

El Disenso de Washington

*Políticas económicas
para la equidad social
en Latinoamérica*

Nancy Birdsall y Augusto de la Torre
con Rachel Menezes



Resultados de la "Comisión de reforma económica en sociedades latinoamericanas sin equidad", patrocinada por el *Fondo Carnegie para la Paz Internacional* y el *Diálogo Interamericano*.



c2001 *Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano*

Derechos reservados. En todos los casos en que se utilice o se copie material de este informe, sírvase citar la siguiente información:

El Disenso de Washington: Políticas económicas en pro de la equidad social en América Latina, Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, (Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001).

Copias impresas y versiones electrónicas de este informe en inglés y en español se pueden obtener en:

Carnegie Endowment for International Peace
1779 Massachusetts Avenue, NW, Washington, DC 20036
202-483-7600
www.ceip.org

Inter-American Dialogue
1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510, Washington, DC 20036
202-822-9002
www.thedialogue.org

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no representan necesariamente las opiniones del *Fondo Carnegie*, ni del *Diálogo Interamericano*, ni de sus directivos, su personal o sus síndicos. El Dr. de la Torre participó a título personal y no como representante del Banco Mundial.

Prólogo

A fines de los años 90 el futuro de América Latina aparecía sombrío en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento económico lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal. A lo largo de diez años América Latina había procurado aplicar, con considerable vigor, las diez políticas económicas que conforman el Consenso de Washington, la fórmula para el crecimiento promovida por el Tesoro de los Estados Unidos y por las instituciones financieras internacionales. Pero los resultados estuvieron muy por debajo de las expectativas, y se hizo necesario un nuevo enfoque.

Creamos entonces un comité para identificar políticas económicas y sociales más eficaces para América Latina. La independencia de nuestras dos instituciones —el *Fondo Carnegie para la Paz Internacional* y el *Diálogo Interamericano*— nos permite encarar asuntos difíciles de tratar en el mesurado discurso oficial: el control de capitales como solución para las crisis monetarias, la necesidad de aumentar los impuestos en la mayor parte de América Latina, el mito de la ausencia de prejuicios raciales en la región, la corrupción en los sindicatos. Podemos también hablar de los errores cometidos por algunos países en particular y por sus líderes, y no tenemos que acotar nuestras recomendaciones.

El comité operó bajo el excelente liderazgo de los co-presidentes Nancy Birdsall, del *Fondo Carnegie*, y Augusto de la Torre, ex director del Banco Central de Ecuador y miembro de la Red para las Reformas Económicas Carnegie. Al cabo de exhaustivos debates, el comité decidió fijar una temática: ahora que casi todos los gobiernos en América Latina han hecho público su compromiso con las metas de reducir la pobreza y obtener mayor equidad ¿qué pasos hay que dar para que este compromiso se convierta en acción?

El informe final proporciona una nueva agenda rica en políticas económicas dirigidas a disminuir la pobreza y a incrementar la equidad, sin sacrificar el crecimiento. Merece ser ampliamente leído y debiera ejercer una importante influencia sobre las políticas. Agradecemos a Nancy y a Augusto por su perseverancia, su rigor intelectual, su imaginación y su ponderación.

Deseamos agradecer también a los miembros de la comisión por sus valiosos aportes, y a Rachel Menezes por sus numerosas contribuciones logísticas e intelectuales a este informe.

Jessica T. Mathews
Presidente
Fondo Carnegie para la Paz Internacional

Peter Hakim
Presidente
Diálogo Interamericano

Prefacio

Es una suerte que Peter Hakim nos haya persuadido para emprender este informe. La tarea resultó mucho más estimulante y gratificante de lo que hubiésemos podido imaginar.

Decimos más estimulante, por dos motivos. Una vez definido nuestro tema — auspiciar la equidad sin menguar el crecimiento— creíamos saber, más o menos, lo que había que decir. No advertimos lo difícil que resultaría pasar de un buen análisis a recomendar políticas prácticas y específicas: sobre reforma agraria, sobre impuestos, sobre los impedimentos para los grupos indígenas y los negros, sobre las políticas de competencia y sobre una red de protección social anticíclica. De algunas de estas propuestas, y de otras más, los lectores podrán opinar justificadamente que hemos sido demasiado modestos, o demasiado ambiciosos, o bien poco pragmáticos.

Tampoco anticipamos lo difícil que resultaría decir lo que teníamos que decir en un lenguaje simple, y de una manera aceptablemente concisa y convincente. Somos economistas de profesión, habituados a los giros y modismos de la jerga del oficio. Esperamos que los lectores perdonen nuestros lapsos; sin duda a veces nos excedemos, o bien nos quedamos cortos en el discurso económico.

El esfuerzo ha resultado mucho más gratificante de lo esperado. En primer lugar, hemos tenido la oportunidad de trabajar juntos y así aprender los unos de los otros. Por suerte, siempre hubo entre nosotros quien supiera más que los demás sobre cada tema. El que sabía menos igualmente superaba al promedio de quienes suelen opinar sobre el desarrollo, de manera que sus críticas siempre fueron positivas, comprometidas e inteligentes. En segundo lugar, tuvimos la suerte de beneficiarnos de la pericia y perspicacia de los miembros de la comisión y de muchos otros amigos y colegas.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los miembros de la comisión, Javed Burki, Colin Bradford, Eliana Cardozo, Roberto Daniño, Cristian Gómez, Ricardo Hausmann, Nora Lustig, Moisés Naím, y Guillermo Perry por sus agudos comentarios en el curso de nuestras reuniones.

Agradecemos muy especialmente a Carol Graham y Kurt Weyland, miembros de la comisión, por participar en la discusión sobre la aplicación de políticas económicas en favor de los pobres, y a John Williamson, por ayudarnos a discutir el Consenso de Washington original.

Las conversaciones con muchos otros colegas nos sirvieron no sólo para orientar nuestra investigación, sino para definir los temas mismos, y, por supuesto, para proponer políticas. Agradecemos a Shanta Devarajan y François Bourguignon por su pronta ayuda en los asuntos vinculados al gasto; a Gustavo Márquez y Carmen Pagés, por guiarnos en el tema laboral; a Luis Guasch por sus sugerencias sobre los servicios públicos. Recibimos contribuciones de Ruthanne Deustch (sobre minorías étnicas y raciales), Jeffrey Puryear (sobre educación) Hans Beinsuranger (sobre reforma agraria) y Vito

Tanzi (sobre impuestos y erogaciones). Por su ayuda en éstas y en otras áreas agradecemos a Patricia Arregui, Meg Berger, Florencia Castro Leal, Claudio Cortellese, Tamara Ortega Goodspeed, Jim Hanna, Norman Hicks, Tor Jansson, Jerome Levinson, Eduardo Lora, Truman Packard, Anita Schwarz, Dani Schydrowsky, Donald Terry, Alberto Valdes y José Valdez.

A mitad de camino en el curso de este trabajo, presentamos un esbozo preliminar ante los miembros del *Foro 2000 Sol Linowitz*, del *Diálogo Interamericano*. Su entusiasmo nos estimuló y sus numerosas sugerencias nos llevaron a hacer importantes rectificaciones. Deseamos agradecer particularmente a Robert Anderson, Roberto Baquerizo, Carmen Barroso, Peter Bell, Sergio Bitar, Muriel Bradford, Margaret Catley-Carson, José María Dagnino Pastore, Whitney Debevoise, Enrique García, Osvaldo Hurtado, Michael Gavin, Xavier Gorostiaga, José Manuel Santos, y Elena Viyella de Paliza.

Varios miembros de la Red Carnegie para la Reforma Económica hicieron valiosas sugerencias, agradecemos en especial a Alejandro Foxley. Las observaciones de las integrantes de la Red del Liderazgo Femenino nos hicieron recordar las controversias aún vigentes sobre el Consenso de Washington original. Agradecemos a Lourdes Flores Nano y Ruth de Krivoy, así como a Joan Caivano y Mayra Buvinic por haber organizado nuestra presentación ante ese grupo.

Lucy Conger editó nuestro borrador original. Bruce Ross Larson y su equipo de la oficina de Desarrollo de Comunicaciones editaron la versión definitiva del manuscrito, y diseñaron y produjeron el informe. Brian Deese y Robert Jonson, miembros noveles del Fondo Carnegie, contribuyeron en las labores de investigación; Trish Reynolds y Sherry Pettie condujeron el manuscrito hasta su publicación; Staci Warden colaboró incondicionalmente con comentarios y apoyo psicológico.

Va nuestro especial agradecimiento a David de Ferranti, vicepresidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, por su entusiasta respaldo a la participación de Augusto en este proyecto.

Hay dos personas sin las cuales no hubiéramos empezado, y habiendo empezado, sin ellas no hubiéramos terminado: Peter Hakim, presidente del Diálogo Interamericano, no sólo nos asistió desde el comienzo, sino que nos mantuvo en la senda de la accesibilidad y el realismo a medida que avanzábamos. Y Rachel Menezes, asociada de programas del Diálogo Interamericano, jamás flaqueó en su voluntad de colaborar en todo sentido, se ocupó de investigar, redactar, ubicar los expertos para la consulta, organizar reuniones, editar y mantenernos a ambos bien encauzados. Lo hizo con entusiasmo y suma habilidad, apostando en cada tarea, grande o pequeña, su talento, su profesionalidad y sus cualidades como periodista.

Por último, agradecemos a la fundación Ford por su contribución al trabajo de Carnegie sobre la desigualdad y por su amplio apoyo al Diálogo.

Nancy Birdsall
Asociada Senior
Fondo Carnegie para
la Paz Internacional

Augusto de la Torre
Asesor del Sector Financiero
del Banco Mundial para
América Latina y el Caribe

Índice General

Prólogo

Prefacio

- Parte 1** Más allá del Consenso de Washington
Los años 90: Reforma económica y resultados desalentadores
El cambio en el discurso
10+1: Herramientas políticas para la equidad con crecimiento
¿Por qué el disenso?

