos se basan, sobre todo, en mejoras de infraestructura: acceso al agua y saneamiento, electricidad y luz pública, pasajes peatonales y canales de drenajes. En estos casos, los beneficios de la integralidad son múltiples. Por ejemplo, la construcción de infraestructura puede ser más eficiente cuando las redes de agua, el alcantarillado, la luz eléctrica y los canales de drenaje son instalados al mismo tiempo. Cabe resaltar, asimismo, que muchos de estos servicios están interrelacionados: por ejemplo, un mejor sistema de recolección de residuos sólidos se traduce en menores desechos en los canales de drenaje.

En Guatemala, el caso de El Mezquital –una urbanización informal de bajos ingresos– es un buen ejemplo de cómo la participación de la comunidad ha contribuido al éxito de los programas de inversión pública. Este programa, que benefició a más de 37.600 personas entre 1994 y 1997, estimuló la participación de la comunidad en la programación, ejecución y financiamiento de las mejoras de la urbanización. Más de 1.200 residentes eran miembros activos de organizaciones comunitarias que, además, aseguraban la recuperación de los costos de inversión y el pago de los servicios.

Un estudio del Banco Mundial[36] encontró cómo una inversión pública promedio de 1.200 dólares por familia, no solo ha fomentado incrementos notables en la inversión privada, sino también mejoras importantes en la calidad de vida: las tasas de mortalidad infantil en la comunidad cayeron en cuatro años, de 80 a 2 por cada 1.000 nacimientos. Además, el valor de la tierra aumentó por un factor de 11.

Otro ejemplo de programas exitosos es el de Favela-Bairro en Río de Janeiro en los años noventa. Clave de su éxito fue el compromiso del gobierno local de considerar a las favelas como parte integrante de la ciudad, invirtiendo, de este modo, en su desarrollo en vez de en su erradicación (Soares y Soares, 2005). Financiado en parte por el BID, se estima que más de 500.000 personas se beneficiaron del programa en los primeros ocho años de operación. Su objetivo consistía en mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos, a través de una mezcla heterogénea de intervenciones sociales, de infraestructura y de tenencia de la tierra, dirigidas a mejoras estructurales de las viviendas. La democratización del acceso a la infraestructura y la provisión de servicios sociales (como guarderías, instalaciones deportivas y de entretenimiento), así como la capacitación, no solo mejoran las condiciones de vida de estas áreas, sino que fomentan la integración de las favelas como asentamientos urbanos regulares de la ciudad.

La importancia de este tipo de iniciativas se hace más urgente frente a la evidencia de los efectos negativos de asentamientos segregados sobre las oportunidades de los segmentos más pobres de las poblaciones. Larrañaga y Sanhueza (2007) consideran la relación entre la segregación residencial y la consecuente concentración espacial de pobreza, con las oportunidades de segmentos pobres en 26 ciudades chilenas, y encuentran que la segregación afecta negativamente muchas dimensiones de las oportunidades de los pobres, en particular, en lo referente a educación y participación en el mercado de trabajo.

De hecho, se encuentra que la segregación aumenta la probabilidad de que los niños no asistan al preescolar, tengan problemas de repitencia y abandonen la escuela. Además, la segregación aumenta la probabilidad de que los jóvenes pobres no participen en el mercado de trabajo. Dado que aquel y la educación son los canales más importantes de movilidad social, el hecho de vivir en un asentamiento segregado puede ser un obstáculo muy importante para lograr una mejor calidad de vida. Las políticas sociales dirigidas a mejorar la inclusión de asentamientos urbanos pueden tener, consecuentemente, efectos muy positivos sobre las oportunidades de los más pobres.

Conclusiones y recomendaciones de política

El acceso a capital, tanto financiero como físico (incluyendo también tierra e inmuebles), es una condición importante para lograr una mayor movili-

36 Ver De Ferranti *et al.* (2003) para una descripción.

dad social de los segmentos más pobres de la población. Respecto del acceso al capital, el microcrédito ha demostrado ser una valiosa herramienta para el desarrollo social. Sin embargo, es importante destacar que los beneficios de este acceso al crédito se pueden maximizar siempre y cuando vayan acompañados de programas complementarios que incluyan educación (no necesariamente formal) y capacitación empresarial.

Uno de los problemas de las microfinanzas –común a muchos programas sociales– es que, a menudo, los créditos no llegan a los segmentos más necesitados de la población. En este sentido, es importante contar con un amplio abanico de instituciones financieras para atender las necesidades de los pobres, debido a que la especialización permite a diferentes instituciones atender distintas necesidades del mercado, lo que pudiera llegar a aumentar el alcance y la profundización de la bancarización. Por otro lado, cabe señalar que la sostenibilidad de las instituciones financieras es un elemento clave para cubrir las necesidades de los pobres y para lograr beneficios sociales en el largo plazo.

Tanto el sector privado como el sector público deben jugar un rol importante en el impulso de las microfinanzas en la región. Con respecto a este último, las experiencias recientes de los bancos públicos en materia de microfinanzas indican que el éxito de este tipo de programas depende, principalmente, del convencimiento pleno por parte de las autoridades de tener un programa sostenible de microfinanzas, así como de una adecuada regulación del sistema, en el cual la consulta y la colaboración entre el órgano legislativo y las instituciones dedicadas a las microfinanzas son mecanismos fundamentales para realizar una mejor regulación del sistema.

La tenencia de la tierra y la salvaguardia de los derechos de propiedad permiten una operación más eficiente de los mercados, y representan un mecanismo importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo económico a través de la creación de mayores oportunidades para los propietarios. Las políticas de tierras deben estar integradas con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y desarrollo incluyente.

En particular, los programas de acceso a la tierra deberían ser parte de una estrategia más grande de desarrollo rural y regional, para que puedan ser de verdadero beneficio a las poblaciones rurales pobres. De hecho, el acceso a la tierra es solo una dimensión de un enfoque comprensivo en el desarrollo rural, que incluye el fomento de las oportunidades de crecimiento económico de los pobres rurales. Estas estrategias pueden incluir políticas de apoyo a proyectos económicos rurales, tanto agrícolas como no agrícolas.

De igual modo, cualquier política de tierras tiene que ir acompañada de un apoyo técnico, institucional y de infraestructura adaptado a las particulares condiciones de cada país y región. Facilitar y racionalizar el proceso de la tenencia y las transacciones en los mercados de tierras rurales y urbanas sería un importante primer paso.

En el caso de la vivienda, la experiencia ha demostrado la importancia de políticas habitacionales integrales, dirigidas tanto a mejoras de vivienda como de los asentamientos urbanos más pobres. La titulación es un elemento importante de un programa habitacional, si va acompañado de políticas complementarias para mejorar la calidad de vida, tanto en la vivienda como en la comunidad. Como en otros casos, estas políticas deben ser pensadas para maximizar sus probabilidades de beneficiar los segmentos más pobres de la población.

Una de las lecciones que ha surgido de las diferentes políticas de acceso al capital, tanto las de microfinanzas como las de acceso a tierras rurales y urbanas, es la importancia de la participación de la comunidad en la programación, organización e implementación de las políticas y actividades, con la finalidad de maximizar la probabilidad de resultados positivos. Esto, junto con un sistema de derechos de propiedad más transparente y sencillo –que tome realmente en cuenta los derechos de los grupos más marginados–, puede contribuir positivamente a políticas de activos que conlleven a una verdadera inclusión social. Finalmente, las políticas de activos tienen la capacidad de generar efectos de empoderamiento, a través de una mayor seguridad económica y de la expansión de oportunidades.

8

El reto de la cobertura del sistema de pensiones

El reto de la cobertura del sistema de pensiones

Introducción

El acceso a los sistemas de seguridad social, es decir, a los diversos programas destinados a mitigar riesgos sociales, es esencial para garantizar una fuente de ingresos mínima estable que cubra las necesidades básicas de los individuos. La ausencia de dicha red de protección social ante caídas transitorias o permanentes de los ingresos es particularmente perjudicial para aquellos individuos que no cuentan con ahorros propios ni acceso al crédito para solventar su gasto corriente, debiendo recurrir usualmente a la ayuda económica de sus familiares.

La cobertura de sistemas de seguridad social en la mayoría de los países de América Latina es exigua y no ha mejorado en los últimos años. Dicha situación de desprotección puede generar un círculo vicioso, en el que todos los miembros de la familia ven disminuidas sus posibilidades de movilidad social por tener que actuar como red de contención social de familiares no cubiertos. La condición de acceso y financiamiento del sistema a través de deducciones a los salarios de los trabajadores formales parece explicar estos bajos niveles de cobertura, al estimular la participación en el sector informal de la economía, con consecuencias negativas para dichos trabajadores (ver capítulo 5).

Entre los programas componentes del sistema de seguridad social de un país se suelen incluir los seguros de desempleo, de accidentes y riesgos laborales, de empleo de emergencia (todos ellos ya analizados en el capítulo 5), de salud (capítulo 4), y los sistemas de pensiones. Sobre este último componente, en este capítulo se analiza el desempeño de los sistemas de pensiones latinoamericanos desde el punto de vista de sus principales objetivos: el de mecanismo de mitigación de riesgos, y el de prevención de la pobreza en la vejez.

Bajo los actuales regímenes de pensiones, los individuos realizan aportes contributivos (descontados de su nómina) a lo largo de su ciclo de vida laboral y reciben beneficios al retirarse de la actividad a una edad avanzada determinada. Estas transferencias se realizan recaudando de la generación activa para pagar los beneficios de los pasivos, estableciendo un régimen de compromiso intergeneracional en la forma de derechos sobre los futuros trabajadores activos. Sin embargo, una característica que suele distinguir a los sistemas de pensiones de cualquier seguro de riesgo es que los primeros cuentan normalmente con un componente de impuestos o subsidios, dependiendo de la capacidad contributiva de los individuos, basados en un principio de solidaridad y asistencia social a quienes no tienen capacidad de realizar aportes al sistema. En otras palabras, los beneficios recibidos a la edad de jubilación no tienen una relación directa con lo aportado (no son actuarialmente justos). Por ello, estos sistemas operan como un mecanismo de redistribución, canalizando transferencias intergeneracionales entre los que más tienen a los que menos tienen, ya sea a través de diferenciales contributivos o vía presupuesto público.

Una de las justificaciones para la existencia de un sistema de pensiones es el reparto de riesgos. Con el envejecimiento sobreviene la pérdida de posibilidades de obtener ingresos laborales, y para afrontar este riesgo y poder suavizar el consumo a lo largo de su vida se espera que los individuos ahorren durante su etapa activa. De no existir fallas en los mercados de capitales, problemas de información o de selección adversa, las sociedades podrían protegerse eficientemente del riesgo de caída de ingresos exclusivamente a través del ahorro o de los seguros privados de renta previsional.

Precisamente, ante la aparición de dichas fallas se justifica la intervención del Estado a través de la imposición de un sistema de pensiones obligatorio. Si bien se reconoce que el objetivo de suavizar el consumo se cumpliría mejor a través del ahorro precautorio, razones de eficiencia justifican que el riesgo de longevidad inesperada o invalidez se puedan enfrentar mejor con mecanismos de diversificación de riesgos. Dado que el aumento inesperado de la expectativa de vida o los accidentes graves que generan invalidez son eventos poco frecuentes por definición, el reparto de riesgos es el

mecanismo más recomendado para afrontarlo (Bour *et al.*, 2007).

La segunda justificación para la existencia de un sistema de pensiones radica en argumentos de prevención de la pobreza. La evidencia empírica indica que los pobres son más proclives a contar con trayectorias de ingresos altamente volátiles, ya sea por su alto grado de informalidad –que les impide acceder a mecanismos de protección al empleo–, por su dedicación a actividades laborales inherentemente riesgosas (como las actividades agrícolas), o por su mayor propensión a contraer enfermedades o ser víctimas de desastres naturales debido a su localización geográfica en zonas de alto riesgo (Morduch, 1995; Banco Mundial, 2000).

Al mismo tiempo, las familias más pobres tienen escasa capacidad de ahorro, suelen estar excluidas del acceso a los canales formales de crédito y, en general, acostumbran carecer de apropiada cobertura contra estos contratiempos (Blundell y Pistaferri, 2003). De no existir un sistema de pensiones redistributivo y solidario, dicho grado de desprotección impediría que estos individuos puedan retirarse de la actividad laboral al llegar a una edad avanzada, obligándolos a trabajar hasta edades no aconsejables para sus capacidades físicas o a depender económicamente de las generaciones más jóvenes, lo que puede representar una carga importante para estas familias, dificultando, a su vez, sus propias posibilidades de progreso económico y creando condiciones para la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Es importante remarcar que el componente redistributivo del sistema de pensiones puede dar lugar al denominado 'dilema del samaritano', cuyo argumento parte de la premisa de que la falla de un individuo de autoasegurarse para mantenerse en la vejez representa un costo para la sociedad, que no tolera la indigencia cuando biológicamente ya no es posible revertir su situación. Si esto constituye un problema generalizado, los gobiernos no pueden rehusarse en forma creíble a ayudar a estas personas, recayendo la carga de su solución en los contribuyentes actuales (transferencias intrageneracionales) y futuros (transferencias intergeneracionales). Este hecho puede dar lugar a problemas de riesgo moral de subaseguramiento, si las personas esperan recibir un subsidio del Estado en caso de no haber acumulado lo suficiente en su etapa activa. La condición de aportes mínimos obligatorios para acceder al sistema de seguro social apunta, en parte, a atacar este dilema.

Las características de un sistema de seguridad social dependen de las preferencias que tengan las sociedades y sus representantes políticos, ya sea en cuestión de tamaño, alcance o grado redistributivo deseado. Por lo general, un sistema de seguridad social cuenta con tres componentes o pilares (Banco Mundial, 1994). Un pilar no contributivo o solidario, orientado a evitar la pobreza en edad avanzada (pilar uno). Uno, de reparto de riesgos, contributivo, que contiene el componente de pensión individual y cuyo objetivo es suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida (pilar dos). Finalmente, un componente voluntario, que corresponde a cuentas de ahorro precautorio individual que, generalmente, son administradas por seguros privados (pilar tres).

La mayoría de los países del mundo, entre ellos los de América Latina, cuentan con esquemas de seguridad social "multipilares", es decir, que contienen elementos contributivos, solidarios y de ahorro voluntario. De todas maneras, la heterogeneidad regional es tal que coexisten sistemas de seguro social altamente solidarios (como el de Bolivia), y con esquemas de larga tradición de capitalización individual (como el de Chile).

Si bien los sistemas previsionales regionales comenzaron a principios del siglo XX como esquemas de capitalización privados (cajas jubilatorias), con cobertura a diferentes conjuntos de trabajadores por profesión o actividad económica en Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay, no fue sino hasta mediados de siglo que los sistemas de seguridad social nacionales fueron introducidos con un fuerte componente de reparto, basados en descuentos compulsivos a la nómina laboral (Bour *et al.*, 2007). Estos esquemas quedaban justificados originalmente bajo el supuesto de existencia de pleno empleo formal, y mediante la base de contribuciones por parte del Estado, el empleador y el trabajador, este último asegurando a toda la familia mediante sus ingresos.

Dichos esquemas, sin embargo, quedaron lejos de alcanzar el objetivo de cobertura universal. Cerca del 80% de la población mundial en edad avanzada carece actualmente de cobertura de pensiones,

salud y discapacidad (ONU, 2007). Los altos niveles de informalidad y la volatilidad económica y del empleo impiden que gran parte de la población pueda afrontar las contribuciones exigidas para participar del sistema. Por otra parte, en algunos casos, la relativa generosidad de los beneficios y el elevado incumplimiento en los aportes por parte de los cotizantes derivaron en recurrentes déficits presupuestarios de los respectivos Gobiernos, que impidieron mantener altos niveles de cobertura no contributiva. La baja cobertura del sistema de pensiones también suele estar acompañada de bajas coberturas en otros sistemas de seguridad social asociados, como los seguros de desempleo, de discapacidad o el acceso a la salud pública.

Esta situación motivó la aplicación de profundas reformas a los sistemas regionales de seguridad social en las últimas décadas (con Chile como pionero en 1981), con el objeto de alcanzar una sostenibilidad financiera de largo plazo en el sistema, resolver ineficiencias en la gestión estatal (administración deficiente, fraude), y, como efectos de segundo orden, alentar el desarrollo del sistema financiero y de seguros e incrementar el ahorro nacional[1].

También se buscó reducir la percepción social de que las contribuciones a la seguridad social tienen la característica de un impuesto. Para ello, las reformas introdujeron componentes de capitalización individual actuariales, atando contribuciones y beneficios, e incluyeron la descentralización de servicios de la administración del Estado, el incremento de la participación privada en la gestión y la prestación de los servicios. Los cambios además incluyeron aumentos en la edad de retiro, en el número de años requeridos de aporte y en las tasas de contribución, en gran parte para financiar el costo de transición. Como argumento de fondo, estas reformas también redefinieron el rol del Estado y su carácter redistributivo, pasando –en la mayor parte de los casos– desde un esquema predominantemente solidario a un esquema contributivo actuarial y de responsabilidad individual, lo cual se estimaba generaría mayores incentivos a contribuir al sistema y, de esta forma, ampliar su cobertura (Gill *et al.*, 2005).

Sin embargo, la introducción de regímenes de capitalización individual no se ha traducido, hasta ahora, en mayores tasas de contribuciones previsionales ni en mejoras en la densidad de cotizaciones (el cociente entre el número de aportes que realiza un individuo y los meses en que trabajó). Si bien entre los argumentos esbozados en la literatura (Gill *et al.*, 2005) se suelen mencionar las altas tasas de contribución exigidas, las preferencias de los agentes por mecanismos alternativos de ahorro y la poca credibilidad en el sistema por los continuos cambios en las reglas, sin dudas el motivo principal de los exiguos niveles contributivos es la baja capacidad de ahorro de amplios segmentos de la población. Los segmentos más pobres de la sociedad siguen sumergidos en la informalidad laboral y no tienen capacidad ni estabilidad económica suficientes para realizar aportes regulares a sus cuentas individuales. El caso más paradigmático es Chile, que en 1997 registraba los mismos niveles de contribuyentes que en los años precedentes a la reforma previsional (Cox-Edwards y Edwards, 2000) y registra densidades de contribuciones menores a las esperadas cuando se ideó la reforma (Berstein *et al.*, 2006).

Los gobiernos tienen entonces este doble desafío de incrementar la cobertura de pensiones y asegurar la sostenibilidad financiera de largo plazo. Las lecciones de las últimas reformas indican que los mecanismos exclusivamente contributivos no son capaces de cumplir con estos objetivos. La mayor cobertura puede alcanzarse con mecanismos que combinen esquemas contributivos alineados con los incentivos individuales a participar del sistema (p.e., esquemas actuarialmente justos), con componentes solidarios hacia trabajadores con menor capacidad de ahorro y sumergidos en la informalidad laboral. Este último componente debiera formar parte de un sistema integral de protección social universal o focalizado entre los más necesitados, que no discrimine por el estatus de formalidad de los trabajadores, y que sea financiado por rentas generales (impuestos a los ingresos o al consumo). Naturalmente, para potenciar mecanismos no contributivos de pensiones se requiere de importantes esfuerzos fiscales y de una distribución de

1 Varios países de Europa del Este también han adoptado esquemas de capitalización individual en sus sistemas de seguridad social durante las últimas dos décadas, como parte de las reformas económicas que sostuvieron para convertirse en economías de mercado (Banco Mundial, 2005c).

cargas que no genere efectos redistributivos contrarios a la política en cuestión (ver capítulo 9).

La siguiente sección presenta el diagnóstico en términos de contribuciones y cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina. La tercera sección presenta los retos de los sistemas de pensiones regionales ante cambios demográficos y en los mercados de trabajo. La cuarta sección muestra la tipología de los sistemas de pensiones actuales, mientras la quinta sección aborda los retos en materia de regulación de dichos sistemas. La última sección culmina con comentarios y recomendaciones de política.

Diagnóstico de los sistemas de pensiones en América Latina

Como evidencia de la crisis que viven los sistemas de seguridad social regionales, el Cuadro 8.1 muestra la situación de las contribuciones y cobertura previsional en un conjunto de países de la región a lo largo de los últimos 15 años. Como puede observarse, el porcentaje de trabajadores asalariados cotizantes al sistema de seguridad social no supera el 80% en ninguno de los países, e incluso alcanza niveles reducidos en torno al 30% en Paraguay y Perú. Con excepción de El Salvador y Perú –que presentaron un leve crecimiento–, en el resto de los países las contribuciones a la seguridad social o bien se han estancado o se han reducido en los últimos años (con importantes caídas en los casos de Argentina y Ecuador).

En términos de cobertura de pensiones, la situación es mucho más polarizada, con países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con porcentajes de beneficiarios –entre adultos mayores de 65 años– superiores al 60%, y países como Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana, donde dicha cobertura es exigua e inferior al 20%. Si bien en los últimos años se ha registrado un incremento moderado en el número de beneficiarios en Colombia, Costa Rica, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, al mismo tiempo se ha notado un descenso importante en este indicador en Argentina, Ecuador, Guatemala y Perú. El Recuadro 8.1 muestra la heterogeneidad existente en los países de la región en relación con las tasas de contribuciones y condiciones para el retiro y acceso a una pensión durante la vejez.

Cuadro 8.1 Cobertura de pensiones, dependencia demográfica y corresidencia de ancianos para países seleccionados de América Latina

País	Cotizantes a la seguridad social (% del total de asalariados)		Cobertura de pensiones (% de adultos de 65 años o más)	
	Promedio 1990–1999	Promedio 2000–2004	Promedio 1990–1999	Promedio 2000–2004
Argentina	68,4	57,7	76,1	68,7
Brasil	67,3	67,9	84,0	86,3
Chile	79,7	78,4	67,2	66,0
Colombia	45,6	–	15,0	18,6
Costa Rica	78,6	77,2	32,6	36,9
Ecuador	57,1	40,1	19,8	14,9
El Salvador	48,4	52,5	12,8	14,7
Guatemala	37,2	39,7	13,7	11,2
México	56,1	55,4	17,6	18,9
Panamá	–	–	38,1	42,6
Paraguay	30,9	30,0	17,4	16,7
Perú	26,6	30,3	30,7	26,6
República Dominicana	–	–	–	11,7
Uruguay	74,1	75,7	87,7	86,5
Venezuela, RB	65,6	66,2	20,5	25,7

Fuente: Banco Mundial (2006c), y Rofman y Lucchetti (2006).

Recuadro 8.1 Tasas contributivas y condiciones para el retiro con derecho a pensiones en América Latina

Los sistemas latinoamericanos difieren en la fijación de algunos parámetros, como la magnitud y fuente de las cotizaciones y la edad mínima de elegibilidad para acceder a pensiones. Del mismo modo también difieren en otras dimensiones, como algunas características de la población cubierta o los regímenes especiales que cubren a determinados grupos de trabajadores. Por ejemplo, aunque la mayoría de los sistemas se sostienen con aportes patronales y de los trabajadores, en Bolivia y Chile solo los propios beneficiarios contribuyen al financiamiento (ver Cuadro 1). Las tasas contributivas a los distintos sistemas de pensiones de la región oscilan entre el 1% (Honduras) y el 17,5% (Ecuador) del salario para la porción aportada por el trabajador, y entre el 2% (Honduras) y el 14% (Paraguay) del salario aportado por el empleador.

Las edades mínimas de retiro laboral con derecho a percibir pensiones se establecen, por lo general, en 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, si bien en algunos de los países en los cuales se implementaron sistemas de capitalización es posible pasar a la pasividad a una edad menor, según el nivel de la pensión que se obtiene (ver Cuadro 2). En forma similar, también se encuentran diferencias en la cantidad de años de aporte que se exige como mínimo para acceder a los beneficios previsionales, contemplándose en algunos casos –tales como Argentina, Chile, Colombia, Honduras, República Dominicana y Uruguay– prestaciones especiales de menor cuantía para quienes no hayan alcanzado a determinada edad las condiciones establecidas para el retiro.

Cuadro 1 Tasas contributivas a los sistemas de pensiones para países seleccionados de América Latina (%)

País	Trabajador	Empleador
Argentina	11,0	10,0
Bolivia	16,7	0,0
Brasil	7,7–9,0[a/]	2,7–22,5[b/]
Chile	12,3	0,0
Costa Rica	16,4	3,5
Colombia	3,9[c/]	11,6
Ecuador	9,2–17,5[d/]	9,2–20,5[d/]
El Salvador	6,2	6,8
Guatemala	1,8	3,7
Honduras	1,0	2,0
México	1,5	6,9
Nicaragua	4,0	6,0
República Dominicana	3,9	5,7
Paraguay	9,0	14,0
Perú	11,2–13,0[e/]	13,0
Uruguay	15,0	12,5
Venezuela, RB	1,9	4,8

[a/] Según el nivel de ingreso.

[b/] Según la actividad.

[c/] Los ingresos superiores a cuatro veces el salario mínimo aportan un adicional de 1% y quienes ganan más de 16 veces el salario mínimo aportan entre 0,2% y 1% adicional, mientras quienes optan por el sistema de capitalización aportan 1,39% y 1,61% para seguros de vida y comisión de la administradora.

[d/] Según el tipo de ocupación.

[e/] 13% en el sistema de reparto y 11,2% en el sistema de capitalización.

Fuente: Bour *et al.* (2007).

Continúa

Continuación

Recuadro 8.1 Tasas contributivas y condiciones para el retiro con derecho a pensiones en América Latina

Por lo que respecta a la población beneficiaria, no en todos los casos los sistemas de pensiones tienen la obligación de cotizar a todos los trabajadores. En Bolivia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, los trabajadores independientes están eximidos de esta imposición. En el caso de Guatemala, lo están quienes trabajan en empresas de menos de cinco empleados. En Colombia, la obligación de afiliación excluye a trabajadores agrícolas de algunas regiones del país. En forma similar, en Nicaragua no están obligados a cotizar los trabajadores rurales, ni los ocupados en tareas domésticas. Para el caso de Honduras, el sistema no alcanza a todas las regiones del país.

Fuente: elaboración propia con base en Bour *et al.* (2007).

Cuadro 2 Condiciones para el retiro con derecho a pensiones para países seleccionados de América Latina

País	Edad de retiro (años)		Años de aporte
	Hombres	Mujeres	
Argentina	65	60	30
Brasil	65	60	35 (H) / 30 (M)
Chile[a/]	65	60	20
Colombia	60	55	20
Costa Rica	62	60	38,5 (H) / 37,5 (M)
Ecuador	55	55	30
El Salvador[c/]	60	55	25
Guatemala	60	60	15
Honduras	65	60	15
México	65	65	24
Nicaragua	60	60	14
Paraguay	60	60	25
Perú	60	60	20
República Dominicana[b/]	60	60	30
Uruguay	60	60	35
Venezuela, RB	60	55	14

a/ El retiro anticipado es posible si el fondo acumulado financia una pensión de al menos el 55% del ingreso promedio en los últimos diez años.

b/ El retiro puede ser a los 55 años si el fondo permite financiar una pensión igual a la pensión mínima.

c/ El retiro anticipado es posible si el fondo acumulado financia una pensión de al menos el 60% del ingreso promedio en los últimos 20 meses.

Fuente: Bour *et al.* (2007).

En efecto, a pesar de que los sistemas de seguridad social de la región tienen larga data, solo una porción reducida de los trabajadores realiza aportes efectivos. El tamaño de la economía informal en la región ha ido incrementándose incluso después de las reformas descentralizadoras de los sistemas de seguro social[2]. La escasez de aportes es notoria en áreas rurales y entre los trabajadores poco calificados (ver Cuadro 8.2). En promedio, las mujeres registran una tasa de aportes levemente mayor a la de los hombres (53% contra 49%, promedio simple en la región), aunque lo opuesto se registra en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, donde se refleja la heterogeneidad existente en la región en términos de diferencias contributivas por género.

Una de las principales consecuencias de la baja cobertura de pensiones es la pobreza en edad avan-

2 Como se señala en el capítulo 5, no existe unanimidad en la definición de 'sector informal'. Algunos estudios se refieren a los cuentapropistas y trabajadores de pequeñas empresas; otros, a los que carecen de contrato laboral y beneficios (vacaciones, aguinaldo, pensiones).

Cuadro 8.2 Proporción de asalariados con contribuciones a la seguridad social para países seleccionados de América Latina (%)[a/]

País	Año	Sexo		Educación			Área	
		Mujeres	Hombres	Baja	Media	Alta	Rural	Urbana
Argentina	2005	53,1	64,1	38,4	60,2	79,7	–	59,0
Brasil	2004	68,5	73,1	58,9	82,4	91,4	48,8	73,5
Chile	2003	75,9	83,0	67,7	81,7	90,0	67,3	81,7
Colombia	1999	32,7	26,3	10,7	33,6	67,8	12,9	37,5
Ecuador	2003	44,4	31,1	14,2	43,1	71,4	15,2	46,8
El Salvador	2004	71,5	50,3	30,4	69,8	90,1	30,7	68,1
Guatemala	2004	46,7	40,3	28,5	66,2	76,1	25,2	51,6
Jamaica	1999	36,2	21,7	16,1	24,0	86,0	16,8	38,6
México	2004	47,4	43,2	24,6	53,3	67,6	20,1	49,3
Nicaragua	2001	46,3	34,5	24,0	59,7	71,8	21,1	45,2
Paraguay	2004	35,5	28,9	12,3	37,3	66,4	19,6	35,2
Perú	2003	35,0	40,2	13,2	30,6	65,3	19,1	41,0
Uruguay	2005	75,0	81,6	63,8	81,2	94,5	–	78,4
Venezuela, RB	2004	68,9	64,5	50,9	70,6	84,8	–	–

[a/] Asalariados entre 25 y 64 años.

Fuente: CEDLAS (2007).

zada. En una muestra de países de la región más del 40% de la población con 65 años o más se sitúa en pobreza moderada (de acuerdo a las distintas líneas de pobreza nacionales) y 25% de ellas en pobreza extrema (ver Cuadro 8.3, p. 236). Al tomar en cuenta las líneas de pobreza internacionales, un 20% vive con menos de dos dólares diarios, mientras que un 11% con menos de un dólar por día. En general, la incidencia de pobreza entre adultos mayores es levemente inferior a la del promedio poblacional, aunque en algunos países –como Costa Rica, Haití y República Dominicana– la pobreza entre adultos en edad avanzada supera a la del país en su conjunto[3].

Para países con información periódica de encuestas de hogares es posible documentar la evolución en el tiempo de las contribuciones a la seguridad social y la cobertura de pensiones entre adultos mayores. Uno de estos casos ilustrativos es el de Argentina. Para el caso particular de este país (datos referidos a Gran Buenos Aires), y acentuándose a partir del año de la reforma previsional (1994), se ha duplicado el porcentaje de trabajadores asalariados que no realizan aportes a la seguridad social de 12% a mediados de los ochenta, a 25% en la actualidad (ver Gráfico 8.1, p. 236)[4]. Asimismo, el número de adultos de 65 años o más que no percibe pensiones se incrementó de un 24% en 1994 a un 37% en 2006. Es más, un 26% de los adultos mayores no solo no percibe ingresos por jubilaciones, sino que tampoco lo hace su cónyuge (con respecto a un 11% de casos en 1994).

Esta situación de empleos sin contribuciones a la seguridad social y falta de cobertura de pensiones entre adultos mayores es aun más importante entre hogares pobres (cuyo estatus de pobreza queda determinado en gran parte por su falta de cobertura de pensiones). La situación de Argentina muestra que no solo los pobres se encuentran más desprotegidos respecto del acceso a la seguridad social y pensiones, sino que su situación se ha empeorado sustancialmente en los últimos años. Por ejemplo, ha disminuido notoriamente el número de empleos

3 Para una revisión exhaustiva de la problemática de la pobreza en la vejez en América Latina y el Caribe, ver Gasparini *et al.* (2007b).

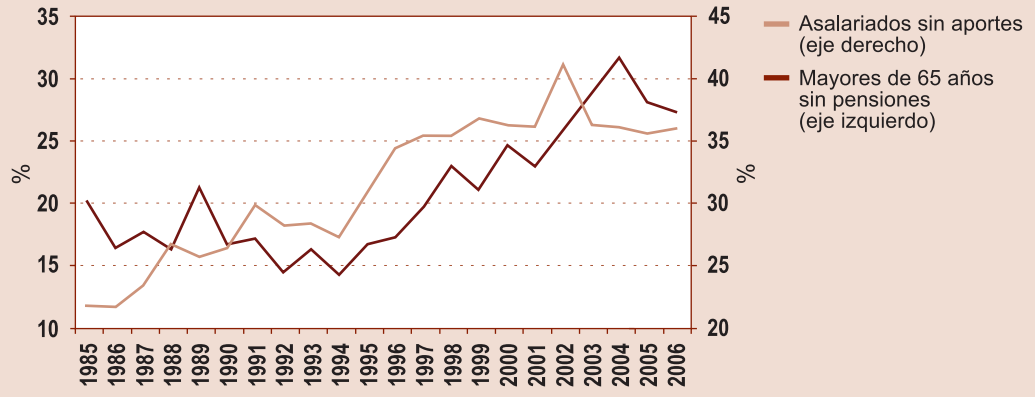
4 Otros autores suelen cuantificar el tamaño del sector contributivo a la seguridad social en términos de la población económicamente activa o el total de trabajadores (asalariados y cuentapropistas). Para una revisión de los distintos métodos para medir la cobertura de la seguridad social, ver Rofman y Lucchetti (2006).

Cuadro 8.3 Pobreza entre adultos en edad avanzada (65 años o más) para países seleccionados de América Latina (%)

País	Año	Pobreza por línea de pobreza internacional				Pobreza por línea de pobreza nacional			
		Menos de USD 1 por día		Menos de USD 2 por día		Extrema		Moderada	
		Todos	65 años o más	Todos	65 años o más	Todos	65 años o más	Todos	65 años o más
Argentina	2005	9,53	10,74	13,63	11,86	24,00	15,54	48,79	34,39
Bolivia	2002	22,08	16,76	40,24	35,10	43,38	38,62	67,25	60,13
Costa Rica	2002	9,99	10,25	15,78	17,40	18,30	20,61	38,98	44,40
Ecuador	2004	15,31	18,03	33,26	34,54	31,66	32,78	59,36	58,29
El Salvador	2000	9,68	8,99	22,42	19,60	21,38	18,80	44,61	40,93
Guatemala	2000	26,36	25,83	45,57	43,51	28,15	36,72	65,18	61,58
Haití	2001	58,86	58,54	75,15	76,30	87,24	88,32	94,84	94,92
Honduras	2003	20,66	17,32	37,60	35,31	42,09	39,83	63,31	62,37
México	2002	4,56	6,25	15,95	16,27	26,93	25,93	33,42	32,94
Paraguay	2003	9,18	5,50	20,79	14,50	29,88	21,92	54,83	43,87
Perú	2002	6,83	5,29	19,82	16,55	27,98	23,96	48,65	44,28
República Dominicana	2004	5,89	10,83	15,31	20,46	25,60	29,26	55,83	59,34
Venezuela, RB	2001	10,19	11,49	27,12	25,16	19,47	19,15	46,86	41,28
Total		10,52	10,79	22,60	19,88	28,73	24,83	46,46	40,89

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

Gráfico 8.1
Contribuyentes y receptores del sistema de pensiones para Argentina (Gran Buenos Aires)



Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

asalariados con aportes a la seguridad social en los primeros tres quintiles de ingreso (ver Cuadro 8.4).

Asimismo, la cobertura de pensiones se ha visto reducida particularmente entre los más pobres, aunque ha aumentado entre los dos quintiles más ricos de la población. El Cuadro 8.5 muestra patrones similares en varios países de la región como Colombia, Ecuador y Uruguay, con una caída en la cobertura de pensiones entre adultos mayores pobres, a diferencia de casos más exitosos en términos de cobertura de pensiones en sectores de bajos ingresos como Brasil y Costa Rica.

Este fenómeno ha provocado cambios importantes en la estructura de ingresos de adultos mayores (ver Cuadro 8.6, p. 238). Por ejemplo, en 1995 en Argentina, el 74% de los ingresos de familias con

Cuadro 8.4 Porcentaje de contribuyentes y receptores del sistema de pensiones por quintil de ingreso per cápita familiar para Argentina (Gran Buenos Aires)

Categoría	Año	Quintil				
		1	2	3	4	5
Asalariados con contribuciones a la seguridad social	1990	75,0	79,7	77,8	86,2	91,2
	1995	68,0	75,2	76,3	80,2	88,0
	2000	58,3	65,2	70,4	76,1	87,7
	2005	40,0	61,7	69,9	80,0	91,1
Adultos de 65 años o más con jubilaciones o pensiones	1985	57,2	77,5	84,8	77,7	69,7
	1990	57,0	65,7	90,7	80,4	72,9
	1995	52,6	78,1	80,9	80,2	76,0
	2000	33,8	61,4	73,1	74,7	68,5
	2005	33,6	55,6	70,7	82,4	77,8

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

Cuadro 8.5 Porcentaje de receptores del sistema de pensiones por quintil de ingreso per cápita familiar para países seleccionados de América Latina

País	Año	Quintil				
		1	2	3	4	5
Brasil	1992	69,4	78,4	89,4	84,9	81,8
	2002	78,7	90,6	90,8	86,7	86,5
Colombia	1992	7,1	15,3	22,0	28,2	27,7
	2000	5,9	3,9	12,4	26,0	44,9
Costa Rica	1992	3,3	19,2	31,4	40,7	46,3
	2004	10,8	29,9	46,6	46,0	62,1
Ecuador	1992	8,3	16,7	18,5	24,2	31,8
	2004	2,0	7,7	10,9	22,8	37,0
México	1992	2,6	15,4	19,2	20,7	25,5
	2002	3,0	12,8	18,7	29,0	30,1
Uruguay	1995	86,3	91,6	88,1	88,7	83,8
	2004	78,1	87,0	88,8	88,8	87,1
Venezuela, RB	1995	9,8	16,5	18,5	22,5	26,8
	2004	11,8	16,2	24,0	34,9	47,4

Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

adultos mayores, ubicadas en el quintil más bajo de ingresos, provenía de pensiones, principal fuente del ingreso familiar. Este porcentaje se redujo en 2006 a 39% para el mismo quintil, que ahora depende en gran parte de ingresos laborales (42%). La misma tendencia se registra en todos los niveles de ingresos, con ingresos laborales y rentas ganando participación en detrimento de los ingresos por pensiones, aunque la pérdida de importancia de las pensiones es menor que la que se registra en niveles de ingreso más bajo. Evidencia similar es documentada en Barrientos (2000) para el caso de Chile, donde los adultos mayores en quintiles de ingreso más bajos dependen en gran parte de ingresos laborales para su subsistencia (representando el 64% de los ingresos familiares totales *versus* el 16% de ingresos por pensiones).

Como se ha mencionado, las reformas estructurales recientes de descentralización e introducción de cuentas individuales administradas por el sector privado no han logrado mejorar la cobertura pensional. Antes bien, en muchos casos, han creado presiones fiscales importantes a corto plazo al perder los gobiernos la capacidad recaudatoria necesaria para solventar los compromisos adquiridos con los actuales pensionados. Estos casos han sido lo suficientemente graves como para afectar la

capacidad de pago de pensiones a los perceptores en el régimen de reparto (el denominado 'costo de transición'). De hecho, las reformas han contribuido a que en varios países de la región el porcentaje de los ingresos contributivos por seguridad social haya caído sustancialmente como porcentaje del total de ingresos fiscales (ver Gráfico 8.2).

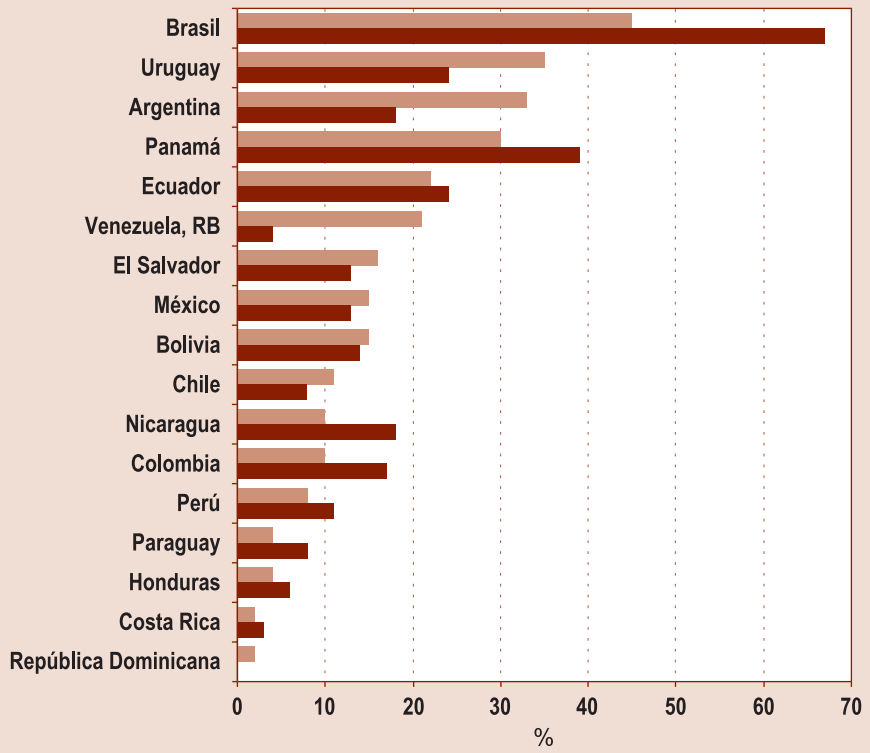
Por ejemplo, en Chile el déficit operativo (diferencia entre pensiones pagadas por el Estado y los aportes recibidos) se incrementó de un 1,9% del PIB en el año de la reforma (1981) a un 7,1% tres años más tarde, y alcanzó un nivel promedio del 3,9% del PIB en los 20 años subsiguientes (CEPAL, 2006c). En contraste, algunos países como Brasil y Panamá (que aún

Cuadro 8.6 Fuente de ingresos en familias con adultos mayores de 65 años para Argentina (% del ingreso total)

Año	Quintil	Pensiones	Ingresos laborales	Rentas	Otros
1995	1	74,1	8,6	0,0	17,3
	2	78,5	7,3	0,0	14,3
	3	72,9	9,1	0,3	17,7
	4	64,8	15,3	1,3	18,7
	5	58,0	13,8	1,6	26,6
2006	1	38,7	42,0	0,0	19,3
	2	63,8	26,9	1,6	7,8
	3	72,0	19,4	1,2	7,4
	4	57,2	24,6	2,5	15,7
	5	48,9	29,6	2,8	18,6

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

Gráfico 8.2
Participación de la seguridad social en los ingresos tributarios para países seleccionados de América Latina (1990 y 2004)



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2005a).

mantienen un esquema redistributivo público importante) han registrado un crecimiento importante en la participación de la seguridad social en los ingresos tributarios, en 22 y 9 puntos porcentuales respectivamente, entre 1990 y 2004. Otros países para los cuales la seguridad social representa hoy en día más del 20% de las arcas fiscales son Ecuador y Uruguay, en contraste con la escasa importancia relativa que tiene en Costa Rica, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, con menos del 5%.

Cabe mencionar que los sistemas de seguridad social también suelen contemplar pensiones por invalidez, las cuales ofrecen beneficios por retiro anticipado a personas que hayan sufrido invalidez total o parcial que les impida la participación en el mercado laboral (ver Recuadro 8.2). Estas prestaciones por invalidez suelen estar incorporadas dentro de los sistemas de seguridad social público porque el aseguramiento de dichos riesgos está plagado de fallas de mercado. Problemas de selección adversa en la decisión de tomar seguros *versus* implementar mecanismos de prevención de accidentes dificultan la existencia de mercados de seguros privados, puesto que con una prima que refleje el riesgo promedio solo las empresas y/o trabajadores altamente riesgosos se inclinarían por la toma de seguros. El monitoreo imperfecto del asegurado también puede generar problemas de riesgo moral, reduciendo los incentivos para tomar precauciones en casos de pérdidas perfectamente aseguradas.

Estos argumentos también se aplican para la existencia de seguros obligatorios contra accidentes laborales y enfermedades profesionales, establecidos por la legislación de la mayoría de los países de la región. Como en el caso de las pensiones de retiro, solo los trabajadores formales con un número mínimo de contribuciones pueden acceder a las pensiones por invalidez, quedando sin protección el amplio universo de trabajadores que operan en el sector informal.

En resumen, el diagnóstico de la situación de los sistemas de pensiones regionales muestra una baja cobertura previsional entre individuos en edad avanzada y un estancamiento o caída en las contribuciones entre la población en edad activa. En particular, dicho diagnóstico es más grave aun entre la población con menores recursos. Las reformas recientes a los esquemas no han solucionado dichos problemas, y en muchos casos han reducido los recursos con los que cuentan los gobiernos para afrontar las pensiones ya comprometidas.

Las siguientes secciones ahondarán en las causas y consecuencias del magro desempeño de los sistemas de pensiones, y proveerán recomendaciones que colaboren en la búsqueda de soluciones alternativas para que estos esquemas puedan cumplir con su doble objetivo de mitigar riesgos de caídas de ingresos y evitar la pobreza en la vejez.

Seguridad social, cambios demográficos y mercado laboral

Esta evidencia en su conjunto ilustra que los sistemas de pensiones no brindan una adecuada protección a una gran parte de la sociedad, en especial a aquellos que más lo necesitan, como las familias más pobres. Los países que han mantenido sus sistemas de reparto, a su vez, enfrentan serios problemas de financiamiento vía contribuciones. Los sistemas de pensiones contributivas, o de reparto, han sido criticados por su poca adaptabilidad a los cambios demográficos que están sucediendo en la región y en el mundo. Asimismo, en muchos casos, las necesidades de financiamiento del sector público han provocado la captura de los fondos de seguridad social, generando una percepción social poco favorable acerca de la transparencia y efectividad del sistema. La redistribución poco transparente y no necesariamente progresiva, así como las ineficiencias del sistema, producen pocos incentivos a realizar aportes previsionales. Como quedó dicho, un porcentaje amplio de la población percibe los aportes a la seguridad social como tributos y no como un ahorro, algo de esperar en regímenes basados en beneficios definidos.

La región ha experimentado recientemente un período de ajustes estructurales, liberalización económica y mayor integración con el resto del mundo con potenciales consecuencias en el mercado laboral (salarios, estabilidad en el empleo) y, tentativamente, en el tamaño del sector informal (Goldberg y Pavcnik, 2003; Attanasio *et al.*, 2004). Por ejemplo, se estima que durante la década del noventa, siete de cada diez nuevos empleos fueron generados en la economía informal (OIT, 2003).

Recuadro 8.2 Pensiones por invalidez

Ante accidentes o enfermedades que generen más del 50% al 66% de incapacidad para trabajar (dependiendo del país), los trabajadores con aportes a la seguridad social pueden reclamar pensiones por invalidez antes de la edad de retiro. Datos de 2006 señalan que en América Latina el porcentaje de pensionados por invalidez varía entre el 5% (El Salvador) y el 21% (Colombia) del total de beneficiarios por pensiones, y entre el 0,01% y el 0,62% del total de contribuyentes al sistema de seguridad social de cada país (ver Gráfico 1).

Los beneficios por invalidez suelen corresponder a un rango entre el 33% y el 100% del promedio de los últimos salarios, y surgen de la determinación de un porcentaje de incapacidad laboral y de la edad del damnificado. Las pensiones por invalidez permanente estipulan beneficios a lo largo de la vida del inválido y su grupo familiar inmediato, aunque en casos como Bolivia solo se estipulan pagos por este concepto hasta la edad de retiro establecida por la legislación, en que se reemplaza el beneficio por la tradicional pensión por retiro.

Con excepción de Bolivia y Chile –que contemplan invalidez parcial–, la mayoría de los países de la región solo otorga pensiones por retiro anticipado ante invalidez permanente. Para el resto de las enfermedades o accidentes laborales, los trabajadores formales suelen contar con seguros de riesgos laborales que otorgan beneficios parciales mientras dure la ausencia laboral.

Tal como sucede en la mayoría de los países con las pensiones de retiro, el acceso a las pensiones por invalidez establece requisitos de contribuciones previas al sistema de seguridad social general, ya sea de reparto o de capitalización individual. En la variedad de experiencias regionales, los trabajadores suelen aportar entre 0,7% y 2,5% de su salario como prima de seguro. Asimismo, existe una amplia heterogeneidad en cuanto a la organización institucional del esquema, con casos en que los seguros por invalidez son provistos ya sea por empresas comerciales, instituciones mixtas (de origen sindical o mutual) o por agencias estatales.

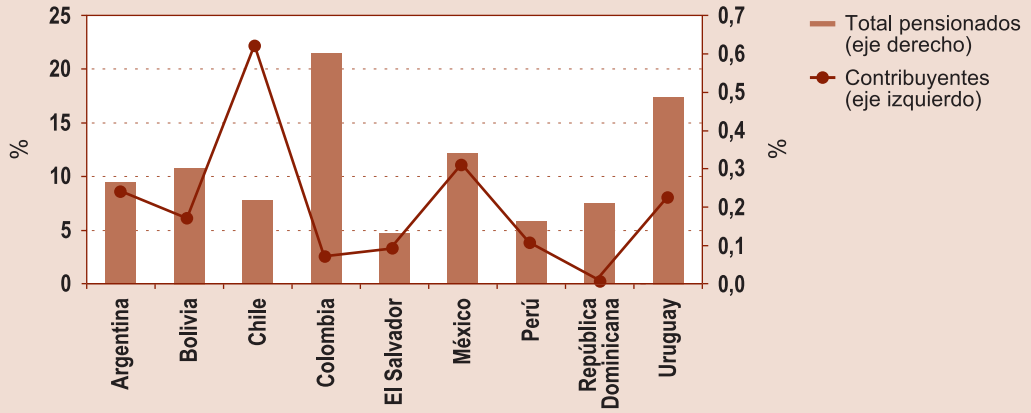
En Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, dichos seguros están integrados a los regímenes de seguridad social, con una cotización única por empleado proporcional al salario (no actuarial) y a la que contribuyen tanto el empleador como el trabajador. Los fondos de estos seguros son administrados por una oficina de seguridad social del país.

En un segundo grupo de países, que comprende a Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay, su financiamiento es responsabilidad del empleador, quien debe contratar un seguro con una agencia pública. Finalmente, en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y República Dominicana, los empleadores son responsables por los siniestros laborales de sus empleados y deben contratar un seguro con empresas comerciales privadas que compiten entre sí.

Fuente: elaboración propia con base en Grushka y Demarco (2003) y Bour *et al.* (2007).

Gráfico 1

Pensiones por invalidez para países seleccionados de América Latina (2006)



Fuente: elaboración propia con base en AIOS (2006).

Asimismo, la problemática de la escasa generación de empleos ha creado presiones por una mayor flexibilidad laboral, con cambios en materia de legislación laboral y aparición de modalidades de contratación que se caracterizan por una menor estabilidad a la vez que reducen los costos y tiempos de ajuste y despidos para los empleados (p.e., contratos a plazo fijo, temporales, pasantías para jóvenes, entre otros). Muchos de estos contratos no contemplan aportes patronales a la salud y pensiones; además, limitan los beneficios laborales de vacaciones, licencias y aguinaldo. Esto ha provocado que no solo los trabajadores informales, sino muchos trabajadores formales (es decir, con contrato laboral) no contribuyan a los sistemas de seguridad social. En los regímenes de reparto, ello ha implicado que amplios segmentos de la población no puedan participar del sistema por no contar con aportes mínimos. En los sistemas de capitalización individual, la falta de aportes ha redundado en pensiones de bajo monto o pensiones por un período reducido.

Los bajos niveles de cobertura de pensiones dejan a gran parte de la población en edad avanzada en un cuadro de desprotección económica alarmante. Por ejemplo, se ha documentado la escasa probabilidad de encontrar un nuevo empleo en adultos en edad avanzada que han sido despedidos y no encuentran empresas que quieran recontratarlos, aun en países desarrollados (Chan y Stevens, 2001), y cuando lo consiguen, suele ser en el sector informal (Banco Mundial, 2000).

Asimismo, existe evidencia que sugiere amplias distorsiones en los mercados laborales que emergen como consecuencia de la exclusión de los sistemas de pensiones, con incidencia, por ejemplo, en las tasas de retiro laboral (ver Recuadro 8.3 para el caso de Argentina). Mientras que en países desarrollados la tasa de participación laboral de adultos hombres mayores de 65 años ronda el 13%, esta es del orden del 37% para los países de América Latina y el Caribe (ONU, 2007).

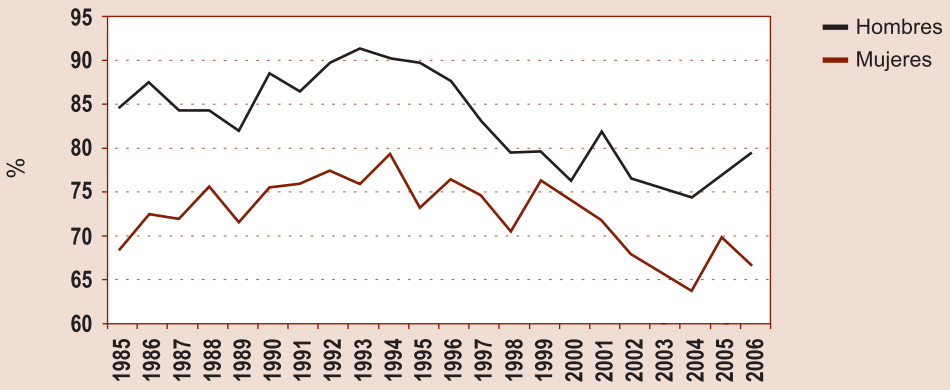
Recuadro 8.3 La reforma previsional y el mercado laboral en Argentina

En 1994 se reformó el sistema previsional argentino, incorporando un régimen de capitalización individual administrado por aseguradoras de pensiones (AFJP), y extendiendo la edad de jubilación mínima (de 60 a 65 años para los hombres, y de 55 a 60 años para las mujeres). Contra lo que se esperaba, el traspaso de un sistema de reparto a un sistema de seguridad social mixto (reparto y capitalización individual) no mejoró la cobertura de pensiones de la población en edad avanzada, por el contrario, la cobertura previsional cayó para el período de posreforma.

Como muestra el Gráfico 1, entre los hombres de 70 años o más, la cobertura de pensiones cayó de niveles cercanos al 90% a menos de 80% en la actualidad (con un piso de 74% en 2004) y de 77% a 66% entre las mujeres.

Gráfico 1

Porcentaje de adultos de 70 años o más con ingresos de pensiones para Argentina (Gran Buenos Aires)



Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

Continúa

Continuación

Recuadro 8.3 La reforma previsional y el mercado laboral en Argentina

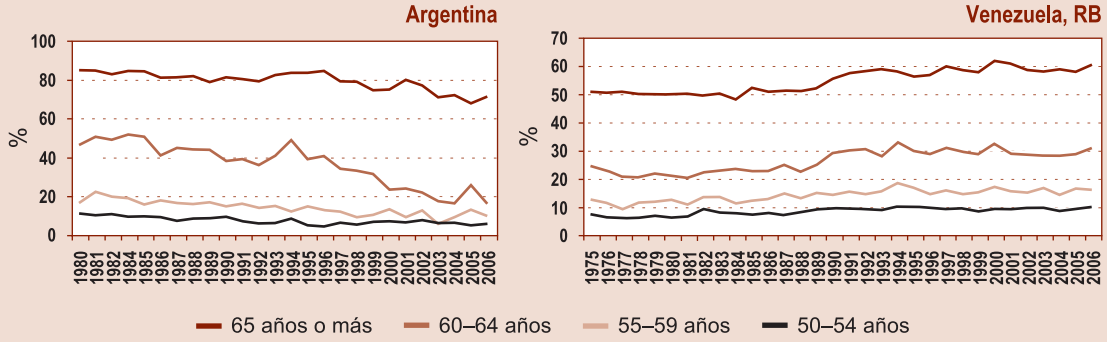
Esta reforma parece haber tenido implicaciones importantes en términos de la participación laboral de los adultos mayores. Como muestra el Gráfico 2 (panel izquierdo), las tasas de retiro laboral en Argentina cayeron para todos los grupos de edad, pero significativamente para los adultos mayores de 50 años, y con particular relevancia para el subgrupo entre 60 y 65 años, los mayores afectados por la extensión de la edad de elegibilidad mínima para recibir pensiones.

Antes de la reforma, los adultos entre 60 y 65 años presentaban tasas de retiro laboral del orden del 45%, en la actualidad, menos del 20% de ellos opta por la inactividad laboral. Incluso entre los adultos mayores de 70 años (en principio, no afectados por el cambio en la edad de jubilación mínima) la tasa de retiro cayó del 82% al 70%. Controlando por indicadores de edad y año (para capturar *shocks* macroeconómicos comunes a todos los grupos de edad), las tasas de participación laboral para individuos entre 50 y 75 años se incrementaron en un 16,3% promedio a partir del año de la reforma, con un mayor impacto entre adultos entre 60 y 65 años (23,7%).

La reforma previsional parece haber generado incentivos entre los adultos mayores a la permanencia en el mercado laboral, a diferencia de la tendencia al aumento de las tasas de retiro a edad temprana en países desarrollados (Gruber y Wise, 1998; Clark *et al.*, 1999) y en algunos países en desarrollo (ver Gráfico 2, panel derecho para la República Bolivariana de Venezuela). Esto es preocupante en países como Argentina, que presentan altas tasas de desempleo estructural y cuyos mercados laborales están supliendo la falta de ingresos por ausencia de cobertura previsional.

Fuente: elaboración propia con base en Gruber y Wise (1998) y Clark *et al.* (1999).

Gráfico 2
Tasas de retiro laboral de hombres por grupo de edad para Argentina (Buenos Aires) y Venezuela, RB



Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

Una explicación alternativa es que la baja cobertura previsional puede resultar, en alguna medida, en una elección racional de los trabajadores, sin derivar únicamente de la miopía, la falta de información de los trabajadores sobre los beneficios de contribuir al sistema o de la ausencia de alternativas laborales en el mercado formal. En el análisis del sistema previsional, habitualmente, se ignoran otras formas de seguro y ahorro que los individuos y hogares pueden adoptar por su cuenta y que pueden tener retornos más elevados o menores riesgos que los ofrecidos por el régimen de pensiones. Por ejemplo, la literatura económica ha documentado cómo la acumulación de activos productivos, cómo la tierra o el ganado constituyen un mecanismo efectivo de ahorro en áreas rurales (Rosenzweig y Wolpin, 1993; Townsend, 1994). Asimismo, la diversificación geográfica de la familia también ha servido como mecanismo de mitigación de riesgos, esperando que los *shocks* a los miembros del hogar no estén correlacionados y que estos puedan asegurarse unos a otros (Rosenzweig y Stark, 1989; Giles, 2006). De hecho, existe evidencia de que las remesas de familiares localizados distantemente ayudan al sostenimiento de la economía familiar ante *shocks* negativos al ingreso local (Halliday, 2006; Yang y Choi, 2007).

A su vez, la baja cobertura en países en desarrollo probablemente también obedezca, en parte, a los costos que significa tener toda la actividad en términos formales, es decir, no solo el costo previsional de los trabajadores, sino el cumplimiento con las restantes cargas laborales y con los impuestos sobre

las actividades productivas, algo que no depende de la organización del sistema de pensiones.

De hecho, ante la disponibilidad de un conjunto de políticas sociales no contributivas, ni condicionadas en el estatus laboral formal, un trabajador puede naturalmente preguntarse sobre la conveniencia de participar del sistema laboral formal para acceder a los beneficios de pensiones u otros componentes de la seguridad social (Levy, 2007). Por ejemplo, Gasparini *et al.* (2006) encuentran evidencia de incentivos a trabajar en el sector informal entre aquellos participantes del programa de asistencia social Plan Jefas y Jefes de Hogar. Evidencia similar se encuentra en países con sistemas de salud pública y descuentos en la nómina laboral por seguro de salud.

Estas situaciones suceden en parte por el acceso y financiamiento conjunto de los denominados sistemas de seguridad social de la región, que comprenden tanto a las pensiones por retiro laboral, como a los seguros de salud, los servicios de cuidado infantil, los seguros de vida, las pensiones por discapacidad y las facilidades para la compra de vivienda. Estos sistemas tienen dos características relevantes: i) están estrechamente vinculados con la situación laboral de los individuos, financiándose usualmente con impuestos a la nómina; y ii) son ofrecidos de tal forma que no se puede prescindir de ninguno, es decir, se ofrecen de forma conjunta sin libertad de escoger cuáles se deseen recibir.

De este último hecho se desprende que no necesariamente la valoración monetaria de tales beneficios, por parte de los trabajadores, sea igual al costo que incurren las empresas al cumplir con la regulación (Levy, 2007). Por tanto, en ausencia de restricciones para la movilidad en el mercado laboral, particularmente entre el sector asalariado (o formal) y el sector no asalariado (o informal), la decisión de los trabajadores de pertenecer a uno u otro sector depende exclusivamente de la utilidad que perciban entre sectores.

En efecto, los trabajadores del sector formal financian con sus contribuciones sistemas de pensiones, seguros médicos, e, incluso, programas para acceso a la vivienda. Los trabajadores que no forman parte del sector formal no contribuyen al financiamiento de todos estos programas públicos y, a menos que tengan un familiar que trabaja en el sector formal, tampoco tienen acceso a los beneficios de dichos programas. De esta manera, como se ha analizado en el capítulo 5, las instituciones con que cuenta el mercado de trabajo y la manera en que se financian los principales seguros sociales son los principales segmentadores del acceso a los mismos.

Ya sea voluntaria o no, la falta de participación en el sistema de seguridad social parece haber estimulado a que las familias se hayan constituido en la fuente de protección de última instancia de los ancianos, brindándoles albergue y/o alimentación. El Cuadro 8.7 (ver p. 244) muestra que, con excepción de Argentina, entre un 61% (Bolivia) y un 88% (Nicaragua) de los adultos mayores latinoamericanos viven en hogares multigeneracionales con otros familiares aparte de su pareja.

Estas cifras son similares a las registradas en otras regiones del mundo en desarrollo como Asia y África, pero contrastan notoriamente con las de Europa (donde el 26% de los adultos mayores vive solo; el 43%, solo con su pareja; y apenas un 31%, en hogares multigeneracionales) así como con las de otros países desarrollados (ONU, 2005). En esta muestra de países, la proporción de adultos mayores que reside en hogares multigeneracionales suele estar altamente asociada con la fracción de aquellos que no cuenta con ingresos por pensiones (correlación de 0,749). Como se ha mencionado anteriormente, la corresidencia con adultos mayores puede representar una carga económica importante a las generaciones más jóvenes, que pueden ver limitadas sus posibilidades de progreso económico por tener que operar como soporte de última instancia ante la falta de ingresos por pensiones por parte de dichos adultos.

Sin embargo, las profundas transformaciones en la composición del hogar típico pueden debilitar en el futuro este sistema de protección familiar de última instancia. Los diseños tradicionales de la seguridad social se orientaron a proteger al jefe de familia, mientras el resto de los integrantes del hogar se incluían subsidiariamente en dicha protección. No obstante, el modelo tradicional de familia nuclear biparental (en el cual un cónyuge trabaja y el otro se dedica a tareas domésticas) está en crisis, debido, en gran parte, al avance de la mujer en el mercado laboral y a los aumentos en la edad de matrimonio y en las tasas de divorcio (ONU, 2007).

Cuadro 8.7 Porcentaje de adultos con 65 años o más residiendo solos, con su pareja o con parientes para países seleccionados de América Latina (2000)

País	Solos	Con su pareja	Con parientes
Argentina	20,5	31,4	48,1
Bolivia	16,2	22,4	61,4
Costa Rica	9,5	17,5	73,0
Ecuador	10,8	17,9	71,3
El Salvador	10,7	9,4	79,9
Guatemala	7,4	13,1	79,5
Haití	10,7	11,5	77,7
Honduras	6,1	8,9	85,0
Jamaica	18,9	14,1	66,9
México	10,9	21,9	67,2
Nicaragua	6,9	5,1	88,1
Panamá	12,8	16,1	71,1
Paraguay	9,0	13,7	77,3
Perú	6,1	10,0	83,9
República Dominicana	11,7	11,1	77,2
Venezuela, RB	8,2	8,4	83,4

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

Esto se ve reflejado en el hecho de que las familias biparentales representaban solo el 36% de los hogares en América Latina en 2002, comparado con el 46% en la década de los ochenta (CEPAL, 2006c). Por otra parte, la participación en el mercado de trabajo de las mujeres aumentó del 38% al 50% en la región en poco más de una década (1990 y 2002, respectivamente). Como las mujeres suelen recibir una remuneración bastante inferior a la de los hombres (35% menor en América Latina) y están sujetas a una tasa de desempleo mayor, esto se traduce en pensiones 23% menores en promedio para mujeres en comparación con los hombres (CEPAL, 2006c).

A estos cambios en la composición del hogar deben agregarse cambios demográficos, como el envejecimiento poblacional. El aumento en la expectativa de vida y la caída en las tasas de fertilidad han provocado un desbalance entre contribuciones y beneficiarios, puesto que las contribuciones de la población económicamente activa no alcanzan para financiar las pensiones actuales. Como muestra el Cuadro 8.8, entre 1960 y 2002 el número de hijos nacidos vivos por mujer en la región se redujo de un promedio de 6 a 2,5, con caídas pronunciadas en países como México (6,9 a 2,3), Colombia (6,8 a 2,4), República Dominicana (7,4 a 3), Perú (6,9 a 2,9) y Nicaragua (7,3 a 3,3), que han tendido a converger al promedio regional. En Suramérica, la variabilidad en las tasas de fertilidad actuales varía entre dos hijos promedio por mujer en Chile y 3,8 hijos promedio en Bolivia, comparado con un rango que oscilaba entre 2,9 (Uruguay) y 6,9 (Perú) hacia 1960. La variabilidad en tasas de fertilidad en la región también se ha reducido de 1,2 a 0,7 hijos por mujer. La mayor participación en la fuerza de trabajo de la mujer seguramente está detrás de esta tendencia regional (y mundial) a la caída en las tasas de fertilidad.

No solo la reducción en las tasas de fertilidad ha contribuido al envejecimiento progresivo de la población, también lo ha hecho el incremento en la esperanza de vida al nacer. El avance de la medicina, la erradicación y control de epidemias, y la ausencia de conflictos bélicos regionales están detrás de la reducción en las tasas de mortalidad. El Cuadro 8.8 muestra que la expectativa de vida pasó de 56,3 años promedio para la región en 1960, a 71,7 años para 2002. Muchos países que estaban rezagados en términos de expectativa de vida han ido convergiendo al promedio regional (a saber, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú). Otros incrementos notables en la esperanza de vida al nacer

se han registrado en Chile (de 57,3 a 77,7 años), Costa Rica (61,9 a 78,6 años) y México (57,3 a 74,5).

Esta preocupación sobre la sostenibilidad fiscal de sistemas contributivos como el de seguridad social puede visualizarse mejor en las últimas dos columnas del Cuadro 8.8, que muestra el incremento en el ratio de dependencia demográfica, computado como el porcentaje de adultos de 65 años o más con respecto al tamaño de la población en edad de trabajar (de 15 a 65 años). Este indicador ha aumentado de 7,3% a 9,1% entre 1960 y 2002. Con excep-

Cuadro 8.8 Indicadores de envejecimiento poblacional para países seleccionados de América Latina (1960 y 2002)

País	Tasa de fertilidad (hijos)[a/]		Esperanza de vida (años)[b/]		Ratio de dependencia (%)[c/]	
	1960	2002	1960	2002	1960	2002
Argentina	3,1	2,3	65,2	74,3	8,7	16,0
Bahamas	4,4	2,3	63,3	69,4	7,3	8,8
Barbados	4,4	1,8	64,5	74,9	12,1	14,6
Belice	6,5	3,2	61,7	71,9	8,2	7,3
Bolivia	6,7	3,8	42,8	63,8	6,2	7,8
Brasil	6,2	2,3	54,8	70,3	6,1	8,7
Chile	5,5	2,0	57,3	77,7	8,6	11,5
Colombia	6,8	2,4	56,8	72,2	6,1	7,8
Costa Rica	7,3	2,1	61,9	78,6	9,3	8,6
Cuba	4,3	1,7	64,2	76,8	8,3	14,3
Ecuador	6,7	2,8	53,4	74,2	9,1	8,9
El Salvador	6,8	2,9	50,8	70,6	5,1	8,7
Guatemala	6,5	4,6	45,8	67,0	5,1	8,0
Guyana	6,4	2,3	56,3	62,8	6,9	7,8
Haití	6,3	4,0	42,4	51,4	9,1	6,9
Honduras	7,4	3,7	46,6	67,6	4,5	6,6
Jamaica	5,4	2,4	64,4	70,7	8,0	12,7
México	6,9	2,3	57,3	74,5	9,1	8,0
Nicaragua	7,3	3,3	47,3	69,5	4,7	5,7
Panamá	5,9	2,7	60,9	74,7	8,2	9,0
Paraguay	6,5	3,9	63,9	70,8	12,2	6,2
Perú	6,9	2,9	48,0	69,8	6,5	8,1
República Dominicana	7,4	3,0	52,1	67,2	6,0	6,3
San Vicente y las Granadinas	7,3	2,1	54,6	71,0	8,7	10,4
Santa Lucía	6,9	2,1	56,8	73,7	8,4	11,5
Surinam	6,6	2,6	59,8	69,0	8,6	9,6
Trinidad y Tobago	5,1	1,6	63,7	69,9	7,5	9,9
Uruguay	2,9	2,2	68,0	74,8	12,7	21,1
Venezuela, RB	6,6	2,7	59,8	73,6	4,9	7,6
América Latina y el Caribe	6,0	2,5	56,3	71,7	7,3	9,1

[a/] Número de hijos nacidos vivos por mujer.

[b/] Años de expectativa de vida al nacer.

[c/] Número de adultos mayores de 65 años en relación a personas en edad de trabajar (15 a 65 años).

Fuente: Banco Mundial (2006a).

ción de Belice, Costa Rica, Ecuador, Haití, México y Paraguay, el resto de los países de la región ha experimentado un incremento en la relación de dependencia demográfica.

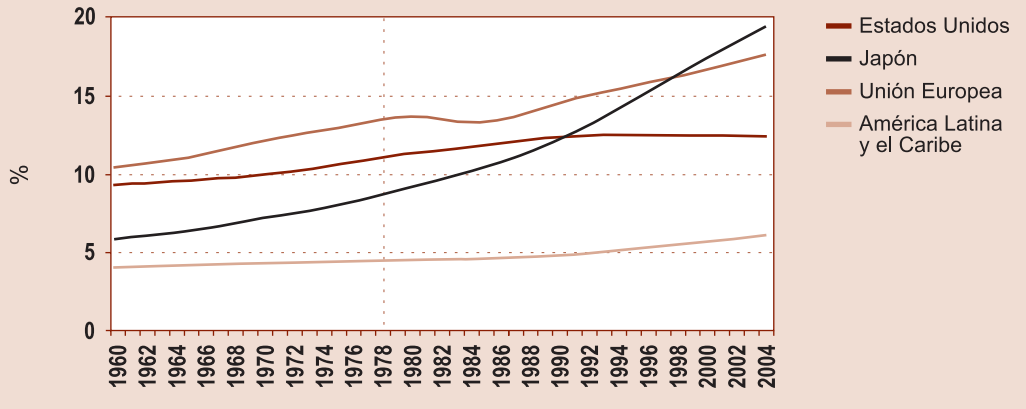
La situación de países como Argentina (8,7% a 16%), Chile (8,6% a 11,5%), Cuba (8,3% a 14,3%), Jamaica (8% y 12,7%), Uruguay (12,7% a 21,1%) y algunas islas del Caribe (Santa Lucía, San Vicente) es preocupante en lo relacionado con el envejecimiento poblacional[5]. De todas maneras, cabe remarcar que la situación de los países latinoamericanos dista aún de los niveles que se vive en casi todos los países europeos avanzados como Italia (28,4%), Suecia (26,5%), Alemania (25,5%), Francia (23,3%), Reino Unido (24,2%) y Japón (27%), que han empezado a visualizar a la inmigración como mecanismo rejuvenecedor de su población[6]. El Gráfico 8.3 muestra la tendencia creciente en la proporción de personas con 65 años o más en la región, en comparación con lo que sucede en países desarrollados. Si bien el envejecimiento poblacional no es tan extremo como en aquellos países, la región incrementó su porcentaje de adultos en edad avanzada en un 50%, es decir, de un 4% en 1960 a un 6% en 2002.

El aumento en la expectativa de vida y en la dependencia demográfica no solo presenta problemas de sostenibilidad fiscal de los esquemas de pensiones contributivos, sino también de los sistemas de salud, que ahora requieren de mayores presupuestos para financiar gastos de un número creciente de adultos en edad avanzada. El envejecimiento poblacional está acompañado de una transición epidemiológica desde una predominancia de enfermedades infecciosas hacia otra de enfermedades crónicas (enfermedades cardiovasculares, diabetes y cáncer), como señala el capítulo 4.

El costo por la atención de enfermedades crónicas para mantener un alto nivel de vida en la ancianidad es elevado en relación al costo para un adulto en edad activa. Por ejemplo, datos para Uruguay señalan que los gastos promedio en salud para adultos entre 65 y 74 años duplican a los correspondientes a la población entre 15 y 44 años (ONU, 2007). Por ende, se requiere de una revisión de los sistemas de salud y sus esquemas de financiamiento para no dejar sin cobertura a gran parte de la población que no tiene acceso a seguros médicos ni a medicamentos.

Se puede concluir que los altos niveles de informalidad laboral y el envejecimiento poblacional han afectado seriamente la sostenibilidad financiera y la cobertura de los sistemas de pensiones. Esto ha traído consecuencias importantes en términos de la

Gráfico 8.3
Porcentaje de adultos con 65 años o más para regiones y países seleccionados (1960–2004)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2006a).

5 Por otra parte, la mayoría de los países centroamericanos (incluyendo México) y del Caribe presentan tasas altas de emigración, mayormente entre jóvenes y adultos en edad de trabajar, lo cual genera aun mayores dudas sobre la sostenibilidad fiscal del sistema de seguridad social en estos países.

6 ONU (2007) señala que para evitar un mayor crecimiento del ratio de dependencia demográfica, la Unión Europea requiere un flujo neto anual de 13 millones de inmigrantes en los próximos 50 años, mientras que Japón y Estados Unidos necesitarían incorporar diez millones de inmigrantes anuales para que dicho ratio permanezca en los niveles actuales.

edad de retiro laboral y la capacidad para afrontar una calidad de vida decente durante la vejez, acarreando problemas para solventar necesidades básicas como el acceso a la salud.

Los adultos mayores que no pueden afrontar sus gastos pueden representar una carga económica importante sobre las generaciones más jóvenes, erosionando, a su vez, las posibilidades de que dichas generaciones puedan progresar económicamente. En la medida en que los sistemas de pensiones continúen excluyendo a gran parte de la población que no tiene ni incentivos ni capacidad de contribuir bajo las condiciones actuales, esta situación se irá agravando con el tiempo.

Tipología de los sistemas de pensiones

En la introducción se ha señalado que la crisis de cobertura y financiamiento del sistema de seguridad social de reparto motivó una serie de reformas a los sistemas previsionales que implicaron cambios en los sistemas tradicionales de reparto e introdujeron componentes de capitalización individual. Estas reformas pueden clasificarse en tres grandes categorías (CEPAL, 2006c): i) sustitutivas (se reemplaza el sistema de reparto por uno de capitalización individual), ii) paralelas (se mantiene el sistema de reparto pero se incorpora la alternativa de cuentas individuales), y iii) mixtas (el sistema de reparto se complementa con un componente de capitalización individual).