- Parte 2** 10+1 Herramientas para la equidad social
1. La disciplina fiscal reglamentada
 2. Atemperar las expansiones y las contracciones del mercado
 3. Redes automáticas de protección social
 4. Escuelas también para los pobres
 5. Gravar a los ricos y gastar más en los demás
 6. Dar oportunidades para la pequeña empresa
 7. Reforzar los derechos de los trabajadores
 8. Abordar abiertamente la discriminación
 9. Sanear el mercado de tierras rurales
 10. Servicios públicos al servicio del consumidor
- Más 1. Reducir el proteccionismo de los países ricos

Cuadros

- Cuadro 1 La equidad según el Consenso de Washington original
- Cuadro 2 El nuevo discurso sobre objetivos de desarrollo independientes del ingreso
- Cuadro 3 La pobreza y la desigualdad impiden el crecimiento, y el bajo crecimiento agrava la pobreza y la desigualdad
- Cuadro 4 La corrupción perjudica a los pobres

- Cuadro 5 Dos exitosos programas de red de protección social
- Cuadro 6 Los ciudadanos como contribuyentes
- Cuadro 7 La inversión en la niñez en sociedades sin equidad
- Cuadro 8 La competitividad y la innovación para las pequeñas y medianas
empresas
- Cuadro 9 Privatización y capitalismo popular
- Cuadro 10 Lo que los gobiernos no deben hacer

Notas

Fuentes

Bibliografía

Sobre los autores

Miembros de la Comisión para la Reforma Económica en Sociedades Latinoamericanas sin Equidad

Sobre el *Fondo Carnegie para la Paz Internacional* y el *Diálogo Interamericano*

El Disenso de Washington

Parte 1

Más allá del Consenso de
Washington

Durante los últimos quince años la orientación predominante de las políticas económicas en todo el mundo ha sido hacia el levantamiento de las barreras al comercio internacional y a la inversión, la venta de empresas estatales al sector privado y el ajuste fiscal y monetario. En un influyente artículo publicado en 1990, el economista John Williamson caracterizó este paquete de medidas económicas como el “Consenso de Washington”, porque tenía el respaldo del Tesoro de Estados Unidos y de las instituciones internacionales con sede en Washington (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo). El consenso explicitado por Williamson incluía diez políticas de reforma económica. Las políticas hacían hincapié en la estabilidad de precios, con el fin de regresar a los países a la senda del crecimiento sostenible, y medidas de ajuste estructural para mejorar la eficiencia y la competitividad.

En los años 90, la dirigencia técnica y política de América Latina aplicó con firmeza el paquete de reformas económicas del Consenso de Washington, por motivos bastante obvios. Las economías estatizadas de América Latina se habían deteriorado críticamente durante los años 80, y las economías comunistas habían fracasado del todo. Los cambios de política en la región recibieron vigoroso respaldo de las instituciones internacionales, y se reforzaron con créditos vinculados a las reformas y condicionados a su aplicación. Luego de los desastrosos años 80, los líderes esperaban que los cambios harían retornar el capital privado a la región.

Más tarde, Williamson observó que las opiniones consensuadas que había recopilado estaban orientadas hacia la eficiencia, no hacia la equidad (cuadro 1). “Deliberadamente excluí de la lista todo aquello que fuera prioritariamente redistributivo, en vez de presentar consecuencias pro-equidad como subproducto de procurar objetivos de eficiencia, porque sentí que en el Washington de los años 80 había cierto desdén por los temas de equidad”.

Cuadro 1 La Equidad según el Consenso de Washington Original

Los diez puntos del Consenso de Washington original hablaban más de equidad y reducción de la pobreza de lo que la mayoría de los opinantes parece haber advertido, quizá porque aquellos con mayor influencia en ese tiempo, tanto en Washington como en América Latina, antepusieron su propio punto de vista a lo que leyeron y recordaban.

1. La disciplina fiscal se presentaba como un instrumento para la eficiencia y el crecimiento. Resulta que es esencial también para la equidad. La formulación del consenso no menciona una justificación particularmente importante para mantener la disciplina fiscal: la necesidad de estar preparados para financiar (anticíclicamente) programas sociales para las épocas duras, tanto en calidad de correctivo macroeconómico como para proporcionar seguros de desempleo y otras aseguranzas a los más vulnerables.

2. Las prioridades del gasto público. El consenso señalaba que los dineros públicos debían emplearse en actividades “de alta rentabilidad y con potencial para mejorar la distribución del ingreso”. El énfasis recaía en alejarse de los subsidios indiscriminados y enfocarse hacia la educación y la salud. Los críticos de la izquierda

Continúa

Cuadro 1, continuación

han olvidado u obviado este punto, tal vez porque no es consistente con la imagen del Consenso como “neo-liberal”.

3. La reforma fiscal. La formulación del Consenso expresaba que “la base de imposición debe ser amplia, y las tasas marginales moderadas”. Visto retrospectivamente, este objetivo ignoró el tema de cómo hacer más progresivos los regímenes tributarios, especialmente cómo minimizar la extendida evasión fiscal por parte de los ricos. El consenso sí incluía la sugerencia de gravar la fuga de capitales— incluida también por nosotros, como una buena manera para que los sistemas se hagan más equitativos y aumente la recaudación.

4. Las tasas de interés. El consenso reclamaba el fin del crédito dirigido (programas públicos para proporcionar créditos blandos, por lo general según criterios arbitrarios) y controles de la tasa de interés obtenida por los ahorrantes. Se trataba de desregular los mercados financieros. En comparación con una década atrás, el consenso se ha modificado —hacia una gradual y cautelosa liberalización hasta que se tenga firme capacidad de regulación y supervisión. En la actualidad el argumento usual en favor de la precaución es la reducción del riesgo de crisis financieras. En realidad, una importante razón adicional es que las crisis suelen ser especialmente perjudiciales para los pobres y para otros que se hallan en la mitad inferior de la distribución de ingreso. Tener la equidad como objetivo para la liberalización financiera implica también mayor atención a iniciativas para asegurar el acceso al crédito para todos (en vez de tratar de asegurar el crédito barato, que a fin de cuentas suele no funcionar, ni para la equidad, ni para la eficiencia).

5. La tasa de cambio. El consenso original enfatizó la necesidad de que las tasas fueran competitivas, para estimular las exportaciones no tradicionales. Aún no hay consenso en torno a cuál sea el régimen cambiario “correcto”, aunque a partir de las crisis de los años 90 se le ha dado mayor importancia a la reducción de la vulnerabilidad financiera. Aun se priorizan la competitividad y la estabilidad, objetivos centrales para la creación de empleos y para la protección de los pobres y los casi-pobres, que son altamente vulnerables.

6. La política comercial. Reducir la protección a los productores locales mediante la aplicación de cuotas y aranceles a las importaciones constituye un paso importante hacia el crecimiento eficiente y sostenido. La controversia se centra en sus efectos sobre la equidad, cosa que no se menciona en la formulación original. La creciente brecha entre los ingresos de los trabajadores especializados y los no especializados no es resultado de un mayor intercambio comercial —según las evidencias que tenemos en América Latina— aunque sí podría serlo la apertura de los mercados de capitales, (porque el capital barato promueve mayor utilización del trabajo especializado, comparado con el no especializado). Además, como el consenso se refería a la política interna, no hacía mención de la crucial importancia que tendría para la equidad en América Latina que los países industrializados redujeran su proteccionismo para la agricultura, los textiles y otros rubros de mano de obra intensiva.

7. La inversión externa directa trae consigo el capital, las destrezas y los conocimientos necesarios, y por lo tanto, favorece el crecimiento, que es el objetivo en el consenso original. Resulta que eso significa que probablemente favorezca a los pobres — o al menos, que no los perjudique mucho. Aunque bien pudiera ser el medio que agrandara la brecha salarial, ello ocurriría mayormente por el aumento de ingresos de los trabajadores especializados, y no por la disminución de ingresos de los no especializado.

Continúa

Cuadro 1, Continuación

8. **Las privatizaciones.** El consenso no menciona el riesgo de aumentar la concentración de la riqueza con las privatizaciones, donde los arreglos institucionales son débiles o vulnerables a las presiones internas. Tampoco menciona las oportunidades para distribuir más ampliamente el capital (como el programa de capitalización de Bolivia).

9. **La desregulación.** El consenso original enfatizaba los beneficios derivados de la competencia. Aunque no se haya mencionado, la desregulación es favorable solamente para las pequeñas empresas y para la creación de empleos, y por tanto, para aumentar la equidad.

10. **El derecho de propiedad.** El consenso incluyó los derechos de propiedad, pero sin referirse a los beneficios potenciales —para los hogares de bajos ingresos— de una reforma agraria en las áreas rurales y de una efectiva titulación de tierras en las áreas urbanas. La referencia a los derechos de propiedad al menos permitió advertir algo de lo que estamos cada vez más convencidos: el crecimiento y la igualdad requieren no sólo más espacios para las fuerzas del mercado y para la iniciativa privada, sino también la consolidación de las instituciones que son la base de los mercados, incluidas las leyes y los procedimientos judiciales que garantizan los derechos de propiedad.

a. El autor del Consenso de Washington original, John Williamson, nos confió que había agregado el tema de los derechos de propiedad principalmente para completar los diez puntos. En escritos posteriores sobre el tema, Williamson aludió más explícitamente a los temas de la equidad. Señaló, por ejemplo, al Banco Grameen como modelo para iniciativas micro-crediticias, y en un artículo de 1993 hizo referencia a la reforma agraria bajo el punto de los derechos de propiedad.

Pero los tiempos han cambiado. Los estrategas de Washington y de América Latina ya no menosprecian la equidad. Ha surgido un nuevo y primordial objetivo: disminuir la pobreza y auspiciar la equidad sin sacrificar el crecimiento. Por lo menos en el discurso, la pobreza y la equidad son los temas dominantes.

Este informe propone “10+1” nuevas herramientas para impulsar ese nuevo objetivo en América Latina. Esperamos que generen una agenda que venga a complementar el nuevo discurso con programas y políticas visibles para la región y para la comunidad internacional.

A diferencia del consenso descrito por Williamson, nosotros enfatizamos que no existe tal consenso para nuestras 10 y más herramientas. De hecho, nuestras herramientas son polémicas. Las presentamos porque creemos que podrán tener un efecto positivo. Queremos que logren promover el debate y generar nuevos compromisos, no solamente entre los responsables de formular políticas en América Latina y en Washington —cuyas perspectivas se incorporaron en el Consenso de Washington original—, sino también entre las agrupaciones de la sociedad civil y el público en general, especialmente en América Latina, quienes monitorean e influyen en las políticas de las sociedades democráticas de la región.

Los Años 90: Reforma económica y resultados desalentadores

En los años 90 América Latina abogó por el Consenso de Washington. La prudencia monetaria redujo la inflación a un solo dígito prácticamente en todos los países. La disciplina fiscal redujo el promedio del déficit presupuestario del 5 por ciento del PIB al 2 por ciento aproximadamente, y redujo la deuda externa pública del 50 por ciento del PIB a menos del 20 por ciento. La apertura comercial hizo descender el promedio de aranceles desde más de 40 por ciento a casi 10 por ciento. La liberalización financiera se produjo de modo igualmente agresivo: se descartó el control directo de créditos, se desregularon las tasas de interés, se iniciaron regímenes de inversión externa directa, y se suprimieron los controles de cambios y de cuentas de capital. Bancos, plantas de energía, sistemas de telecomunicación, y hasta las redes viales y los servicios de agua y salud se vendieron al sector privado. Más de 800 empresas estatales fueron privatizadas entre 1988 y 1997.