Dentro del grupo de países con reformas sustitutivas se encuentra Chile, que en 1981 sustituyó por completo el modelo público de reparto por un sistema único de capitalización en cuentas individuales. En el sistema actual chileno, los beneficios guardan una estrecha relación con el esfuerzo contributivo y la administración se delega a entes privados que compiten por captar afiliados. El Estado, sin embargo, se reserva la regulación y supervisión del sistema a través de una superintendencia, así como el componente asistencialista a través de una pensión mínima a los trabajadores que, habiendo realizado un requisito mínimo de aportes a lo largo de su vida laboral, no son cubiertos por el sistema.

Otros países que realizaron reformas sustitutivas hacia fines de la década de los noventa y comienzos de 2000 son Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003). En todos estos casos se cerró la entrada al sistema público de reparto, y los trabajadores que se incorporan al mercado laboral deben hacerlo a través del sistema privado. Por otra parte, en los casos de Bolivia y Chile únicamente los trabajadores aportan a las cuentas individuales, liberando de la carga a los empleadores.

El traspaso a cuentas individuales desvirtúa la característica de instrumento de mitigación de riesgos del sistema, transformándolo en un simple mecanismo de ahorro obligatorio. Para compensar y mantener el componente solidario de régimen previsional, las reformas sustitutivas de Bolivia, Chile y México se complementaron con un esquema de pensiones mínimas financiadas por recursos del Estado. Sin embargo, mientras en Chile y México (con excepción de la Ciudad de México) este componente solidario excluye a la gran mayoría de la población con casi nula participación en los regímenes contributivos, al quedar restringido a trabajadores que cumplen con un requisito mínimo de aportes (el Estado completa los aportes al sistema de capitalización para acceder a la pensión mínima), en Bolivia y en la Ciudad de México se implementaron esquemas de pensiones mínimas universales (ver Recuadro 8.4 para el caso del Bolivia, p. 250)[7]. Asimismo, todas las reformas sustitutivas mantuvieron el aseguramiento contra riesgos de invalidez o muerte a edad temprana.

Otros países de la región han reformado sus sistemas previsionales manteniendo una coexistencia entre el régimen de reparto y el de cuentas individuales. Estos son Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2000) y Ecuador (2001). La adopción de un esquema mixto o paralelo suele deberse, principalmente, a motivos políticos (oposición política a las reformas) o de financiamiento (menor costo fiscal

7 Actualmente está en plena discusión en el Congreso de Chile la implementación de una pensión mínima no contributiva (programa PASIS) a aquellos que se encuentren en los tres quintiles más bajos de la distribución del ingreso o hayan realizado contribuciones mínimas insuficientes para contar con una pensión razonable.

Recuadro 8.4 Bono Solidario (Bonosol) en Bolivia

El Bono Solidario (Bonosol) en Bolivia es el único programa nacional de pensiones universales no contributivas entre los países de la región (al que habría que agregar el programa de pensión universal en trabajadores rurales en Brasil y el de la Ciudad de México), y uno de los pocos que existe en el mundo (junto con los de Botswana, Brunei, Mauricio, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda y Samoa).

El Bonosol fue introducido en Bolivia en 1997, y consiste en un beneficio vitalicio a toda la población mayor de 65 años de edad, sin requisitos de aportes ni comprobación de medios. Se trata de un programa en principio temporal, restringido a personas que hubieran cumplido 21 años de edad en 1995, y se financia mediante la capitalización de empresas públicas privatizadas.

La motivación principal de la introducción del programa fue la escasa base contribuyente y beneficiaria del sistema de reparto: mientras que, en 1980, 320.000 trabajadores bolivianos contribuían a la seguridad social, hacia 1996 solo lo hacían 300.000 trabajadores, dos tercios de los cuales eran empleados públicos. La Ley de Pensiones de 1996, que reformó el sistema de seguridad social boliviano (incluyendo la migración del viejo sistema de reparto a uno de cuentas individuales manejadas por administradoras privadas), lanzó el programa Bonosol, que se financiaría a través de la capitalización de los dividendos que otorgaban las acciones remanentes en manos del Estado (50%) de cinco empresas públicas privatizadas. Willmore (2005) señala que este esquema no solo le otorgaba al Bonosol cierta independencia del tesoro público, sino que le dio consenso al mismo programa de privatizaciones del Estado.

Al inicio del programa, el monto transferido a cada persona mayor de 65 años equivalía a 1.300 bolivianos por año (equivalentes a 248 dólares ajustables al valor del dólar, un 25% del producto per cápita del país). Solo en el primer año se registraron 364.000 beneficiarios (encontrándose un 12% aproximado de incidencia de fraude por parte de beneficiarios menores de 65 años) y los pagos correspondientes alcanzaron los 90,3 millones de dólares, equivalentes a un 1,1% del PIB (ver Cuadro 1).

Sin embargo, el sistema sufrió un duro revés al recaudarse un monto menor al esperado por dividendos de las empresas privatizadas, produciéndose una necesidad de financiamiento por cubrir del orden del 50% del costo total del programa. De hecho, a partir de 1998 el programa sufrió un profundo recorte presupuestario y los beneficios anuales se redujeron a 60 dólares (un 6% del producto per cápita), que se autofinanciaron con los dividendos recibidos por el Estado. En 2003, el programa recuperó su alcance original, con beneficios del orden de los 230 dólares (1.800 bolivianos, no actualizables) que continúan hasta hoy.

Evaluaciones internas y externas del programa han mostrado éxito en su objetivo de reducción de la pobreza. Una encuesta de 2003 de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) señala que un 50% de los beneficiarios de Bonosol no contaba con otra fuente de ingreso adicional, y entre aquellos que contaban con ingresos adicionales, solo un 24% de ellos provenía de jubilaciones o pensiones.

Cuadro 1 Número de beneficiarios y montos transferidos por Bonosol (1997–2006)

Año	Beneficiarios	Transferencia individual		Transferencia total	
		USD	% del PIB per cápita	Millones de USD	% del PIB
1997	364.261	248	24,4	90,3	1,1
1998	318.544	60	5,6	19,1	0,2
1999	340.420	60	5,9	20,4	0,2
2000	334.411	60	5,9	20,1	0,2
2001	351.206	60	6,3	21,1	0,3
2003	448.864	230	25,7	103,2	1,3
2004	454.580	224	23,5	101,6	1,2
2005	469.788	224	21,1	105,2	1,1
2006	466.165	217	19,2	101,2	1,0

Fuente: elaboración propia con base en SPVS (2007).

Continúa

Continuación

Por otra parte, un 43% de los beneficiarios era analfabeto y un 84% había asistido como máximo a la escuela primaria. El Cuadro 2 muestra el impacto que ha tenido el Bonosol en la economía de los adultos mayores bolivianos, en particular, entre los más pobres (datos correspondientes a 2002). En promedio, un 76% de individuos mayores de 65 años percibía Bonosol en 2002, y este ingreso representó un 49% del ingreso individual y un 18% del ingreso familiar entre los receptores.

Si bien se registra una cobertura mayor entre individuos en quintiles de ingreso medio y levemente inferior entre el 20% más pobre, entre los receptores del quintil más bajo los ingresos por Bonosol representaron un 81% de los ingresos individuales y un 51% del ingreso total familiar. Martínez (2005) también señala que el Bonosol ha generado un efecto multiplicador en hogares rurales pobres del país, incrementando su gasto en alimentación en un monto promedio equivalente al 165% del beneficio recibido.

Sin embargo, el programa sufre serios problemas de financiamiento. En 2004, el Estado obligó a los fondos previsionales (AFP) a comprar las acciones en manos del Estado de las empresas privatizadas a su valor capitalizado (incluyendo dividendos descontados). De todas maneras, esta medida de emergencia no ha posibilitado financiar los niveles de beneficios actuales (que representan el 1% del PIB, por un total de 100 millones de dólares) sin recurrir a recursos corrientes del Gobierno. De hecho, Willmore (2005) proyecta que de continuar los niveles de beneficios actuales, y dado el envejecimiento progresivo de la población, los pagos del Bonosol representarían el 1,6% del PIB hacia 2025, y el 2,9% para 2050.

El financiamiento sostenible de este tipo de programas es una preocupación para la mayoría de las economías de la región, incluyendo a Bolivia. Una alternativa que se han propuesto, junto a la de reducir los niveles de beneficios o la de aumentar la edad de pago a los 70 años, es la de retirar el subsidio a aquellos que perciben pensiones a través de la vía contributiva. Ahora bien, esto generaría aun mayores desincentivos a permanecer en el sistema contributivo, tomando en cuenta que ya en la actualidad solo el 15% de la población realiza aportes previsionales.

Fuente: elaboración propia con base en Martínez (2005) y Willmore (2005).

Cuadro 2 Efecto del Bonosol en los ingresos de adultos mayores de 65 años (2002)

Quintil	% de personas que reciben Bonosol	% ingreso individual entre receptores	% ingreso familiar entre receptores
1	66,0	80,7	50,5
2	81,3	62,4	22,1
3	78,9	53,5	11,9
4	77,3	41,8	6,9
5	76,1	24,2	3,7
Total	76,3	49,1	18,3

Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

de transición). En la mayor parte de los casos, el nuevo sistema de cuentas individuales de capitalización se complementó con una reforma del sistema de reparto (edad de elegibilidad, años de aporte, tasas contributivas), de modo que ambos sistemas compitan (limitadamente) por la captación de afiliados. Asimismo, en todos estos casos se introdujeron pensiones no contributivas para aquellos que no hayan podido completar aportes suficientes (ver Recuadro 8.5 sobre el Fondo de Solidaridad Pensional de Colombia, p. 250)[8].

Uno de los aspectos en que ha habido disparidad de posiciones es el que se refiere a la posibilidad de elección de los beneficiarios entre el nuevo régimen o la permanencia en uno de reparto. En Perú, por ejemplo, los trabajadores que se encontraban bajo el sistema de reparto podían transferirse al sistema

8 Aunque en Perú, el haber mínimo solo está garantizado para quienes cotizan en el sistema de reparto, no existiendo tal seguro para los afiliados que aportan a las cuentas de capitalización.

Recuadro 8.5 Fondo de Solidaridad Pensional en Colombia

El Fondo de Solidaridad Pensional de Colombia es un mecanismo de solidaridad previsional mediante el cual el Estado aumenta el nivel de pensiones contributivas a través de aportes subsidiados. Este está compuesto por dos subcuentas: una de *Solidaridad* y una de *Subsistencia*.

La subcuenta de *Solidaridad* ofrece un subsidio a aquellos grupos de la población cuyos aportes no sean suficientes para cubrir una pensión de al menos un salario mínimo legal. Cabe destacar que el subsidio está sujeto a la condición de realizar aportes a los sistemas contributivos, por lo que no aplica a los trabajadores informales que no hayan realizado aportes mínimos a lo largo de su vida laboral. La subcuenta solidaria obtiene su financiamiento principalmente a través de aportes de los afiliados al sistema de seguridad social (público y privado), que devenguen un ingreso mensual igual o superior a cuatro salarios mínimos. Estos tendrán un recargo adicional de 0,5% sobre su ingreso base de cotización.

Para ser beneficiario del subsidio que ofrece el Fondo de Solidaridad Pensional a través de la subcuenta de *Solidaridad*, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Desarrollar cualquier actividad como trabajador independiente que le genere ingresos hasta de un salario mínimo legal vigente.
- Haber cumplido 55 años (hombre o mujer), excepto aquellos vinculados a los fondos de pensiones, siempre y cuando tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima, en cuyo caso deberán ser mayores de 58 años.
- Contar con por lo menos 650 semanas de cotización al Sistema General de Pensiones, previas al otorgamiento del subsidio.
- Tener cobertura en el Sistema General de Salud (cualquier tipo).
- Para los mayores de 60 años de edad, tener cinco años de cotizaciones como mínimo para acceder a la Pensión de Vejez.

Por su parte, la subcuenta de *Subsistencia* está destinada a la protección de personas en estado de indigencia y hogares en condiciones de pobreza extrema, hayan o no aportado al sistema de seguro social. Esta cuenta recibe un aporte similar por parte de los afiliados que devengan un ingreso mensual superior a cuatro salarios mínimos legales vigentes (0,5%) y, adicionalmente, recibe aportes de aquellos afiliados con ingresos mensuales iguales o superiores a dieciséis salarios mínimos legales, quienes tienen un recargo adicional sobre su ingreso base de cotización que va de un 0,2% a un 1% adicional. También contribuyen con la cuenta de *Subsistencia* los pensionados que devenguen una renta por sus aportes que supere los diez salarios mínimos legales, con aportes equivalentes entre un 1% y un 2% de su pensión.

Fuente: elaboración propia.

privado, aunque quedaba restringido (solo con causal justificada) el traspaso a la inversa, mientras que los nuevos trabajadores debían afiliarse obligatoriamente al sistema privado. Sin embargo, el Gobierno reformó esta disposición a comienzos de 2007, permitiendo que los trabajadores del sector privado puedan volver al régimen de reparto.

En Colombia, los trabajadores son libres de transitar entre los sistemas públicos y privados, pero deben cumplir un mínimo de tres años de permanencia antes de cada traspaso. En Argentina, si bien al inicio solo se permitían traspasos desde el sistema de reparto al privado, en la actualidad (reforma de 2007) se admiten traspasos entre regímenes cada cinco años. A diferencia de estos países, en Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana el traspaso al nuevo sistema fue obligatorio[9].

Por último, el resto de los países de la región ha optado por mantener los sistemas públicos de reparto, aunque estos han experimentado reformas importantes. En algunos casos, se han modificado las edades mínimas de cobertura y las tasas de retención, o se han aumentado los años de aportes exigidos, con el objeto de atender a las necesidades de financiamiento del sistema que ve incrementar el número de beneficiarios debido al envejecimiento progresivo de su población (reformas paramétri-

9 En todos los traspasos al sistema de capitalización, el Estado reconoce los aportes al viejo sistema, en general en la forma de bonos. En Argentina y Uruguay, además, se establecieron beneficios complementarios al retiro, y en México se garantizó que el haber no sería inferior al que habría correspondido bajo el sistema anterior (Bour *et al.*, 2007).

cas). Sin embargo, estas reformas no han alterado la esencia del sistema de reparto (separación entre aportes y beneficios), más bien, solo han tendido a aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones.

Un caso interesante y novedoso de destacar es la reforma del sistema de reparto de Brasil en 1999, que implementó un denominado 'sistema de cuentas nocionales', similar al que opera en Suecia. Esta reforma, además de incorporar modificaciones paramétricas a la edad de retiro y los años de contribución mínimos exigidos, apuntó a mejorar la actuarialidad del sistema, estrechando el vínculo entre las contribuciones y los beneficios recibidos, con pensiones que quedan determinadas en función de las contribuciones realizadas, la edad de retiro y la expectativa de vida del individuo. Asimismo, Brasil cuenta con un importante esquema de pensiones universales no contributivas para trabajadores rurales (Bour *et al.*, 2007).

A modo de resumen, el Cuadro 8.9 sintetiza las distintas características de los regímenes previsionales de la región, en términos de tipología, tasas de aportes y contribuciones, número de años de aportes requeridos y edades de retiro para hombres y mujeres.

La regulación de los sistemas de pensiones

Como se ha señalado, una de las principales causas de los bajos niveles contributivos obedece a que gran parte de la población de la región percibe las contribuciones a la seguridad social como un impuesto y no como un genuino mecanismo de ahorro. La captura de los fondos previsionales por parte de algunos Gobiernos en distintos períodos de la historia ha contribuido a dicha percepción, así como los continuos cambios en las reglas del sistema.

Efectivamente, se ha criticado el manejo de los fondos de pensiones desde inicios del sistema de

Cuadro 8.9 Características de los sistemas de pensiones para países seleccionados de América Latina

País	Tipología	Tasas de aportes (%)		Edad de retiro		Años mínimos de aporte
		Trabajador	Empleador	Hombres	Mujeres	
Argentina	Mixto	11,0	10,0	65	60	30
Bolivia	Capitalización	16,7	0,0	65	65	–
Brasil	Reparto (actuarial)	7,7–9,0[a/]	2, 7–22,5[b/]	65	60	35 (H)–30 (M)[d/]
Chile	Capitalización	12,3	0,0	65	60	20
Costa Rica	Mixto	16,4	3,5	60	55	20
Colombia	Mixto	3,9	11,6	62	60	38,5 (H)–37,5 (M)[d/]
Ecuador	Mixto	9,2–17,5[b/]	9,2–20,5[b/]	60	60	30
El Salvador	Capitalización	6,2	6,8	55	55	30
Guatemala	Reparto	1,8	3,7	60	60	15
Honduras	Reparto	1,0	2,0	65	60	15
México	Capitalización	1,5	6,9	65	65	24
Nicaragua	Reparto	4,0	6,0	60	60	14
República Dominicana	Capitalización	3,9	5,7	60	60	25
Paraguay	Reparto	9,0	14,0	60	60	20
Perú	Mixto	11,2 (C)–13,0 (R)[c/]	13,0	60	55	25
Uruguay	Mixto	15,0	12,5	60	60	35
Venezuela, RB	Reparto	1,9	4,8	60	55	14

[a/] Según el nivel de ingreso.
[b/] Según la actividad.
[c/] (R): Reparto, (C): Capitalización.
[d/] (H): Hombres, (M): Mujeres.
Fuente: elaboracion propia con base en Bour *et al.* (2007).

reparto, cuando se contaba con superávit producto de la recepción de aportes, y no se contaba con un número importante de pensionados. En lugar de ahorrar dichos fondos para hacer frente a las obligaciones comprometidas hacia el futuro, muchos Gobiernos desviaron los fondos excedentes hacia otros objetivos de política económica y social. Esta distribución de cargas proporcionalmente más alta para las generaciones futuras (responsables de financiar beneficios comprometidos en el pasado) no solo quedaba injustificada, sino que comprometía la sostenibilidad financiera del sistema (FIEL, 2005).

Con la introducción de los regímenes de capitalización privada –entre otros objetivos ya mencionados– se buscó quitarles a los distintos Gobiernos la posibilidad de utilizar discrecionalmente los fondos previsionales. Sin embargo, algunos autores son escépticos respecto a esta aseveración, dado que el Estado se reserva la regulación del sistema. Tal como lo plantean Orszag y Stiglitz (2001), suena ilógico pensar que un gobierno ineficiente y corrupto en la administración del sistema público de pensiones pueda ser eficiente y honesto en la regulación del sistema privado. Además de las regulaciones, los regímenes excepcionales otorgados a determinados grupos de la sociedad y la inconsistencia temporal de las reformas representan nuevos focos de conflicto que suelen surgir bajo este sistema.

Los fondos aportados en el sistema de capitalización privado son captados por administradoras (administradoras de fondos de pensiones), es decir, por entidades que compiten para captar afiliados en dos dimensiones: rendimiento de cada fondo y comisiones por manejo de cartera. La operación de dichas administradoras de fondos está sujeta a una serie de regulaciones, entre las que se incluyen las comisiones que las administradoras de fondos pueden cobrar, el grado de competencia entre las mismas y las restricciones a las inversiones de dichos fondos.

Con respecto a las comisiones operativas, las administradoras de fondos de los países de la región suelen cobrar cargos fijos (independientes de la rentabilidad de la cartera) que pueden representar entre un 14% (Colombia) y un 31% (El Salvador) de las contribuciones aportadas (Kay y Kritzer, 2001).

Como la entrada al mercado de administradoras de fondos suele estar restringida (en la mayoría de los países los bancos, fondos mutuales y compañías de seguros no pueden competir en dicho mercado), sería de esperar que una mayor competencia en la administración de fondos, en principio, provoque una caída en las comisiones cobradas por las administradoras con beneficios hacia los aportantes[10]. Sin embargo, una competencia excesiva en el mercado podría provocar que las administradoras se vean obligadas a asumir un mayor riesgo que el socialmente óptimo, en busca de mayores niveles de rentabilidad para ganar mercados. Por ello, la mayoría de los Gobiernos no permite el traspaso libre de afiliados entre administradoras; antes bien, este es autorizado condicional a un plazo de permanencia mínimo en una administradora.

Como las pensiones que surgen de los sistemas de capitalización privados son el resultado actuarial de los aportes individuales capitalizados en los mercados financieros, los riesgos económicos y financieros se trasladan a los propios trabajadores. Estos sistemas invierten muchas veces en instrumentos financieros de rentabilidad incierta y el trabajador asume el riesgo asociado a la volatilidad de los mercados financieros, en un contexto de limitada cultura financiera de la población y problemas institucionales de regulación y supervisión.

Para limitar el riesgo financiero que asumen los aportantes, las distintas leyes han ido introduciendo restricciones especiales al tipo de instrumento financiero en los cuales las aseguradoras privadas de pensiones pueden colocar los fondos previsionales. Por ejemplo, en Chile los fondos pertenecientes

10 CEPAL (2006c) señala el alto proceso de concentración de las administradoras de fondos de pensiones en los países de la región que han introducido sistemas de capitalización individual. Por ejemplo, en el año de la reforma en Colombia (1994), operaban 16 administradoras, mientras que para 2004 este número se había reducido a seis. Patrones similares de concentración se han registrado en Chile (de 20 a 6), Argentina (de 26 a 12) y Perú (de 8 a 4). Como ejemplo de prácticas oligopólicas entre las administradoras se ha citado el caso de Perú, país en el que las comisiones permanecieron constantes entre 1998 y 2002 aun cuando la relación entre los costos operativos de las administradoras y las comisiones cayeron a la mitad en igual período (Bour *et al.*, 2007).

a personas cercanas a la edad de jubilación solo pueden invertirse hasta un 60% en instrumentos de renta variable, y la mayoría de los países restringen las inversiones en activos externos. Incluso, en países como Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay, las administradoras de fondos deben garantizar un mínimo retorno a sus afiliados (usualmente, relativo al retorno promedio de mercado) y mantener un capital de reserva para acudir a él en caso de no alcanzar dicho retorno mínimo (Banco Mundial, 2005c).

Estas regulaciones apuntan no solo a acotar el riesgo de inversión, sino también a promover el desarrollo del mercado local de capitales y a garantizar una demanda de bonos del Gobierno que permita financiar la transición de un sistema a otro. Sin embargo, en la práctica impusieron límites a una adecuada diversificación y derivaron en carteras muy expuestas al riesgo soberano (ver Recuadro 8.6). Sobre este punto, se ha comenzado a debatir si se debe otorgar mayor posibilidad de elección sobre el nivel de riesgo de las inversiones previsionales a los beneficiarios.

Con excepción de Chile, que desde 2001 ofrece cinco carteras diferentes de fondos a sus afiliados (aunque los trabajadores próximos al retiro están obligados a tomar la cartera más conservadora), en el resto de las experiencias cada fondo puede ofrecer una cartera única. Cabe tomar en cuenta que en los casos que ofrecen garantía de pensión mínima sobre el haber de capitalización, como el caso de Chile, esta medida puede generar incentivos a elegir alternativas más riesgosas, trasladando el riesgo de inversión al Gobierno.

Por otra parte, en muchos países que introdujeron sistemas de capitalización individual, usualmente debido a consideraciones y presiones políticas, los Gobiernos han mantenido un sistema público y generoso de pensiones para ciertos grupos de profesiones. En Colombia, el nuevo sistema privado no aplica para militares, policías, docentes y empleados estatales petroleros (Kay y Kritzer, 2001). Perú, por ejemplo, contaba hasta 2004 con un sistema de pensiones de privilegio altamente oneroso para las arcas fiscales (equivalentes a un sueldo en activi-

Recuadro 8.6 Rentabilidad y cartera de los Fondos de Pensiones en América Latina

Las distintas reformas previsionales en la región –que incluyeron la descentralización de los fondos previsionales hacia administradoras privadas– impusieron límites a la diversificación de activos en sus carteras. Como puede observarse en el Cuadro 1, estos límites han privilegiado la tenencia de activos de renta fija como bonos soberanos, con el doble objetivo (en teoría) de limitar la volatilidad de la rentabilidad de las inversiones y de ayudar a financiar el costo de transición de la migración desde el sistema de reparto. Con excepción de Chile, Perú y República Dominicana, en el resto de los casos la tenencia típica de una cartera de fondos previsionales destina más del 45% de los fondos a bonos del Gobierno. El objetivo de desarrollo del sistema financiero local solo parece tener relevancia en el caso de Perú, donde las administra-

Cuadro 1 Cartera de fondos previsionales para países seleccionados, promedio 2002–2006 (%)

País	Bonos estatales	Sector privado	Sector financiero	Activos extranjeros	Activos líquidos	Otros activos
Argentina	67,4	12,3	9,7	9,0	0,7	0,9
Bolivia	70,0	19,0	8,1	1,9	0,4	0,6
Chile	22,8	22,3	30,3	24,5	0,1	0,1
Colombia	48,3	19,1	23,8	8,6	0,2	0,0
Costa Rica	79,7	7,1	12,8	0,5	0,0	0,0
El Salvador	82,4	0,7	12,9	3,7	0,0	0,3
México	81,7	13,5	1,4	1,1	1,4	1,0
Perú	19,7	44,4	27,1	8,8	0,0	0,0
República Dominicana	0,0	0,5	99,5	0,0	0,0	0,0
Uruguay	70,8	5,3	13,1	0,0	2,7	8,1

Fuente: FIAP (2007).

Continúa

Continuación

Recuadro 8.6 Rentabilidad y cartera de los Fondos de Pensiones en América Latina

doras de pensiones invierten más del 40% en acciones y bonos de empresas locales. El caso de Chile muestra una buena diversificación de cartera entre distintos activos, incluyendo un 25% en instrumentos extranjeros.

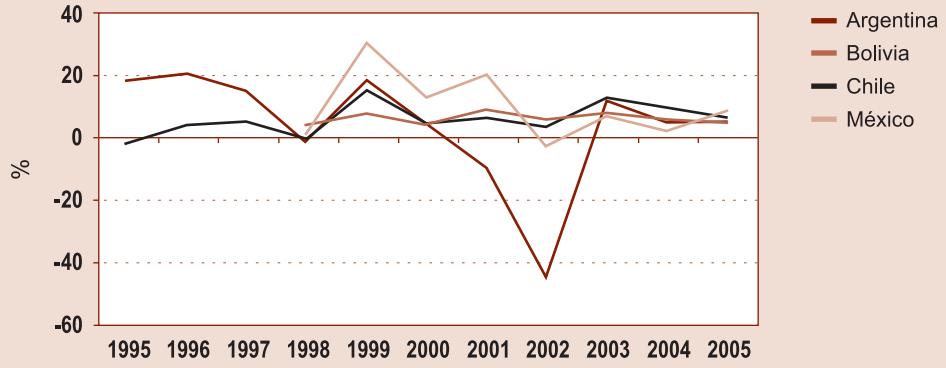
La composición conservadora de las carteras de fondos de pensiones ha derivado en tasas de rentabilidad real modestas que rara vez superan el 10% (ver Gráfico 1). Incluso la tenencia excesiva de bonos de los respectivos Gobiernos ha expuesto a las carteras al riesgo soberano, lo que durante épocas de turbulencia macroeconómica implicaron tasas de rentabilidad negativa y alta volatilidad.

Por ejemplo, en Argentina en el año de su severa crisis macroeconómica (2001), las administradoras de fondos de pensiones fueron obligadas a incrementar su ya elevada exposición a los títulos públicos hasta alcanzar tres cuartos de sus activos para fines de ese año. Estos bonos sufrieron una importante pérdida de valor en los años subsiguientes, producto de la reducción del capital resultante de la renegociación de la deuda soberana, lo que derivó en tasas negativas de rentabilidad de la cartera de fondos previsionales, de -10% en 2001 y -45% en 2002. El caso de Chile muestra los beneficios de tener una cartera diversificada, que se refleja en la baja volatilidad en los rendimientos de sus fondos de pensiones.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1

Tasas de rentabilidad real de los fondos de pensiones para países seleccionados de América Latina



Fuente: elaboración propia con base en FIAP (2007).

dad) para empleados públicos, denominado 'Cédula Viva'. En la actualidad, el sistema está cerrado a nuevos entrantes, aunque le sigue costando al fisco unos 1.500 millones de dólares anuales. En México, mientras que los ex empleados del sector privado recibían en 2002 una pensión promedio de 172 dólares, este monto se incrementaba a 439 dólares para los empleados estatales, 1.304 dólares mensuales para los petroleros, y 1.459 dólares para los ex empleados de compañías eléctricas (Suárez y Pescetto, 2005).

La existencia de regímenes especiales es frecuente para la cobertura de quienes revisten en las Fuerzas Armadas y de Seguridad (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay), los empleados del sector público (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y México), los empleados bancarios (Paraguay y Uruguay) y otros (docentes, trabajadores ferroviarios, portuarios, y petroleros) en algunos países.

Por último, algunos autores hablan de la inconsistencia temporal de las reformas a los sistemas de pensiones por parte de los Gobiernos, a la luz de las modificaciones que ha habido en años recientes a los sistemas de capitalización privados en algunos de los países de la región (FIEL, 2005). Por ejemplo, luego de la moratoria del Gobierno argentino que perjudicó la rentabilidad de las carteras de los fondos (por la obligación a la alta exposición a títu-

los públicos), la baja calidad de las pensiones resultantes de las pérdidas registradas propició un descontento en la población sobre el desempeño general del sistema de capitalización privado. En 2007, el Gobierno argentino reformó el régimen previsional autorizando a que aquellas personas que se hubiesen transferido al sistema privado puedan regresar al sistema de reparto estatal, y con ellas, sus fondos acumulados. Una nueva reforma podría preverse en el futuro si el Estado no garantiza el buen uso de dichos fondos previsionales, al asumir mayores responsabilidades hacia el futuro.

Conclusiones y recomendaciones de política

La prioridad en la región debiera ser incrementar la cobertura de pensiones para evitar la pobreza en la vejez. Para ello es recomendable proveer pensiones mínimas no contributivas financiadas por mecanismos alternativos a la recaudación vía descuentos de nómina laboral. En la medida en que se reconoce el carácter redistributivo de los sistemas de seguridad social es preferible contar con mecanismos de financiamiento progresivos y que no generen incentivos a la migración hacia el sector informal de la economía. Esto no implica eliminar el componente de autoaseguramiento propio de los sistemas de capitalización privados para los trabajadores con cierta capacidad de ahorro, sino desligar el componente solidario del financiamiento contributivo laboral, de modo que las pensiones privadas sean actuarialmente justas y no sean percibidas como impuestos.

De hecho, varios países están revisando sus reformas con la idea de volver a un mecanismo que rescate el universalismo original aumentando la cobertura del sistema. No solo los hacedores de política son escépticos acerca de los resultados de las reformas en términos de cobertura a los sectores sociales más necesitados y de sostenibilidad fiscal, sino que incluso las recomendaciones de académicos y organismos multilaterales en la materia también están cambiando (Banco Mundial, 2005c).

Las reformas en América Latina han sido criticadas, precisamente, por su mayor énfasis en el desarrollo de mecanismos de ahorro obligatorio para suavizar el consumo, en detrimento del principal argumento que justifica el establecimiento de un sistema de pensiones, que consiste en la prevención de la pobreza en la vejez. El gran desafío de la región entonces es el de fortalecer sus sistemas de seguridad social, tratando de alcanzar una mayor cobertura de beneficiarios entre los sectores con escasa capacidad de ingresos y ahorro y una sostenibilidad fiscal en el corto y largo plazo. Esto es, particularmente, importante puesto que los cambios demográficos van a dificultar la capacidad de financiarse mediante mecanismos contributivos individuales.

Como se mostrara en las secciones anteriores, una significativa porción de los adultos en edad avanzada, en particular, entre los quintiles más bajos de ingreso, no percibe ingresos de seguridad social. Para alcanzar el objetivo de prevención de la pobreza en la vejez, sería aconsejable que todo sistema de seguridad social contara con una pensión mínima no contributiva y solidaria que, de acuerdo con las preferencias redistributivas de la sociedad y los recursos fiscales con los que se cuentan podría alcanzar a la siguiente población: i) aquellos que hayan contribuido un determinado número de años al sistema; ii) aquellos que se encuentren en los estratos de ingresos más bajos; iii) todos los adultos mayores de determinada edad.

Cada una de estas opciones tiene sus costos y beneficios. Por ejemplo, condicionar el componente solidario a una cantidad determinada de aportes mínimos tiene como objetivo el de minimizar los desincentivos a contribuir al sistema, aunque no mejora la cobertura de gran parte de la población pasiva. Una pensión mínima focalizada en los pobres puede ser costosa en cuanto a identificación de usuarios y generación de oportunidades de discrecionalidad y corrupción. Por último, una pensión universal, si bien es administrativamente sencilla de implementar, puede ser fiscalmente prohibitiva en países con escasa capacidad recaudadora. Con excepción de Bolivia (que cuenta con pensión no contributiva universal), la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con pensiones no contributivas, únicamente para aquellos que hayan realizado un número significativo de aportes.

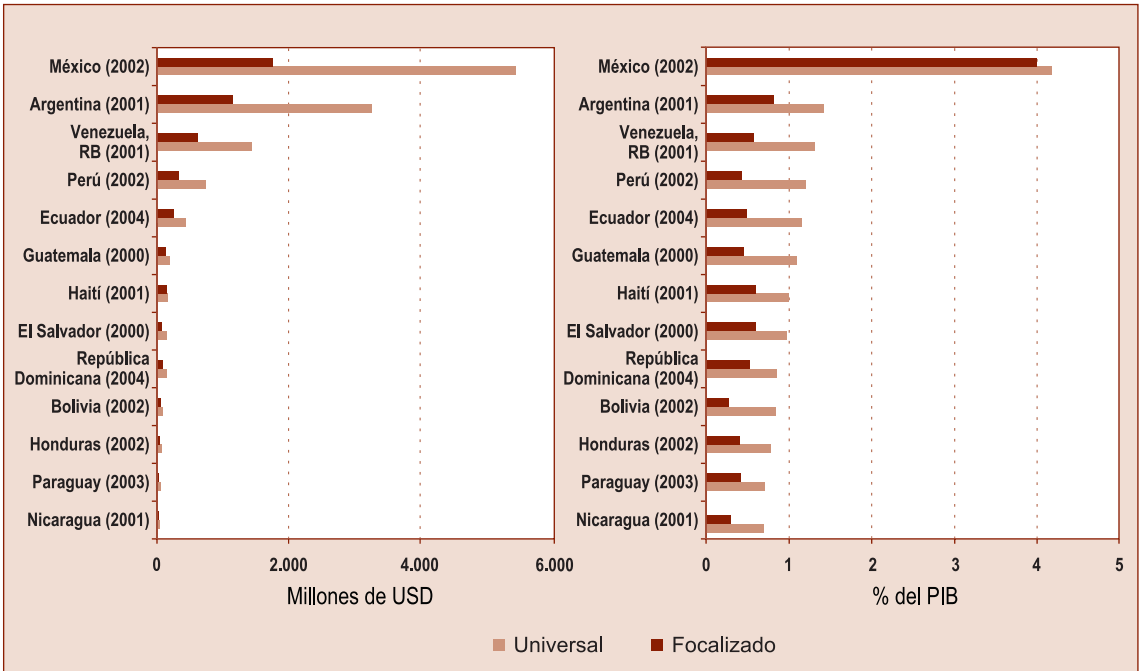
El problema de potenciar mecanismos de protección social no contributivos es la limitación de los recursos fiscales y la dificultad de incrementar la presión fiscal sobre los contribuyentes actuales sin correr riesgos de una migración masiva hacia la

economía informal. Por ello es aconsejable que el sistema de seguridad social sea "multipilar", manteniendo un componente solidario y uno de capitalización individual actuarial. Este componente redistributivo debe estar separado –y expresamente identificado– del aporte previsional propiamente dicho (contributivo), para incrementar la percepción de solidaridad entre la población y no generar incentivos a evadir contribuciones necesarias para obtener pensiones de calidad.

En este sentido, propuestas recientes sugieren la incorporación de un pilar cero que sea explícitamente no contributivo, financiado por las rentas generales y distribuido universalmente a todas las personas en edad avanzada (Banco Mundial, 2005c). Algunos autores sostienen que los gobiernos deberían financiar pensiones contributivas universales a través de impuestos a la renta (Willmore, 2007). Otra opción es la de financiamiento vía impuestos al consumo, que son relativamente más sencillos de recaudar y no están sujetos a la subdeclaración de ingresos[11]. Asimismo, dicho esquema de financiamiento sería altamente progresivo.

¿Cuál sería el costo de una pensión no contributiva (similar al caso del Bonosol en Bolivia) en los países de la región? Utilizando datos de encuestas de hogares, y abstrayendo de los posibles efectos que un subsidio no contributivo de este tipo podría ocasionar sobre los incentivos a permanecer en el mercado laboral, el Gráfico 8.4 muestra el costo estimado de un programa de pensiones no contributivas a adultos mayores de 65 años, universales o focalizadas (a adultos pobres, tomando en cuenta la línea de pobreza moderada reportada por cada país en el año respectivo), de 30 dólares mensuales (ajustados por la paridad del poder adquisitivo)[12]. El costo de un subsidio universal dependerá, naturalmente, del grado de envejecimiento poblacional de cada país y del tamaño de la población. El costo de una pensión no contributiva focalizada en adultos pobres dependerá además de la incidencia de la pobreza entre adultos mayores.

Gráfico 8.4
Costo de una pensión no contributiva para personas de 65 años o más para países seleccionados de América Latina (millones de USD y % del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en encuestas de hogares.

11 Un caso interesante es la reforma del sistema de salud en España en la década de los ochenta, cuando el país eliminó el financiamiento del seguro de salud a través de descuentos a la nómina salarial y lo reemplazó por un esquema público, financiado vía impuestos generales. En la actualidad, solo las compensaciones por accidentes y riesgos laborales son financiadas por contribuciones directas de empleados y empleadores (Baeza y Packard, 2006).

12 El ejercicio se realiza sobre la base de un beneficio de 30 dólares mensuales (ajustados por la paridad de poder adquisitivo) debido a que esta es la línea de pobreza extrema frecuentemente utilizada para comparaciones internacionales (un dólar por día).

Por ejemplo, en México, una pensión universal de este tipo implicaría transferencias anuales por un valor cercano a los 5.500 millones de dólares; en Argentina, 3.250 millones; y en la República Bolivariana de Venezuela, 1.450 millones de esa misma moneda. Por el contrario, una pensión focalizada implicaría un presupuesto de 1.750, 1.150 y 600 millones de dólares para México, Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, respectivamente.

En términos de capacidad de recursos, el ejercicio señala que el costo de este tipo de programas sería relativamente más alto en el país más pobre de la región, Haití, del orden del 4,2% del PIB si es universal, y del 4% si es focalizado. Para el resto de la región, el costo de una pensión universal oscilaría entre 1,4% y 0,7% del PIB, superando el 1% en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Un subsidio focalizado a los pobres tendría un costo relativamente alto (entre 0,5% y 0,8% del producto) en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú. A este costo debería sumársele el costo adicional de diseño y administración de la identificación de las familias que viven bajo la línea de pobreza, más el costo de fraude por familias que subdeclaren ingresos para beneficiarse de la pensión mínima otorgada. Una alternativa menos onerosa en términos de transferencias (aunque administrativamente más cara) y que genera menores desincentivos a realizar aportes contributivos es la de una pensión focalizada gradual, en donde el monto de la transferencia a un adulto mayor dependa del grado de necesidades insatisfechas del individuo[13].

Tampoco debe descuidarse la sostenibilidad financiera del sistema reforzando la eficiencia recaudatoria y la estructura de incentivos y beneficios para que los que tengan capacidad contributiva continúen participando del sistema de pensiones. Dado que la acumulación previsional se suele hacer a una tasa de retorno por debajo de la del interés real, para evitar una penalización excesiva de los aportes hechos en la juventud, es conveniente establecer tasas de contribución más altas a medida que aumenta la edad del trabajador (Bour *et al.*, 2007).

Por otra parte, las reglas claras y los mecanismos efectivos de supervisión de los fondos previsionales son críticos para devolver a los contribuyentes la confiabilidad del sistema y de esta forma, ampliar la base contributiva. Esta mayor confianza en el sistema podría complementarse con una serie de incentivos a realizar aportes, tales como el acceso a servicios preferenciales de salud, o permitirles a los contribuyentes desviar parte de los aportes en cuentas individuales para financiar la adquisición de viviendas.

Es necesario reconocer esta dualidad en las fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo, obligando a que ambas se complementen estratégicamente y de manera eficiente. Esto implica superar la tradicional segmentación en el financiamiento de la seguridad social y el resto de las políticas sociales no contributivas. La integración de estos sistemas permitiría instrumentar de manera más eficiente el componente solidario, al aprovechar la capacidad instalada y la racionalización del uso de los recursos. Ejemplos de complementariedad entre financiamientos contributivos y no contributivos ocurren en los sistemas de salud y pensiones en varios países, con financiamiento público para los sectores más necesitados, y participación del sector privado en la gestión y provisión de servicios voluntarios contributivos.

13 Un ejercicio similar es presentado en Banco Mundial (2005c), pero tomando como beneficio potencial de pensión universal el equivalente al salario mínimo (en todos los casos considerados, superior a los 30 dólares mensuales). Las estimaciones de este estudio muestran que un beneficio universal equivalente a este monto representaría para los países entre 1,3% (México) y 4,6% (El Salvador) del PIB, mientras que una pensión focalizada en pobres oscilaría entre 0,14% (Uruguay) y 1,74% (El Salvador) del PIB. Otro ejercicio de este tipo, considerando transferencias de 60 dólares mensuales, es presentado en Gasparini *et al.* (2007c).

9

Gestión fiscal y política social

Gestión fiscal y política social

Introducción

A lo largo de este libro se ha resaltado la necesidad de contar con políticas sociales que sean más eficientes y que tomen en cuenta las interrelaciones entre ellas. Sin embargo, en el capítulo inicial, se hizo énfasis en que tales interrelaciones tienen que ir incluso más allá de la esfera social y tomar en cuenta las interdependencias con el resto del espectro de la intervención pública. Como se mencionara en ese capítulo, existen relaciones bidireccionales entre la política social y el resto de la política pública. Así como las intervenciones del Estado en ámbitos no sociales (tales como la política comercial o la política productiva) tienen impactos sobre la gestión social; de la misma manera, la intervención social tiene impactos en el resto de las políticas públicas (como aquellas descritas en los capítulos 5 y 8).

Uno de los ámbitos de acción del Estado de particular relevancia para la política social es la política fiscal. A lo largo de este capítulo se argumenta que los países de la región tienen escaso margen para proteger sus gastos sociales en los momentos de ajustes fiscales. Ahora bien, también es cierto que dichos ajustes no necesariamente están sesgados en contra del gasto social sino que se producen como parte de un ajuste global del gasto, ya que su participación dentro del gasto total no se ve necesariamente afectada al momento del ajuste.

Adicionalmente, se destaca la importancia de que la expansión de programas sociales se haga en un contexto de sostenibilidad fiscal ya que, de lo contrario, su continuidad podría correr riesgos. No obstante, la distribución de las cargas en la generación de recursos y en la asignación de los gastos es importante tanto por sus implicaciones intrageneracionales e intergeneracionales como por la distribución de gastos fiscales entre los diversos gobiernos subnacionales y sus posibles efectos en las asimetrías regionales.

Aunque el mensaje principal de este libro es la importancia de la eficiencia en las intervenciones públicas sociales y el mejor uso de los recursos disponibles para la misma, es probable que en muchos países sea necesario un mayor gasto social. El promedio del gasto social de la región es menor al de países similares en el resto del mundo. Evidentemente, este promedio esconde diferencias entre países y existirán algunos que tengan un mayor gasto que el promedio mundial, y otros que tengan un menor gasto. No obstante, pareciera existir una necesidad de mayores recursos.

Sin embargo, al observar el porcentaje del gasto social dentro del gasto público no primario, América Latina está por encima del promedio mundial. Esto sugiere dos temas importantes. En primer lugar, el hecho de que la política social esté integrada a la gestión fiscal, tanto en el corto como en el largo plazo, requiere de un mejor manejo de la política fiscal en general. Si bien en el corto plazo el gasto social es volátil y procíclico, no pareciera ser distinto al resto del presupuesto público, por lo tanto, lo relevante es el manejo de la política fiscal en general. De igual manera, en el largo plazo, dado que los países de la región todavía presentan retos en materia de sostenibilidad fiscal, es importante que las mejoras en la solvencia fiscal no impliquen ajustes en el gasto social. Asimismo, es fundamental velar porque las expansiones en este tipo de gasto no afecten la habilidad de los países de sostener una posición fiscal solvente en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, se debe evitar que la generación de mayores recursos produzca efectos contrarios a los deseados con la política social. En concreto, es fundamental que la distribución de las cargas no sea tal que, al final, los individuos (en un mismo momento del tiempo o entre sus distintas generaciones) así como las regiones al interior de los países –objetivo de la política social– se vean negativamente afectados por la estrategia del financiamiento y la ejecución de la misma.

La primera sección del presente capítulo muestra una breve descripción del gasto social en América Latina y lo compara con el del resto del mundo. En la segunda sección, se discuten los temas de la gestión fiscal de corto y largo plazo y su interrelación con el

gasto social. La tercera sección trata sobre la distribución de las cargas. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones de política.

Evolución del gasto social en América Latina

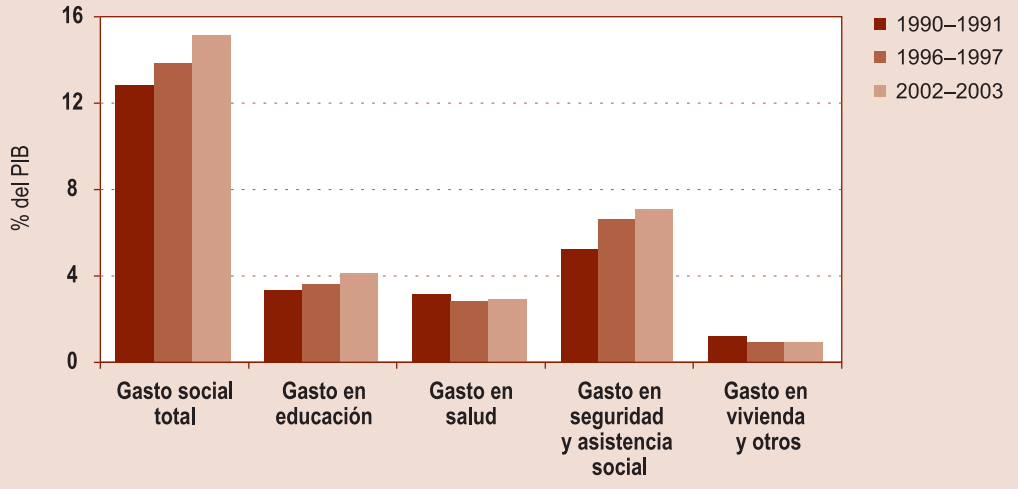
En América Latina el gasto social por habitante (a precios constantes) creció 50% y como proporción del PIB pasó de 12,8% a 15,1%, entre 1990 y 2003 (Lora, 2007 y CEPAL, 2006d). Como se observa en el Gráfico 9.1, esto se ha debido, principalmente, al aumento en el gasto en seguridad y asistencia social así como en educación.

A pesar de esta mejora en la cantidad de recursos disponibles para atender la política social, en la región dichos gastos como porcentaje del PIB están 1,7 puntos por debajo del patrón internacional. El grueso de esta brecha se debe al sector educación, donde la diferencia promedio entre América Latina y el resto del mundo en desarrollo es 1,2 puntos del PIB (Lora, 2007).

No obstante lo anterior, el gasto social es una prioridad en la asignación de recursos para la gestión fiscal. En este sentido, cuando el análisis se hace como porcentaje del gasto público primario y no como porcentaje del PIB, resulta que el gasto social en América Latina es mayor que en el resto del mundo en desarrollo. En promedio, la región dedica 6,2% más del presupuesto primario a los sectores sociales que la media mundial, y esta diferencia es significativa al 5% de significación estadística. De esos 6,2 puntos, 3,3 se deben al sector salud, y el resto corresponde a educación (Lora, 2007). De esta evidencia se desprende, por lo tanto, que los gobiernos latinoamericanos gastan menos en los sectores sociales porque el gasto público primario es relativamente bajo en comparación con el de otras regiones, y no porque le asignen poca importancia a las áreas sociales dentro del presupuesto.

En los Gráficos 9.2 y 9.3 se muestran los resultados de las regresiones de los gastos sociales controlando por el nivel de ingreso real per cápita de los países, así como una variable que indica si el país pertenece a América Latina[1]. Como se puede observar en dichos gráficos, los países de la región tienen gastos en educación primaria menores al promedio de la muestra (el mayor número de países se encuentra por debajo de la recta), mientras que no

Gráfico 9.1
Evolución del gasto social por sectores para América Latina y el Caribe (% PIB)

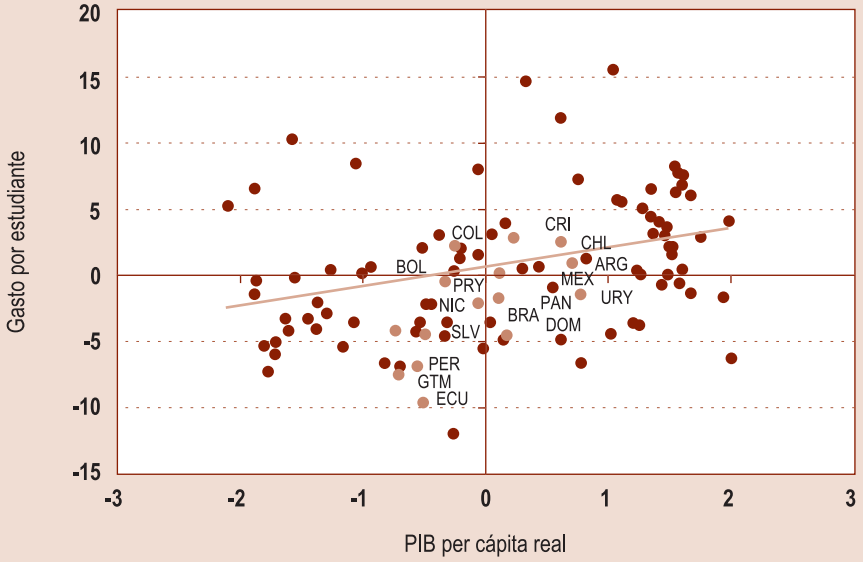


Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b).

1 Existe una inmensa dificultad para obtener datos fiscales consistentes de un número significativo de países y años. Deficiencias similares han reportado otros investigadores, como Artana (2007), quien argumenta que una de las principales limitaciones de su estudio es la escasa disponibilidad de datos de fuentes como el *Government Finance Statistics* (GFS–FMI), no solo para países en desarrollo sino también para países de la OCDE. A todo esto se une un cambio en la base reportada que se realizó en los datos de gastos del GFS a partir de 2001, lo cual complica aun más la disponibilidad de los datos.

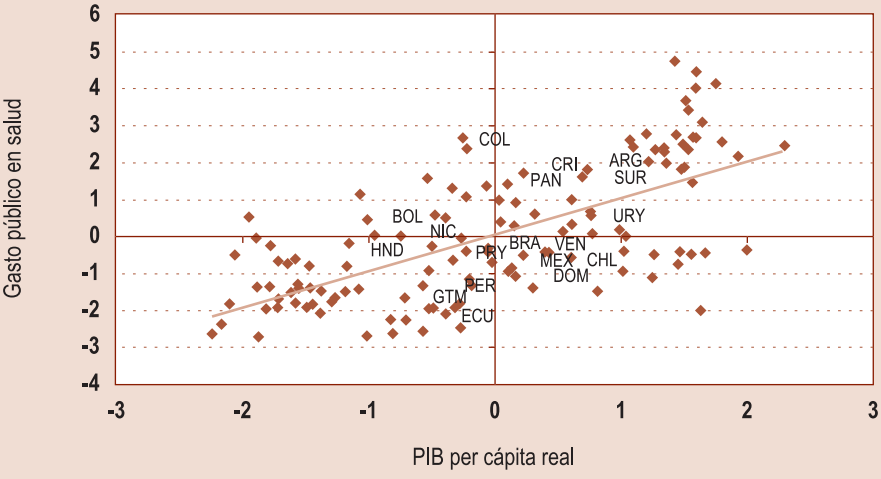
existe evidencia estadística de que ello ocurra con el gasto público en salud (un número similar de países de la región se encuentra por encima/debajo de la recta)[2].

Ahora bien, mayores recursos asignados al gasto social no necesariamente significan mejores resultados ni en calidad ni en cantidad. Al analizar directamente la relación entre el gasto público en educación



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b).

Gráfico 9.2
Relación entre el gasto por estudiante en educación primaria y el PIB per cápita real (1998-2004)



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b).

Gráfico 9.3
Relación entre el gasto público en salud y el PIB per cápita real (1998-2004)

2 Los resultados para el caso de educación primaria son significativos desde el punto de vista estadístico al 5%. Los detalles de las estimaciones pueden encontrarse en el trabajo de Ortega y Pineda (2007), preparado para esta publicación. Por otro lado, estos autores realizan una serie de regresiones en las que replican los ejercicios hechos por Lora (2007) para una muestra de países, en los cuales incorporan a la regresión el cuadrado del logaritmo del PIB per cápita real. En estas regresiones consiguen resultados similares, aunque con ligeras diferencias en la interpretación, ya que las variables de gasto en materia educativa se dividen por nivel educativo sin diferenciar si este es público.

y salud, y los resultados en estas materias, por lo general, la literatura ha encontrado relaciones relativamente débiles e incluso no existentes. De hecho, esta falta de relación sistemática puede deberse a problemas en la focalización del gasto, ya que podría ser que la proporción del gasto público social –que atiende a los sectores menos favorecidos de la sociedad– sea menor a la dirigida a los más ricos, tal y como se señaló en el capítulo 1 de este libro.

Por ejemplo, en Banco Mundial (2004) se indica que en Ecuador, el porcentaje del gasto público en salud dirigido al quintil más rico de la población es menos del 40%, mientras que para el quintil más pobre, este no llega al 10%. Respecto al gasto público en educación, el estudio muestra que Nicaragua destina aproximadamente 36% de su gasto en educación al quintil más rico, y cerca de 12% al quintil más pobre. Brasil, por su lado, destina aproximadamente 25% al quintil más rico y 18% al más pobre. En el caso de México, la brecha no es tan amplia: 22% del gasto público en educación es destinado a los quintiles más ricos y 18% a los quintiles más pobres. Por lo general, los mejores resultados sociales pueden requerir un mayor nivel de gasto. Sin embargo, existen otros elementos que afectan dichos resultados, como por ejemplo, la calidad del gasto, su focalización y la visión integral con la que se diseñen e implanten las políticas sociales, temas que se han discutido a lo largo del libro.

Gasto social y gestión fiscal

Dado que para el promedio de la región el gasto social es relativamente bajo, surge la necesidad de mejorar la gestión fiscal y abrir espacios presupuestarios. En este sentido, la estabilización macroeconómica que ha mostrado América Latina ha sido sostenida gracias a una política fiscal cauta que redundó en una importante reducción del déficit fiscal en la mayoría de los países de la región. De esta manera, se puede observar una reducción del déficit fiscal promedio de América Latina de 6,2% en la década de los ochenta, a 2,5% en los noventa (como porcentaje del PIB)[3].

Como consecuencia de esto, se ha apreciado que, a excepción de unos pocos países, la razón de la deuda con respecto al PIB ha tendido a disminuir en varios de los países de América Latina con respecto a su valor en el año 2000. En 2005, exceptuando Argentina y Bolivia, la razón de la deuda sobre el PIB era menor a 50% en los países de la región, y solo en Argentina era mayor a la del año 2000.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados, la región sigue caracterizándose por una alta prociclicidad de la política fiscal y una gran volatilidad del gasto público. Este tipo de comportamiento ha llevado a ciertos países de la región a reportar déficits recurrentes en sus cuentas gubernamentales, lo cual implica una necesidad más grande de financiamiento y, por ende, una deuda mayor (tanto interna como externa). Vale la pena resaltar que la composición de la deuda pública ha cambiado en los últimos años, aumentando así la fracción de la deuda interna correspondiente a la deuda total, lo cual ha reducido los riesgos cambiarios. Ahora bien, este tipo de composición puede traer otros riesgos, como por ejemplo, el efecto desplazamiento del sector privado o *crowding out*, así como los riesgos de no renovación de la deuda o *rollover* (CAF, 2004b).

El origen de los retos fiscales que aún permanecen presentes en algunos países latinoamericanos se debe, por una parte, a un sistema de tributación que, comparado con el de otras regiones del mundo, recauda poco y se fundamenta esencialmente en la recolección de impuestos sobre las transacciones de bienes y servicios, y no sobre el ingreso. Por otra parte, los países se caracterizan por una estructura de gastos desbalanceada, a favor de los gastos corrientes y en detrimento de la inversión pública. Muchos de estos gastos presentan altas rigideces (tales como salarios, preasignaciones presupuestarias, intereses, entre otras) que dificultan su ajuste. Todo esto amenaza la sostenibilidad de la deuda pública, la cual –según diversos estudios– no necesariamente está garantizada para varios países de la región[4].

El presupuesto social es financiado en este contexto fiscal. En esta sección, se verán las implicaciones de corto y largo plazo de la política fiscal. El primer apartado tocará los temas de corto plazo, en particular, los impactos en el gasto social de los ajustes

3 Ver CAF (2004b) y CEPAL (2007b).

4 Ver CAF (2004b) para los países de la región andina y Paunovic (2005) para Centroamérica. Para un análisis de toda América Latina, bajo diversos criterios de sostenibilidad, ver BID (2006).

fiscales. En el segundo apartado se analizará la relación entre la sostenibilidad de largo plazo del presupuesto fiscal y el gasto social.

Gasto social y ajuste fiscal[5]

El diseño de una adecuada política social debería implicar que esta sea capaz de actuar cuando más se necesite. En muchos casos, ello implica que debe haber espacios fiscales para que se expanda durante una recesión económica, cuando los ingresos reales caen y el desempleo aumenta; es decir, los programas y gastos sociales deben evitar ser procíclicos. Lamentablemente, en América Latina, en contraste con Estados Unidos –donde el gasto social es contracíclico–, se ha encontrado que el gasto social es procíclico, especialmente en salud y educación, donde la elasticidad del gasto per cápita respecto a los *shocks* en el ingreso es positiva. Sin embargo, esta es menor a uno, es decir que cuando aumenta el ingreso en 1%, dichos gastos aumentan en una proporción menor a 1% (Snyder y Yackovlev, 2000).

En esta sección se muestra que los países de la región tienen escaso margen para proteger sus gastos sociales en los momentos de ajustes fiscales, ya que los recortes en dichos gastos forman parte de una estrategia más amplia de reducción de gastos (aunque dichos ajustes no son necesariamente sesgados en contra del gasto social).

En un estudio para siete países de América Latina, González *et al.* (2000) encuentran para toda la muestra que la participación del gasto social en el gasto total se incrementa durante los períodos de auge; mientras que en una situación de recesión, la caída de un punto porcentual del PIB se acompaña de una reducción del gasto público por persona pobre en dos puntos porcentuales[6]. Este resultado es bastante significativo para el análisis de la relación entre la política social y el ajuste fiscal puesto que muestra que es tan importante que los gobiernos traten de defender la participación del gasto social dentro del gasto total, como garantizar que se realice de forma sostenible en el tiempo, ya que de lo contrario se estaría exacerbando el carácter procíclico del gasto social.

Este tipo de conducta de los gobiernos fue definida por los autores como pro-pobre, aunque miope o cortoplacista: el gobierno incrementa el gasto social más rápido de lo que crece la economía durante los períodos de auge[7], pero esto a su vez no le permite reservar recursos para ayudar a los segmentos más pobres de la población cuando llega la fase recesiva del ciclo (González *et al.*, 2000). El Recuadro 9.1 presenta una breve descripción de las propiedades cíclicas del gasto social en América Latina. En dicho recuadro se muestra que la cantidad de los recursos públicos destinados al área social en los países de la región ha tenido una evolución similar a la del ciclo económico.

Recuadro 9.1 Gasto social y ciclo económico en América Latina

En el Cuadro 1 se muestran las correlaciones cíclicas entre las variables del gasto público total, el gasto público en educación y salud (como porcentaje del PIB) y el PIB per cápita para algunos países de América Latina durante el período 1990–2005. Este tipo de gastos, si bien no compone todo lo que se considera como gasto social, permite hacer una mejor comparación entre los distintos países. El análisis que se realiza en este recuadro permite determinar –para este grupo de países– si el comportamiento del gasto (incluyendo el destinado a salud y educación) ha sido procíclico o contracíclico de acuerdo a si el signo de la correlación es positivo o negativo.

Algunos patrones emergen del cuadro anterior. Por un lado, se observa un grupo de países, como Colombia, Guatemala, Nicaragua y Perú, que exhiben un comportamiento procíclico en todos los tipos de gastos considerados. Por lo cual, se puede asociar la prociclicidad del gasto social en educación y salud a una característica mucho más general de la política fiscal de esos países. Por otro lado, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay presentan un gasto total contracíclico, y un gasto en educación y en salud procíclico, lo cual indica que este grupo de países presenta dificultades para garantizar recursos al área social en épocas donde más se necesitan. La República Bolivariana de Venezuela es un país que

Continúa

5 Los resultados y el análisis de esta sección están basados en el estudio de Ortega y Pineda (2007) realizado para este libro.
6 Los autores muestran que la mitad de la reducción en el gasto por persona pobre se debe a la reducción del PIB per cápita, la cual disminuye el gasto aun cuando la participación del gasto en el PIB permanezca constante. Mientras que la otra mitad de la reducción está explicada por el incremento en el número de pobres debido a la crisis.
7 Esto no necesariamente implica que los gastos sociales realmente estén focalizados hacia los más pobres como se observó en el capítulo 2.

Continuación

Recuadro 9.1 Gasto social y ciclo económico en América Latina

muestra una conducta parecida al grupo anterior, aunque en menor medida, ya que el gasto social en sus dos variantes es relativamente acíclico. Por último, están los casos de Bolivia y Chile, los únicos países que muestran un comportamiento contracíclico en todos sus gastos, lo cual puede ser el reflejo de mejoras en su política fiscal en cuanto al manejo y disponibilidad de recursos para el área social.

Resultados similares han mostrado los trabajos de Sauma (2006), quien relaciona las tasas de crecimiento del PIB con el gasto público social, para el Istmo Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), encontrando la existencia de una correlación positiva entre dichas variables, hecho que sugiere que en estos países el gasto social se comporta de manera procíclica. Por otro lado, CEPAL (2006d) muestra que la cantidad de los recursos públicos destinados al área social en los países latinoamericanos ha tenido una evolución similar a la del ciclo macroeconómico, contrayéndose en los períodos recesivos para luego aumentar en los de recuperación o crecimiento económico.

Fuente: elaboración propia con base en Ortega y Pineda (2007).

Cuadro 1 Correlaciones cíclicas respecto al PIB per cápita para países seleccionados de América Latina (1990–2005)

País	Gasto público total (% del PIB)	Gasto en educación (% del PIB)	Gasto en salud (% del PIB)
Argentina	-0,2738	0,5214	0,4650
Bolivia	0,4459	-0,3416	-0,7121
Brasil	-0,4940	0,1110	0,1012
Chile	-0,6514	-0,4426	-0,1732
Colombia	0,0093	0,6330	0,7637
Ecuador	-0,7135	0,3217	0,2040
Guatemala	0,5130	0,5518	0,5383
México	-0,1699	-0,1176	–
Nicaragua	0,5881	0,3564	0,2811
Panamá	0,5469	0,1442	-0,0712
Paraguay	-0,0507	0,2336	0,2399
Perú	0,1614	0,3187	0,3858
República Dominicana	-0,0570	0,2869	0,5697
Uruguay	-0,2513	0,3072	0,0277
Venezuela, RB	-0,3761	0,0704	0,0942

Fuente: cálculos propios con base en CEPAL (2007b).

Por otra parte, los pobres son usualmente más vulnerables a *shocks* macroeconómicos por razones ya expuestas a lo largo de este libro, y que están asociadas al hecho de que estas personas tienen acceso limitado al mercado de crédito, tienen trabajos más informales e inestables, no poseen portafolios de inversión diversificados que puedan utilizar para suavizar el consumo y además sufren los efectos de largo plazo de las recesiones (pérdida de capital humano, salud, educación, entre otras, elementos que se presentaron en los capítulos anteriores y que son fundamentales para que se materialice una mayor movilidad social en la región).

Adicionalmente, es importante destacar que estos efectos pueden tener un carácter asimétrico, ya que el incremento en la pobreza luego de un *shock* macroeconómico puede llegar a ser mayor que la disminución de la pobreza luego de un período de crecimiento económico (De Janvry y Sadoulet, 1999). Los casos de Argentina y México son ejemplos de cómo los efectos de las crisis económicas en el gasto social pueden ser considerables. En dichos países, el gasto social como porcentaje del PIB cayó debido a las secuelas de la crisis del Tequila. En este caso, además de que la pobreza creció –de 16,9% en 1993 a 26,3% en 1997 en Argentina

(Gran Buenos Aires), y de 36% en 1994 a 43% 1996 en México, según Lustig (2000)–, el gasto social por persona pobre cayó en 27,9% y 23,7% respectivamente (Hicks y Wodon, 2000).

En este sentido, Lustig (2000) señala que las crisis macroeconómicas no solo afectan los niveles de vida de las personas, sino que también limitan en alguna medida la habilidad para salir de la pobreza. Durante las crisis, entre otros factores, se produce una reducción permanente del *stock* de capital humano en los pobres debido a la mala nutrición y al abandono del sistema educativo, lo cual conduce también a una disminución del crecimiento. Por ello, la prevención de las crisis económicas debería ser una de las primeras prioridades de cualquier estrategia antipobreza. Esto debería incluir mecanismos de protección a los programas relevantes de recortes presupuestarios durante el ajuste fiscal, así como redes de protección que promuevan la suavización del consumo dirigido a los más necesitados, todo lo cual forma parte de lo que dicha autora denomina 'políticas macroeconómicas socialmente responsables'.

Como se desprende del Cuadro 9.1, aquellos países que poseen una mayor volatilidad del PIB per cápita presentan un menor nivel de gasto en salud y educación, reflejado en el signo negativo de las correlaciones presentadas en la parte inferior del cuadro. Adicionalmente, es importante mostrar que esta relación se mantiene al analizar las variaciones entre países y a lo largo del tiempo, donde la disminución de la volatilidad del PIB per cápita en los tres períodos seleccionados es consistente con el aumento en la participación del PIB, que ha tenido tanto el gasto en educación como el gasto en salud[8].

Cuadro 9.1 Relación entre el gasto en salud y educación, y la volatilidad del PIB per cápita para países seleccionados de América Latina (1990-2005)

Países	Gasto en educación (% del PIB)			Gasto en salud (% del PIB)			Volatilidad del PIB per cápita		
	1990–1994	1995–1999	2000–2005	1990–1994	1995–1999	2000–2005	1990–1994	1995–1999	2000–2005
Argentina[a/]	1,69	2,25	2,41	1,99	2,43	2,43	14,50	0,00	22,04
Bolivia[a/]	4,04	3,96	4,42	1,34	0,75	1,03	8,09	4,82	4,59
Brasil	2,39	2,34	2,59	1,93	1,86	2,13	–	15,32	3,65
Chile[a/]	2,65	3,24	3,99	2,30	2,55	2,95	4,55	6,60	-2,15
Colombia[b/]	1,30	1,92	1,99	0,57	1,50	2,01	9,49	16,01	0,87
Ecuador	2,44	2,06	1,94	1,17	0,66	0,78	3,51	4,38	14,77
Guatemala	1,49	1,91	2,54	0,82	0,89	1,01	2,15	0,00	-0,02
México	3,61	4,32	4,65	3,38	2,58	2,71	35,45	1,03	6,98
Nicaragua	2,53	3,16	4,07	2,75	2,70	3,12	14,79	5,47	2,38
Panamá	1,96	2,23	2,29	2,46	2,71	2,88	61,81	10,89	5,45
Paraguay	2,45	4,13	3,91	0,82	1,28	1,11	0,00	0,00	0,00
Perú	2,45	2,56	2,55	1,18	1,48	1,79	10,63	12,99	11,02
República Dominicana[a/]	1,54	2,55	2,89	1,15	1,43	1,69	35,83	10,46	-0,57
Uruguay[a/]	1,54	2,07	2,51	1,92	1,89	1,87	31,48	12,28	13,10
Venezuela, RB	3,65	3,18	4,43	1,46	1,06	1,31	30,41	20,11	22,42
Correlación con respecto a la volatilidad del PIB per cápita	-0,0254	-0,3275	-0,0991	0,5014	-0,0782	-0,1492			

[a/] Las cifras corresponden a 2003.

[b/] Las cifras corresponden a 2001.

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b).

8 Estos resultados coinciden con los encontrados en CEPAL (2006d) donde se relacionan las tasas de variación anual del PIB y del gasto social para 20 países de la región y se observa, en general, una relación negativa entre ellos. Ahora bien, existe una relación entre la volatilidad macroeconómica y la propia volatilidad que la política fiscal experimenta en la región.

El Recuadro 9.2 presenta una breve descripción de la respuesta del gasto en educación y en salud ante cambios en la volatilidad macroeconómica. En este recuadro se evidencia que una menor volatilidad macroeconómica se encuentra relacionada con una menor volatilidad del gasto social así como con un aumento de la cantidad de recursos que (en promedio) se asignan a dichos gastos.

Como se discutiera anteriormente, a pesar de los esfuerzos para que el gasto social –como porcentaje del gasto total– tienda a incrementarse durante las crisis, la profundidad de los recortes fiscales en tiempos de recesión produce caídas en el gasto social real, lo cual termina reflejándose en la procicliclidad de este. En consecuencia, si las políticas fiscales son procíclicas, –aunque los gobiernos se esfuercen por proteger la participación del gasto social dentro del presupuesto– el gasto social total en términos reales probablemente caerá durante una recesión (Braun y di Gresia, 2003). De ahí la importancia de contar con mecanismos que permitan a los hacedores de política mejorar la gestión fiscal en general, y el manejo de los gastos sociales en particular, para evitar que estos últimos se ajusten en los momentos más críticos.

Recuadro 9.2 Análisis de la respuesta del gasto en educación y en salud ante cambios en la volatilidad macroeconómica

En el Cuadro 1 se puede observar la relación entre la volatilidad del gasto en educación y salud respectivamente, con la volatilidad del PIB per cápita real[1]. Por el lado del gasto público en educación, se encuentra la existencia de una relación positiva (significativa estadísticamente) entre la volatilidad de los gastos en educación primaria y secundaria y la volatilidad del PIB per cápita real, mientras que parece no haber efectos significativos en la volatilidad del gasto por estudiante en la educación universitaria. Por otro lado, se puede apreciar que, para los tres tipos de gastos educativos, en promedio América Latina posee una mayor volatilidad que el resto de la muestra (aunque solo los dos primeros resultados son significativos estadísticamente), *ceteris paribus* la volatilidad del PIB per cápita real.

Para el caso del gasto en salud, los resultados indican que, tanto en el gasto total como en el gasto público, existe una relación positiva entre la volatilidad macroeconómica y su propia volatilidad (significativos estadísticamente al 1%).

Ejercicios similares se han realizado tanto para los gastos promedio en educación como en salud. En el Cuadro 2 se pueden observar dichos resultados donde se evidencia la existencia de una relación negativa entre el gasto público por estudiante en educación primaria, el gasto público en salud y la volatilidad del PIB per cápita real (significativa al 1% y al 5%, respectivamente). Por otro lado, para el caso del gasto promedio por estudiante en educación secundaria y universitaria y salud privada no se observa una relación significativa desde el punto de vista estadístico de estos con la volatilidad macroeconómica (medida por la volatilidad del PIB per cápita real).

1 En todos los casos se utilizó el coeficiente de variación del PIB per cápita real, como *proxy* de la volatilidad macroeconómica.

Cuadro 1 Relación entre la volatilidad del gasto en salud y educación, con la volatilidad del PIB per cápita

	Volatilidad del gasto por estudiante de primaria	Volatilidad del gasto por estudiante de secundaria	Volatilidad del gasto por estudiante universitario	Volatilidad del gasto total en salud	Volatilidad del gasto público en salud	Volatilidad del gasto privado en salud
PIB per cápita real	-0,0228 (-3.28)***	-0,0235 (-2.89)***	-0,0364 (-3.23)***	-0,0082 (-3.14)***	-0,0340 (-6.34)***	-0,0046 (-1.32)
Volatilidad del PIB per cápita	0,6337 (2.05)**	0,7324 (2.41)**	0,4555 (0,87)	0,3030 (2.81)***	0,9987 (4.29)***	0,0084 (0,08)
América Latina	0,0427 (2.31)**	0,0334 (1.67)*	0,0485 (1,54)	0,0131 (1,62)	-0,0013 (-0.08)	0,0112 (1,08)
R^2	0,1945	0,1820	0,1872	0,1599	0,3861	0,0220
N° de observaciones	85	80	68	122	124	126

Nota: valor del estadístico t entre paréntesis. *, ** y *** indican significación estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente. Las estimaciones fueron realizadas utilizando el comando DFBeta de Stata. Todos los cálculos tienen un intercepto.

Fuente: Ortega y Pineda (2007).

Continúa

Continuación

Cuadro 2 Relación entre el gasto promedio en salud y educación, con la volatilidad del PIB per cápita

	Gasto promedio por estudiante de primaria	Gasto promedio por estudiante de secundaria	Gasto promedio por estudiante universitario	Gasto total promedio en salud	Gasto público promedio en salud	Gasto privado promedio en salud
PIB per cápita real	1,7740 (4.47)***	-2,4487 (-2.4)**	-63,4280 (-6.99)***	0,8877 (6.8)***	1,0259 (10.52)***	-0,1696 (-1.93)*
Volatilidad del PIB per cápita	-60,0043 (-3.13)***	-53,4759 (-1.59)	-26,1334 (-0.07)	-4,7016 (-0.91)	-7,1316 (-2.12)**	-0,1823 (-0.05)
América Latina	-4,6343 (-3.89)***	-11,4269 (-4.04)***	-74,4303 (-2.61)**	0,3540 -0.86	-0,2532 (-0.84)	0,4979 (1.82)*
R^2	0,3126	0,1908	0,4210	0,3149	0,5112	0,0528
N° de observaciones	96	94	80	124	125	125

Nota: valor del estadístico t entre paréntesis. *, ** y *** indican significación estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente. Las estimaciones fueron realizadas utilizando el comando DFBeta de Stata. Todos los cálculos tienen un intercepto.

Fuente: Ortega y Pineda (2007).

Los resultados mostrados en los cuadros anteriores reflejan que la estabilidad económica podría ser un factor importante para la política social, ya que una menor volatilidad macro se encuentra relacionada no solo con una menor volatilidad del gasto social, sino con un aumento de la cantidad de recursos que (en promedio) se asignan a dichos gastos. Sin embargo, parece haber una relación de doble causalidad entre la volatilidad macro y la volatilidad de la política fiscal. Por un lado, el trabajo de Gavin *et al.* (1996) argumenta que la prociclicidad de la política fiscal en América Latina ha contribuido a la mayor volatilidad económica experimentada en la región. Por su parte, el trabajo de De Ferranti *et al.* (2000) indica que la volatilidad fiscal de América Latina es capaz de explicar un 15% del exceso de volatilidad económica que la región tiene frente a los países industrializados y a los países del Este de Asia.

Fuente: elaboración propia con base en Ortega y Pineda (2007), Gavin *et al.* (1996) y De Ferranti *et al.* (2000).