La aplicación de tales medidas varió de un país a otro, pero en términos generales, la índole y la intensidad de las reformas en América Latina en los años 90 superaron todo lo conocido hasta entonces. De ello resultó un incremento del flujo de capitales hacia la región, de \$ 14 mil millones en 1990, a \$ 86 mil millones en 1997, antes de caer hasta \$ 47 mil millones en 1999, como secuela de la crisis financiera asiática. Otra de sus consecuencias fue la expansión de los volúmenes de la inversión y de las exportaciones en casi todos los países.

Pero los resultados fueron desalentadores en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso y condiciones sociales. En los años 90 el aumento real del PIB en la región fue escaso: apenas 3 por ciento anual durante toda la década (sólo 1.5 por ciento per cápita). Es decir, ligeramente mejor que el 2 por ciento (0 por ciento per cápita) registrado en la “década perdida” de los años 80, plagada de crisis, y muy por debajo de las tasas del 5 por ciento o más que se alcanzaron en los años 60 y 70. El desempleo aumentó. Y la pobreza siguió siendo amplia y generalizada. América Latina ingresó al tercer milenio con casi 150 millones de personas —más de un tercio de su población— viviendo en la pobreza (con ingresos inferiores a los \$ 2 diarios). Casi 80 millones de personas padecen pobreza extrema, con ingresos inferiores a \$ 1 diario.

Los indicadores del desarrollo social fueron apenas más favorables. Las tasas de mortalidad infantil, de alfabetización y de escolaridad primaria mejoraron durante los años 90. Pero la disponibilidad de agua potable continuó siendo escasa en sectores rurales, y pobre la calidad de la educación pública. Al mismo tiempo, un importante aumento de la criminalidad y la violencia afectó la calidad de vida en toda la región.

En un país tras otro la población se desanimó, padeciendo muchas veces lo que se podría llamar “fatiga reformista”. Las encuestas de opinión pública a fines de los años 90 demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era peor que la de generaciones anteriores, y que la pobreza alcanzaba índices sin precedente. La gente mostraba gran angustia acerca del empleo y los ingresos.

Esto no es de sorprender, en razón de la histórica inestabilidad económica de la región, las conmociones sociales de los años 90, y la creciente conciencia de los nuevos riesgos de la globalización, como aquel simbolizado por la brecha digital.

Al finalizar la década, América Latina seguía mostrando mayor desigualdad que cualquier otra región del mundo en cuanto a la distribución del ingreso y de los activos (incluida la tierra). En las mismas encuestas los latinoamericanos manifestaron una persistente impresión de que las sociedades de la región eran básicamente injustas —un probable reflejo de la subyacente desigualdad de oportunidades en materia de educación básica, empleo y participación política.

Se suele culpar a las reformas económicas por el lento crecimiento y el decepcionante progreso social de los años 90. Pero ello es difícilmente justificable. Análisis minuciosos muestran que sin las reformas la situación hubiera sido peor. El ingreso per cápita y la producción en América Latina hubiesen sido inferiores, mayor la inestabilidad, y agravadas la pobreza y la desigualdad de ingresos.¹ De manera que debería perdurar un importante núcleo de la sabiduría económica encapsulada en el Consenso de Washington. Los estrategas que adopten políticas directamente opuestas harán peligrar a sus países, exponiendo el bienestar social a un riesgo irreversible.

Pero este tipo de razonamiento por contraposición —de que sin la reforma las cosas hubiesen sido peores— es poco reconfortante para los pobres, para los crónicamente desocupados y para los numerosos ciudadanos consternados y agobiados en la región. Ofrece, asimismo, escasas perspectivas de lograr apoyo político para más reformas de la misma índole. Los políticos no pueden esperar que aquellos votantes que ya se sienten marginados de la prosperidad económica —o de la esperanza de alcanzarla— agradezcan a sus gobiernos por no estar peor de lo que están.

Así pues, los años 90 en América Latina pusieron en evidencia algunas deficiencias básicas del Consenso de Washington. Existe un gran desacuerdo respecto a cuáles sean las fallas. Hay quienes sostienen que los diez instrumentos del Consenso no han sido aplicados sistemáticamente ni a cabalidad, y que lo que se necesita es más de lo mismo. Algunos hacen hincapié en la combinación y el cronograma de implementación de las propuestas, llegando a posiciones irreconciliables acerca de cómo proceder. Otros insisten en que los problemas fundamentales vienen principalmente desde fuera, y que han minado el progreso de la región a través de lo que hoy se denomina la globalización.

En este informe proponemos que el Consenso original simplemente tuvo una base demasiado estrecha. Miramos más allá del Consenso, hacia un nuevo paradigma que explícitamente abarca como objetivos centrales la equidad y la reducción de la pobreza —es decir, como fines en sí mismos y como mecanismos eficaces para promover un mayor crecimiento.

El cambio en el discurso

Ha habido un cambio diametral en el discurso en torno a los objetivos económicos y sociales. En sus declaraciones formales de las reuniones cumbre celebradas en 1994 y

1998, los jefes de Estado incorporaron como metas fundamentales la disminución de la pobreza, la educación y el buen gobierno, lo que implica una significativa extensión que va más allá del ajuste y el crecimiento plasmados en el Consenso de Washington (cuadro 2). La reducción de la pobreza y la equidad han pasado al primer plano en la agenda del desarrollo, desplazando el crecimiento, aunque sin desecharlo del todo. El apoyo a estos nuevos objetivos proviene también de la comunidad internacional de donantes, de otros funcionarios encargados de aplicar las políticas, y del sector académico.

Cuadro 2 El Nuevo Discurso sobre Objetivos de Desarrollo Independientes del Ingreso

En sus reuniones cumbre de 1994 y 1998, los jefes de Estado americanos destacaron la importancia de la equidad y la disminución de la pobreza. Otros grupos se les están uniendo para dar prioridad a objetivos a desarrollo desvinculados del ingreso.

- La comunidad oficial y de donantes internacionales fijaron metas concretas para el desarrollo en las áreas de la pobreza, el analfabetismo y la mortalidad infantil.
- El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo determinaron como objetivo principal de su misión corporativa la disminución de la pobreza. El Fondo Monetario Internacional se sumó a esta corriente, denominando a su mecanismo para ayudar a los países más pobres *Facilidades para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza*.
- El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional vincularon sus programas comprensivos de alivio de la deuda de los países más pobres y endeudados a las estrategias formuladas por éstos para reducir la pobreza.

También cambió su enfoque la comunidad de investigadores en materia económica, tradicionalmente comprometida con el crecimiento como objetivo principal. El Premio Nóbel de economía de 1998 fue otorgado a Amartya Sen, por identificar la libertad política como el objetivo primordial, y las capacidades humanas como los medios del desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo publicó el resultado de su trabajo de investigación de 1998-1999, *Afrontar la desigualdad en América Latina*. Y el Banco Mundial produjo el *Informe mundial del desarrollo 2000/01: Atacar la pobreza*, donde destaca la seguridad, el empoderamiento y la oportunidad como los tres pilares anti-pobreza.

Este cambio responde a tres factores por lo menos. Primero, la evidencia de que América Latina ha progresado, si bien muy escasamente, en la batalla contra la pobreza y la desigualdad del ingreso. Segundo, la creciente preocupación por los efectos de la globalización, pues cualesquiera que sean sus beneficios, la globalización puede también aumentar la inestabilidad, la inseguridad laboral y las mermas salariales para los obreros no especializados.² Tercero, a partir de los estudios económicos sobre América Latina, es cada vez más evidente que la pobreza y el alto índice de desigualdad en el acceso a la tenencia de la tierra, a la educación y a otros bienes, más que síntomas de bajo crecimiento, son en realidad sus causas. En los países donde hay un débil mercado de capital, insuficiente financiamiento para la educación e inadecuados sistemas de justicia y de contratación —es decir, en la mayor parte de América Latina— los pobres y los

escasamente preparados tienden a ser desplazados del acceso al crédito, al empleo y a otras oportunidades para la productividad. Se conforma un círculo vicioso en el que las oportunidades perdidas redundan en un menor crecimiento, y en la persistencia de la pobreza y la desigualdad. (cuadro 3)

10+1: Herramientas políticas para la equidad con crecimiento

¿Cómo puede América Latina salir de su círculo vicioso? Nuestras diez “herramientas para la equidad” sugieren acciones que los gobiernos pudieran emprender para reducir la pobreza y la inequidad sin sacrificar materialmente la eficiencia económica y el crecimiento, y de hecho, en la mayoría de los casos podrían favorecerlas. Nuestras herramientas tienen que ver no sólo con la reducción de la pobreza, sino, en sentido más amplio, con la construcción de sociedades visiblemente más justas, donde los pobres y la clase media —y no únicamente la élite— tengan pleno acceso a las oportunidades de orden económico, social y político.

Nuestro enfoque es la agenda política interna. Pero la responsabilidad también recae sobre los países industrializados, por ser ellos fuente de tanta retórica sobre la reducción de la pobreza en el mundo en vías de desarrollo. Para destacar este aspecto, hemos añadido un punto “plus” adicional, para que también los avanzados países industriales puedan pasar del discurso a la acción.

Las 10+1 herramientas de política son:

1. Disciplina fiscal reglamentada. La indisciplina fiscal —aquella por la cual los gobiernos continuamente gastan más de lo que recaudan y más de lo que pueden financiar mediante un endeudamiento sostenible— tiene altos costos para los pobres y las clases medias emergentes. El compromiso con la disciplina fiscal debe ir más allá de los esfuerzos idiosincrásicos y hacia un presupuesto saludable, basado en reglas y procedimientos transparentes.

Cuadro 3 La pobreza y la Desigualdad Impiden el Crecimiento, y el Bajo Crecimiento Agrava la Pobreza y la Desigualdad

Un círculo vicioso en el que la pobreza y la desigualdad impiden el crecimiento, y el bajo índice de crecimiento agrava la pobreza y la desigualdad, es particularmente preocupante en América Latina.

Considérese primero el segundo término de la proposición: que el bajo índice de crecimiento determina una mayor pobreza y desigualdad. En las últimas décadas y a lo largo de varios países, el aumento del PIB per cápita ha sido necesario para reducir el número de pobres —siendo China el ejemplo más obvio, donde el crecimiento ha sido alto y el número de pobres ha disminuido del 28 por ciento al 5 por ciento de la población. El crecimiento económico reduce la pobreza principalmente a través de su impacto sobre el empleo. El bajo índice de crecimiento del PIB en América Latina ha

Continúa

Cuadro 3, continuación

dado lugar a escasa creación de nuevos empleos en el sector modernizado, en contraste con Asia, entre 1960 y 1980, donde el empleo creció rápidamente, y a medida que se reducía el mercado laboral, así también se redujeron los salarios. En los años 90 el crecimiento en América Latina no estuvo acompañado por un empleo intensivo, lo que vino a agravar el problema. El bajo índice de crecimiento significó menos recursos disponibles en el sector público para la educación básica y la salud, precisamente el tipo de gasto público con más probabilidades de alcanzar a los pobres y reducir a largo plazo la desigualdad.

Para agravar el problema, el bajo crecimiento en América Latina se ha combinado con un crecimiento inestable, lo que es otro obstáculo para disminuir la pobreza. La recesión de los años 80 en la región llevó a un desproporcionado aumento de la pobreza. Las contracciones de los 80 y los 90 probablemente también exacerbaron la desigualdad, ya que mucha gente pobre tuvo que vender sus tierras y sus bienes y retirar a sus hijos de la escuela, lo que vino a socavar sus perspectivas de futuros ingresos.

Además, el alto índice de desigualdad en América Latina significa que cualquiera que sea la tasa de crecimiento, su efecto sobre la pobreza será menor que en aquellos países que hayan partido desde una más equitativa distribución del ingreso. Para que disminuya la pobreza, el crecimiento en América Latina deberá ser sumamente elevado, o bien deberá beneficiar a los pobres de manera más que proporcional. El crecimiento de los años 90 casi no incidió en los índices de pobreza, porque para comenzar representó un crecimiento modesto, y en el mejor de los casos solamente trajo logros proporcionales para los pobres.

En relación más directa con este informe, resultados analíticos ratifican la primera parte de la proposición previamente enunciada: los altos índices de pobreza y desigualdad, a su vez, limitan el crecimiento. Los efectos de la pobreza y la desigualdad sobre la disminución del crecimiento se manifiestan de varias maneras. En primer lugar, hasta muy recientemente la gran desigualdad de ingresos y de riqueza en América Latina ha tenido por consecuencia un grado similar de desigualdad en la representatividad política y en el manejo del poder. Durante décadas, la desigualdad en el manejo del poder alimentó las prebendas (improductivas para la sociedad) a partir de los fondos públicos, y, en su forma extrema, la corrupción. Cuando se utiliza para obtener privilegios económicos, la representación inequitativa socava la competencia, la eficiencia y el aumento de la productividad.

En segundo lugar, la pobreza y la distribución desigual de los ingresos y los activos han restringido el crecimiento, al magnificar los efectos adversos de mercados imperfectos y débiles instituciones gubernamentales sobre el ahorro y la inversión. Los mercados financieros latinoamericanos, débiles o incompletos, nos proporcionan algunos ejemplos:

- Los jefes de hogares pobres no están en condiciones de acceder al crédito sobre la base de un potencial aumento de ingresos en el futuro, en el caso de que sus hijos pudieran permanecer en la escuela durante más tiempo. Esto condena a los hijos de los pobres a una limitada escolarización y a obtener en el futuro ingresos igualmente limitados. A la vez, se disminuye el valor potencial de los recursos humanos y, de paso, se limita el futuro crecimiento.
- Del mismo modo, los campesinos pobres y los pequeños empresarios tienen dificultad para obtener créditos porque carecen de aval inmobiliario. En este caso, la falla radica en el marco legal e institucional, que no tiene en cuenta los bienes

Continúa

Cuadro 3, Continuación

muebles (el ganado, los bienes de inventario, las cuentas a cobrar). Como los bancos y otros acreedores no tienen la seguridad de poder apropiarse de estos bienes en caso de incumplimiento por parte del deudor, no los aceptan como aval. Esto elimina una importante cantidad de inversiones socialmente beneficiosas a partir de la micro, pequeña o mediana empresa, y a largo plazo erosiona la acumulación de capitales y el potencial de crecimiento.

Irónicamente, estos datos muestran que abundan las oportunidades de encontrar soluciones donde todos salgan ganando, donde la desigualdad o la pobreza (o ambas podrían reducirse, y se incrementaría la eficiencia. Lo cual indica que la disminución de pobreza y la desigualdad extremas debieran encararse como objetivos políticos por derecho propio, y no ser tratados simplemente como esperanza de un efecto residual del crecimiento.

- a. Un estudio reciente (Dollar y Kraay 2000) sugiere que los ingresos de los pobres (definidos como el 20 por ciento más pobre de la población) se incrementa en una ratio alrededor del 1:1 con el crecimiento del PIB.
- b. No tocamos aquí el hecho de que las políticas para reducir la pobreza no necesariamente reducen la desigualdad. Nuestro interés principal radica en mejorar la situación de los pobres e incrementar la percepción de justicia en la vida económica y social.

2. Atemperar las expansiones y contracciones del mercado. Las expansiones favorecen a los ricos, y la retracción perjudica sobre todo a los pobres. Las políticas fiscales y monetarias y las exigencias bancarias y otros requisitos financieros para manejar la inestabilidad y minimizar las crisis, no pueden ser resultado de la improvisación. Deben consolidarse en los períodos de bienestar.

3. Redes automáticas de protección social. Un sistema moderno proporciona una base de ingresos para los hogares de clase trabajadora y clase media, tanto como para los pobres. Durante las contracciones, debe ser de aplicación automática el gasto para el empleo público de emergencia y los subsidios para que las familias puedan asegurar la escolaridad de los niños.

4. Escuelas también para los pobres. Los sistemas educacionales centralizados de hoy en día refuerzan la desigualdad. Las reformas más necesarias incluyen mayor autonomía para las escuelas, menores subsidios para quienes están en condiciones de costearse estudios superiores, y mayor gasto público para programas preescolares. La política educacional debe también incluir Internet, mediante subsidios públicos, para asegurar que cada escuela y cada comunidad se beneficie de este revolucionario método para acceder al conocimiento.

5. Gravar a los ricos y gastar más en los demás. La región depende en alto grado de los impuestos al consumo, que son regresivos. Al cerrar los vacíos legales y reducir la evasión de impuestos sobre las ganancias, se aumentaría la recaudación sin aumentar la carga impositiva sobre los hogares de la clase trabajadora y de la clase media.

6. Dar oportunidades para la pequeña empresa. La onerosa burocracia y la debilidad de los sistemas financieros y judiciales interfieren con las iniciativas de expansión de los pequeños empresarios talentosos. Mayor exigencia en el cumplimiento de los acuerdos crediticios, mayor respeto por los derechos de los accionistas minoritarios, la supresión de los créditos de favor otorgados por los bancos estatales, y el acceso a información y servicios profesionales fomentaría la creación de empleos y de más empresas pequeñas.

7. Protección de los derechos de los trabajadores. Los pobres padecen el costo de un régimen laboral que adolece de poca protección al trabajador y de exceso de reglamentación. América Latina necesita proteger más activamente al trabajador en cuanto a sus derechos de asociación y convenios colectivos, organizaciones gremiales más independientes y democráticas, y más protección social para reemplazar la excesiva rigidez de las reglamentaciones que frena la movilidad laboral y el crecimiento.

8. Abordar abiertamente la discriminación. Un ataque decidido contra la pobreza y la desigualdad debe incluir un ataque frontal contra la discriminación. La dirigencia política puede ayudar a derribar las barreras sociales y políticas que perjudican a los negros y a los miembros de grupos indígenas y, en algunos casos, a las mujeres.

9. Sanear los mercados de tierras. Una nueva generación de programas de reforma agraria puede hacer verdaderamente competitivos los mercados de tierras rurales, dando por fin oportunidades justas a los campesinos pobres. El nuevo enfoque enfatiza el crédito y la participación comunitaria, y depende menos de la centralización burocrática.

10. Servicios públicos al servicio de los consumidores. La insuficiencia de la infraestructura, de la salud pública y de servicios regulatorios tales como la protección al consumidor han sido muy gravosos para los pobres y los cuasi-pobres. Los pobres y los demás consumidores de bajos ingresos deben ser ahora el centro de una nueva cultura de servicios.

Más 1. Reducir el proteccionismo de los países ricos. Las barreras a las importaciones agrícolas y textiles impuestas por los países ricos agravan la pobreza y consolidan la desigualdad en América Latina. Su reducción hará lo opuesto.

¿ Por qué el Disenso?

No dudamos de que todos están a favor del nuevo objetivo de equidad. Pero no existe consenso en cuanto al mejor conjunto de herramientas políticas para alcanzarlo. Las que nosotros hemos seleccionado no serán las favoritas de todos. Sobre la formulación de cada herramienta se puede debatir incansablemente. Qué hacer exactamente y cómo hacerlo resulta ser mucho más contencioso para los puntos presentados en nuestra propuesta que para los instrumentos incluidos en el Consenso de Washington.

Más aún, nuestra propuesta tiene limitaciones. No podemos suponer que es igualmente aplicable en cada país. Tampoco especificamos una combinación ni un ordenamiento óptimos. Si alguna herramienta se contraponen al crecimiento y la equidad, no estamos en condiciones de aclarar los beneficios y los costos relativos. (Dudamos que puedan contraponerse, pero no podemos descartar esa posibilidad).³ Excepto tal vez, en

cuanto a disciplina fiscal —que consideramos necesaria, pero no suficiente— y a la educación —a cuyo respecto ya existe un consenso regional por considerarla de máxima prioridad—, no sugerimos ningún orden de prioridades.

Nuestras herramientas sirven únicamente para el ámbito de la política económica, siguiendo los pasos del Consenso de Washington. Sin embargo, el buen gobierno va más allá de los temas meramente económicos, y enmarca una agenda más amplia: promover la democracia, extender las libertades civiles, reducir la violencia y garantizar el imperio de la ley, todos temas centrales a la equidad. Con dos excepciones, nos referimos a estos temas políticos e institucionales sólo tangencialmente, cuando tienen vínculos obvios con las políticas económicas.