El Cuadro 9.2 (ver p. 271) presenta la evolución del gasto en educación y salud conjuntamente con el resultado fiscal para una muestra de países de la región. En general, se aprecia que aquellos países que sistemáticamente tienen una mejor posición fiscal son los que presentan un mayor nivel de gasto social (en educación y salud). Sin embargo, es importante destacar que en el período 1990-1994 la mayoría de los países realizaron importantes ajustes fiscales, los cuales se reflejaron en menores niveles de gasto social, tal como se puede apreciar en las correlaciones negativas que se observan entre el resultado fiscal, y los gastos en educación y salud en ese subperíodo. Estos resultados sugieren que las mejoras en la posición fiscal de los países se encuentran asociadas a mejoras en la capacidad de tener recursos asignados al área social en salud y educación, aunque cuando los países se ven en la necesidad de realizar ajustes fiscales, dichos gastos pueden verse negativamente afectados.

Ahora bien, Lora (2007) estudia la vulnerabilidad del gasto social ante las condiciones macroeconómicas características de cada país y analiza la vulnerabilidad en el gasto social ante cambios en el gasto público primario, en los ingresos fiscales y en las variaciones en el pago de la deuda (en 58 países), haciendo especial énfasis en América Latina. Los resultados indican que el gasto social responde mucho más a las variaciones en los gastos primarios que a las variaciones en los ingresos fiscales[9]. Adicionalmente, en América Latina, se encuentra que existe un efecto desplazamiento entre el pago de intereses de la deuda y el gasto social[10]. En el Gráfico

9 Ante una reducción del déficit fiscal del 1% del PIB, el autor encuentra que el gasto social se reduce en 0,13% del PIB cuando el ajuste se basa totalmente en un recorte de gasto, pero aumenta en 0,03% del PIB si el ajuste se realiza totalmente mediante mayores ingresos fiscales.

10 La literatura sobre la calidad del ajuste fiscal no solo se ha concentrado en su impacto en el gasto social, sino que también ha analizado las posibles repercusiones en otro tipo de gastos, como en infraestructura. En este sentido, Mello y Mulder (2006) encuentran que más de la mitad de los ajustes fiscales en América Latina en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú, durante los años noventa, se caracterizaron por presentar recortes en las inversiones en infraestructura. Sin embargo, estos mismos autores señalan que para los países de la OCDE la evidencia empírica sugiere que los ajustes fiscales han sido más exitosos en la medida en que recortan el gasto corriente en vez de aumentar los ingresos o recortar la inversión pública.

Cuadro 9.2 Relación entre el gasto en salud y educación, y el resultado fiscal para países seleccionados de América Latina (1990-2004)

Países	Gasto en educación (% del PIB)			Gasto en salud (% del PIB)			Resultado fiscal (% del PIB)		
	1990–1994	1995–1999	2000–2004	1990–1994	1995–1999	2000–2004	1990–1994	1995–1999	2000–2004
Argentina[a/]	1,69	2,25	2,41	1,99	2,43	2,43	-0,07	-2,20	-0,68
Bolivia[a/]	4,04	3,96	4,42	1,34	0,75	1,03	-1,80	-2,52	-5,93
Brasil	2,39	2,34	2,59	1,93	1,86	2,13	-5,42	-3,90	-3,50
Chile[a/]	2,65	3,24	3,99	2,30	2,55	2,95	1,96	1,19	0,67
Colombia[b/]	1,30	1,92	1,99	0,57	1,50	2,01	-0,30	-3,99	-4,92
Ecuador	2,44	2,06	1,94	1,17	0,66	0,78	0,99	-2,08	-0,66
Guatemala	1,49	1,91	2,54	0,82	0,89	1,01	-1,12	-1,24	-1,56
México	3,61	4,32	4,65	3,38	2,58	2,71	1,01	-0,98	-1,10
Nicaragua	2,53	3,16	4,07	2,75	2,70	3,12	-3,09	-1,40	-3,57
Panamá	1,96	2,23	2,29	2,46	2,71	2,88	-2,02	-1,59	-2,96
Paraguay	2,45	4,13	3,91	0,82	1,28	1,11	0,82	-1,60	-1,16
Perú	2,45	2,56	2,55	1,18	1,48	1,79	-4,20	-1,98	-1,92
República Dominicana[a/]	1,54	2,55	2,89	1,15	1,43	1,69	1,35	-0,83	-1,74
Uruguay[a/]	1,54	2,07	2,51	1,92	1,89	1,87	-0,47	-2,08	-3,59
Venezuela, RB	3,65	3,18	4,43	1,46	1,06	1,31	-3,60	-1,51	-2,44
Correlación con respecto al resultado fiscal	-0,1866	0,3495	0,0126	-0,0196	0,2900	0,1027			

[a/] Las cifras corresponden al año 2003.

[b/] Las cifras corresponden al año 2001.

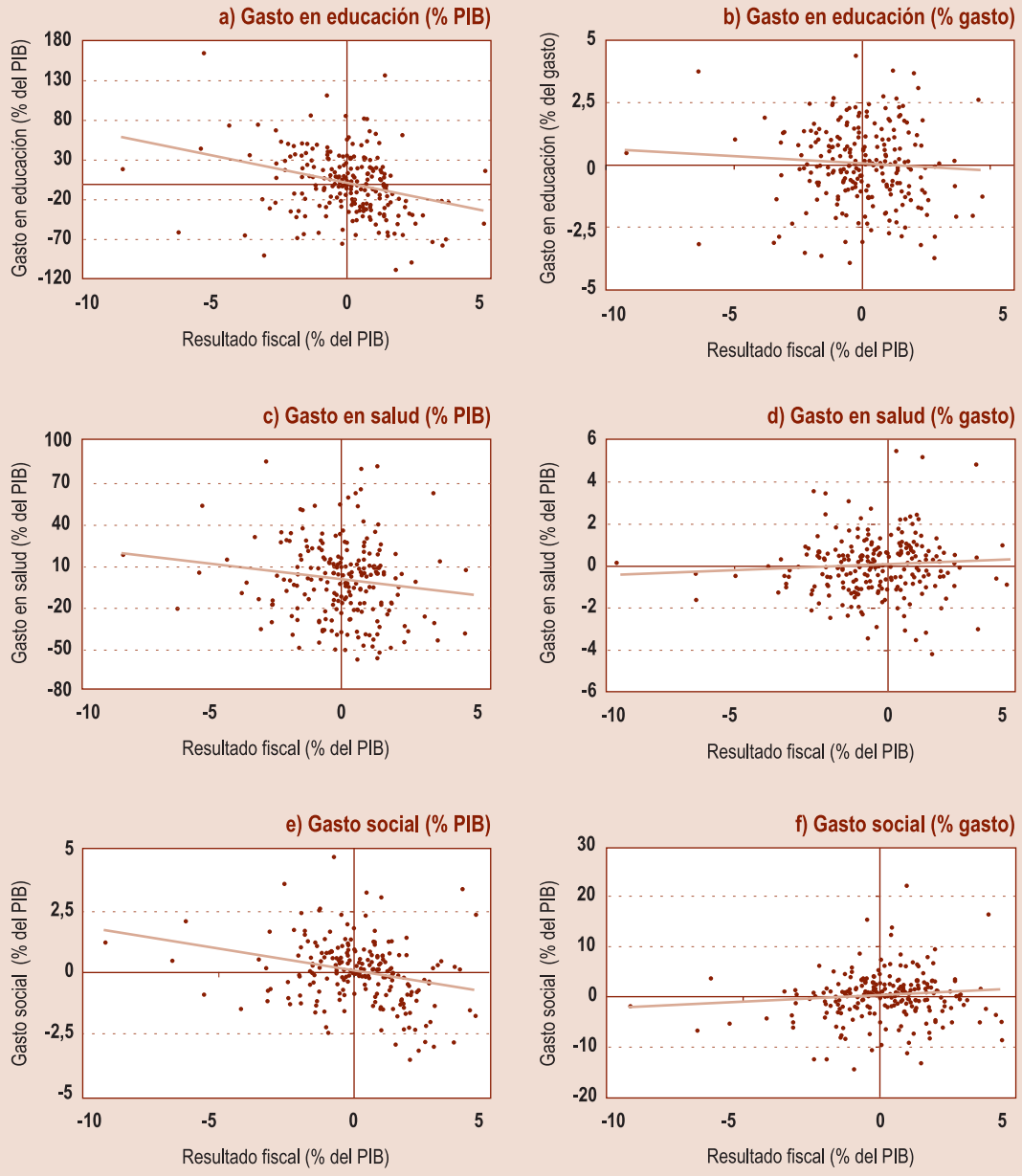
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b).

9.4, se presentan los resultados del análisis de la respuesta del gasto en educación y en salud ante cambios en la posición fiscal de los países (medida como el resultado fiscal del gobierno central como porcentaje del PIB) para una muestra de 20 países de América Latina en el período 1990-2005.

Como se evidencia en los paneles a) y c) del Gráfico 9.4 existe una relación negativa (estadísticamente significativa) entre el resultado fiscal y los niveles de gasto en educación y salud como porcentaje del PIB, controlando por la cantidad total de recursos destinados al área social. Aparte de la reducción en los gastos en educación y en salud asociada a un ajuste fiscal, lo interesante de este resultado es que parece no haber ningún tipo de relación entre la participación de los gastos en educación y salud dentro del gasto público y el resultado fiscal, como se observa en los paneles b) y d). Más bien, parece existir una relación negativa entre el nivel del gasto social y los ajustes fiscales (como parte de un recorte del gasto total) y no en su participación dentro del presupuesto, como se observa en los paneles e) y f).

Estos resultados coinciden con los obtenidos por Braun y di Gresia (2003), quienes encuentran que a pesar de que el gasto social como porcentaje del gasto total tiende a protegerse durante las crisis, en términos absolutos ante un ajuste fiscal, este tiende a disminuir. Sin embargo, la profundidad de los recortes fiscales en tiempos de recesión produce una caída en el gasto social real[11]. Por lo tanto, podría concluirse que los países tienen escaso margen para proteger sus gastos sociales en los

11 De manera similar, Ravallion (2002) estudia la consolidación fiscal en Argentina entre los años ochenta y noventa y encuentra que la elasticidad de los recortes presupuestarios fue bastante similar, tanto en el caso de los servicios sociales (educación, salud, agua, alcantarillado, vivienda, desarrollo urbano y programas de trabajo) como la seguridad social, lo que indica que los gastos sociales más pro-pobres no sufren más que otros gastos sociales.



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b).

Gráfico 9.4
Relación entre el resultado fiscal y el gasto en educación, el gasto en salud y el gasto social (1998-2004)

momentos de ajustes fiscales, ya que los recortes en estos forman parte de una estrategia más amplia de reducción de gastos. Es importante mencionar asimismo que estos ajustes no necesariamente están sesgados en contra del gasto social, cuya participación dentro del gasto total no se ve necesariamente afectada al momento del ajuste fiscal.

En América Latina, el hecho de que el gasto social sea contracíclico puede entrar en conflicto con la sostenibilidad fiscal de los países, tema que será discutido en detalle más adelante. Esta situación pone de manifiesto las interrelaciones existentes entre los movimientos observados a corto plazo del gasto social y las variables fiscales, con los factores que determinan los movimientos observados a mediano y largo plazo entre dichas variables. Por ejemplo, ante una crisis, se produce un recorte en el producto y el empleo, lo que conlleva a una menor recaudación fiscal. Además, en tiempos de crisis, los gobernantes

son reacios a aumentar los impuestos, por lo que la única alternativa para mantener los niveles de gasto público en general, y los gastos sociales en particular, es mediante el déficit fiscal. Ahora bien, el mantenimiento del déficit de manera persistente atenta contra la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, lo cual obliga a un ajuste del gasto total, y a un ajuste del gasto social como parte del mismo.

Sostenibilidad de la política fiscal y gasto social[12]

Dados los resultados anteriores, cabe indagar cómo interactúa la sostenibilidad de la política fiscal con las variaciones del gasto social. Esto permite ver el comportamiento fiscal más allá de la coyuntura, ya que puede compararse la evolución del gasto social en el contexto de la situación estructural de las cuentas del sector público, más que en los ajustes a la situación de corto plazo.

En el debate de políticas públicas, existen tradicionalmente dos posiciones extremas sobre la interacción entre la política fiscal y la política social. Por un lado, se percibe que los hacedores de política fiscal buscan el equilibrio fiscal y que, por lo tanto, el gasto social es el residuo del ajuste fiscal. Esto implicaría que en los países donde se ha logrado mejorar la sostenibilidad de la deuda, el gasto social debe haberse contraído. Por otra parte, existe otra percepción sobre los hacedores de política social que postula que estos ven el aumento del gasto social como un objetivo y que la sostenibilidad fiscal debe subordinársele. Esto implicaría que en aquellos países donde se han logrado importantes aumentos del gasto social, la sostenibilidad fiscal puede haberse perjudicado.

Ambos postulados implicarían que existe un dilema entre sostenibilidad fiscal y gasto social. Para comprobar si existe tal dilema en la región, un primer ejercicio consiste en revisar la relación entre ambas variables: el gasto social como fracción del PIB potencial[13] y el indicador de Blanchard, que expresa cuánto debe ajustarse el balance fiscal para mantener estable la relación deuda-producto en el largo plazo, dados una senda de crecimiento y un costo de servicio de la deuda[14]. Por tanto, mientras mayor sea el número, mayor es el esfuerzo fiscal que el país debe realizar para mantener estable el peso de su deuda a futuro (Blanchard, 1990).

En este sentido, es importante indicar que existe heterogeneidad en las experiencias particulares de los países de la muestra. En el Cuadro 9.3 se presentan las correlaciones entre los niveles de gasto social y el nivel del índice de Blanchard para un conjunto de países latinoamericanos. Por un lado, Bolivia presenta una correlación negativa, lo que indica que este país ha experimentado mejoras tanto en su posición fiscal estructural, como en su gasto social. Por otro lado, el resto de los países presenta correlaciones positivas, generando el tipo de situación descrita en el párrafo anterior.

Los países con una mayor correlación son Argentina y Colombia, pero ambos presentan historias distintas. En Argentina, se observa que su posición fiscal estructural ha mejorado, pero ello ha estado acompañado de reducciones del gasto social. Colombia, por su parte, registra un aumento del gasto social y una situación fiscal estructural con escasas mejoras.

Por otro lado, se encuentran países como Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, que tienen niveles de correlación intermedios (de 0,49; 0,24; 0,21; y 0,60; respectivamente). México y Perú han aumentado sus gastos sociales, si bien, en la parte fiscal, Perú ha mejorado considerablemente su posición fiscal estructural en los últimos años a diferencia de México, que solo la ha mantenido[15].

Del análisis anterior queda implícita la necesidad de estudiar las relaciones de los niveles así como la

12 Los resultados y análisis de esta sección están basados en el estudio de Manzano y Sierraalta (2007) realizado para este libro.
13 Se toma el PIB potencial, porque se busca controlar por aquellas variaciones en el tamaño relativo del gasto derivadas de fluctuaciones cíclicas del PIB.
14 El índice mide en cuánto debe variar el presupuesto fiscal a fin de que el flujo futuro de ingresos sea suficiente para pagar el *stock* de deuda que tiene el país. Se construye tomando como referencia la situación fiscal actual, el tamaño de la deuda y las condiciones de crecimiento y tasas de interés del país.
15 Ello quiere decir que las mejoras del gasto social pueden estar asociadas a factores coyunturales y no tanto, a factores estructurales, como se recoge en el indicador de sostenibilidad de Blanchard.

relación entre los cambios, tanto en el índice de sostenibilidad como en el gasto social, para cada uno de los países. El Cuadro 9.4 presenta la situación de los casos analizados.

Igualmente, los resultados de las correlaciones entre los cambios en la posición fiscal estructural y los cambios en el gasto social muestran una amplia variabilidad entre países. Por un lado, Chile y México presentan una correlación negativa, es decir, para estos países los aumentos del gasto social no necesariamente han implicado un deterioro de la situación fiscal; por el contrario, este aumento ha sido paralelo con una mejora fiscal estructural. Este no es el caso de Argentina, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, donde sí pareciera haber existido un sacrificio entre las mejoras en la disponibilidad de recursos para el gasto social y las mejoras en la posición fiscal estructural. Finalmente, en los casos de Bolivia y Colombia, la correlación es cercana a cero, por lo que no se puede inferir relación alguna.

En resumen, del análisis de diversas experiencias en América Latina sobre la relación entre la gestión de la política fiscal y el gasto social se desprende una serie de lecciones importantes. Una de ellas es la existencia de diferencias significativas entre las realidades de los distintos países de la región en dicha materia. Por un lado, la prociclidad del gasto social está principalmente asociada a la prociclicidad del gasto total. Es decir, aquellos países que han logrado reducir la volatilidad del gasto total han logrado que su gasto social sea menos volátil[16]. Por

Cuadro 9.3 Coeficiente de correlación entre el nivel de sostenibilidad fiscal y el gasto social para países seleccionados de América Latina (1990–2005)

Países	Coeficiente de correlación
Argentina	0,79
Bolivia	-0,32
Chile	0,14
Colombia	0,67
Ecuador	0,21
México	0,24
Perú	0,49
Venezuela, RB	0,60

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b) y fuentes oficiales.

Cuadro 9.4 Coeficiente de correlación entre el cambio en el nivel de sostenibilidad fiscal y el cambio en el nivel de gasto social para países seleccionados de América Latina (1990–2004)

Países	Coeficiente de correlación
Argentina	0,89
Bolivia	0,07
Chile	-0,15
Colombia	-0,07
Ecuador	0,64
México	-0,34
Perú	0,21
Venezuela, RB	0,49

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2007b) y fuentes oficiales.

16 Aun cuando no es el tema principal del presente libro, se puede afirmar que el factor clave para reducir esta volatilidad radica en alcanzar una posición fiscal estructural que se encuentre en una senda de sostenibilidad de mediano y largo plazo. Ver CAF (2004b) para un mayor detalle de este argumento. Sin embargo, como ejemplo se puede citar el caso de Chile y México. La deuda en ambos países ha alcanzado una calificación de grado de inversión, y existe evidencia que muestra que los países que logran este reconocimiento por parte de los mercados pueden acceder más fácil al financiamiento cuando el ciclo económico es adverso.

otro lado, se destaca que no necesariamente existe una contradicción entre las mejoras en la posición fiscal estructural de los países y el hecho de destinar mayores recursos fiscales al área social.

La distribución de cargas

Dado que uno de los principales retos de la región –desde el punto de vista de la política social– es el mantenimiento de la sostenibilidad fiscal, cabe preguntarse por la distribución de las cargas. En esta sección, se revisa la situación actual de dicha distribución. En particular, es importante analizarla desde dos perspectivas: la intrageneracional y la intergeneracional. La perspectiva intrageneracional permite ver la distribución de la contribución fiscal entre los habitantes actuales del país, por estrato de ingreso. Por su parte, la perspectiva intergeneracional, permite ver cómo se distribuyen las cargas fiscales de un país entre las distintas generaciones.

Intrageneracional

Como se mencionara en la introducción, América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo, lo cual podría ser atendido en el corto plazo a través de una política fiscal de carácter progresivo. En este contexto, Goñi *et al.* (2006) analizan el desempeño de los sistemas fiscales de América Latina desde el punto de vista redistributivo. El análisis se realiza utilizando primordialmente coeficientes de Gini como marco de comparación para los distintos países, así como su variación una vez que se controla por impuestos y transferencias[17].

Luego de analizar los coeficientes de Gini respectivos para varios países de América Latina, en contraste con algunas naciones de Europa, Goñi *et al.* (2006) encuentran que la distribución del ingreso en Europa antes de la intervención del Estado a través de impuestos y transferencias es similar a la de América Latina. Sin embargo, la distribución del ingreso luego de la intervención del Estado permite que los países de Europa tengan coeficientes de Gini considerablemente más bajos a los de la región.

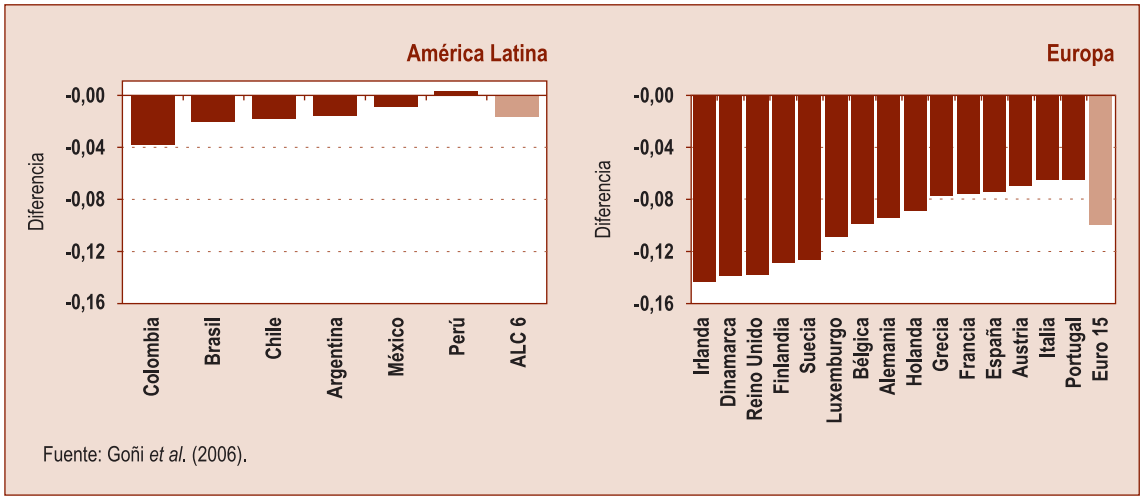
Esto lleva a la conclusión de que la mayor diferencia entre los niveles de desigualdad de ingresos disponibles se debe, principalmente, al impacto que tienen los impuestos y las transferencias: ambas reducen la desigualdad del ingreso considerablemente en Europa, y muy poco en América Latina. Esto se evidencia puesto que, antes de los ingresos, varios países de Europa presentan índices de Gini comparables con aquellos encontrados en América Latina.

El impacto del sistema de impuestos y beneficios es marcadamente diferente entre América Latina y Europa. En promedio, la contribución de las transferencias (ver Gráfico 9.5) en Europa para disminuir el coeficiente de Gini es de diez puntos porcentuales aproximadamente, mientras que en América Latina las transferencias públicas contribuyen muy poco a disminuir la desigualdad (con un promedio de uno y dos puntos porcentuales), aunque en algunos casos, como el de Perú, la distribución del ingreso es incluso más desigual después de las transferencias.

Al igual que las transferencias, los impuestos también contribuyen a reducir los niveles de desigualdad del ingreso, aunque ello ocurre más en Europa que en América Latina (ver Gráfico 9.6). El promedio de reducción del coeficiente de Gini de los impuestos directos para Europa es de alrededor de cinco puntos porcentuales, mientras que en el caso de América Latina, es de un punto porcentual. Como se observa, entonces, en Europa las transferencias tienen un peso mayor que los impuestos al momento de disminuir las desigualdades del ingreso disponible[18]. Esto destaca la importancia de la temática tratada en el resto del libro: si bien los impuestos juegan un papel importante para no generar desigualdades –al menos en el caso de los países

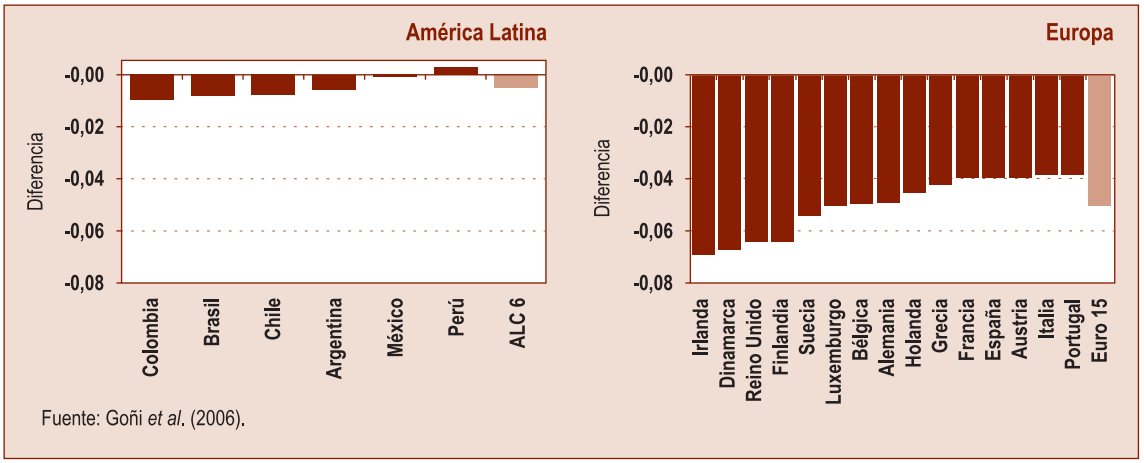
17 Existen pocos estudios que realizan este tipo de ejercicios para América Latina, sobre todo de una manera que sea comparable entre países. Por ejemplo, por el lado de los impuestos, Sabaini (2005) hace un estudio similar de los sistemas tributarios de diez países latinoamericanos, pero como bien lo aclara, las bases de datos para cada país no son completamente comparables. Sus resultados son similares a los de Goñi *et al.* (2006). Por el lado de las transferencias, Lindert *et al.* (2006) comparan ocho países latinoamericanos con resultados similares a este estudio. De Ferranti *et al.* (2003), aunque no hacen cálculos explícitos de coeficientes de Gini, también llegan a conclusiones similares.

18 La definición de ingreso disponible solo deduce los impuestos directos, los cuales tienden a ser más progresivos que cuando se evalúa toda la carga impositiva (directos e indirectos). Por lo tanto, las diferencias entre las distribuciones del ingreso disponible y del mercado tienden a sobreestimar el rol distributivo del Estado al ignorar el impacto regresivo de los impuestos indirectos.



Fuente: Goñi *et al.* (2006).

Gráfico 9.5
Diferencias entre el coeficiente Gini del ingreso bruto y del ingreso antes de los impuestos y las transferencias para América Latina y Europa



Fuente: Goñi *et al.* (2006).

Gráfico 9.6
Diferencias entre el coeficiente Gini del ingreso disponible y el ingreso bruto

europeos– la política, por el lado del gasto, es la que más contribuye a reducir dichas desigualdades.

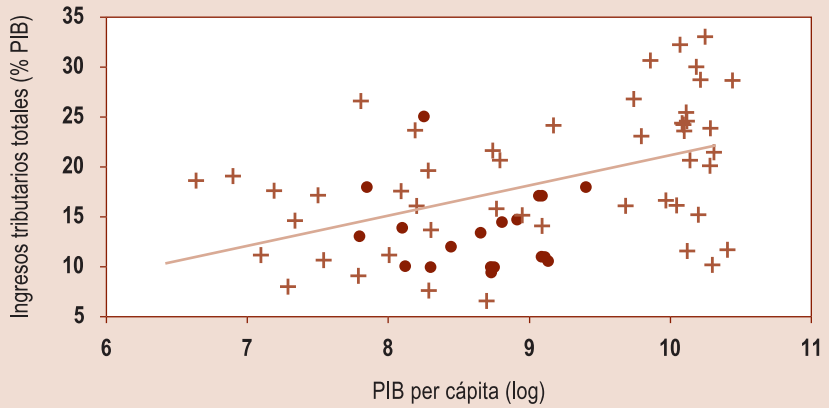
Para tratar de determinar por qué los impuestos y las transferencias tienen un mayor impacto en la disminución del nivel de la desigualdad del ingreso en Europa que en América Latina se analizaron varios determinantes. Primero, se examinó el nivel de recaudación en ambas regiones, puesto que una baja recaudación marca un límite en el nivel de gasto. Así, se pudo observar que si bien la recaudación impositiva ha aumentado en América Latina a lo largo del tiempo, la misma está por debajo de la norma internacional (ver Gráfico 9.7, p. 276).

Esta baja recaudación puede deberse a dos causas principales: bajas tasas de impuestos y estrechas bases impositivas. En cuanto a la primera causa, las tasas de impuestos sobre los ingresos son relativamente más bajas en América Latina que en Europa, y han venido disminuyendo a lo largo de los años (pasando de 49,5% en 1985 a 30% en 2004). Sin embargo, como se aprecia en el Cuadro 9.5 (ver p. 276), la principal diferencia se encuentra a nivel del impuesto personal; en los otros impuestos, las tasas son relativamente similares.

En cuanto a las estrechas bases impositivas y utilizando la productividad de los impuestos como una medida de la misma[19], se puede apreciar que la productividad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en América Latina es comparable con la de otras regiones en el mundo (ver Cuadro 9.6, p. 276). No obstante, en el caso de la productividad de los impuestos sobre los ingresos, los valores presentados para América Latina son más bajos que aquellos

19 La productividad de los impuestos es medida como los ingresos actuales como porcentaje del PIB relativo a las tasas nominales prevalecientes. Para mayor información, ver Goñi *et al.* (2006).

Gráfico 9.7
Ingresos tributarios del gobierno central *versus* el PIB per cápita[a/] para países seleccionados



[a/] Dólares constantes del año 2000.
Fuente: Goñi *et al.* (2006).

Cuadro 9.5 Tasas impositivas para regiones seleccionadas (%)

Región	Tasa impositiva (%)		
	Personal	Corporativa	Impuesto al valor agregado
África Subsahariana	38,0	36,0	17,5
América Latina y el Caribe	29,0	26,6	15,0
Asia del Este y el Pacífico	33,5	31,5	10,0
Asia del Sur	39,5	41,0	15,0
Medio Oriente y África del Norte	48,0	40,0	17,0
OCDE	45,0	35,0	17,3

Fuente: Goñi *et al.* (2006).

Cuadro 9.6 Recaudación y productividad de los impuestos para regiones seleccionadas

Región	Recaudación (% de los ingresos)		Productividad de los impuestos	
	Ingreso	IVA	Ingreso	IVA
África Subsahariana	23,00	33,10	0,11	0,33
América Latina y el Caribe	18,27	36,83	0,08	0,33
Asia del Este y el Pacífico	34,38	25,45	0,15	0,36
Asia del Sur	23,02	29,61	0,05	0,18
Medio Oriente y África del Norte	16,93	29,05	0,07	0,32
OCDE	25,87	25,96	0,15	0,34

Fuente: Goñi *et al.* (2006).

presentados para los países industrializados. Esto sugiere que el problema detrás de la baja recolección de impuestos (sobre los ingresos) se debe principalmente a estrechas bases impositivas y no a bajas tasas impositivas (Goñi *et al.*, 2006). Ahora bien, estas estrechas bases impositivas pueden tener su origen en la evasión fiscal. Asimismo, la informalidad juega un papel importante en la baja recaudación impositiva. Sin embargo, un impacto aun mayor es provocado por las concesiones impositivas (exenciones, deducciones y otras cláusulas de escape o *loopholes*)[20].

20 Tanzi (2000) hace un análisis detallado de la tributación en América Latina y presenta conclusiones similares a este estudio.

La gran proporción de impuestos indirectos en la región puede llevar a la conclusión de que su sistema impositivo tiende a ser regresivo. Para estudiar la efectiva regresividad o no de dichos impuestos, en el Gráfico 9.8 se presenta la proporción de los impuestos (tanto directos como indirectos) pagados por cada quintil de ingreso, así como la tasa impositiva efectiva (los impuestos pagados relativos al ingreso total) de cada quintil. En este gráfico se puede apreciar que los quintiles más altos tienden a pagar más impuestos en todos los casos (esto resulta lógico, puesto que los quintiles más altos representan entre el 55% y el 65% del ingreso).

Más indicativa aun de la carga impositiva es la tasa efectiva que pagan los diferentes quintiles sobre su ingreso disponible. En este sentido, los estratos más pobres tienden a enfrentar una carga impositiva más pesada en relación a sus ingresos, en comparación con aquellos ubicados en los quintiles más altos. La incidencia estimada también es diferente, mientras los impuestos a los ingresos son en general progresivos, los impuestos al valor agregado tienden a ser regresivos, al igual que el sistema impositivo en general, en la mayoría de los países.

Del análisis anterior, la conclusión principal a la que se puede llegar es que la gran diferencia entre América Latina y países más igualitarios de Europa Occidental se debe más al poder distributivo del Estado que a la desigualdad resultante de las fuerzas propias del mercado. Es decir, la desigualdad del ingreso después de los impuestos y las transferencias es mucho más alta en América Latina que en Europa Occidental, no así la desigualdad antes de los impuestos gubernamentales y las transferencias. Esto implica que la desigualdad existente en América Latina refleja el fallo de los sistemas fiscales de la región para desempeñar sus funciones distributivas. Sin embargo, al entrar en el detalle de las diferencias entre los sistemas fiscales, pareciera que el principal factor que explica dicha diferencia es la política por el lado del gasto.

En la región –como se ha mencionado a lo largo del libro– se presentan importantes fallas en materia del gasto social, las cuales están asociadas a los problemas de diseño e implementación que tienen las intervenciones de las políticas públicas en dicha materia. Adicionalmente, es importante mencionar que existen retos significativos en el aspecto impositivo, donde el principal problema pareciera originarse en una baja recaudación en la región, debido a una estrecha base impositiva.

Intergeneracional[21]

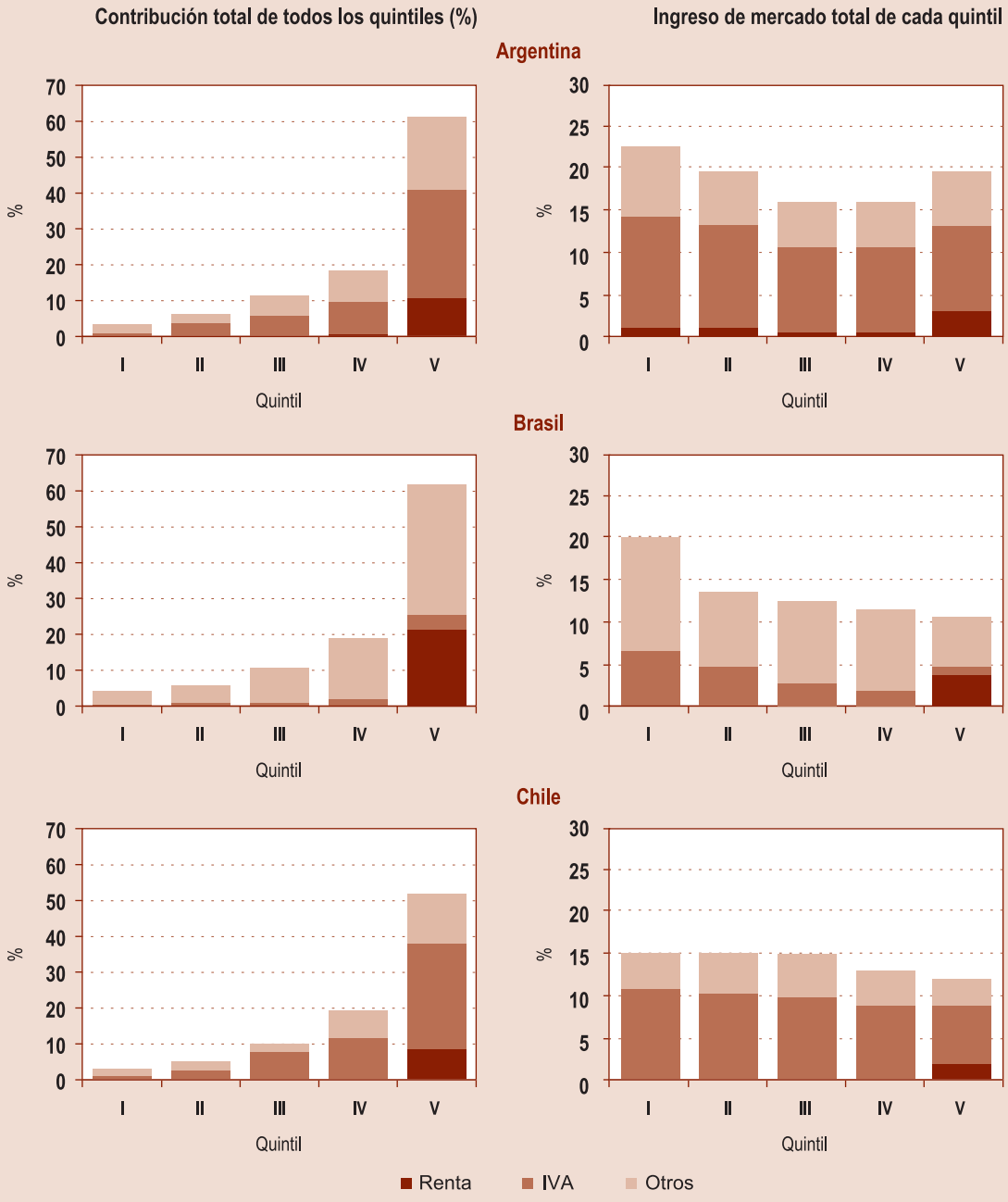
Además del papel que juega la política fiscal en la distribución de las cargas entre los habitantes de un país en un mismo momento del tiempo, también juega un rol en la distribución de dichas cargas entre las distintas generaciones de un país. En este capítulo se ha venido argumentando que los países de la región han experimentado un incremento importante del gasto social. Aunque en principio esto podría traducirse en un beneficio desde el punto de vista de las cargas fiscales –ya que se trata de transferencias en dinero o servicios (como educación o salud) que se proveen a la población, especialmente a los sectores más necesitados– la forma cómo se financian determinará su efecto neto.

El gasto del gobierno (neto de los activos financieros que posee) en el presente y en el futuro debe ser pagado por todos los individuos de un país, tanto los que componen las generaciones actuales como aquellos que formarán parte de las generaciones futuras. Asimismo, de acuerdo al grupo de edad al que pertenezca un individuo, este tiene una carga tributaria particular (p. e., en teoría, solo aquellas personas en edad de trabajar son las identificadas con el ingreso por Impuestos Sobre la Renta, ISLR). Por otro lado, como se argumentará posteriormente, diversos grupos de edad pueden ser más vulnerables en términos de pobreza.