La primera excepción es la corrupción, que envenena las estrategias de promoción de la equidad (cuadro 4.) La segunda es la sociedad civil. Los grupos de la sociedad civil en América Latina pueden contribuir a una mayor apertura y democracia en la formulación de políticas mediante la ampliación del debate público en torno a varias políticas y varios programas, especialmente los que puntualizamos más abajo. Tenemos una visión positiva de la sociedad civil. No obstante sus problemas de representación y responsabilidad ciudadana (“accountability”), la sociedad civil puede ser una fuerza capaz de hacer más efectiva la acción común entre los pobres y los cuasi-pobres.⁴

Cuadro 4 La Corrupción Perjudica a los Pobres

Los latinoamericanos están muy al tanto de cómo la corrupción socava sus gobiernos y sus sociedades. En las recientes encuestas de opinión de *Transparency International*, referentes a la visión local e internacional sobre 99 países, los latinoamericanos aparecían en la mitad inferior de las posiciones, a saber: Brasil 45, Argentina 52, Ecuador 74, Venezuela 75 y Honduras 94, únicamente Chile tenía mejor imagen, en la posición 19.

La corrupción envenena cualquier estrategia de equidad

Uno de los peores aspectos de la corrupción en América Latina es que mantiene la desigualdad y socava los esfuerzos por reducir la pobreza. ¿Cómo funciona este proceso?

Primero, la corrupción desalienta la competencia, lo cual perjudica a la pequeña empresa, a los consumidores y a los contribuyentes. Un ejemplo evidente es la corrupción en la adjudicación de licitaciones públicas. Si unas pocas empresas, con buenos contactos y capacidad para pagar importantes coimas, logran colocarse ventajosamente, los costos recaerán sobre otros —en forma de precios más elevados, despilfarro de los dineros públicos, servicios de mala calidad, y pérdida de oportunidades para la expansión de las pequeñas empresas competitivas y para empresas multiplicadoras del empleo. Menos evidentes, pero igualmente insidiosos, son los efectos que tienen sobre las pequeñas empresas y sobre los consumidores las demoras aduaneras, los excesivos aranceles, las “inspecciones” sanitarias, etc. Mucho de esto suele ser consecuencia de un ambiente que alienta a los mal pagados empleados públicos a reforzar sus ingresos por otras vías.

Segundo, al socavar la competencia, la corrupción reduce el monto de la inversión privada y sus utilidades. A su vez, esta situación lleva a una disminución del empleo y, por último, perjudica a los pobres.

Continúa

Cuadro 4, continuación

Tercero, la corrupción corroe a los gobiernos. Un gobierno débil e ineficiente impide el crecimiento y se ve imposibilitado para proteger a los ciudadanos más vulnerables. Los ingresos públicos se malgastan en proyectos improductivos que sirven para enriquecer a los amigos del poder. Los beneficios de la inversión pública en caminos y hospitales se pierden por falta de mantenimiento y por equipamiento deficiente, debido al cohecho. Una administración pública desmoralizada pierde el sentido de su función pública y de su responsabilidad ante la ciudadanía.

Cuarto, la corrupción socava la confianza en el gobierno, añadiendo otros efectos perjudiciales. Un ejemplo: ciudadanos básicamente honestos, pero que se sienten alienados, justifican la evasión fiscal o las contribuciones insuficientes. La consiguiente reducción de la recaudación implica menos posibilidades de proveer servicios para los pobres, que son quienes más dependen de ellos. Otro ejemplo es la educación: los estudios sugieren que los países con menos corrupción gastan más en educación — supuestamente porque los gobiernos más honestos se ocupan más de los pobres. (También pudiera ser que cuando los gobiernos aumentan el gasto en la educación, disminuye la presión para recurrir a prácticas corruptas. La educación ofrece menos ocasiones para la corrupción (y menos lucro) que otras áreas del gasto público con mayor afluencia de capitales).

¿Qué se puede hacer?

La mayoría de los países de la región dio un paso importante en la lucha contra la corrupción al abrir sus economías a la competencia globalizada. Nada iguala a la competencia externa en cuanto a reducir los espacios para la búsqueda de renta improductiva por parte de las empresas privadas, y nada mejor que la eliminación de aranceles y cuotas para poner coto a la discrecionalidad burocrática que promueve el soborno.

Un sistema judicial independiente también ayudaría. Muchos países de la región aún muestran un marcado retraso, según el acatamiento de las normas y procedimientos legales que se observan en los países desarrollados, puesto que las cortes y los jueces suelen ser vulnerables a las interferencias de los políticos y al soborno. Otras actividades regulatorias se ven afectadas por problemas similares, tal el caso de la supervisión de bancos, por ejemplo, cuyos responsables deben recibir protección contra las amenazas.

En toda la región existe un alto grado de percepción y conciencia frente a la corrupción. El electorado reclama de los gobiernos una más confiable rendición de cuentas. Los medios de comunicación gozan de relativa libertad, y son relativamente activos. También ayudará asegurar pleno acceso público a la información del Estado respecto a contrataciones, precios y regulaciones. Asimismo, legitimar el papel vigilante de la sociedad civil, de la prensa y de los analistas independientes.

Una última advertencia: Nuestras herramientas no contemplan el desafío central para los líderes reformistas: cómo crear la necesaria base electoral para fomentar la equidad de manera tal que resulte atractivo no sólo para los pobres y la clase media, sino para la élite políticamente influyente. Consideramos que por lo menos algunos de nuestros instrumentos pueden llegar a presentar un atractivo político sustentable en la mayoría de los países. Después de todo, el buen manejo económico también ha probado ser buena política en algunos casos en la región, aún a corto plazo. Pero la verdadera decisión de aplicar algunas o todas estas herramientas requerirá de un fuerte liderazgo político. Y en cada país eso tendrá que ser producto de un saludable proceso nacional de debate político y social.

Aún así, no deseamos pecar de modestos. Ya es hora de pasar del discurso sobre la equidad a la aplicación de medidas concretas: recalcar el apoyo político, fomentar las instituciones, aplicar y luego redefinir, ajustar y afinar las políticas. Nuestras herramientas para la equidad con crecimiento son materia que no depende tanto del dinero como del liderazgo político y de las reglas del juego. Y aún allí donde en primera instancia se necesita dinero —por ejemplo, para la educación— el uso de estas herramientas es más una inversión de alto rendimiento que un gasto en el sentido habitual.

Parte 2

10+1 Herramientas para la Equidad Social

1. La Disciplina Fiscal Reglamentada

Los países latinoamericanos hicieron grandes progresos en el ordenamiento de sus déficit presupuestarios durante los años 90. Pero es incierto que se mantendrá la disciplina fiscal con los sucesivos cambios de gobierno. Algunos países padecen a causa de que la excesiva fragmentación legislativa imposibilita la creación de coaliciones estables o mayorías parlamentarias, o bien porque la descentralización socava la capacidad de controlar el gasto público total.⁵

La indisciplina fiscal —cuando los gobiernos gastan sistemáticamente más de lo que recaudan, y más de lo que están en condiciones de financiar a través del crédito sostenible— tiene un alto costo para los pobres. En la mayor parte de América Latina la falta de rigor fiscal ha inducido a los gobiernos a recurrir a la emisión monetaria —lo que da pie a la inflación—, o bien a la colocación de bonos por grandes sumas, lo que lleva la tasa de interés a niveles sumamente elevados. La inflación perjudica a los pobres porque limita sus posibilidades de proteger sus ingresos, a través de ahorros indexados, por ejemplo. Los intereses caros perjudican a las pequeñas empresas, dependientes del crédito interno, y por extensión, afectan a los pobres al disminuir el empleo no calificado. En contraste, la disciplina fiscal protege el consumo de los pobres y da lugar a nuevas inversiones, reduciendo la pobreza al crear empleo e incrementar el crecimiento.

La disciplina fiscal implica mantener bajo el déficit en tiempos de bonanza —es decir, a no más del 2 por ciento de PIB—, y asegurar que la deuda pública (para financiar pequeños déficit) se mantenga en límites aceptables. El compromiso de un país por mejorar la equidad y reducir la pobreza debe ir más allá de los esfuerzos idiosincrásicos, dependientes de las convicciones de un determinado ministro o gobierno. Para proteger a los pobres, la disciplina fiscal debe convertirse en política de Estado. La mejor forma de lograrlo es establecer instituciones y mecanismos que obliguen a tomar decisiones políticas prudentes en lo que concierne al gasto.

Mantener la disciplina fiscal durante la etapa de transición de un gobierno a otro requiere un proceso presupuestario saludable, plenamente institucionalizado en sus sistemas legales y regulatorios y en sus procedimientos legislativos. Cada país debe definir las reglas y el ordenamiento institucional para encuadrar la disciplina fiscal.⁶ Los ejemplos incluyen:

- Prohibir que los gobiernos propongan (y que las legislaturas aprueben) las partidas extra-presupuestarias.
- Establecer un techo legal para la deuda total del sector público, para restringir los presupuestos y el monto de los préstamos, independientemente de los gobiernos de turno.

- Elevar las normas y las exigencias de transparencia del ciclo fiscal completo — preparación, aprobación y ejecución del presupuesto— para perfeccionar la rendición de cuentas de la autoridad fiscal tanto central como local, y para facilitar el monitoreo por parte de los ciudadanos.
- Obtener, a partir de una fuente independiente e inobjetable, la publicación de datos sobre los actuales y futuros ingresos y gastos estimativos del gobierno (valga el ejemplo de la Oficina para el Presupuesto del Congreso de Estados Unidos) para brindar al público una alternativa a las estimaciones del ejecutivo.

2. Atemperar las Expansiones y Contracciones del Mercado

Durante décadas, América Latina ha estado a merced de una excesiva inestabilidad financiera y económica, causada por las oscilaciones en el flujo de capitales externos e internos, por fluctuaciones extremas en los precios de las materias primas (de los cuales muchas economías son todavía altamente dependientes), y por la variación repentina del gasto público. La inestabilidad es mucho mayor que en los países industriales.⁷ Ello se manifiesta a través de abruptas variaciones del tipo de cambio real, de la tasa de interés real, del déficit presupuestario, del sistema de crédito bancario, y del crecimiento del consumo, de la producción y del empleo.

La inestabilidad es particularmente onerosa para los pobres y los cuasi-pobres —el ingreso de los ricos fluctúa más, sin embargo, para un hogar pobre una variación menor puede ser más gravosa. Los pobres se benefician menos durante los procesos expansivos —que es cuando más ganan los que poseen más activos reales y financieros—, y son los primeros en perder sus puestos de trabajo cuando ocurre una retracción. Más aún, hasta las pérdidas a corto plazo pueden tener consecuencias a largo plazo para los pobres. En México y en otros países hay evidencias que indican que muchos de los jóvenes que abandonan la escuela secundaria en épocas de crisis jamás regresan a las aulas. Es por eso que, al afrontar la inestabilidad de manera explícita y sistemática, es posible abrir un amplio panorama de soluciones en todos los frentes, y avanzar simultáneamente hacia el crecimiento, la equidad y la reducción de la pobreza.

Las políticas para controlar la inestabilidad macro financiera y así reducir la probabilidad de crisis, no pueden en sí mismas ser imprevisibles ni estar sujetas a continuas improvisaciones. Al contrario, deben establecerse desde un principio reglas vinculantes que circunscriban la acción de los políticos, asegurando que se establezca un colchón de ahorros durante los tiempos de bonanza —sin que se malgasten los recursos—, mientras se garantizan mecanismos compensatorios del gasto (tales como la red de protección social que trataremos más adelante), los cuales se activarán automáticamente en tiempos desfavorables. En cuanto a la disciplina fiscal, son necesarias las regulaciones y la solidez institucional para controlar la inestabilidad.

Es concebible que un país pueda mitigar las consecuencias de la volatilidad mediante seguros provistos por el mercado, pero la oferta de seguros contra la macro volatilidad no abunda en los mercados de capitales internacionales. Lo cual implica enfatizar el auto-aseguramiento (ahorro público y privado en tiempos favorables para usarlo en épocas desfavorables) y autoprotegerse (tomar medidas que limiten la ocurrencia de choques adversos y fluctuaciones agudas).

Para atemperar los comportamientos extremos de la economía son indispensables las medidas fiscales y monetarias. La disciplina fiscal es importante, pero también lo son las otras regulaciones fiscales y la política monetaria.

Desde el lado fiscal:

- Reglas para asegurar que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal adicional durante los períodos de expansión. Esto contribuiría a evitar las contracciones fiscales y protegería el acceso a los mercados financieros en las épocas adversas. Para cada país deben definirse pautas precisas para consolidar una posición “fuerte” con respecto al presupuesto primario —un fuerte superávit, neto del costo de los intereses— durante los períodos de expansión del crédito. En tiempos favorables, un presupuesto equilibrado —que podría ser suficiente para las economías levemente inestables— podría ser insuficiente en el caso de América Latina.
- Fondos de estabilización para atemperar los efectos del gasto público, tanto en los buenos como en los malos tiempos. Estos fondos de contingencia funcionan dentro de un marco reglamentario —frecuentemente determinado por el Congreso nacional— que estipula que los fondos sobrantes acumulados en épocas favorables deben destinarse al ahorro o a la reducción de la deuda pública. Cuando se ahorran, el gobierno podría emplearlos para mantener su programa de gastos en tiempos de baja recaudación. El fondo de estabilización del cobre, en Chile, es un buen ejemplo.

En el sistema bancario, además de las normas precautorias (para resguardar los capitales, las reservas y la liquidez), que deben ser más conservadoras que las de los países industriales, es necesario introducir lo siguiente:

- Requisitos para garantizar préstamos, para afrontar pérdidas en períodos anticíclicos, para moderar la demanda de créditos y preservar la solvencia de los bancos frente a la volatilidad. Los bancos deberían constituir reservas anticíclicas en épocas de alto crecimiento del crédito, para ser utilizadas durante la caída del ciclo crediticio, cuando se hace necesario.
- Absorber las pérdidas ocasionadas por la reclasificación de deudas y la baja de los avales.⁸
- Liquidez anticíclica o requisitos de reservas. Estos también deberán ser mayores en momentos favorables (de gran expansión de los depósitos) y menores en tiempos de contracción sistémica de la liquidez. Deberían complementarse mediante el adecuado respaldo del dinero en circulación con reservas internacionales, y, en lo posible, a partir de convenios (tales como las facilidades internacionales de reposicionamiento para Argentina) para tener acceso automático a las líneas de crédito internacionales, en caso de producirse una crisis de liquidez.

Otras medidas de la política pueden hacer menos vulnerable al sector financiero frente a la volatilidad, contribuyendo a proteger a los pobres ante la caída de los bancos y los repentinos colapsos provocados por la iliquidez:

- La internacionalización del sistema bancario. El ingreso de bancos extranjeros de primera línea puede fortalecer rápidamente la estabilidad y la elasticidad del sistema. Traen consigo prácticas más seguras y acceso —a través de sus casas matrices— a capitales externos y a mayor liquidez. Los bancos extranjeros suelen manejarse dentro de las más estrictas normas regulatorias y de supervisión de sus países de origen, estableciendo así un nivel alto para el mercado local.

- La diversificación y la prolongación de los plazos de maduración de las deudas. Esto incluye el fortalecimiento de la capacidad del sector público para el manejo de la deuda para generar un perfil de amortización adecuado (al reducir los riesgos para la renovación de la deuda por acumulación de vencimientos), y para evitar los aumentos imprevistos del peso de la deuda debidos a modificaciones de la tasa de interés y del tipo de cambio. La prolongación de los vencimientos para el sector privado debe considerarse con detenimiento, al mismo tiempo que se limitan las variaciones en los ingresos de capitales, requerimientos de reservas al estilo chileno, que desalientan el excesivo endeudamiento a corto plazo. También podrían aplicarse normas bancarias prudenciales (por ejemplo, mediante el régimen de quitas de deuda) para evitar que se endeuden excesivamente en dólares las empresas y los hogares que perciben sus ingresos en moneda local.

Mas allá de la política fiscal y monetaria para limitar la volatilidad:

- Continuar los esfuerzos por diversificar el intercambio comercial y aumentar la inversión externa directa, incluidas las negociaciones para establecer acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales. De este modo se abrirían nuevos mercados para las exportaciones no tradicionales, y se reduciría la excesiva dependencia de exportaciones de una pequeña gama de productos primarios, cuyos precios están sujetos a grandes variaciones. La receptividad hacia las inversiones externas directas tiene sentido, por cuanto son más estables y duraderas que otras formas de flujos de capital, tales como las inversiones en papeles negociables y los préstamos a corto plazo.
- Diversificar el riesgo de catástrofes mediante la internacionalización. Muchos países de la región están gravemente expuestos a desastres naturales (terremotos en América Central, huracanes en el Caribe). Estos resultan particularmente calamitosos para los pobres, al destruir sus hogares y sus medios de vida. Los mercados financieros globales ofrecen escasa asistencia crediticia para manejar el riesgo de catástrofes en los países en desarrollo. Pero hay lugar para que las autoridades locales cooperen junto con instituciones privadas a nivel regional e internacional, para constituir programas especiales de seguros anti-catástrofe. Estos podrían recurrir a los mercados de capitales internacionales para asegurar, al menos parcialmente, a la población y a la economía interna contra los embates de los desastres naturales.

3. Redes Automáticas de Protección Social

Las redes de protección cumplen dos propósitos esenciales. Primero, algunas de ellas protegen a las numerosas personas en riesgo de sufrir pérdidas de ingresos, en especial durante los períodos recesivos —incluidos no sólo casi el 40 por ciento de los hogares pobres en América Latina, sino también otro 20 a 30 por ciento de los hogares de clase media. Estos programas establecen un piso de rescate más allá del cual no podrán caer los hogares de clase trabajadora y clase media. Algunos programas, tales como el seguro de desempleo o la estampilla para alimentos, protegen a los hogares afectados por emergencias de salud, pérdida de empleo, muerte de su proveedor principal de ingresos, etc. Además, una batería de éstos y otros programas afines —el empleo de emergencia para obras públicas, los subsidios especiales por escolaridad— deberían estar disponibles en épocas de alto desempleo y de caída del salario real. Durante las recesiones económicas, debería ser automática la puesta en marcha y el financiamiento adicional para estos programas, tal como sucede en las economías industriales avanzadas.

Segundo, una red de protección puede llegar a minimizar los riesgos más graves que afligen a la extrema pobreza y a la pobreza crónica —como son la desnutrición infantil y la pérdida de escolaridad. América Latina tiene una larga historia de programas, no coordinados entre sí, para asistir a los pobres crónicos; muchos de estos programas son producto del clientelismo populista, y viciados por financiamiento insuficiente, arbitrario y políticamente insostenible. Pero en los años 90, Chile, Colombia, México y otros países introdujeron nuevos programas bien regulados y orientados (cuadro 5). Consideremos el programa *México Progresá*: por \$700 millones anuales, el 0.2 por ciento del PIB de México aumenta aproximadamente en un 22 por ciento anual el ingreso real de casi 3 millones de familias —lo que se refleja sustantivamente en indicadores tales como el índice de inscripción escolar.

Una red de protección probablemente llegue a comprender una amplia gama de programas posibles —estampillas para alimentos, comedores escolares, subvenciones en efectivo, seguro de desempleo y empleo público de emergencia. En cada caso, los programas deben cumplir requisitos para asegurar su eficacia, su viabilidad fiscal y su credibilidad.

Cuadro 5 Dos Exitosos Programas de Red Social

México Progresá, inaugurado en 1997, actualmente provee subsidios escolares, suplementos nutricionales y aportes en efectivo para alimentos por un promedio de \$ 25 dólares mensuales por familia, para casi 3 millones de familias, —alrededor del 30 por

Continúa

Cuadro 5, Continuación

ciento de la población de pobres en el país. A partir de la información provista por las comunidades, por los hogares y por la identificación de los bolsones de pobreza regionales, *Progresá* ya demuestra lo que los programas para reducir la pobreza pueden significar para la inversión a futuro dirigida al crecimiento del país. Por ejemplo, las tasas de inscripción escolar para los niños de hogares en localidades asistidas por *Progresá* son ahora mayores que las de otros hogares, similar o igualmente clasificados.

Entre 1995 y 1998, *Bolsa-Escola* garantizaba un salario mínimo a aquellas familias del distrito federal de Brasilia cuyos hijos (de entre 7 y 14 años) concurrían regularmente a la escuela. En 1996, el programa comprendía a más de 44.000 niños (el 12 por ciento de la matrícula de las escuelas públicas en ese año) a un costo menor al 1 por ciento del presupuesto total del distrito. La deserción escolar entre los beneficiarios cayó al 0.4 por ciento, comparado con el 7.4 por ciento para los alumnos de primaria en todo el distrito. El índice de repetidores era de 8 por ciento para los estudiantes amparados por el programa, contra el 18 por ciento entre los que no participaban. El índice del empleo para niños entre 10 y 14 años cayó un 30 por ciento, y la cantidad de niños de la calle se redujo a un tercio.