En un momento determinado, la distribución de cargas tributarias –aunada a la distribución del gasto– determina la deuda (activo) que se acumula y que le queda a las generaciones futuras. Por lo tanto, es posible que una distribución de gastos muy favorable para un país hoy, esté siendo financiada a expensas de una mayor carga para las generaciones futuras. En este sentido, se realizó un ejercicio de contabilidad intergeneracional para algunos países de América Latina con la finalidad de comparar cómo cambiaron los perfiles intergeneracionales con los cambios de la política fiscal en los últimos 15 años.

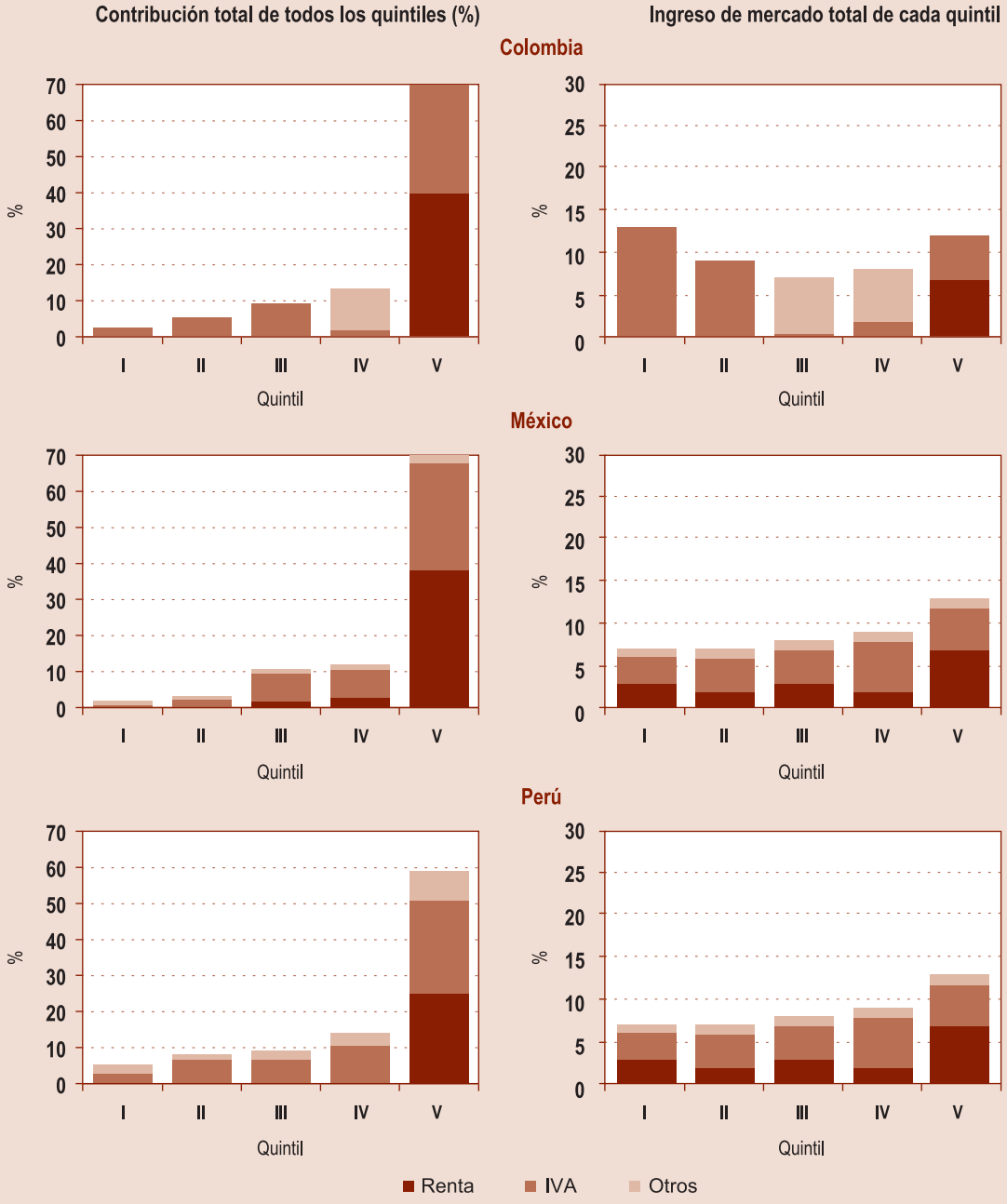
21 Los resultados y análisis de esta sección están basados en el estudio de Manzano y Sierraalta (2007) elaborado para este libro.

Gráfico 9.8
Estructura de impuestos por quintil de ingreso para países seleccionados de América Latina



Continúa

Continuación



Nota: Los paneles de la izquierda están expresados como porcentaje de la contribución total de todos los quintiles. Los paneles de la derecha están expresados como porcentaje del total del ingreso (antes de impuestos y transferencias) de cada quintil.

Fuente: Goñi *et al*. (2006).

La contabilidad intergeneracional se basa en la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno. El gasto del gobierno se divide en dos categorías: i) una que incluye aquellos gastos que pueden considerarse transferencias, como el gasto del gobierno en la provisión de bienes y servicios que los privados podrían proveerse por su cuenta; y ii) aquella que incluye el gasto en bienes públicos y gastos administrativos[22].

Para el análisis de la política social, este tipo de ejercicio es útil porque la mayor parte del gasto social se ubica en la primera categoría del gasto, es decir, se trata de un gasto que puede considerarse transferencia en su totalidad. Por lo tanto, si el gobierno aumenta el gasto social, aumentan las transferencias. Más aún, este tipo de ejercicio se hace tomando en cuenta el detalle del gasto social y sus destinatarios por edades. De esta manera, el gasto en educación se divide, por ejemplo, según el nivel de educación (primaria, secundaria y terciaria) y las poblaciones en los grupos de edades correspondientes.

A continuación, en el Recuadro 9.3 se explican los detalles del ejercicio intergeneracional realizado para esta sección.

Recuadro 9.3 La contabilidad intergeneracional

A efectos de este capítulo, se realizó un ejercicio de contabilidad intergeneracional para algunos países de América Latina. Los datos para su realización se obtuvieron de los organismos oficiales correspondientes a cada país, así como de instituciones como CEPAL, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El ejercicio se realizó para siete países de la región: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Como primer paso, se obtuvo el balance fiscal de todos los países[1], el cual se dividió en ocho categorías: ingresos por Impuestos Sobre la Renta (ISLR), otros impuestos, otros ingresos de origen distinto al tributario, las transferencias realizadas por el gobierno en educación, salud, vivienda y seguridad social y por último, los gastos netos del gobierno (no incluyen pago de intereses por concepto de deuda)[2].

Para determinar las cargas que corresponden a cada grupo de edad se realizó una distribución de las transferencias realizadas por el gobierno (a saber, gastos en educación, salud, entre otros) de acuerdo a los grupos de edad y una distribución de los ingresos del mismo, también por grupos de edad. Se procedió entonces a realizar una proyección a 100 años de los balances fiscales de los gobiernos para así medir la distribución en las cargas de todos los individuos.

El Gráfico 1 muestra la situación a principios de la década de los noventa para los países del estudio. En el eje horizontal se muestran todas las generaciones vivas en 1990 y su edad en ese año. En el eje vertical se muestra cuál sería el valor presente de sus cargas fiscales en lo que les queda de vida[3]. Si es positivo, implica que tendrán que hacer pagos netos y si es negativo, recibirán transferencias netas. Es importante destacar que de entrada se esperan diferencias entre generaciones dado que el tiempo en su ciclo de vida es distinto. Por ejemplo, en varios países las personas en edad de jubilación tienen cuentas negativas, porque ya no pagan impuestos y probablemente recibirán jubilación.

Tradicionalmente, la comparación se realiza entre las generaciones nacidas en la fecha de corte y las generaciones futuras. Los resultados muestran por un lado a Bolivia, Chile, Colombia y en cierta medida, Perú, donde las generaciones que recién nacieron en 1990 presentaban una carga fiscal positiva, mientras que las generaciones que estaban por nacer tenían una transferencia neta (o una carga) menor. Esto implica que en dichos países, el resultado fiscal se

1 El balance se obtuvo para distintos niveles de gobiernos de acuerdo al país. Los datos de Argentina, Chile, Colombia, Perú y de la República Bolivariana de Venezuela corresponden a los respectivos gobiernos centrales. Los datos de Bolivia corresponden al sector público no financiero; los de Colombia, al gobierno nacional central; y los de México, al gobierno federal.
2 Cuando se trabaja con países que poseen algún tipo de materia prima, la división de los ingresos incluye todos aquellos que sean por un concepto distinto al de la materia prima y los ingresos generados por estos rubros, se le restan a los gastos totales.
3 El valor presente de las cargas fiscales para todos los países está expresado en dólares constantes de 2000.

Continúa

22 Como se explica en el Recuadro 9.3, para muchos países de la región existe un elemento adicional: los ingresos derivados de la explotación de productos primarios. Lo que ocurre en estos casos es que reduce el gasto administrativo neto que se paga o con impuestos hoy o con deuda a las generaciones futuras.

Continuación

podría estar materializando en la acumulación de activos que serán de beneficio para las generaciones futuras.

Por otro lado, se encuentra Argentina, México y la República Bolivariana de Venezuela, donde las generaciones recién nacidas recibían unas transferencias netas del Estado durante su vida, mientras que las generaciones que estaban por nacer quedaban con una carga fiscal importante. Esto podía deberse a que la política fiscal en 1990 presentaba retos en términos de su sostenibilidad y se estaban acumulando deudas que en teoría deberían pagar las generaciones futuras.

Fuente: elaboración propia con base en Manzano y Sierraalta (2007).

Gráfico 1

Distribución intergeneracional de las cargas fiscales para países seleccionados

Fuente: elaboración propia con base en Manzano y Sierraalta (2007).

El Gráfico 9.9 muestra los cambios en el perfil generacional, es decir, el perfil de distribución de las cargas tributarias de acuerdo a la edad del individuo. Como se viera anteriormente, algunos países han hecho esfuerzos para mejorar su posición fiscal estructural y esto ha implicado una mayor carga tributaria para las generaciones presentes en beneficio de las generaciones futuras. Este es el caso de Bolivia, Chile y Perú. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, se observa un aumento de las cargas fiscales a las personas más jóvenes, nacidas en el año 2000, con respecto a aquellas nacidas en 1990 (se obtiene una diferencia positiva del perfil intergeneracional del año 2000 con respecto al de 1990).

Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela, en comparación con 1990, la posición fiscal estructural parecería haber mejorado y por lo tanto, los cambios de las cargas son similares a los de Bolivia y Perú. Por el contrario, en los casos de Argentina, Colombia y México, la historia parece ser distinta. En estos países ha ocurrido un aumento en las cargas a las generaciones futuras, en beneficio de las generaciones presentes.

Resulta también relevante la comparación entre las edades de las generaciones vivas hoy. Tal como se puede apreciar en el caso de Argentina, Bolivia, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, la mayor carga se dirige hacia las generaciones jóvenes en edad de trabajar y la menor carga a los niños y a las personas en la vejez. De hecho, en todos los casos, el cambio ha sido a favor del último grupo, que cuenta con una menor carga fiscal; y en el caso de Colombia, el primer grupo también se ve favorecido. Dado que los niños y las personas mayores, por su menor capacidad de generar ingresos, tienden a concentrar una parte importante de la pobreza, una distribución de las cargas puede ser complementaria a la política social.

En el caso de México, hay una transferencia de las generaciones futuras a las actuales. Estas benefician en mayor medida a las personas mayores, a partir de los 55 años y de hecho, el pico de transferencias es en el grupo de 70 años, a partir del cual estas tienden a caer.

Finalmente, en Chile y Perú se hace una transferencia de las generaciones actuales a las futuras, y destaca el hecho de que los grupos con mayor incidencia de pago son grupos relativamente jóvenes. En el caso de Chile, el grupo con mayor incidencia fiscal es el que tenía 20 años en 1990 y en Perú, el que nació en ese año.

Estos resultados muestran la necesidad de manejar la política social en un contexto de integralidad con la política fiscal. En el caso del primer grupo de países, ha existido un aumento importante de los impuestos al ingreso como método de financiamiento[23]. Este impuesto es pagado mayormente por la población en edad de trabajar. En algunos casos, estos resultados se ven afectados por la composición del aumento del gasto social, el cual se ha dado básicamente en educación, que beneficia, sobre todo, a los más jóvenes[24].

En Chile y Perú, el financiamiento se ha dado principalmente por impuestos al consumo, los cuales son pagados por todos los grupos etarios[25]. Adicionalmente, el gasto que mayor aumento ha registrado es en salud o en seguridad social[26]. Esto conlleva a que los más jóvenes sean los menos beneficiados. Ciertamente, sobre este último componente, destaca el hecho de que en Argentina, Bolivia, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela este ha sido el rubro de gasto social que aumentó en mayor medida su participación en el presupuesto[27], lo cual explica por qué los grupos en edad de retiro son los que más se benefician.

23 En estos países la carga total tributaria aumentó en 3,5% del PIB en promedio para el período 1990-2005. Más de la mitad del aumento ocurrió entre 1990 y 1995 (es decir, temprano en el período) y de ese aumento inicial, casi el 100% se derivó de impuestos al ingreso. Por lo tanto, las personas en edad de trabajar en 1990 fueron las que pagaron la mayoría de los impuestos.

24 Mientras que para este grupo de países el gasto total como fracción del PIB no ha variado, en educación se aumentó el gasto más de un punto porcentual del PIB, en promedio.

25 En el período 1990-2005, en Chile, los ingresos tributarios crecieron en 3,02% del PIB, y el 1,26% fue derivado de impuestos a las transacciones de bienes y servicios. En el caso de Perú, el aumento de los ingresos tributarios fue de 3,97% del PIB donde los ingresos derivados de impuestos a las transacciones de bienes y servicios crecieron en 5,04% del PIB.

26 En Perú se gasta hoy en día casi un punto y medio porcentual del PIB más en seguridad social que a principios de los noventa, en salud se gasta 0,6 puntos porcentuales más, mientras que en educación apenas se gasta 0,08 puntos porcentuales adicionales.

27 Para estos países el aumento promedio fue de dos puntos porcentuales adicionales del PIB.

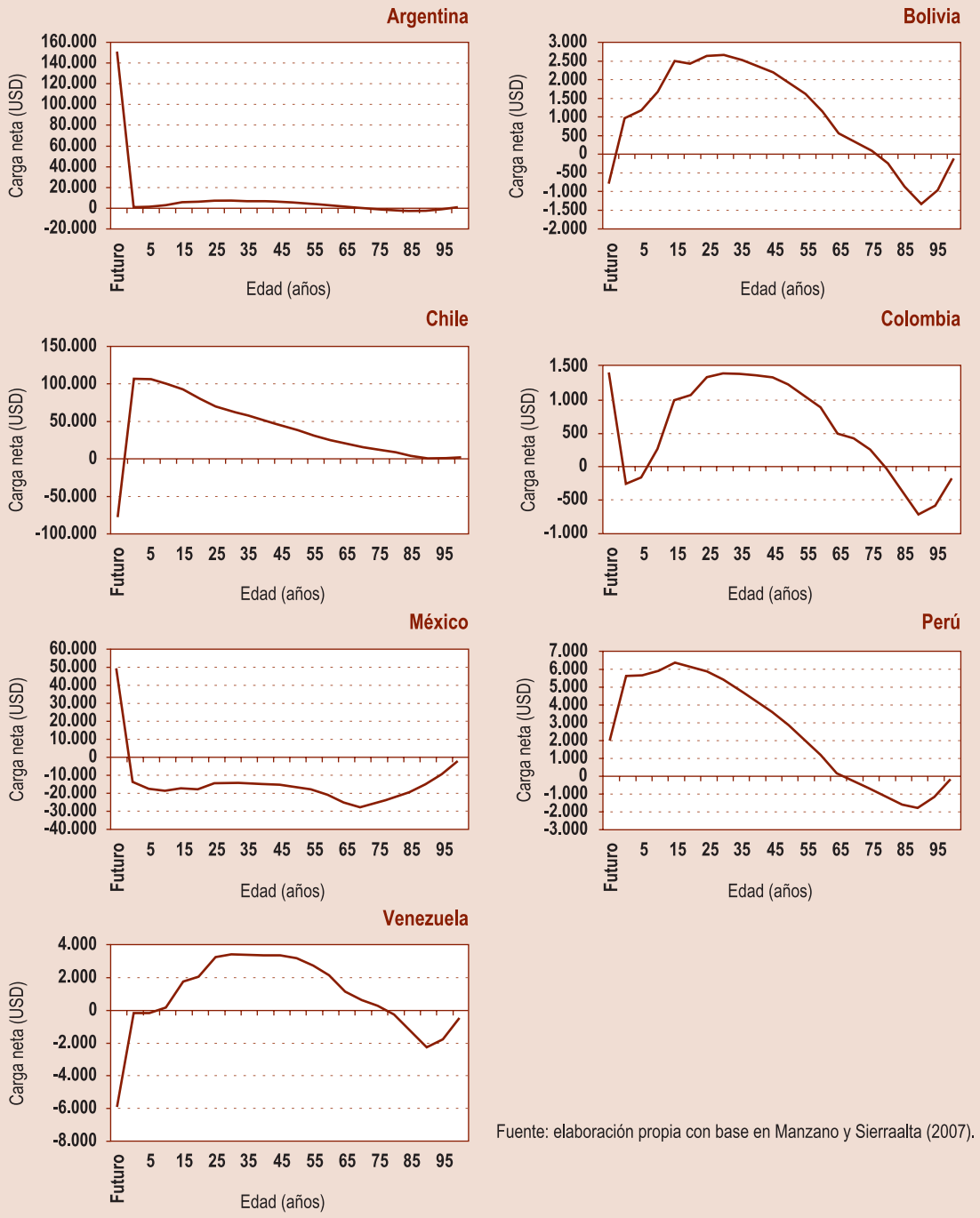


Gráfico 9.9
Cambios en las cargas intergeneracionales para países seleccionados de América Latina (perfil intergeneracional de 1990 *versus* perfil intergeneracional de 2000)

Fuente: elaboración propia con base en Manzano y Sierraalta (2007).

Distribución subnacional del gasto[28]

El pago de impuestos al gobierno central y las transferencias recibidas de este por los distintos gobiernos subnacionales que lo conforman responden a tres funciones u objetivos distintos, a saber, igualación entre regiones, política contracíclica y aseguramiento (Eichengreen, 1993).

La primera función se refiere al hecho de que en la mayoría de los países el diseño de los esquemas de impuestos y transferencias implica que las regiones con menor nivel de ingreso reciben sistemáticamente transferencias netas del resto de las regiones. Esta pareciera ser la característica más común a los esquemas de descentralización en la región. Sin embargo, la forma en que se distribuyen los recursos no necesariamente implica una reducción de las asimetrías al interior de los países tal como se discutirá más adelante.

La segunda se refiere a la función estabilizadora de la política fiscal ante movimientos cíclicos de la economía. En este marco, es importante destacar que dicha función se ve seriamente menoscabada por el hecho de que la mayoría de los recursos que reciben las regiones son producto de transferencias por parte del gobierno central a través de preasignaciones de ingresos fiscales altamente procíclicos.

Finalmente, la tercera función implica que las transferencias netas del gobierno central deberían aumentar cuando una región experimenta un *shock* que no afecte al resto de las regiones. A este respecto, existe evidencia, principalmente en el caso de Estados Unidos, que trata de responder hasta qué punto el presupuesto federal compensa a los estados de la unión que sufren una perturbación en su producto interno bruto o renta disponible per cápita. Los principales resultados apuntan hacia un papel positivo del sistema de federalismo fiscal de este país en el aseguramiento de los diversos estados, con un impacto entre 10% y 40%, dependiendo de la metodología utilizada (Bajo y Vergara, 1999)[29].

Sin embargo, muchos de los beneficios provenientes de la descentralización pueden ser contrarrestados por efectos cíclicos presentes en la distribución de recursos hacia los gobiernos subnacionales. La presencia de reglas de distribución automáticas y provenientes de bases tributarias o no tributarias cíclicas puede condicionar el papel contracíclico del gasto público local. El hecho de que en Argentina los impuestos recaudados por el gobierno central sean más elásticos, respecto al ingreso, que los impuestos recaudados por los gobiernos provinciales, aunado a que muchas de las transferencias de recursos hacia las provincias son automáticas, conlleva a que el gasto regional presente un alto componente procíclico (Braun y di Gresia, 2003).

En el Recuadro 9.4 se presenta un breve análisis de las características cíclicas del gasto de los gobiernos provinciales en Argentina, donde se evidencia una conducta procíclica en el gasto, especialmente en los gastos corrientes.

El financiamiento de los gastos de los gobiernos subnacionales es otro punto importante. Existe una discusión en la literatura referente a si el financiamiento del gasto debe estar de alguna manera atado al esfuerzo que en materia de recaudación realizan los gobiernos subnacionales o si, por el contrario, debe ser independiente de este. Cuando se realiza la adjudicación de recursos a los gobiernos subnacionales, aun cuando estos no hayan hecho ningún esfuerzo recaudatorio, suele producirse una especie de "exageración" en el nivel de la descentralización (Díaz, 2004). En cambio, en aquellos casos donde la participación en el ingreso está vinculada con el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales, el efecto redistributivo (para cerrar las brechas interregionales) tiende a ser menor. Este tipo de efectos puede ser reducido en los casos en que se adjudiquen recursos condicionados a áreas específicas (tales como educación, salud, infraestructura) o estructurados para atacar el problema de la desigualdad o la pobreza, casos en los cuales la redistribución suele ser mayor.

28 Los resultados y análisis de esta sección están basados en el estudio de Ortega y Pineda (2007) realizado para esta publicación.
29 Entre las contribuciones empíricas más importantes en este aspecto destacan las de Sala-i-Martin y Sachs (1992), Von Hagen (1992), Pisani-Ferry *et al.* (1993), y Bayoumi y Masson (1995).

Recuadro 9.4 La prociclicidad del gasto público provincial en Argentina

Mucho se ha discutido sobre las razones por las cuales se considera como deseable que el gasto público tenga un carácter más contracíclico. Sin embargo, además de los problemas discutidos anteriormente, se unen las consideraciones en torno a las características cíclicas que el gasto puede tener a nivel de las regiones al interior de un país. En este sentido, el Cuadro 1 presenta las diferencias entre las provincias argentinas en cuanto a la amplitud del ciclo del gasto público, medido como la desviación estándar con respecto a la tendencia con datos de los años 1959–2001.

Como se puede observar en el Cuadro 1, existe un comportamiento relativamente heterogéneo en cuanto a la volatilidad del ciclo del gasto público entre las distintas provincias argentinas, donde provincias como Tierra de Fuego, La Rioja y Mendoza presentan una mayor volatilidad en el ciclo del gasto público provincial, mientras que provincias como Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe cuentan con una menor volatilidad en su ciclo. Adicionalmente, es importante señalar que se realizó un análisis de similitud de varianzas en donde no encontró elementos estadísticamente significativos que indicaran que las varianzas entre provincias eran iguales (Porto, 2004).

En este mismo trabajo se realizó un estudio más detallado de la similitud del ciclo entre provincias (establecimiento de una medida del grado de movimiento entre las diversas provincias). Para conocer si los años de expansión y contracción del ciclo coinciden entre provincias, se calculó el índice de Herfindahl y Hirschman (IHH) que mide el grado de concentración de las provincias en alguno de los dos signos del ciclo (signo positivo en caso de una expansión y signo negativo en caso de una contracción). Un valor cercano a la unidad indica una alta concentración de las provincias en alguno de los dos signos, mientras que valores cercanos a cero indican dispersión entre provincias en cuanto al signo del ciclo.

El Gráfico 1 muestra que no existe una tendencia clara en cuanto a la concentración de las provincias hacia un determinado signo del ciclo. Porto (2004) señala que para los años 1961, 1966, 1980, 1986, 1994 y 1999 el IHH entre provincias toma valores superiores a 0,75 debido a la concentración de provincias en la etapa positiva del ciclo. Análogamente, para los años 1972, 1989 y 1991 el IHH también toma valores superiores a 0,75 pero esta vez debido a la concentración de provincias en la etapa negativa del ciclo.

Ahora bien, cuando se realiza una descomposición del gasto (gasto corriente, gasto personal, gasto en bienes y servicios, gasto de capital, entre otros), los resultados que se muestran en el Cuadro 2 indican que los gastos corrientes presentan un mayor comportamiento procíclico (48,84% del tiempo tienen un IHH superior a 0,75), en especial los gastos en personal. Mientras que las provincias de baja densidad tienden a presentar un menor comportamiento procíclico en la mayoría de los gastos.

En resumen, los resultados del trabajo de Porto (2004), para el caso de Argentina, muestran que las provincias tienen (aunque de una manera heterogénea) una conducta procíclica en su gasto, especialmente en los gastos corrientes, donde destacan los gastos de personal.

Fuente: elaboración propia con base en Porto (2004).

Cuadro 1 Desviación estándar del ciclo para provincias de Argentina

Provincias	Desviación estándar
Buenos Aires	0,12
Catamarca	0,17
Córdoba	0,14
Corrientes	0,13
Chaco	0,15
Chubut	0,15
Entre ríos	0,14
Formosa	0,15
Jujuy	0,17
La Pampa	0,16
La Rioja	0,19
Mendoza	0,18
Misiones	0,16
Neuquén	0,15
Río Negro	0,16
Salta	0,16
San Juan	0,16
San Luis	0,17
Santa Cruz	0,15
Santa Fe	0,13
Santiago del Estero	0,15
Tierra de Fuego	0,22
Tucumán	0,15
Total	0,11

Fuente: Porto (2004).

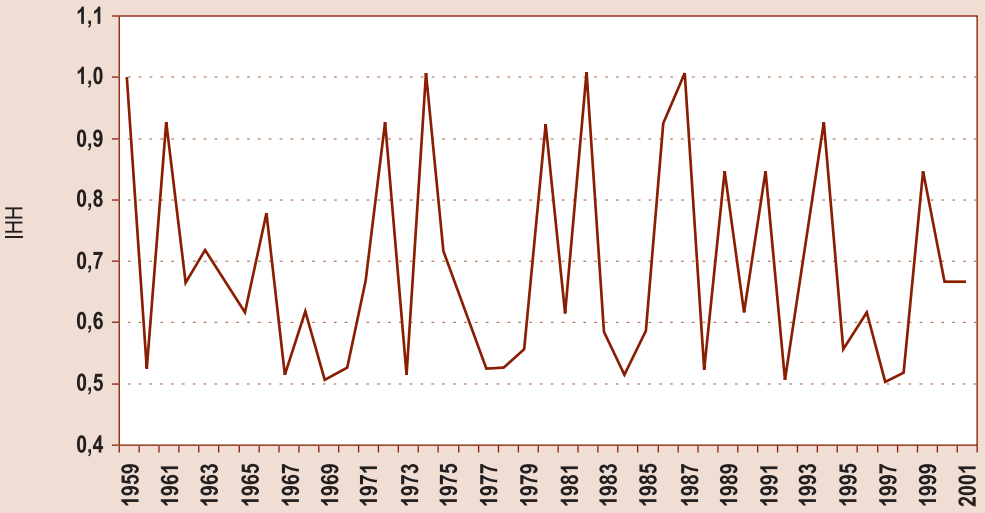
Continúa

Continuación

Recuadro 9.4 La prociclicidad del gasto público provincial en Argentina

Gráfico 1

Índice de Herfindahl y Hirschman (IHH) para provincias de Argentina (1959–2001)



Fuente: Porto (2004).

Cuadro 2 Porcentaje de años con Índice de Herfindahl y Hirschman (IHH) mayor a 0,75

Tipo de gasto	Tipo de provincias				Total provincias
	Avanzadas	Intermedias	Rezagadas	Baja densidad	
Gasto público provincial per cápita	53,49	48,84	46,51	20,93	30,23
Gasto corriente per cápita	48,84	58,14	58,14	41,86	48,84
Personal	58,14	55,81	65,12	39,53	58,14
Bienes y servicios	30,23	23,26	25,58	11,63	16,28
Intereses	18,60	9,30	37,21	30,23	18,60
Transferencias	32,56	20,93	32,56	20,93	13,95
Gasto de capital per cápita	48,84	25,58	41,86	13,95	18,60
Formación de capital real	55,81	16,28	32,56	13,95	20,93
Formación de capital financiero	16,28	18,60	32,56	25,58	16,28

Fuente: Porto (2004).

En este contexto, el Recuadro 9.5 muestra la gran heterogeneidad que existe en los niveles de recaudación total, así como el hecho de que los gobiernos subnacionales de la región cuentan con una escasa participación en la recaudación fiscal.

A continuación, se estudia con mayor detenimiento la evolución de las asignaciones presupuestarias entre las diversas regiones de un país, para una muestra de países en los que se cuenta con mayor disponibilidad de datos.

Recuadro 9.5 Participación fiscal de los gobiernos subnacionales

Las posibilidades de desarrollo en materia de política social están muy limitadas a la disponibilidad de recursos, tanto los provenientes del esfuerzo regional como los sujetos a una coparticipación a nivel nacional. En el Cuadro 1 se muestra la participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación fiscal total de una muestra de países de la región. De hecho, Brasil es el único país de la región (y en una menor medida, Argentina y Colombia) donde los gobiernos subnacionales tienen una participación relativamente significativa en la recaudación fiscal.

Por otro lado, Amieva-Huerta (2003) calcula un índice de descentralización fiscal en varios países del mundo en donde se pondera la participación de los gastos y de los ingresos locales dentro del gasto total. Se puede observar en el Cuadro 2 que los países de América Latina poseen un bajo nivel relativo de participación por parte de los gobiernos subnacionales en la política fiscal, en comparación con los países de mayor desarrollo. Países como Argentina, Colombia y Brasil muestran los mejores índices para los países de América Latina, mientras que entre los países más rezagados de la muestra se encuentran Chile y México.

Fuente: elaboración propia con base en Amieva–Huerta (2003) y Wiesner (2002).

Cuadro 1 Participación de los impuestos en los distintos niveles de gobierno en países seleccionados de América Latina (%)

Países	% del PIB			% del total		
Argentina	1993	1995	1997	1993	1995	1997
a. Nacional	18,26	17,15	17,13	82,81	77,78	82,36
b. Provincial	3,72	3,55	3,72	16,87	16,10	17,88
c. Municipal	0,07	0,10	0,07	0,32	0,45	0,34
d. Total subnacional (b+c)	9,79	3,65	3,79	17,19	16,55	18,22
Total ingresos tributarios (a+d)	22,05	20,80	20,92	100,00	94,33	100,58
Bolivia	1990	1995	2000	1990	1995	2000
a. Nacional	–	16,80	17,40	–	96,00	99,43
b. Departamental	–	–	–	–	–	–
c. Provincial	–	0,70	1,10	–	4,00	6,29
d. Total subnacional (b+c)	–	0,70	1,10	–	4,00	6,29
Total ingresos tributarios (a+d)	–	17,50	18,50	–	100,00	105,71
Brasil[a/]	1991	1995	2000	1991	1995	2000
a. Nacional	16,12	20,01	22,97	65,48	67,24	69,23
b. Estatal	7,32	8,32	8,69	29,73	27,96	26,19
c. Municipal	1,18	1,43	1,52	4,79	4,81	4,58
d. Total subnacional (b+c)	8,50	9,75	10,21	34,52	32,76	30,77
Total ingresos tributarios (a+d)	24,62	29,76	33,18	100,00	100,00	100,00
Colombia	1990	1995	2000	1990	1995	2000
a. Nacional	8,80	9,70	11,60	83,02	80,83	81,12
b. Departamental	1,00	0,80	1,00	9,43	6,67	6,99
c. Municipal	0,80	1,50	1,70	7,55	12,50	11,89
d. Total subnacional (b+c)	1,80	2,30	2,70	16,98	19,17	18,88
Total ingresos tributarios (a+d)	10,60	12,00	14,30	100,00	100,00	100,00
Chile	1990	1995	2000	1990	1995	2000
a. Nacional	14,50	17,00	17,50	92,95	92,39	91,62
b. Regional	–	–	–	–	–	–
c. Municipal	1,10	1,40	1,60	7,05	7,61	8,38
d. Total subnacional (b+c)	1,10	1,40	1,60	7,05	7,61	8,38
Total ingresos tributarios (a+d)	15,60	18,40	19,10	100,00	100,00	100,00

[a/] Incluye el presupuesto de la seguridad social.

Fuente: Wiesner (2002).

Continúa

Continuación

Recuadro 9.5 Participación fiscal de los gobiernos subnacionales

Cuadro 1 Participación de los impuestos en los distintos niveles de gobierno en países seleccionados de América Latina (%)

Países	% del PIB			% del total		
Ecuador	1990	1995	2000	1990	1995	2000
a. Nacional	8,30	9,30	13,80	96,51	95,88	97,18
b. Provincial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c. Municipal	0,30	0,40	0,40	3,49	4,12	2,82
d. Total subnacional (b+c)	0,30	0,40	0,40	3,49	4,12	2,82
Total ingresos tributarios (a+d)	8,60	9,70	14,20	100,00	100,00	100,00
México	1990	1995	1998	1990	1995	1998
a. Nacional	11,10	9,30	10,50	96,27	94,51	95,19
b. Estatal	0,26	0,35	0,39	2,25	3,56	3,54
c. Municipal	0,17	0,19	0,14	1,47	1,93	1,27
d. Total subnacional (b+c)	0,43	0,54	0,53	3,73	5,49	4,81
Total ingresos tributarios (a+d)	11,53	9,84	11,03	100,00	100,00	100,00

[a/] Incluye el presupuesto de la seguridad social.

Fuente: Wiesner (2002).

Cuadro 2 Índice de descentralización fiscal para países seleccionados

País	Participación en el gasto (1)	Participación en la recaudación (2)	Primer índice corresp. fiscal (3) = [(1)*(2)] /100	Número de orden (4)
Canadá	58,70	49,20	28,88	1
Suiza	52,50	39,50	20,74	2
Dinamarca	55,10	28,20	15,54	3
EEUU	39,70	33,40	13,26	4
Suecia	40,20	32,60	13,11	5
Finlandia	45,30	25,30	11,46	6
India	39,10	27,60	10,79	7
Brasil	34,20	28,50	9,75	8
Alemania	41,30	22,30	9,21	9
Australia	47,10	18,90	8,90	10
Argentina	45,00	18,40	8,28	11
Austria	29,60	24,20	7,16	12
Noruega	33,60	19,10	6,42	13
Colombia	32,60	19,60	6,39	14
Polonia	28,90	19,10	5,52	15
Rumania	23,00	19,80	4,55	16
Reino Unido	29,10	10,70	3,11	17
España	21,20	12,30	2,61	18
Hungría	22,20	8,80	1,95	19
Francia	17,80	9,20	1,64	20
México	9,90	15,40	1,52	21
Luxemburgo	18,70	6,20	1,16	22
Zimbabwe	24,20	3,70	0,90	23
Nueva Zelanda	13,10	6,50	0,85	24
Bélgica	14,10	5,00	0,71	25
Tailandia	7,70	5,00	0,39	26
Holanda	29,90	0,80	0,24	27
Chile	6,20	3,50	0,22	28
Kenya	5,70	3,60	0,21	29
Paraguay	4,90	2,40	0,12	30

Fuente: Amieva-Huerta (2003).

Asimetrías en los gastos regionales

Como se puede apreciar en el Cuadro 9.7, la media del gasto real per cápita para los gobiernos subnacionales ha experimentado, durante los períodos estudiados, un alza en todos los países analizados (de 33,2%; 243,8%; 21,8%; 482,2% y 3,1%; para Argentina, Colombia, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, respectivamente)[30]. En este sentido, es importante mencionar que las diferencias observadas en la evolución de dichas medias son estadísticamente significativas.

Por el lado de la asignación de recursos entre los distintos gobiernos subnacionales, parece haber una reducción de sus disparidades para los casos de Argentina, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, mientras que ha habido un aumento de estas en México y, especialmente, en Perú, lo cual se refleja en la evolución de la dispersión de los gastos por gobierno subnacional con respecto a la media (medida por el coeficiente de variación) en la diferencia existente entre la región con mayor gasto con respecto a la que menos gasto tiene (medida por el ratio Máximo/Mínimo), así como en el índice de desigualdad en la distribución de Theil ponderado por población[31].

Estos resultados coinciden, para todos los indicadores, para los casos de Perú (país que más ha aumentado la desigualdad en la asignación del gasto); y Argentina y Colombia (países que más experimentaron una reducción de las disparidades en la asignación del gasto); mientras que en el caso de México, los indicadores de dispersión muestran un aumento leve, aunque la diferencia entre el mínimo y el máximo muestra una ligera reducción (-12,85%). Finalmente, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, todos los indicadores muestran una reducción en la dispersión menos el índice de Theil, el cual muestra un ligero incremento en las disparidades regionales de la asignación del gasto (1,33%).

Ahora bien, del análisis anterior surge la siguiente pregunta: ¿qué porción de la reducción en las asimetrías en la asignación del gasto real per cápita, entre los gobiernos subnacionales, se debe principalmente a cambios en el gasto real o a cambios poblacionales en cada una de las regiones? Una forma de explorar la importancia de las variaciones en el gasto real y en la población regional es usar la descomposición de los cambios del índice de Theil de desigualdad. En dicha descomposición, se puede capturar, por un lado, la influencia de los cambios

Cuadro 9.7 Indicadores de disparidad del gasto público per cápita por gobierno subnacional para países seleccionados de América Latina (dólares de 2000)

Países	Años	Media	Coeficiente de variación	Máximo / Mínimo	Índice de Theil
Argentina	1990	1.095,98	0,7383	10,11	0,0884
	2000	1.460,29	0,6012	5,11	0,0469
Colombia	1993	61,66	1,5552	109,54	0,3341
	2005	211,96	1,0030	23,93	0,1715
México	1999	210,37	0,2434	2,80	0,0299
	2004	256,16	0,2462	2,44	0,0364
Perú	2000	20,10	0,6701	9,67	0,2065
	2007	117,03	1,3895	79,28	0,5154
Venezuela, RB	1990	931,83	0,7201	6,87	0,0325
	2001	961,10	0,4346	4,15	0,0330

Fuente: cálculos propios con base en Porto (2004), Escobar y Villalobos (2005), Pineda (2005), Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México y Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

30 Los datos referentes a gastos por gobierno subnacional son gastos totales para Argentina, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela. Mientras que para el caso de México se refieren a la agregación de algunos de los principales fondos de aportaciones federales para Entidades Federativas pertenecientes al Ramo 33 (FAETA, FASP, FAFM, FAIS, FASSA y FAEB) y los fondos destinados al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Progresa). En el caso de Perú, la información de gasto se refiere al total de las transferencias que se realizan a los gobiernos subnacionales, provenientes de los impuestos al ingreso, regalías (mineras o no mineras), fondos de la privatización o concesiones, entre otros.