Para los programas que protegen a los muy pobres contra los peores riesgos de la pobreza extrema, cabe mencionar tres características:

- Elegir con sentido común los objetivos. Una adecuada selección de objetivos requiere una gran dosis de sentido común y un sistema de recopilación de información confiable respecto de los niveles de vida de los hogares. El sentido común sugiere, asimismo, alguna forma de selección geográfica de los barrios y las regiones más necesitadas, como en los casos de programas de fondo de inversión social en Bolivia y Perú, y el programa de seguro de salud en Colombia. Los sistemas de recopilación de información —Colombia y México han llevado a cabo buenos avances— sólo pueden funcionar correctamente si permiten a los analistas, tanto a los externos como a los del gobierno, pleno acceso a los datos y su difusión pública.
- Establecer reglas de transparencia política para determinar cómo se gasta el dinero. Estos programas deben ser inmunes al clientelismo, a la manipulación política y a la corrupción en su gestión. Es razonable incluir funcionarios ajenos al gobierno para su control, o bien, hallar otros mecanismos para aislar a sus directivos de los cambios políticos.
- La participación comunitaria. La activa participación de la comunidad debería ser parte integral del programa, y proporcionar oportunidades de cooperación con organizaciones no gubernamentales.

Sólo unos pocos países han desarrollado programas sistemáticos para proveer ingreso temporal de apoyo a los hogares de la clase trabajadora o de la clase media, así como a los hogares pobres golpeados por una súbita pérdida del empleo, por ejemplo. Estos programas deben formularse con cuidado para evitar los abusos y la dependencia. Por ejemplo, el seguro de desempleo debe tener una duración limitada, y los beneficios no deben compensar el total de los salarios caídos. Ya se han plantado las semillas de los

programas permanentes de apoyo temporal, como es el caso del plan de obras públicas con mano de obra intensiva *Trabajar*, en Argentina, o los programas de entrenamiento para los jóvenes desocupados (*Chile Joven* y PLANFOR, en Brasil). Son pasos en la dirección correcta, aunque en líneas generales se trata de programas de emergencia *ad hoc*, aún no institucionalizados.

Los programas específicamente anticíclicos son todavía más escasos. Tres pautas a seguir para los programas anticíclicos:

- Contribuciones automáticas. Los programas deben estar funcionando antes de la baja de los indicadores, con el compromiso de mantener un nivel del gasto adecuado durante los ajustes fiscales. Un nivel mínimo del gasto debe mantenerse siempre para los programas de educación primaria y salud. El gasto público anticíclico deberá activarse automáticamente para asegurar el empleo público de emergencia y los subsidios familiares por escolaridad.
- Cláusula de salida. Los programas anticíclicos deben estar provistos de cláusulas de temporalidad para preservar el equilibrio presupuestario y evitar que los programas sean vulnerables a las presiones políticas.
- Mecanismos para seleccionar objetivos. Los programas anticíclicos requieren mecanismos para seleccionar a sus destinatarios. Para los programas de empleo de emergencia, lo que mejor funciona es la auto-selección —el salario ofrecido debe ser inferior al salario mínimo vigente, para que los empleos ofrecidos atraigan únicamente (o principalmente) a los desocupados. El programa de empleos públicos de emergencia de Chile, que ubicó a millones de desempleados durante la recesión de los años 80, es un buen ejemplo.

4. Escuelas También para los Pobres

Acerca de nuestro juego de herramientas para la equidad hay escaso (o nulo) consenso, con una sola excepción: la educación. Todos están de acuerdo en que es la única herramienta que ninguna sociedad puede descartar. Las sociedades justas, equitativas y democráticas pueden construirse únicamente a partir de una educación de calidad para todos. Lo mismo vale para las economías más eficientes y de mayor crecimiento, y otros mecanismos que recomendamos también se basan en la educación para su éxito.

En razón de sus ingresos, la educación en América Latina es de baja calidad, y está desigualmente distribuida, con grandes diferencias entre ricos y pobres. Es el bajo nivel escolar de los pobres de la región —una parte importante del total de la población— lo que reduce el promedio general. Aunque la distribución de la educación ha mejorado a partir de los años 60, el progreso ha sido menor de lo que hubiera sido posible, y muy inferior al de Asia. El promedio de la educación para adultos en América Latina es hoy de cinco años, comparado con nueve años en Asia, donde es mucho menor la brecha entre ricos y pobres. En América Latina las familias que pueden pagarlas mandan a sus hijos a las escuelas privadas. Hasta la clase media recurre a las escuelas privadas —aun a costa de una onerosa carga financiera— para obtener una educación un poco mejor que la de las escuelas públicas.

A lo ancho del espectro de los países en vías de desarrollo, una deficiente distribución de la educación (sumada a un bajo nivel promedio) limita el promedio de los ingresos, y es todavía más determinante en la limitación del nivel de ingresos de los hogares pobres.⁹

En muchos países está aumentando la brecha entre los ingresos de las personas con mayor nivel educacional (especializadas) y aquellas con menor nivel educacional (no especializadas). Bien puede tratarse de un fenómeno universal, pero la brecha en América Latina es especialmente grande.¹⁰ Una oferta inusualmente reducida de trabajadores calificados se traduce en salarios inusualmente más altos para aquellos con educación superior, en comparación con los de bajo nivel de educación.

El incremento extraordinario de la paga de los trabajadores especializados, en los años 90, ha sido el mayor factor del aumento de la desigualdad salarial (y por ende, de los ingresos) en la región.¹¹ Más aún, esta brecha puede aumentar en mayor medida con el advenimiento de la era informática, mientras el acceso a Internet continúe siendo desigual.

La amplia brecha educativa en América Latina brinda la posibilidad de realizar importantes logros en la etapa inicial de una reforma educativa. Al asegurar que los niños de hogares pobres puedan acceder a mejores niveles de enseñanza, la región podría lograr un mayor crecimiento general, a la vez que se reduciría más rápidamente la pobreza.¹² De

hecho, es una oportunidad única para lograrlo, por dos razones. Primero, la caída de los índices de fertilidad implica que durante los próximos 20 años, más o menos, en comparación con las fuerzas laborales que pagan impuestos —y están todavía en rápida expansión— habrá relativamente pocos jóvenes para educar, y un número relativamente pequeño de jubilados. Segundo, Internet contribuirá a reducir la brecha educativa, al eliminar las barreras geográficas para acceder al conocimiento y hacer llegar a todos los países los beneficios de la enseñanza y el aprendizaje de primer nivel.

Hay buenas señales de avance para expandirse. En los años 90 los países latinoamericanos incrementaron significativamente el gasto público para la educación —solamente entre 1990 y 1996, un 22 por ciento. Algunos países entre los de mayor índice de deserción escolar primaria y secundaria, como Brasil, comenzaron a priorizar la reducción de los índices de deserción escolar entre los pobres. Colombia, El Salvador y Nicaragua expandieron sus programas, dando mayor autonomía a las escuelas rurales. México y Brasil hicieron ingentes esfuerzos por racionalizar el gasto público para la educación universitaria —México, estableciendo aranceles mínimos en la Universidad Nacional Autónoma de México, y Brasil, vinculando los fondos federales a la información sobre el desempeño escolar (disponible para el público).

Pero en la mayoría de los países el progreso de la reforma educativa todavía está en ciernes. Aun allí donde existe voluntad política, prevalecen desalentadoras trabas institucionales. Deseamos destacar dos importantes áreas para la agenda de la reforma educativa:

- Los jefes de Estado deben dar mayor importancia a la designación de los ministros de educación. Al integrar sus gabinetes, han dado prioridad a los ministros del sector financiero y a las autoridades monetarias, a veces con el fin de aumentar su credibilidad ante Wall Street. Los ministros del área “social”, por el contrario, suelen ser nombrados sobre la marcha, muchas veces sin tener en cuenta su capacidad técnica ni sus aptitudes para el liderazgo, sino más bien para pagar deudas políticas, contribuir al equilibrio regional o complacer a sus aliados. En pocos países de la región ha empezado a cambiar esta situación. Una señal de verdadero compromiso por mejorar la educación la veremos cuando sea por su calificación que se elige a los ministros de educación.
- Un ataque frontal a la brecha digital es un paso esencial. Es necesaria la acción pública para aprovechar Internet como vehículo que democratice el acceso al conocimiento y permita a los pobres participar plenamente en la formación de su propio capital humano. Los subsidios públicos deben complementarse con los incentivos del mercado para hacer accesible el Internet, tanto a los pobres como a los demás.

La enseñanza primaria y secundaria

El desafío clave de la nueva política: la reforma de los sistemas altamente centralizados e inflexibles. ¿Cómo se hace? Mediante una combinación de voz, opción y estándares.

- Voz: Descentralización radical de los servicios educativos para involucrar a los padres y a las comunidades locales en el manejo de las escuelas. Idealmente, implica

que estos grupos controlen la contratación de docentes y la nómina salarial, dejando a cargo del gobierno central la asignación del gasto según la cifra de alumnos inscritos —con salvaguarda de las compensaciones adicionales por bajos ingresos familiares.

- Opción: Generar mayor competencia por vía de algún mecanismo. Las opciones incluyen permitir que los padres elijan entre escuelas públicas —y, mediante bonos u otros subsidios directos— entre escuelas públicas y privadas.
- Informar y establecer estándares: Reforzar la capacidad del gobierno central (o bien, en los países grandes, de las autoridades estatales o municipales) para establecer estándares, evaluar rendimientos, preparar docentes y difundir información entre el público sobre la calidad escolar. Señal clave de progreso será cuando en América Latina haya más países que administren pruebas de rendimiento con validez internacional,—de modo tal que se pueda obtener información sobre la calidad de la escolaridad.

La educación preescolar

Los niños pobres son los que menos posibilidades tienen de asistir al preescolar, y los que más se beneficiarían de ello. El beneficio directo radica en que quedarían cubiertas sus necesidades nutricionales, de salud y de aprendizaje, tan importantes para su éxito futuro en la primaria y más allá de ella.

También obtendrían beneficios indirectos, porque sus padres (especialmente las madres solteras) tendrían más flexibilidad para incorporarse a la fuerza laboral. Con la eficiencia económica y la equidad potencialmente aseguradas, pocas dudas quedan de cuál será la política apropiada.

- Aumentar la disponibilidad de fondos para los programas públicos y privados de guardería y preescolar, complementándolos con apoyo a los padres para mejorar la crianza de los niños. Los programas deben ampliarse para abarcar los horarios y las necesidades de las madres que trabajan, y ampliar la capacidad de cobertura para el mayor número de niños y de madres.