31 El índice de Theil ponderado por población tiene un límite inferior a cero, lo que representa igualdad perfecta. Sin embargo, su límite superior no está definido homogéneamente, valores cerca de uno pueden ser percibidos como un indicio de niveles muy altos de desigualdad.

en el gasto real, dejando a la población por región constante. Por el otro, se puede capturar la influencia de los cambios poblacionales en las regiones, dejando constantes los gastos regionales en el tiempo.

Dicha descomposición se presenta en el Cuadro 9.8. Como puede observarse, las variaciones del índice de Theil son explicadas principalmente por los cambios en las asignaciones del gasto real entre los diversos gobiernos subnacionales (donde las variaciones en el gasto explican el 88,46%, 104,14%; 67,23% y 96,19% de las variaciones en Argentina, Colombia, México y Perú, respectivamente)[32].

Estos resultados indican que las disparidades en la asignación de los recursos se deben más a la forma en que se decide su asignación que a los movimientos migratorios que ocurren al interior de los países. Por lo tanto, para lograr mejoras en la capacidad redistributiva de la asignación de recursos entre los diversos gobiernos regionales, los países deben vigilar que las reglas de asignación no tengan componentes que exacerben las brechas regionales. Este, precisamente, es el caso de Perú, cuya disparidad en la distribución de gasto a nivel subnacional se incrementó considerablemente, siendo un país donde parte importante de la asignación de los recursos depende de materias primas de exportación.

Finalmente, es importante destacar que los resultados presentados en los casos anteriormente estudiados no necesariamente son ciertos para todos los tipos de gasto que realizan los gobiernos subnacionales. El Recuadro 9.6 presenta, para Argentina y México, la misma descomposición de los cambios en las disparidades en la distribución del gasto real per cápita, medida por el índice de Theil, pero por tipo de gasto.

De los resultados de esta sección se desprende que el tener una asignación descentralizada de los recursos no necesariamente implica que los países hayan logrado reducir las asimetrías en la disponibilidad de recursos para sus gobiernos subnacionales. Este hecho es especialmente significativo para aquellos países que poseen transferencias de recursos asociadas a la explotación de recursos naturales, ya que variaciones significativas de los precios de dichos recursos pueden implicar el surgimiento de importantes asimetrías regionales en dichos países.

En resumen, a lo largo de este capítulo se ha discutido un conjunto de elementos que explican la interrelación entre la política fiscal y la política social. En el Cuadro 9.9 (ver p. 292) se presentan dichas interrelaciones, discutiendo para los países de la región estudiados si hay espacio para un mayor gasto fiscal (según el índice de Blanchard), si existe una protección del gasto social en el corto plazo (según la prociclicidad del gasto) y en el largo plazo (según la relación entre la sostenibilidad y el gasto social); y si existe distribución de las cargas (tanto intrageneracional como intergeneracional, así como entre las diversas regiones de los países).

La principal conclusión que se desprende es que la experiencia de la región en esta materia es variada. Sin embargo, existen experiencias que sugieren que no se puede concluir que la viabilidad fiscal implica

Cuadro 9.8 Variación del índice de Theil del gasto público per cápita por gobierno subnacional para países seleccionados de América Latina

Países	Variación del gasto	% del cambio total	Variación de la población	% del cambio total	Cambio total	% de año inicial
Argentina	-0,0368	88,46	-0,0048	11,54	-0,0416	-47,0
Colombia	-0,1694	104,14	0,0067	-0,04	-0,1626	-48,7
México	0,0044	67,23	0,0021	32,77	0,0065	21,8
Perú	0,2972	96,19	0,0118	3,81	0,3090	149,6
Venezuela, RB	-0,0078	-1.787,75	0,0082	1.887,75	0,0004	1,3

Fuente: cálculos propios con base en Porto (2004), Escobar y Villalobos (2005), Pineda (2005), Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México y Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

32 Para el caso de la República Bolivariana de Venezuela, el ligero aumento de las disparidades (1,33%) es explicado principalmente por los cambios en la población, ya que las variaciones en las asignaciones del gasto real entre los diversos gobiernos subnacionales han contribuido más bien a que dicha distribución sea menos dispersa.

Recuadro 9.6 Descomposición de la variación de los gastos de los gobiernos subnacionales por tipo en Argentina y México

En el Cuadro 1 se presenta para las provincias de Argentina la misma descomposición expuesta en el cuadro anterior, pero por tipo de gasto. Como se puede observar en dicho cuadro, pareciera existir cierta convergencia de los gastos de las diversas provincias argentinas. De hecho, el único gasto de las provincias donde aumentó la desigualdad fue el de salud (el cual conjuntamente con los de seguridad y desarrollo son los más desiguales). De igual forma, es importante destacar que los gastos de las provincias donde los cambios en su desigualdad son explicados mayoritariamente por cambios poblacionales fueron seguridad y salud. Un elemento que destaca, sin ánimos de implicar necesariamente una relación de causalidad, es la diferencia entre la evolución de la desigualdad de los gastos de educación y salud, donde en el primero a niveles primarios y secundarios existe autonomía de las provincias mientras que en los gastos de salud tienen una competencia claramente compartida con el gobierno central (Repetto y Potenza, 2003).

Para México, en el Cuadro 2 se presenta la misma descomposición de las variaciones en la desigualdad de los gastos de los estados por tipo de gasto. Como se puede observar en el cuadro, pareciera existir una conducta heterogénea en la evolución de la distribución de los diversos fondos. De hecho, la mitad de los fondos mejoran (empeoran) en la desigualdad de su distribución. Sin embargo, destaca el aumento de la desigualdad en la asignación de tres de los más importantes fondos (por la magnitud de recursos), FAIS, FAEB y DHO, con 2,15%; 6,93% y 34,5%; respectivamente.

Fuente: elaboración propia con base en Ortega y Pineda (2007) y Repetto y Potenza (2003).

Cuadro 1 Variación del índice de Theil por tipo de gasto de los gobiernos subnacionales para Argentina

Índice de Theil del gasto provincial							
	General	Seguridad	Salud	Educación	Bienestar social	Desarrollo	Total
1999	0,0818	1,7403	0,1509	0,0452	0,1471	0,3990	0,0884
2004	0,0592	1,5133	0,1677	0,0215	0,0760	0,2741	0,0469
Descomposición							
Gasto	-0,1000	-0,0897	0,0052	-0,0236	-0,0644	-0,1003	-0,0368
% del cambio total	44,25	39,53	31,20	99,55	90,62	80,35	88,46
Población	-0,0126	-0,1373	0,0116	-0,0001	-0,0067	-0,0245	-0,0048
% del cambio total	55,75	60,47	68,80	0,45	9,38	19,65	11,54
Cambio total	-0,0225	-0,2270	0,0168	-0,0237	-0,0711	-0,1249	-0,0416
(% de año inicial)	-27,57	-13,05	11,13	-52,35	-48,32	-31,29	47,01

Fuente: cálculos propios con base en Porto (2004) y Pineda (2005).

Cuadro 2 Variación del índice de Theil por tipo de fondo por gobierno subnacional para México

Índice de Theil								
	FAETA	FASP	FAFM	FAIS	FASSA	FAEB	DHO	Fondos agregados
1999	3,1884	0,0736	1,7585	1,8897	0,0420	0,0348	0,4110	0,0299
2004	1,5983	0,0623	0,0004	1,9303	0,0368	0,0373	0,5528	0,0364
Descomposición								
Gasto	-1,5131	-0,0070	-1,7585	0,1098	-0,0031	-0,0001	0,1434	0,0044
% del cambio total	95,16	61,58	100,03	269,93	60,69	-2,35	101,16	67,23
Población	-0,0769	-0,0043	0,0005	-0,0691	-0,0020	0,0025	-0,0016	0,0021
% del cambio total	4,84	38,42	-0,03	-169,93	39,31	102,35	-1,16	32,77
Cambio total	-1,5900	-0,0113	-1,7580	0,0407	-0,0052	0,0024	0,1418	0,0065
(% de año inicial)	-49,87	-15,35	-99,98	2,15	-12,35	6,93	34,50	21,77

Fuente: cálculos propios con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México.

Cuadro 9.9 Interrelación entre la política fiscal y la política social

País	Espacio fiscal	Protección del gasto social		Distribución progresiva de las cargas		Disparidad de gastos subnacionales
		Corto plazo	Largo plazo	Intrageneracional	Intergeneracional	
Argentina	Negativo	No	No	Si	Si	Se reduce
Bolivia	Positivo	Si	Neutral	–	Si	–
Chile	Positivo alto	Si	Si	Si	Parcial	–
Colombia	Negativo	No	Neutral	Si	Si	Se reduce
México	Cero	Si	Si	Si	Si	Aumenta
Perú	Cero	No	No	No	Parcial	Aumenta
Venezuela, RB	Negativo	Si	No	–	Si	Aumenta (leve)

Fuente: elaboración propia.

una restricción a la política social. Por otro lado, aunque los países hagan esfuerzos por proteger el gasto social, estos deben hacerse en un contexto de sostenibilidad fiscal, ya que cuando no se hace, se le imprime una mayor volatilidad.

Conclusiones y recomendaciones de política

El diseño de una adecuada política social debería contar con un entorno macroeconómico adecuado. Dicho entorno debe incluir el diseño de una serie de instrumentos que permitan alcanzar una "política macroeconómica socialmente responsable". Ello debe implicar que los países cuenten con los instrumentos necesarios que permitan que los gastos sociales se expandan durante una recesión económica, cuando las necesidades aumentan. En otras palabras, los programas sociales deben ser de naturaleza contracíclica. Lamentablemente, en América Latina, el gasto social es procíclico, especialmente los gastos en salud y educación.

A partir de esto último se puede concluir que los países de la región tienen escaso margen para proteger sus gastos sociales cuando se producen los ajustes fiscales. Sin embargo, también es importante mencionar que dichos ajustes no necesariamente están sesgados en contra del gasto social, ya que su participación dentro del gasto total no siempre se ve afectada al momento del ajuste.

Por lo tanto, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica (así como el diseño y la ejecución de las políticas públicas para este fin) debe verse en conjunto con el desarrollo de una estrategia de mejoras en las condiciones sociales. Este enfoque facilitará a los países una mayor probabilidad de éxito en sus esfuerzos por garantizar que, en los momentos de ajuste de la economía, se tengan los instrumentos necesarios para lograr una verdadera protección al gasto social y reducir, consecuentemente, su prociclicidad. De igual modo, dicho enfoque dará herramientas a los hacedores de política para tener una visión integral de las políticas públicas y reconocer sus interrelaciones así como los efectos de retroalimentación, especialmente, entre la política social y la política macroeconómica.

Por otro lado, del análisis presentado en este capítulo destaca la necesidad de que los países de la región mantengan los esfuerzos realizados para reducir la volatilidad macroeconómica. Algunas de las experiencias presentadas recomiendan que la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica debe procurar lograr los objetivos deseados al menor costo posible para los sectores más vulnerables de la sociedad. También recomiendan que, al enfrentar una crisis económica, las autoridades deben procurar escoger políticas macroeconómicas que se tornen contracíclicas, tan pronto como sea posible (es decir, tan pronto como los balances macroeconómicos internos y externos hayan sido restaurados); reducir selectivamente el gasto fiscal para proteger aquellos sectores especialmente importantes para los pobres; reforzar las redes de protección social, así como el desarrollo de iniciativas dirigidas a preservar y reconstruir el capital social en las comunidades pobres; y por último, instalar sistemas adecuados de información, monitoreo y evaluación de los programas sociales que se implanten. Estas recomendaciones reflejan el rol

central de la gestión fiscal en este tema. Una menor volatilidad macroeconómica contribuye a reducir la volatilidad del gasto social y la cantidad de recursos que se destinan al sector, los cuales son relativamente bajos con respecto a otras regiones.

Más allá de la necesidad de estabilizar el gasto social, es importante que la expansión de los programas sociales se haga en un contexto de sostenibilidad fiscal. De lo contrario, su continuidad puede correr riesgos. Por otro lado, expansiones no sostenibles pueden hacer el gasto más procíclico. Sin embargo, a fin de generar más recursos, la distribución de las cargas es importante.

Al ver el pobre desempeño de los sistemas fiscales de la región en la distribución de las cargas fiscales, destacan tres posibles factores que explican este fenómeno. En primer lugar, muy pocos recursos son recolectados y transferidos (debido principalmente a las altas tasas de informalidad que presenta la región). En segundo lugar, la recolección impositiva es regresiva. En tercer lugar, las transferencias están mal enfocadas. Estos factores llevan a la conclusión de que, en miras de un mejor desempeño fiscal (en términos distributivos), se debe hacer especial énfasis en el aumento del volumen de los recursos disponibles que se deben distribuir, y en una mejora en la focalización de los gastos hacia los más necesitados.

En contraste, aumentos significativos en la progresividad de los sistemas de impuestos de la región parecen tener solo un efecto modesto en la distribución de los ingresos. De esta manera, un aumento en el ingreso tributario parece ser más importante que la progresividad del sistema de impuestos. Sin embargo, esto no implica que la estructura del sistema de impuestos sea irrelevante, solo que la escogencia de los impuestos debería basarse primordialmente en los costos administrativos y en la eficiencia de los diferentes impuestos. Obviamente, las reformas fiscales, así como el énfasis relativo que se les asigne, deben ser diferentes de acuerdo a las necesidades de cada país.

Ahora bien, no hay que dejar de mencionar que la generación de más recursos tiene importantes impactos intergeneracionales. Dado que la pobreza afecta en particular a ciertos grupos de edad, el diseño de los impuestos así como el de las transferencias deben tomar en cuenta estos elementos de forma tal que la distribución de las cargas entre las distintas generaciones sea más equilibrada.

Finalmente, de los casos de descentralización fiscal discutidos en el capítulo se desprende que si bien los países hacen esfuerzos por mejorar la asignación de sus gastos a nivel regional, ello no necesariamente garantiza que se vayan a producir mejoras en la distribución del ingreso al interior del país, y viceversa. Aquellos países que, por el contrario, descuiden las reglas de asignación de recursos entre los gobiernos subnacionales pueden generar efectos que dificulten una mayor convergencia al interior de los países atentando, por ende, contra el proceso de descentralización como posible instrumento para la ejecución de la política pública, en general, y de la política social, en particular.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

• Ablo, E. y Reinikka R. (1998). *Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda.* (Policy Research Working Paper 1926). Washington, DC: Banco Mundial.

• Acción Internacional. (2007). *Miembros.* http://www.accionnetwork.org/members_s.shtm

• Acosta, P. y Gasparini, L. (2007). Capital Accumulation, Trade Liberalization, and Rising Wage Inequality: The Case of Argentina. *Economic Development and Cultural Change*, 55(4), 793-812.

• Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). (2003). *Environmental Guidelines for Development Activities in Latin America and the Caribbean.* Washington, DC: U.S.Agency for International Development.

• Aguas Claras. (2006). Revista del Consumidor: Suplemento Aguas Claras. *Superintendencia de Servicios Sanitarios*, 1.

• Ajwad, M. y Wodon, Q. (2001). Do local governments maximize access rates to public services across areas? A test based on marginal benefit incidence analysis. *The Quarterly Review of Economics and Finance, 47(2),* 242-260.

• Alcázar, L. (2005). *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: Riesgos y oportunidades para su reforma.* Manuscrito no publicado, Lima, Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

• Alcázar, L., López-Calix, J., y Wachtenheim E. (2003). *Las Pérdidas en el Camino. Fugas en el Gasto Público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación.* Lima: Instituto Apoyo.

• Allcott, H. y Ortega, D. (2007). El desempeño de los sistemas escolares descentralizados. El caso de Fe y Alegría en Venezuela. *Perspectivas, 5(1),* 9-23.

• Altson, L., Libecap, G. y Schneider R. (1996). *The determinants and impact of property rights: Land titles on the Brazilian frontier.* (Working Paper No. 5405). Cambridge, Ma: National Bureau of Economic Research.

• Amieva-Huerta, J. (2003). Federalismo fiscal: el caso de México. En R. Martner (Ed.), *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal, Serie 32* (pp.115-122). Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

• Aportela, F. (1999). *Effects of Financial Assets on Savings by Low-Income People*. Manuscrito no publicado.

• Aportela, F. (2003). Efectos del programa mexicano de capacitación en la duración del desempleo de sus participantes. *El Trimestre Económico, 278,* 275-314.

• Armendáriz, B. y Morduch, J. (2004). Microfinance: Where do we stand? En C. Goodhart (Ed.), *Financial Development and Economic Growth explaining the Links.* Londres: Macmillan/ Palgrave.

• Artana, D. (2007). *Are Latin-American Countries Decentralized?* (Documento de Trabajo No. 92). Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

• Artecona, R. y Rama M.: A Database of labor market indicators across countries [Archivo electrónico de datos]. (2002). Banco Mundial [Productor y distribuidor].

• Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). (2006). *Boletín Estadístico AIOS No.16.* http://www.aiosfp.org/estudios_publicaciones/estudios_pub_boletin_estadistico.shtml

• Attanasio, O., Goldberg, P., y Pavcnik, N. (2004). Trade Reform and Wage Inequality in Colombia. *Journal of Development Economics, 74(2),* 331-366.

• Attanasio, O., Gómez, L., Heredia, P., y Vera-Hernández, M. (2005). *The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia.* (Report Summary: Familias 03). Londres: The Institute for Fiscal Studies.

• Attanasio, O. y Vera-Hernandez, M. (2004). *Nutrition and Child Care Choices: Evaluating a Community Nursery Programme in Rural Colombia.* (Working Paper No. 04/06). London: Institute for Fiscal Studies.

• Baeza, C. y Packard, T. (2006). *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America.* Washington, DC: Stanford University Press y Banco Mundial.

• Bajo, O. y Vergara, D. (1999). Federalismo Fiscal y Unión Monetaria en Europa. *Información Comercial Española*, 776, 145-158.

• Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1998a). *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina.* (Informe Técnico). Washington, DC: División de Medio Ambiente, BID.

• Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1998b). *The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty: A Strategy Paper.* (12/98 POV-104). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2002). *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural.* (Informe Técnico). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2004). *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *Living with debt: How to limit the risks of sovereign finance.* Washington, DC: Harvard University Press.

• Banco Mundial. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Banco Mundial (1997). *Toolkits for private participation in water and sanitation.* http://www.worldbank.org/html/fpd/water/wstoolkits/index.html

• Banco Mundial. (2000). *Securing Our Future in a Global Economy.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Banco Mundial. (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People.* Washington, DC: Oxford University Press.

• Banco Mundial. (2005a). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Banco Mundial (2005b). *World development report 2006: Equity and development.* New York, NY: Oxford University Press.

• Banco Mundial. (2005c). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, DC: Stanford University Press.

• Banco Mundial. (2006a). World Development Indicators [Archivo electrónico de datos]. Washington, DC: Banco Mundial.

• Banco Mundial (2006b). *MIGA-supported project to deliver water to a quarter million of Ecuador's poorest.* http://www.miga.org/index.cfm?aid=236

• Banco Mundial. (2007a). *Informality: Exit and Exclusion.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Banco Mundial: World Development Indicators [Archivo electrónico de datos]. (2007b). Washington, DC: Banco Mundial [Productor y distribuidor].

• Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial y CFI). (2006). *Doing Business in 2007: How to Reform.* Washington, DC: Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.

• Banerjee, A. y Duflo, E. (2006a). *The Economic Lives of the Poors*. (Working Paper No. 06-29). Cambridge, Ma: MIT Department of Economics.

• Banerjee, A. y Duflo, E. (2006b). Addressing Absence. *Journal of Economic Perspectives, 20(1),* 117-132.

• Baranyi, S., Deere, C. y Morales, M. (2004). *Scoping Study on Land Policy Research in Latin America*. Canada: The North-South Institute and the International Development Research Center.

• Bardhan, P. y Mookherjee, D. (2005). *Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview.* (Working Paper No. 2005-023). Boston: Boston University, Department of Economics.

• Barrera, F., Linden, L. y Urquiola, M. (2006). *The Effects of User Fee Reductions on Enrollment: Evidence from a quasi-experiment*. Manuscrito no publicado, Columbia University.

• Barrientos, A. (2000). Work, Retirement and Vulnerability of Older Persons in Latin America: What are the Lessons for Pension Design? *Journal of International Development, 12(4),* 495-506.

• Bartone, C. (1990). *International perspective on water management and wastewater reuse Appropriate Technologies.* Trabajo presentado en la IAWPRC Biennial International Conference and Water Reuse Seminar, Julio, Kyoto, Japón.

• Bayoumi, T. y Masson, P. (1995). Fiscal flows in the United States and Canada: Lessons for monetary union in Europe. *European Economic Review*, 39, 253–274.

• Bebczuk, R. y Haimovich, F. (2007). *MDGs and Microcredit: An Empirical Evaluation for Latin American Countries.* (Documento de Trabajo No. 48). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

• Behrman, J., Birdsall, N. y Székely, M. (1998). *Intergenerational Schooling Mobility and Macro Conditions and Schooling Policies in Latin America.* (Working Paper No. 386). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Office of the Chief Economist.

• Behrman, J., Cheng, Y. y Todd, P. (2004). Evaluating Preschool Programs When Length of Exposure to the Program Varies: A Nonparametric Approach. *The review of economics and statistics, 86(1),* 108–132.

• Behrman, J., Gaviria, A. y Székely, M. (2001). Intergenerational Mobility in Latin America. *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, 2(1),* 1–44.

• Behrman, J. y Hoddinott, J. (2005). Programme Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican 'Progresa' Impact on Child Nutrition. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 67(4),* 547-569.

• Behrman, J., Parker, S. y Todd, P. (2006). *Do school subsidy programs generate lasting benefits? A five year follow-up of Oportunidades participants.* Manuscrito no publicado.

• Beith, A., Eichler, R., y Dianna Weil (2007). *Performance-Based Incentives for Health: A Way to Improve Tuberculosis Detection and Treatment Completion?* (CGD Working Paper No. 122). Washington, DC: Center for Global Development.

• Berlinski, G. y Galiani, S. (2004). *Pre-primary School Attendance and Maternal Labor Supply: Evidence from a School Construction Program*. (Working Paper No. W04/30). Londres: Institute for Fiscal Studies.

• Berstein, S., Larrain, G. y Pino, F. (2006). Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives. *Economia, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, 6(2),* 227–279.

• Bertola, G. (2005). Distribution, Efficiency, and Labor Market Regulation: In Theory, in OECD Countries, and in Latin America. En J. Restrepo y A. Tokman (Eds.), *Labor Markets and Institutions.* Santiago de Chile: Banco Central de Chile.

• Besley, T. (1995). Property rights and investment incentives: theory and evidence from Ghana. *Journal of Political Economy, 103(5),* 903–937.

• Betcherman, G., Olivas, K. y Dar, A. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries.* (Social Protection Discussion Paper No. 403). Washington, DC: Banco Mundial.

• Bianchi, E. y Sanguinetti, P. (2005). Liberalización Comercial, Pobreza y Distribución del Ingreso en América Latina. *Perspectivas, Análisis de Temas Críticos para el Desarrollo Sostenible, 3(2),* 9–67.

• Bitrán, G. y Valenzuela, E. (2003). Water Services in Chile: Comparing Private and Public Performance. *Public Policy for the Private Sector, 255,* 1–4.

• Bjorklund, A. y Jantti, M. (1997). Intergenerational Income Mobility in Sweden Compared to the United States. *American Economic Review, 87(5),* 1009–1018.

• Bjorkman, M. y Svensson, J. (2007). *Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment of a Community Based Monitoring Project in Uganda.* (Policy Research Discussion Paper No. 6344). Washington, DC: Banco Mundial.

• Blackden, C. y Bhanu, C. (1999). *Gender, growth, and poverty reduction.* (Technical Paper No. 428). Washington, DC: Banco Mundial.

• Blanchard, O. (1990). *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*. (Working Paper No. 79). OECD, Economics Department.

• Blanchard, O. (2004). Designing Labor Market Institutions. En M. Dabrowski, J. Neneman y B. Slay (Eds.), *Beyond Transition: Development Perspectives and Dilemmas.* Aldershot: Ashgate.

• Blanchard, O. y Wolfers, J. (2000). The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. *Economic Journal, 110(462),* 1–33.

• Blundell, R. y Pistaferri, L. (2003). Income Volatility and Household Consumption. *Journal of Human Resources, 38,* 1032–1050.

• Boone, J. y Van Ours, J. (2004). *Effective Active Labor Market Policies.* (Discussion Paper No. 1335). Bonn: Institute for the Study of Labor.

• Botero, J., Djankov, S., Porta, R., López-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2004). The Regulation of Labor. *Quarterly Journal of Economics, 119(4),* 1339–1382.

• Bouillon, C. y Tejerina, L. (2006). *Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean.* Manuscrito en preparación.

• Bour, J., Panadeiros, M. y Susmel, N. (2007). *Políticas para Mitigar Riesgos Sociales.* Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento y Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

• Bourguignon, F. (2003). The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across countries and time periods. En T. Eicher y S. Turnovsky (Eds.), *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications.* Cambridge, MA: MIT Press.

• Braun, M. y Di Gresia, L. (2003). *Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy.* (Working Paper No. 487). Milán: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones.

• Bravo, D., Contreras, D. y Crespi, G. (2000). Evaluating Training Programs for Small-Scale Entrepreneurs: a Pilot Study. Manuscrito en preparación. Universidad de Chile.

• Bravo-Ortega, C. y De Gregorio, J. (2006). The Relative Richness of the Poor?: *Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth.* En D. Lederman y W. Maloney (Eds.), Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny. Stanford, CA: Stanford University Press.

• Broegaard, R., Heltberg, R. y Malchow-Moller, N. (2002). *Property rights and land tenure security in Nicaragua.* (Working Paper). Copenhagen: University of Copenhagen Center for Development Research Working Paper.

• Cahuc, P. y Zylberberg, A. (2004). *Labor Economics*. Cambridge, MA: MIT Press.

• Cahuc, P. y Zylberberg, A. (2006). *The Natural Survival of Work: Job Creation and Job Destruction in a Growing Economy.* Cambridge, MA: MIT Press.

• Calderón, C. y Servén, L. (2004). *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution.* (Documento de Trabajo No. 270). Santiago de Chile, Chile: Banco Central de Chile.

• Calderón-Madrid, A. (2005). *Estimación de Impacto de los Programas SICAT y SAEBE durante 2004.* Manuscrito no publicado, El Colegio de México.

• Calderón-Madrid, A. y Trejo, B. (2002). *The Impact of the Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment Dynamics and on Earnings.* Manuscrito no publicado, El Colegio de México.

• Caldés, N., Coady, D. y Maluccio, J. (2006). The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs: A Comparative Analysis of Three Programs in Latin America. *World Development, 34(5),* 818–837.

• Camargo, J. y Assunção, J. (2004). *Crescimento, Recursos Naturais e Inclusão Social*. Manuscrito no publicado, Departamento de Economía, PUC-Rio.

• Camdessus, M. y Winpenny, J. (2003). *Financing Water for All: Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure.* Marsella: World Water Council/ Third Water Forum/ Global Water Partnership.

• Card, D. y Kruger, A. (1995). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

• Cárdenas, M. (2006). *Inclusión social y mercado de trabajo: Elementos para la discusión.* Trabajo presentado en el Taller Internacional: Inclusión Social en América Latina, Abril, Bogotá.

• Carneiro, P. y Heckman, J. (2003). *Human Capital Policy*. (Discussion Paper No. 821). Bonn: Institute for the Study of Labor.

• Carter, M. y Olinto, P. (1998). *Do the poor but efficient survive in the Land Market? Capital Access and Land Accumulation in Paraguay.* Manuscrito no publicado, University of Wisconsin-Madison.

• Carter, M. y Salgado, R. (2001). Land Market Liberalization and the agrarian question in Latin America. En A. De Janvry, J. Gordillo y E. Sadoulet (Eds.), *Access to land, rural poverty, and public action.* Oxford: Oxford University Press.

• Carter, M. y Wiebe, K. (1990). Access to capital and its impact on agrarian structure and productivity in Kenya. *American Journal of Agricultural Economics, 72 (5),* 1146–1150.

• Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS): Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean 2007. [Archivo electrónico de datos]. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales [Productor y distribuidor].

• Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente y Organización Panamericana de la Salud (CEPIS y OPS). (2007). *Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000 en las Américas.*
http://www.cepis.ops-oms.org/eswww/eva2000/infopais.html

• Chan, S. y Stevens, A. (2001). Job Loss and Employment Patterns of Older Workers. *Journal of Labor Economics, 19(2),* 484–521.

• Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K. y Halsey F. (2006). Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives, 20(1),* 91–116.

• Chong, A. y Galdo, J. (2006). *Does the Quality of Training Programs Matter? Evidence from Bidding Processes Data*. (Discussion Paper No. 2202). Bonn: Institute for the Study of Labor.

• Cities Alliance. (2002). Micasa: Housing Financing in Peru. *Shelter Finance for the Poor Series*, 4ii, 1-6.

• Ciudades para un futuro más sostenible. (2000). *Mujeres Rurales Caminando.* http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp711.html

• Clark, R., York, E. y Anker, R. (1999). Economic Development and Labor Force Participation of Older Persons. *Population Research and Policy Review, 18(5)*, 411-432.

• Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. (*Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 28*). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Coady, D. Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2002). *Panorama Social de América Latina 2001–2002*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005a). *Panorama Social de América Latina 2005.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005b). *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective.* Santiago de Chile: United Nations Publications.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2006a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2006b). Experiencias Emblemáticas, Eje Vivienda: Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza. Manuscrito no publicado.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2006c). *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2006d). *Panorama social de América Latina.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007a). *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTATS. (2007b). [Archivo electrónico de datos]. Santiago de Chile: División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL [Productor y distribuidor].

• Corcoran, S., Evans, W. y Schwab, R. (2004). Changing Labor Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers, 1957-2000. *American Economic Review Papers and Proceedings, 94(2),* 230-235.

• Corporación Andina de Fomento (CAF). (2004a). *Reporte de Economía y Desarrollo. Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social.* Caracas: Corporación Andina de Fomento.

• Corporación Andina de Fomento (CAF). (2004b). *Sostenibilidad fiscal en la región andina: Políticas e instituciones.* Caracas: Corporación Andina de Fomento.

• Corporación Andina de Fomento (CAF). (2005). *Reporte de Economía y Desarrollo. América Latina en el comercio global. Ganando mercados.* Caracas: Corporación Andina de Fomento.

• Corporación Andina de Fomento (CAF). (2006). *Reporte de Economía y Desarrollo. Camino a la transformación productiva en América Latina*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

• Cox-Edwards, A. y Edwards, S. (2000). Economic Reforms and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile. *Economic Policy, 30(4),* 183-229.
• Cunningham, W. (2007). *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.

• Cutler, D. y Lleras-Muney, A. (2006). *Education and Health: Evaluating Theories and Evidence*. (Working Paper No. 12352). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

• De Ferranti, D., Ferreira, F., Perry, G. y Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.

• De Ferranti, D., Gill, I., Perry, G. y Servén, L. (2000). *Securing Our Future in a Global Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.

• De Janvry, A. y Sadoulet, E. (1999). *Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Casual Analysis 1970–1994*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• De Soto, H. (1989). *El Otro Sendero*. Lima: Editorial Sudamericana.

• De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital*. New York, NY: Basic Books.

• Dehejia, R. y Gatti, R. (2005). Child Labor: The Role of Financial Development and Income Variability across Countries. *Economic Development and Cultural Change, 53(4),* 913–32.

• Deininger, K. (2003). *Land Policies for growth and poverty reduction*. Washington, DC: Oxford University Press.

• Deininger, K. y Jin, S. (2002). *Land rental markets as an alternative to government allocation? Equity and efficiency considerations in the Chinese land tenure system*. (Working Paper No.2930). Washington, DC: The World Bank Policy Research.

• Delajara, M., Freije, S. y Soloaga, I. (2006). *An Evaluation of Training for the Unemployed in Mexico*. (OVE Working Paper No. 09/06). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). *Programa Familias en Acción. Resultados de Impacto un año después de implementado el Programa*. http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEPP_Evaluacion_Impacto_RAS/Eval_Polits_Publicas_4_familias_accion.pdf.

• Di Gropello, E. (2004). *Education decentralization and accountability relationships in Latin America*. (Policy Research Working Paper No. 3453). Washington, DC: Banco Mundial.

• Di Tella, R. y MacCulloch, R. (2005). The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data. *European Economic Review, 49(5),* 1225-1259.

• Díaz, A. (2004). El federalismo y los límites políticos de la redistribución. *Gestión y Política Pública, XIII (3),* 663-688.

• Dollar, D. y Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth, 7(3),* 195-225.

• Easterly, W. y Fischer, S. (2001). Inflation and the Poor. *Journal of Money, Credit, and Banking, 33(2),* 160-178.

• Eichengreen, B. (1993). European monetary unification. *Journal of Economic Literature*, 31, 1321-1357.

• Eichler, R. (2006). *Can "Pay for Performance" Increase Utilization by the Poor and Improve the Quality of Health Services?* Trabajo presentado en el First Meeting of the Working Group on Performance-Based Incentives. Washington, DC: Center for Global Development.

• El Nacional. (2001), El Nacional, 19 de agosto de 2001 [Editorial]. Caracas: El Nacional, p. A2.

• Elías, V., Ruiz-Núñez, F., Cossa, R. y Bravo, D. (2004). *An Econometric Cost-Benefit Analysis of*

Argentina's Youth Training Program. (Research Network Working Paper No. R-482). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Escobal, J. y Ponce, C. (2007). *Infraestructura e inclusión social en Latinoamérica*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Escobal, J., Saavedra, J. y Torero, M. (1999). *Los activos de los pobres en el Perú*. (Documento de Trabajo No. 26). Lima, Perú: BID, Red de Centros de Investigación.

• Escobar, C. y Villalobos, L. (2005). *Efectos del proceso de descentralización político administrativa sobre la Desconcentración Económico Espacial en Venezuela 1990-2001*. Manuscrito no publicado.

• Escuela de Gerencia Social (EGS). (2007). *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 2007*. http://fegs.gerenciasocial.org.ve/paginas/Rmision_barrio_adentro_i.html

• Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A. y Kugler, M. (2005). *Factor Adjustments after Deregulation: Panel Evidence from Colombian Plants.* (Working Paper No. 11656). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

• Esrey, S., Potash, J., Robert, L. y Shiff, C. (1991). Effects of improved water supply and sanitation on ascaris, diarrhoea, dracunculiasis, hookworm infection, schistosomiasis and trachoma. *Bulletin of the World Health Organization, 69(5)*, 609-621.

• Estache, A., Foster, V. y Wodon, Q. (2002). *Accounting for poverty in infrastructure reform: learning from Latin America's experience.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Estevão, M. (2003). *Do Active Labor Market Policies Increase Employment?* (Working Paper No. 03/234). Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

• Eswaran, M. y Kotwal, A. (1986). Access to Capital and Agrarian Production Organisation. *The Economic Journal*, *96(382)*, 482-498.

• Fay, M. y Morrison, M. (2007). *Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Fay, M. y Wellenstein, A. (2005). Keeping a Roof over One's Head: Improving Access to Safe and Decent Shelter. En M. Fay (Ed.), *The Urban Poor in Latin America.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Feder, G. (1999). *Access to Land and Poverty Reduction.* Trabajo presentado en el International Colloquium for Agrarian Reform and Rural Development in the 21st Century, Diciembre, Puebla.

• Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP): Series Históricas. (2007). [Archivo electrónico de datos]. Montevideo: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [Productor y distribuidor].

• Fernández, D. (2004). *Colombia: desarrollo económico reciente en infraestructura: Sector agua potable.* (Informes de Base). Washington, DC: Banco Mundial.

• Ferreira, S. y Veloso, F. (2004). *Intergenerational Mobility of Wages in Brazil.* Manuscrito no publicado, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

• Field, E. (2006). *Entitled to work: Urban property rights and labor supply in Peru.* (Working Paper No. 02-1). Princeton, NJ: Princeton Law & Public Affairs.

• Fields, G. (1990). Labor Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence. En D. Turnham, B. Salome y A. Schwarz (Eds.), *The Informal Sector Revisited.* Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

• Filmer, D. (2004). *If You Build It, Will They Come? School Availability and School Enrollment in 21 Poor Countries.* (Policy Research Working Paper No. 3340). Washington, DC: Banco Mundial.

• Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2006). *Progress for children. A report card on nutrition.* http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/index_latincaribbean.html

• Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2007a). *The state of the world's children 2007. Women and children the double dividend of gender equality.* New York, USA: Unicef.

• Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2007b). *Unicef Monitoring the Situation of Children and Women: Water and Sanitation.* http://www.childinfo.org/

• Fondo Monetario Internacional. (2005). International Finance Statistics [Archivo Electrónico de datos]. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

• Foster, V. (2005). Ten years of water service reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model. *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, 3,* 1-32.

• Freije, S. (2001). *Informal Employment in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences and Policy Recommendations.* Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.

• Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (FIPE/USP y IPEA). (2000). *Relatório de Intermediação de Mão-de-Obra.* Manuscrito no publicado.

• Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). (2005). *El Sistema de jubilaciones en la Argentina: Una evaluación de la reforma y el impacto del default.* Manuscrito no publicado.

• Galasso, E. (2006). 'With their effort and one opportunity': Alleviating extreme poverty in Chile. Trabajo presentado en el seminario *Evaluation Results of Chile Solidario: With Their Effort and One Opportunity*, Washington.

• Galasso, E. y Ravallion, M. (2004). Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefas y Jefes. *World Bank Economic Review, 18(3),* 367-399.

• Galasso, E., Ravallion, M. y Savia, A. (2004). Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment. *Industrial and Labor Relations Review, 58(1),* 128-142.

• Galiani, S. y Sanguinetti, P. (2003). The Impact of Trade Liberalization on Wage Inequality: Evidence from Argentina. *Journal of Development Economics, 72(2),* 497-513.

• Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2004). Effects of Land Titling. *Economic and Human Biology,* 2(3), 353-372.

• Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2005). Property Rights for the Poor: *Effects of Land Titling.* (Documento de Trabajo No. 06/2005). Buenos Aires: Centro de Investigaciones de Finanzas, Universidad Torcuato Di Tella.

• Galiani, S. y Weinschelbaum, F. (2007). *Modelling Informality Formally: Households and Firms.* (Documento de Trabajo No. 47). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

• Galiani, S., Gertler, P. y Schargrodsky, E. (2005). Water for Life: The impact of the privatization of water services on child mortality. *Journal of Political Economy, 113(1),* 83-120.

• Galiani, S., Gertler, P. y Schargrodsky, E. (2006). *School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind.* Manuscrito no publicado, Universidad Torcuato Di Tella.

• Galor, O. y Zeira, J. (1993). Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies, 60(1),* 35-62.

• Garces, E., Duncan, T. y Currie, J. (2002). Long-term effects of head start. *The American Economic Review, 92(4),* 999-1012.

• García-Huidobro, G. (2002). *Las Políticas de Mercado de Trabajo y sus Evaluaciones en Chile*. (Serie Macroeconomía del Desarrollo No.17). Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Gasparini, L., Gutierrez, F., y Tornarolli, L. (2007a). Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys. *Review of Income and Wealth, 53(2),* 209-245.

• Gasparini, L., Alejo, J., Haimovich, F., Oliveri, S., y Tornarolli, L. (2007b). *Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean.* (Documento de Trabajo No. 55). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

• Gasparini, L., Haimovich, F. y Oliveri, S. (2006). *Labor Informality Effects of the Programa Jefes de Hogar.* Manuscrito no publicado, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

• Gavin, M., Hausmann, R., Perotti, R. y Talvi, E. (1996). *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, prociclicality and Limited Creditworthiness.* (RES Working Paper No. 326). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones.

• Gertler, P., Patrinos, H. y Rubio Codina, M. (2006). *Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico.* (Policy Research Working Paper No. 3935). Washington, DC: Banco Mundial.

• Giles, J. (2006). Is Life More Risky in the Open? Household Risk-Coping and the Opening of China's Labor Markets. *Journal of Development Economics, 81(1),* 25-60.

• Gill, I., Packard, T., Pugatch, T., y Yermo, J. (2005). Rethinking Social Security in Latin America. *International Social Security Review, 58(2-3),* 71-96.

• Gindling, T. y Terrell, K. (2007). The Effect of Multiple Minimum Wages throughout the Labor Market: The Case of Costa Rica. *Labour Economics, 14(3),* 485-511.

• Goetz, A. y Sen Gupta, R. (1996). Who takes the credit? Gender, power and control over loan use in rural credit programs in Bangladesh. *World Development, 24(1),* 45-63.

• Goldberg, P. y Pavcnik, N. (2003). The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization. *Journal of Development Economics, 72(2),* 463-496.

• Gómez-Lobo, A. y Contreras, D. (2003). Water Subsidy Policies: A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes. *The World Bank Economic Review, 17(3),* 391-407.

• González, G., Hicks, N., Ryan, B. y Wodon, Q. (2000). *Are Governments Pro-Poor but Short-Sighted? Targeted and Social Spending for the Poor during Booms and Busts.* Manuscrito no publicado.

• Goñi, E., López, H. y Servén, L. (2006). *Fiscal reform for social equity in Latin America.* Manuscrito no publicado.

• Grantham-McGregor, S., Chang, S. y Walker S. (1998). Evaluation of School Feeding Programs: Some Jamaican Examples. *The American Journal of Clinical Nutrition, 67,* 785-789.

• Grawe, N. (2001). *Intergenerational Mobility in the US and Abroad: Quantile and Mean Regression Measures.* Tesis doctoral no publicada. Department of Economics, University of Chicago, Chicago.

• Grimshaw, D. y Miozzo, M. (2003). *Minimum Wages and Pay Equity in Latin America.* (Declaration Working Paper No. 12/2003). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

• Grubb, D. y Martin, J. (2001). What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies. *Swedish Economic Policy Review, 8,* 9-56.

• Gruber, J. y Wise, D. (1998). Social Security and Retirement: An International Comparison. *American Economic Review, 88(2),* 158-163.

• Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP). (2004). *Apoyando el Desarrollo de Sistemas Financieros Incluyentes*. Washington, DC: CGAP/Banco Mundial.

• Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP). (2007). *Resumen de los principios clave de las microfinanzas.* http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/KeyPrincMicrofinance_spa.pdf (Jun. 2007).

• Grushka, C. y Demarco, G. (2003). *Disability Pensions and Social Security Reform Analysis of the Latin American Experience.* (Social Protection Discussion Paper No. 325). Washington, DC: Banco Mundial.

• Guasch, J., Laffont, J. y Straub, S. (2003). *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*. (Policy Research Working Paper No. 3011). Washington, DC: Banco Mundial.

• Gwinner, B. (2007). *Financing Low Income Housing in Latin America and the Caribbean*. Manuscrito no publicado, Banco Mundial.

• Gwinner, B., Goldberg, M., Solo, T., y Didoni, A. (2006). De la exclusión a la inclusión financiera. *En Breve, 98*.

• Hall, D. y Lobina, E. (2002). *Water privatization in Latin America.* Trabajo presentado en el PSI America's Water Conference, Julio, San José de Costa Rica.

• Halliday, T. (2006). Migration, Risk and Liquidity Constraints in El Salvador. *Economic Development and Cultural Change, 54(4),* 893-925.

• Hanson, K., Mills, A., Oliveira-Cruz, V., y Ranson, K. (2001). *Constraints to Scaling Up Health Interventions: A Conceptual Framework and Empirical Analysis.* (Working Paper No. WG5:14). Ginebra: Commission on Macroeconomics and Health, World Health Organization.

• Harrison, A. y Hanson, G. (1999). Who gains from trade reform? Some remaining puzzles. *Journal of Development Economics, 59(1),* 125-154.

• Heckman, J. y Pagés, C. (2000). The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labour Markets. *Economia, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, 1(1),* 109-154.

• Heckman, J. y Pagés, C. (2004). *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

• Heltberg, R. (2002). Property Rights and Natural Resource Management in Devoloping Countries. *Journal of Economic Surveys, 16(2),* 189-214.

• Hicks, N. y Wodon, Q. (2000). *Economic Shocks, Safety Nets and Fiscal Constraints: Social Protection for the poor in Latin America.* Manuscrito no publicado, Banco Mundial.

• Hidrológica de Venezuela (Hidroven). (2004). *Informe de Gestión del sector Agua Potable y Saneamiento 1999-2004.* Caracas: Hidroven.

• Homedes, N. y Ugalde, A. (2005). Human resources: the Cinderella of health sector reform in Latin America. *Human Resources for Health, 3(1),* 1-13.

• Hopenhayn, H. (2004). Labour Market Policies and Employment Duration: The Effects of Labour Market Reform in Argentina. En J. Heckman y C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago: University of Chicago Press.

• Hoxby, C. y Leigh, A. (2004). Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States. *American Economic Review Papers and Proceedings, 94(2),* 236-240.

• Hsiao, W. (2003). *What is a Health System? Why Should We Care?* (Working Paper No. 08/2003). Massachusetts: Harvard School of Public Health.

• Hsiao, W. (2007). Why is a systemic view of health financing necessary? *Health Affairs, 26(4),* 950-961.

• Hsieh, C-T. y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics, 90 (8-9),* 1477-1503.

• Ibarrarán, P. y Rosas-Shady, D. (2006). *Impact Evaluation of the Job Training Component (Procajoven) of the Assistance Program for the Building of a Training and Employment System in Panama.* (OVE. Working Paper No. 02/06). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Instituto Internacional para la educación superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior.* Caracas: Editorial Metrópolis.

• Instituto Libertad y Desarrollo (ILD). (2006). *Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe.* (Reporte de Investigación). Lima Perú: Instituto Libertad y Desarrollo.

• Instituto Nacional de Salud (INS). (2002). *Evaluación de Impacto Nutricional-PANFAR*. Manuscrito no publicado, INS/CENAN.

• International Food Policy Research Institute (IFPRI). (2003). PRAF *Evaluation: Sixth Report.* Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

• Jacoby, E., Cueto, S. y Pollit, E. (1996). Benefits of a school breakfast program among Andean children in Huaraz, Peru. *Food and Nutrition Bulletin, 17(1),* 54-64.

• Jalan, J. y Ravallion, M. (2003). Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity-Score Matching. *Journal of Business and Economic Statistics, 21(1),* 19-30.

• Jamison, D., Breman, J., Measham, A., Alleyne, G., Claeson M., Evans, D., Jha, P., Mills, A. y Musgrove, P. (2006). *Disease Control Priorities in Developing Countries*. Washington, DC: Oxford University Press.

• Jaramillo, C. (2001). Liberalization, crisis and change: Colombian agriculture in the 1990s. *Economic Development and Cultural Change*, 49(4), 821-846.

• Jarvis, L. y Vera-Toscano, E. (2004). *The Impact of Chilean Fruit Sector Development on Female Employment and Household Income.* (Working Paper No. 04-002). California: University of California at Davis.

• Jeanneau, S. (2007). Banking Systems: Characteristics and Structural Changes. *Bank for International Settlemets (BIS) Papers, 33,* 11-24.

• Jha, A. (2007). Low Income Housing in Latin America and the Caribbean. *En Breve*, 101.

• Jiménez, E. y Sawada, Y. (1999). Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's Educo Program. *World Bank Economic Review, 13(3),* 415-441.

• John Snow International (JSI). (1990). *Empowerment of Women Program.* (Descripción del programa). Arlington, VA: John Snow, Inc.

• Johnson, N. (1998). *Land and Credit Reforming Mexico: Implications for Ejido Credit Use, Investment, and Production.* Trabajo preparado para XXI International Congress of Latin American Studies Association, Chicago.

• Jones, N., Vargas, R. y Villar, E. (2007). El programa Juntos y el bienestar de la infancia. En M. Mannarelli (Ed.), *Relaciones con condiciones: El Estado peruano frente a su infancia* (pp. 51-90). Lima: Niños del Milenio.

• Jouravlev, A. (2004). Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI. *(Serie recursos naturales e infraestructura* No. *74).* Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Karlan, D. y Valdivia, M. (2007). Enseñando habilidades empresariales. El impacto de la capacitación en negocios sobre clientes e instituciones de microcrédito. *Perspectivas, 5(1),* 91-119.

• Kay, S. y Kritzer, B. (2001). Social Security in Latin America: Recent Reforms and Challenges. *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review, Q1,* 41-52.

• Klein, E. y Tokman, V. (2001). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista de la CEPAL, 72,* 7-30.

• Kluve, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy.* (Discussion Paper No. 2018). Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor.

• Kluve, J., Card, D., Fertig, M., Gora, M., Jacobi, L., Jensen, P., Leetmaa, R., Nima, L., Patacchini,

E., Schaffner, S., Schmidt, C., Van der Klaauw, B. y Weber, A. (2007). *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives.* Berlin: Springer.

• Kraay, A. (2006). When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries. *Journal of Development Economics, 80(1),* 198-227.

• Kremer, M. y Miguel, E. (2004). Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica, 72(1),* 159-217.

• Kristensen, N. y Cunningham, W. (2006). *Do Minimum Wages in Latin America and the Caribbean Matter? Evidence from 19 Countries.* (Policy Research Working Paper No. 3870). Washington, DC: Banco Mundial.

• Kruse, T. y Ramos, C. (2003). Agua y privatización: beneficios dudosos, amenazas concretas. En Social Watch (Ed.), *Informe de Social Watch 2003: Los pobres y el mercado*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.

• Kugler, A. (2004). The effect of job security regulations on labor market flexibility: evidence from the Colombian labor market reform. En J. Heckman y C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago: University of Chicago Press.

• Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review, 45(1),* 1-28.

• LAC Health Sector Reform Initiative (LACHSR). *Health Systems Country Profiles.* http://www.lachealthsys.org/index.php?option=com_content&task=view&id=158&Itemid=86

• Lam, D. y Schoeni, R. (1993). Effects of family background on earnings and returns to education: Evidence from Brazil. *Journal of Political Economy, 101(4),* 710-40.

• Landa, F. y Lizárraga, S. (2007). Evaluación de Impacto del PLANE III: Un Programa que permitió adquirir experiencia laboral a los obreros. *Revista de Análisis Económico, 22,* 109-142.

• Lapenu, C. y Zeller, M. (2001). *Distribution, growth, and performance of microfinance institutions in Africa, Asia, and Latin America.* (FCND Discussion Paper No. 114). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

• Larrañaga, O. y Sanhueza, C. (2007). *Residential Segregation Effects on Poor´s Opportunities in Chile.* Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 1997. [Archivo electrónico de datos] (1997). Santiago de Chile: Latinobarómetro [Productor y distribuidor].

• Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 2005. [Archivo electrónico de datos] (2005). Santiago de Chile: Latinobarómetro [Productor y distribuidor].

• Laxminarayan, R., Chow, J. y Shahid-Salles, S. (2006). Intervention Cost-Effectiveness: Overview of Main Messages. En D. Jamison, et. al., (Eds.), *Disease Control Priorities in Developing Countries.* Washington, DC: Oxford University Press.

• Leamer, E., Maul, H., Rodríguez, S. y Schott, P. (1999). Does natural resource abundance increase Latin American income inequality? *Journal of Development Economics, 59(1),* 3-42.

• Leipziger, D., Fay, M., Wodon, Q. y Yepes, T. (2003). *Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure.* (Policy Research Working Paper No. 3163). Washington, DC: Banco Mundial.

• Lemos, S. (2004). *The Effects of the Minimum Wage in the Formal and Informal Sectors in Brazil*. (Discussion Paper No. 1089). Bonn: Institute for the Study of Labor.

• León, M. y Younger, S. (2004). *Transfer Payments, Mother's Income, and Child Health in Ecuador.* (Working Paper No. 172). Ithaca, NY: Cornell University.

• Levy, S. (2007). *Can Social Programs Reduce Productivity and Growth? A Hypothesis for Mexico.* Manuscrito no publicado.

• Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. y de la Briere, B. (2007). *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.* (Social Policy Discussion Paper 709). Washington, DC: Banco Mundial.

• Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Tranfers in Latin America and the Caribbean.* (SP Discussion Paper No. 0605). Washington, DC: Banco Mundial.

• Littlefield, E., Morduch, J. y Hashemi, S. (2003). Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millenium Developmnet Goals? *CGAP FocusNote, 24.*

• Loayza, N. (1996). The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45,* 129-162.

• Loayza, N. y Raddatz, C. (2006). *The Composition of Growth Matters for Poverty Alleviation.* (Policy Research Working Paper No. 4077). Washington, DC: Banco Mundial.

• Loebière, L., Devaney, P. y Rhyne, E. (2004). Supervising and Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: lessons from Bolivia, Colombia and Mexico. *Accion International Monograph Series, 13.*

• López Casas, J. (2007). Situación de la inmunoprevención en Colombia, 1994-2006. Manuscrito no publicado, Departamento de Medicina Preventiva y Social, Facultad de Medicina PUJ.

• López, R. (1996). Land Titles and Farm Productivity in Honduras. Manuscrito no publicado.

• Lopez, R. y Valdes, A. (2000). *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policies.* Londres: MacMillan Press.

• López-Calva, L. (2006). Trabajo Infantil. Teoría y lecciones de la América Latina. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

• Lora, E. (2007). *La vulnerabilidad fiscal del gasto social: ¿es diferente América Latina?* (Documento de Trabajo No. 597). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

• Lora, E. y Olivera, M. (1998). *Macro Policies and Employment Problems in Latin America*. (Working Paper No. 372). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Lustig, N. (2000). *Crises and the poor: socially responsible macroeconomics*. (Technical Paper). Washington, DC: Sustainable Development Department, Banco Interamericano de Desarrollo.

• Maceira, D. y Murillo, V. (2001). *Social Sector Reform in Latin America and the Role of Unions*. (Working Paper No. 456). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• MacIsaac, D. y Rama, M. (2001). *Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Effects in Peru*. (Policy Research Working Paper No. 2626). Washington, DC: Banco Mundial.

• Macours, K. (2002). *Insecurity of Property Rights and Matching in the Tenacy Market.* Trabajo preparado para el Xth Congress of the European Association of Agrucultural Economists, Agosto, Zaragoza.

• Maloney, W. (2004). Informality Revisited. *World Development, 32(7),* 1150-1178.

• Maloney, W. y Núñez, J. (2004). Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America. En J. Heckman y C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

• Maluccio, J. y Flores, R. (2005). *Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social.* (Research Report No. 141). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

• Mandelman, F. y Montes Rojas, G. (2007). *Microentrepreneurship and the Business Cycle: Is*

Self-Employment a Desired Outcome? (Working Paper No. 2007-15). Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta.

• Manzano, O. y Sierraalta, I. (2007). *Entendiendo el financiamiento del Gasto Social en América Latina.* Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Marcel, M. (2007). *Paradigmas de la problemática social en América Latina:* Elementos para la discusión. Trabajo presentado en el Taller Internacional Inclusión Social en América Latina, Abril, Bogotá.

• Marcouiller, D., Ruiz de Castilla, V. y Woodruff, C. (1997). Formal Measures of the Informal-sector Wage Gap in Mexico, El Salvador and Peru. *Economic Development and Cultural Change, 45(2),* 367-392.

• Márquez, G. (1995). *Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la Economía en América Latina.* Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración.

• Márquez, G. (2000). *Labor Markets and Income Support" What Did We Learn from the Crises?* (Working Paper No. 425). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Marshall, A. (2004). *Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts.* (Employment Strategy Paper No. 2004/13). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

• Martin, J. (2000). *What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience.* (Working Paper No. 35). Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.

• Martínez, S. (2005). *Pensions, Poverty and Household Investments in Bolivia*. Manuscrito no publicado, Department of Economics, University of California at Berkeley.

• Marulanda, B. y Otero, M. (2005). *The Profile of Microfinance in Latin America in 10 Years: vision and characteristics.* Boston, MA: Acción International.

• Mas Colell, A., Whinston, M. y Green, J. (1995). *Microeconomic Theory.* New York, NY: Oxford University Press.

• McEwan, P. y Santibáñez, L. (2005). Teacher and principal incentives in Mexico. En E. Vegas (Ed.), *Incentives to improve teaching: Lessons from Latin America.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Medina, C. y Núñez, J. (2005). *The Impact of Public and Private Job Training in Colombia*. (Research Network Working Paper No. 484). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Mello, L. y Mulder, N. (2006). Fiscal adjustment in Latin America: trends and stylized fact. En OECD (Ed.), *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: the cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico* (pp. 22-48). París: Organization for Economic Co-Operation and Development.

• Miguel, E. y Kremer, M. (2004). Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica, 72(1),* 159–217.

• Ministerio de Salud Pública. (2005). *Producción de establecimientos de salud.* Quito, Ecuador: Sistema común de información.

• Mizala, A. y Romaguera, P. (2004a). Teacher salary structure and incentives in Chile. En E. Vegas (Ed.), *Incentives to improve teaching: Lessons from Latin America.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Mizala, A. y Romaguera, P. (2004b). School and teacher performance incentives: The Latin American experience. *International Journal of Educational Development, 24(6),* 639-754.

• MkNelly, B. y Dunford, C. (1999). I*mpact of credit with education on mothers and their young children's nutrition through Credit with Education program in Bolivia.* (Freedom from Hunger Research Paper No. 5). California, Davis: Freedom from Hunger.

• MkNelly, B. y McCord, M. (2001). Women's Empowerment. *Credit with Education Impact Review, 1,* 1-22.

• Molina, J. (2001). *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica.* (Working Paper). Chile: Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe.

• Mondino, G. y Montoya, S. (2004). The Effect of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina. En J. Heckman y C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

• Montenegro, C. y Pagés, C. (2004). Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998. En J. Heckman y C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

• Montes-Rojas, G. y Santamaría, M. (2007). The Burden of Labour Costs in Mexico. *Review of Labour Economics and Industrial Relations, 21(1),* 157-188.

• Mora, J., De Paredes, B., Wagner, M., De Navarro, L., Suescun, J., Christiansen, N. y Herrera, M. (1979). Nutritional supplementation and the outcome of pregnancy. Birth weight. *American Journal of Clinical Nutrition, 32,* 455-462.

• Morduch, J. (1995). Income Smoothing and Consumption Smoothing. *Journal of Economic Perspectives, 9(3),* 103-114.

• Morduch, J. (1999). The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature, 37* (4), 1569-1614.

• Mukherjee, J. (1997). ¿Cuándo y cómo introducir el ahorro en las instituciones microfinancieras? *CGAP Enfoques, 8.*

• Navajas, S. y Tejerina, L. (2006). Microfinance in Latin America and the Caribbean. *Best Practices Series, MSM-135.*

• Navarro-Lozano, S. (2002). *Matching, Selection and the Propensity Score: Evidence from Training in Mexico.* Manuscrito no publicado.

• Nelson, R. (2003). *Honduras Country Brief: Property Rights and Land Markets.* Manuscrito no publicado, Land Tenure Center, University of Wisonsin-Madison.

• Neumark, D., Cunningham, W. y Siga, L. (2006). The Effects of the Minimum Wage in Brazil on the Distribution of Family Incomes: 1996-2001. *Journal of Development Economics, 80(1),* 136-159.

• Neumark, D. y Wascher, W. (1992). Evidence on Employment Effects of Minimum and Subminimum Wage: Panel Data on State Minimum Laws. *Industrial and Labor Relations Review, 46(1),* 55-81.

• Newman, J., Rawlings, L. y Gertler, P. (1994). Using Randomized Control Designs in Evaluating Social Sector Programs in Developing Countries. *World Bank Research Observer, 9(2),* 181-201.

• Nickell, S., Nunziatta, L. y Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do We Know? *Economic Journal, 115(1),* 1-27.

• Olken, B. (2007). *Political Institutions and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.* Manuscrito en preparación, Massachussets Institute of Technology.

• Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2005). *Living Arrangements of Older Persons around the World.* New York, NY: Organización de las Naciones Unidas.

• Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World.* New York, NY: Organización de las Naciones Unidas.

• Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2003). *Labour Overview: Latin America and the Caribbean.* Lima: Organización Internacional del Trabajo.

• Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2005). Key Indicators of Labour Market, Fourth Edition [Archivo electrónico de datos]. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

• Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2006). *Informe del director general. La elimina-*

ción del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

• Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (OMS y Unicef). (2006). *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: the urban and rural challenge of the decade.* Nueva York: Biblioteca de la OMS.

• Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002). *Informe sobre la salud en el mundo 2002: reducir riesgos y promover una vida sana.* Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

• Organización Mundial de la Salud (OMS). (2004). *Disability adjusted life years (DALY).* http://www.who.int/healthinfo/bod/en/index.html

• Organización Mundial de la Salud (OMS). (2005). *World Malaria Report.* Washington, DC: Organización Mundial de la Salud.

• Organización Mundial de la Salud (OMS). (2006). *The world health report 2006: Working together for health.* Washington, DC: Organización Mundial de la Salud.

• Organización Mundial de la Salud (OMS): World Health Statistics [Archivo electrónico de datos]. (2007). Organización Mundial de la Salud [Productor y Distribuidor].

• Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2001). *Informe Anual del Director: Protección y Desarrollo Ambiental.* Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

• Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2006). *Estadísticas de Salud de las Américas.* Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

• Orszag, P. y Stiglitz, J. (2001). Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. En R. Holzmann y J. Stiglitz (Eds.), *New Ideas about Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Ortega, D. (2005a). *Intergenerational Mobility in Latin America: Evidence from Sibling Schooling Gaps in Venezuela.* Manuscrito no publicado, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

• Ortega, D. (2005b). *The Impact of Schooling on Wages and Spillover Effects in the Labor Market: Evidence from a Natural Policy Experiment in Venezuela.* Manuscrito no publicado.

• Ortega, D. (2006). *The Effect of Wage Compression and Alternative Labor Market Opportunities on Teacher Quality in Venezuela.* Manuscrito no publicado.

• Ortega, L. y Pineda, J. (2007). *Aspectos macroeconómicos de la política social en América Latina.* Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Padilla, E. (2005). *Regularización de Tierras en Honduras.* Manuscrito no publicado.

• Paes de Barros, R. y Corseuil, C. (2004). The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance. En J. Heckman y C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

• Paes de Barros, R. y Mendonça, R. (1998). The impact of three institutional innovations in Brazilian Education. En W. Savedoff (Ed.), Organization Matters: *Agency Problems in Health and Education in Latin America* (pp. 75-130). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Paes de Barros, R., Carvalho, M. y Franco, S. (2006). *Determinantes da Queda Recente no Grau de Desigualdade de Renda no Brasil.* Manuscrito no publicado, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA).

• Pagés, C. (2004). A Cost-Benefit Approach to Labor Market Reform. *Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, 2,* 67-84.

• Parker, R. y Skytta, T. (2000). Rural water projects: Lessons from OED Evaluations. (Working

Papers Series 3). Washington, DC: World Bank Operations Evaluations Department.

• Patrinos, H. (2000). Market Forces in Education. *European Journal of Education, 35(1),* 61-80.

• Patrinos, H. (2006). *Public-Private Partnerships: Contracting Education in Latin America.* Manuscrito en preparación.

• Paula, A. y Scheinkman, J. (2007). *The Informal Sector.* (Working Paper No. W13486). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

• Pauvonic, I. (2005). Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteños de América Latina. *Revista de la CEPAL, 87,* 97-114.

• Persson, T. y Tabellini, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review, 84(3),* 600-621.

• Pineda, J. (2005). Dinámicas de convergencia en la Comunidad Andina. *Perspectivas,* 3(2), 173-200.

• Pineda, N. (2001). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Revista Región y Sociedad, 14(24).*

• Pinto, D. (2007). *Background paper on health and health systems in Latin America.* Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Pisani-Ferry, J., Italianer, A. y Lescure, R. (1993). Stabilization properties of budgetary system: A simulation analysis. *The Economics of Community Policy, 5,* 511-538.

• Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal.* Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

• Pritchett, L. (2004). Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education. (Working Paper No. 43). Washington, DC: Center for Global Development.

• Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006.* New York, NY: United Nations Development Programme.

• Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (2006). *Cantidad sin calidad. Un informe de progreso educativo en América Latina.* Washington, DC: PREAL.

• Rahman, A. (1999). *Women and Micro-Credit in Rural Bangladesh: An Anthropological Study of Grameen Bank Lending.* Boulder, CO: Westview Press.

• Rama, C. (2005). La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina. En Iesalc-Unesco (Eds.), *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamórfosis de la educación superior.* (pp. 11-18). Caracas: Editorial Metrópolis C.A.

• Ramírez, A. (2004). *The Microfinance Experience in Latin America and the Caribbean.* Trabajo presentado en la LAEBA Research Conference on Microfinance in Latin America and Asia, Octubre, Manila.

• Ravallion, M. (2002). Are the poor protected from budget cuts. Evidence for Argentina. *Journal of Applied Economics, V(1),* 95-121.

• Ravallion, M. y Chen, S. (1997). What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty? *World Bank Economic Review, 11(2),* 357-382.

• Regalía, F. y Castro, L. (2007). *Performance-Based Incentives for Health: Demand- and Supply-Side Incentives in the Nicaraguan Red de Protección Social.* (Working Paper No. 119). Washington, DC: Center for Global Development.

• Repetto, F. y Potenza, F. (2003). Problemáticas institucionales de la política social de Argentina: más allá de la descentralización. Presentado en el *Seminario Descentralización y políticas sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública.* Barcelona: CIDOB.

• Revenga, A., Riboud, M. y Tan, H. (1994). The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages. *World Bank Economic Review. 8(2),* 247-278.

• Ringler, C., Rosegrant, M. y Paisner, M. (2000). *Irrigation and water resources in Latin America and the Caribbean: challenges and strategies.* (EPTD Discussion Paper No. 64). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

• Rivera, D. (2007). *Lineamientos Estratégicos para el Sector de Agua Potable y Saneamiento.* Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Rofman, R. y Lucchetti, L. (2006). *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage.* (Social Protection Discussion Paper No. 616). Washington, DC: Banco Mundial.

• Romero, V. (2002). *Impacto del microcrédito en la vida de las mujeres y sus hijos: Análisis comparativo de casos de estudio de FFH/CRECER y SARTAWI en el Municipio de Batallas.* Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar.

• Rosas-Shady, D. (2006). *Review of the Youth Worker Training Sub Program in Colombia.* (OVE Working Paper No. 01/06). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Rosensweig, F., Pérez, E., Corvetto, J. y Tobias, S. (2002). *Improving sanitation in small towns in Latin America and the Caribbean: practical methodology for designing a Sustainable Sanitation Plan.* Washington, DC: U.S. Agency for International Development.

• Rosenzweig, M. y Stark, O. (1989). Consumption Smoothing, Migration, and Marriage: Evidence from Rural India. *Journal of Political Economy, 97(4),* 905-926.

• Rosenzweig, M. y Wolpin, K. (1993). Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low-Income Countries: Investments in Bullocks in India. *Journal of Political Economy, 101(2),* 223-224.

• Saavedra, J. y Torero, M. (2004). Labor Market Reforms and Their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru. En J. Heckman y C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

• Sabaini, J. (2005). Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para discusión. En CEPAL (Ed.), *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas,* (pp 40-130). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

• Sala-i-Martin, X. y Sachs, J. (1992). Fiscal Federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States. En M. Canzoneri, V. Grilli y P. Masson (Eds.), *Establishing a central bank: Issues in Europe and lessons from the U.S.* Cambridge: Cambridge University Press.

• Salas, C. (2001). *The Impact of NAFTA on Wages and Incomes in México.* (Briefing Paper No. 106). Washington, DC: Economic Policy Institute.

• Samaniego, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. *(Serie Macroeconomía y Desarrollo No. 19).* Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Sauma, P. (2006). *El Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002: los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso.* México DF: United Nations Publications.

• Savedoff, W. (1998). *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education in Latin America.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Savedoff, W. (2007). Implementation, Design, Budgets and Monitoring in Social Policy. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Savedoff, W., Levine, R. y Birdsall, N. (2006). *When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation.* Washington, DC:

Center for Global Development. Report of the Evaluation Gap Working Group.

• Schady, N. (2006). *Early childhood development in Latin America and the Caribbean.* (Policy Research Working Paper No. 3869). Washington, DC: Banco Mundial.

• Schady, N. y Araujo, M. (2006). *Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work: Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador.* (Policy Research Working Paper No. 3930). Washington, DC: Banco Mundial.

• Schomberger, S. y Christen, R. (2002). Un donante multilateral supera las presiones de desembolso: historia de microfinanciamiento en el Banco do Nordeste del Brasil. CGAP *Enfoques*, 23.

• Schultz, P. (2004). School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program. *Journal of Development Economics, 74(1),* 199-250.

• Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (1995). *Estudio de Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados.* México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

• Sharma, M. (2000). Impact of Microfinance on Poverty Alleviation: What does Emerging Evidence Indicate? *IFPRI Rural Financial Policies for Food Security of the Poor Policy Brief, 2.*

• Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador: Estadísticas [Archivo electrónico de datos]. (2003). SIISE [Productor y Duitribuidor].

• Silva, E. (2005). Construyendo puentes entre la comunidad y los servicios de salud con un enfoque de Género e Interculturalidad. Manuscrito no publicado, Programa de Coordinación en Salud Integral.

• Sirtaine, S., Pinglo, M., Guasch, J. y Foster, V. (2005). How profitable are infrastructure concessions in Latin America? *PPIAF Trends and policy options, 2,* 1-71.

• Skoufias, E. y di Maro, V. (2006). *Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty.* (Policy Research Working Paper No. 3973). Washington, DC: Banco Mundial.

• Snyder, J. y Yackovlev, I. (2000). *Political and economic determinants of changes in government spending on social protection programs.* Manuscrito no publicado, Department of Political Science and Economics, MIT.

• Soares, F. y Soares, Y. (2005). *The Socio-economic Impactof Favela-Bairro: What do the Data Say?* (Working Paper No. WP-08). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Stifel, D. y Alderman, H. (2006). The 'Glass of Milk' Subsidy Program and Malnutrition in Peru. *World Bank Economic Review, 20(3),* 421-448.

• Suárez, R. y Pescetto, C. (2005). Sistemas de Protección Social para el Adulto Mayor en América Latina y el Caribe. *Revista Panamericana de Salud Pública, 17(5/6),* 419-428.

• Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS): Estadísticas de Pensiones Bonosol [Archivo electrónico de datos]. (2007). Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros [Productor y Distribuidor].

• Tanzi, V. (2000). *Taxation in Latin America in the Last Decade.* (Working Paper No. 76). Stanford: Center for Research on Economic Development and Policy Reform.

• The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (Unaids). (2006). *Epi Update Fact Sheet.* http://data.unaids.org/pub/EpiReport/2006/20061121_epi_fs_la_en.pdf

• Thomas, J. (1992). Informal Economic Activity. Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.

• Thorbecke, E. y Jung, H. (1996). A Multiplier Decomposition Method to Analyze Poverty Alleviation. *Journal of Development Economics, 48(2),* 279-300.

• Tierramor. (2007). *Sanitarios secos y composteros.* www.tierramor.org

• Torero, M y E. Field. (2005). *Impact of land titling over rural households.* (Working Paper No. WP-07). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Tovar, C. (2007). Banks and the changing nature of risks in Latin America and the Caribbean. *Bank for International Settlemets (BIS) Papers, 33,* 25-32.

• Townsend. R. (1994). Risk and Insurance in Village India. *Econometrica, 62(3),* 539-591.

• Tynan, N. y Kingdom, B. (2002). *Effective Water Service Provision: Performance Targets for a well run utility.* http://rru.worldbank.org/Discussions/Topics/Topic9.aspx

• Universidad de Colima. (2002). *Resultados de la Evaluación Externa del PET 2000.* Manuscrito no publicado.

• Urquiola, M. (2007). *Improving Eduaction in Latin America: A Review of Interventions that Run Parallel to 'Standard' Educational Systems.* Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

• Urquiola, M. y Calderón, V. (2006). Apples and oranges: Educational enrollment and attainment across countries in Latin America and the Caribbean. *International Journal of Educational Development, 26(6),* 572-590.

• Valdivia, M. (2004). Poverty, health infrastructure and the nutrition of Peruvian children. *Economics & Human Biology, 2(3),* 489-510.

• Van Roekel, K., Plowman, B., Griffiths, M., Vivas, V., Matute, J. y Calderón M. (2002). *Evaluación de Medio Término del Programa AIN en Honduras, BASICS II.* Arlington, Virginia: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.

• Vegas, E. (2005). *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America.* Washington, DC: Banco Mundial.

• Vidal Fuertes, C. (2003). *El Impacto del Seguro Básico de Salud en la Cobertura de parto atendido por personal médico en Bolivia: Evidencia de las encuestas de hogares.* La Paz, Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

• Von Hagen, J. (1992). Fiscal arrangements in a monetary union: evidence from the U.S. En D. Fair y C. De Boissieu (Eds.), *Fiscal policy, taxation, and the financial system in a increasingly integrated Europe.* Kluwer Academic Publishers.

• Vos, R., Cuesta, J., León, M., Ruth, L. y Rosero, J. (2004). *Ecuador Public Expenditure Report: Health. (Thematic Report).* New York: United Nation Development Programme.

• Vogelgesang, U. (2001). *The Impact of Microfinance Loans on the Clients' Enterprises: Evidence from Caja Los Andes, Bolivia.* (Working Paper Series No. 2001-03). Universidad de Mannhein.

• Wiesner, E. (2003). *Fiscal Federalism in Latin America: from Entitlements to Markets.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Willmore, L. (2005). Non-Contributory Pensions: Bolivia and Antigua in an International Context. (Serie *Financiamiento del Desarrollo* No. 167). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

• Willmore, L. (2007). Universal Pensions for Developing Countries. *World Development, 35(1),* 24-51.

• Wodon, Q. y Minowa, M. (2001). *Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Training Program Probecat.* Manuscrito no publicado, Banco Mundial.

• Wolff, L., González, P., y Navarro, J. (2005). *Educación privada y política pública en América Latina.* Santiago: Preal/BID.

• Woltermann, S. (2002). *Job-Search Methods and Labor Market Transitions in a Segmented Economy: Some Empirical Evidence from Brazil.* (Discussion Paper No. 98). Göttingen: Ibero-America Institute for Economic Research.

• Yang, D. y Choi, H. (2007). Are Remittances Insurance? Evidence from Rainfall Shocks in the Philippines. *World Bank Economic Review, 21(2),* 219-248.

• Yepes, G. (1990). *Management and Operational practices of municipal and regional water and sewerage companies in Latin America and the Caribbean.* (Discussion Paper No. INU 61). Washington, DC: Departamento de Infraestructura y Desarrollo Urbano, Banco Mundial.

• Yepes, G. (1999). *Do Cross-Subsidies Help the Poor to Benefit from Water and Wastewater Services? Lessons from Guayaquil.* (Working Paper). Washington, DC: Water and Sanitation Program UNDP, Banco Mundial.

• Zepeda, G. (2000). *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional.* Manuscrito no publicado, Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos.

Este libro se terminó
de imprimir en noviembre de 2007
Caracas–Venezuela
La presente edición consta
de 1.500 ejemplares