La educación post secundaria

Los sistemas de educación superior de la región subsidian a los ricos. Sin embargo, no están provistos de los fondos necesarios en áreas críticas, donde la devolución social sería significativa, tales como las ciencias y la investigación (especialmente en salud y agricultura). En muchos países los sistemas son de tan baja calidad que ya no atraen a los buenos estudiantes, aun cuando se ofrezcan a bajo costo o gratis. Son cuatro las políticas necesarias:

- En las universidades estatales, recuperar costos mediante aranceles aplicados a estudiantes solventes. Hacer que las instituciones se responsabilicen de sus presupuestos y de su desempeño, mediante métodos de evaluación transparentes.
- Extender programas masivos de préstamos o becas por mérito escolar a los estudiantes pobres y de clase media que asisten a universidades estatales o privadas, canalizando los fondos públicos a los estudiantes y no a las instituciones, y generado así una saludable competencia entre las universidades.

- Diversificar los fondos públicos, de modo que abarquen programas post-secundaria no universitarios, tales como los de carreras cortas (2 años) y los de formación técnica, para aumentar tanto la equidad como la eficiencia del gasto en la educación post secundaria.
- Formar asociaciones entre entidades estatales y privadas para facilitar cursos de capacitación en los lugares de trabajo, pasantías para aprendices e internados de práctica —y generar respuestas del mercado para renovar continuamente el diseño, los contenidos y la efectividad de los programas post secundaria.

Enseñanza vocacional

Muchos países han hecho importantes inversiones en sistemas públicos de enseñanza vocacional. En su mayor parte, estos sistemas resultan costosos, irrelevantes ante los continuos cambios de la demanda de la industria privada, y de limitado alcance para los pobres —que a duras penas completan la primaria. En los años 90, Argentina, Chile y Paraguay demostraron que es posible seguir otro camino:

- Subsidiar la demanda a través de sistemas de bonos, estimulando a los pequeños empresarios para que desarrollen y provean la capacitación. Así se crea un mercado para la capacitación y se amplía el acceso para los estudiantes aptos.

5. Gravar a los Ricos y Gastar Más en los Demás

Durante los años 90, algunos gobiernos latinoamericanos lograron ensanchar la base tributaria y aumentar la recaudación fiscal. Pero sólo unos pocos, notoriamente Chile, hicieron más progresivo el efecto del gasto público. Por el lado de los impuestos, se dio prioridad a la eficiencia de la recaudación para aumentar los ingresos —sin tener en cuenta el peso de la carga tributaria sobre los distintos niveles de ingreso. Así se limitó el avance hacia sistemas fiscales más equitativos. Esto deja espacio para gravar más eficazmente a los ricos, tanto para aumentar la recaudación como para aumentar la percepción de una mayor equidad, y para hacer más progresivo el gasto público.

El lado tributario

Los sistemas tributarios de América Latina son en su mayor parte ineficientes. El promedio de la recaudación es del 18 por ciento del PIB, comparado con un 30-50 por ciento en las economías avanzadas. (Brasil es la excepción; allí se recauda el 30 por ciento del PIB). Las modificaciones de la política tributaria y una mayor eficiencia en la recaudación podrían incrementar el total de los ingresos, sin aumentar la carga fiscal para los hogares de los trabajadores y los de ingresos medianos. Este detalle es significativo, porque en América Latina la proporción del gasto público que se transfiere a la mitad inferior de la población supera el porcentaje del ingreso que le corresponde a ese sector a nivel nacional. Por ejemplo, aunque solamente el 10 por ciento del gasto público se distribuya entre el 20 por ciento inferior, ese 20 por ciento de las familias representa únicamente el 4 por ciento del ingreso nacional. De modo que aumentar el gasto público en términos absolutos tendría por efecto hacer más progresivo el gasto público.

El segundo problema radica en que los sistemas tributarios de la región son en su mayoría regresivos —es decir, gravan a una porción igual o mayor del ingreso de los hogares pobres y de clase media que del ingreso de los hogares ricos. Los regímenes fiscales son regresivos por tres motivos al menos. La recaudación proviene, en gran medida, del impuesto al valor agregado, de otros impuestos al consumo y de las nóminas salariales de escala uniforme. El cobro de gravámenes entre la gente de altos ingresos es escaso. Y el control de los impuestos sobre las empresas y las personas se cumple parcialmente.

El impuesto al valor agregado y otros impuestos al consumo representan alrededor del 60 por ciento de la recaudación en la región, comparado con un 30 por ciento en Europa. A pesar de varias exenciones sobre bienes básicos tales como alimentación y medicinas, el impuesto al valor agregado, los impuestos internos, el impuesto al consumo, al comercio y otros impuestos tienen tendencia regresiva. Recaudan una mayor proporción

del ingreso de los pobres que de los ricos, principalmente porque los pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos que los ricos.

Los impuestos que se descuentan de las nóminas salariales —con una tasa de más del 15 por ciento en la mayoría de los países— son también probablemente regresivos.¹³ Aunque, en principio, los impuestos sobre los salarios se destinan a los beneficios específicos de la salud y las jubilaciones, y pueden, por lo tanto considerarse como “contribuciones”, la relación entre el valor de las contribuciones y los beneficios obtenidos es magra, dado el grave deterioro de los sistemas de salud y la erosión que sufre el valor de las jubilaciones a raíz de la inflación.

Por otra parte, los índices del impuesto a los ingresos personales no resultan progresivos en la práctica. Aunque las tasas establecidas sobre las ganancias son progresivas en la mayoría de los países, con topes de alrededor del 40 por ciento —incluso más en algunos países— el decimo superior del impuesto a los ingresos personales no paga más que un 8 por ciento de su ingreso. (Compárese con el promedio de impuestos que pagan en Estados Unidos los contribuyentes de mayores ingresos, próximo al 30 por ciento, incluidos los impuestos nacionales y estatales).

¿A qué se debe esta discrepancia? En muchos países la mayor parte de los hogares con ingresos superiores a la media están exentos del impuesto a los réditos, debido al nivel relativamente elevado del mínimo no gravable.¹⁴ Los altos niveles del mínimo no gravable y las numerosas exenciones y vacíos legales se combinan con sistemas de recaudación subfinanciados y mal administrados, con laxitud en su aplicación y con alta evasión, de modo que se minimizan las contribuciones de los hogares de altos ingresos. El mayor problema son las exenciones de los ingresos sobre los capitales —lo que permite que muchos hogares de altos ingresos reduzcan drásticamente su carga tributaria. Resulta muy fácil disimular los ingresos personales mediante “empresas” fantasma con altos gastos.¹⁵

Hay lugar para extender la base tributaria aumentando los índices efectivos sobre los ingresos sin generar situaciones de trabajo a pérdida u otros problemas de incentivación. Incluso el temor de que los impuestos sobre ganancias de los capitales pudieran provocar fuga de capitales es una exageración. La evidencia indica que otros factores —tales como la inestabilidad de los precios y el incumplimiento de los compromisos contractuales— son las verdaderas causas de la fuga de capitales. De hecho, en comparación con índices efectivos del 30 por ciento para los hogares de mayores ingresos en Estados Unidos, América Latina está lejos de hacer real la preocupación tradicional de los economistas, de que los altos impuestos pueden desalentar la innovación y la inversión.

El aumento de los impuestos obtenidos de los pocos contribuyentes de altos ingresos (digamos, el 10 por ciento superior) bien pudiera tener en el corto plazo una muy leve incidencia en el aumento de la recaudación, si se compara con un aumento del impuesto al valor agregado. Pero esto no debe servir para justificar la inacción. Ahora que la ronda inicial de la reforma impositiva está en marcha (habiéndose establecido y consolidado el impuesto al valor agregado), los gobiernos democráticos de la región deben hacer un

esfuerzo para que sus regímenes tributarios sean visiblemente más “justos”. Elevar el nivel de ingreso personal sujeto a gravamen podría llevar a un aumento significativo de la recaudación. Pero muchos hogares de la clase media (digamos el 50 por ciento superior de todos los hogares) quedarían sujetos a su pago. De manera que, para mejorar la equidad, los aumentos deberían ir acompañados de medidas visibles para elevar los índices promedio de gravamen sobre aquellos que tienen los ingresos más altos (al igual que para mejorar la eficiencia del gasto público).

Otra clase de visibilidad también sería útil: campañas de educación pública, para todos los niveles de ingresos, sobre los impuestos que pagan. Los sistemas tributarios de la región son actualmente escasamente visibles, o bien, indescifrables para muchos contribuyentes (cuadro 6). En consecuencia, muchos contribuyentes pobres y de clase trabajadora —en lugar de exigir el cumplimiento de los servicios financiados por los impuestos que pagan— tienden a ver en su gobierno un benévolo, aunque poco confiable, dispensador de dádivas. Los mismos gobiernos y las instituciones privadas de investigación y orientación de las políticas podrían suministrar información acerca de cómo se reparte la carga tributaria.

Cuadro 6 Los ciudadanos como contribuyentes

La excesiva dependencia del impuesto al valor agregado en América Latina ha dado lugar a que mucha gente quede a oscuras o desinformada acerca de sus derechos y obligaciones como contribuyentes. Para agravar el problema, muchos trabajadores pagan sus impuestos al ingreso mediante descuentos que sus empleadores aplican a la planilla salarial, sin tener que presentar jamás una declaración personal.

Debido a que el impuesto al valor agregado y otros impuestos basados en el consumo están incluidos en los precios, muchos consumidores latinoamericanos ignoran que están pagando impuestos al hacer sus compras. Lo mismo ocurre en otras regiones, pero en América Latina una parte aun mayor del total del ingreso deriva de estos impuestos. Las instituciones de investigación y orientación de las políticas podrían publicar información analítica acerca de los aportes hechos por distintos sectores.

Un sistema basado en reembolsos fiscales para aquellos con ingresos por debajo de algún techo sería más transparente que el actual. Muchos trabajadores que han estado pagando impuestos personales a través de las deducciones automáticas aplicadas a sus planillas salariales, no tienen más obligaciones debido a la vigencia del mínimo no gravable. En consecuencia, los latinoamericanos raramente se enteran de los impuestos que se les descuentan mensualmente. Dado que son pocos los ciudadanos obligados a proporcionar formularios fiscales ante los organismos recaudadores, la población suele desconocer el importe de sus ingresos brutos y los porcentajes que se les descuentan para jubilación, salud y otros programas de seguro social, amén del porcentaje deducido para impuestos generales.

Si los ciudadanos, especialmente los pobres de clase trabajadora, supieran cuánto pagan a sus gobiernos, estarían en mejores condiciones de movilizarse para exigir servicios públicos y responsabilidad de parte de los funcionarios que ocupan cargos electivos.

El perfeccionamiento de la política fiscal y de la recaudación debería centrarse en la diversificación de las fuentes de ingreso, más allá de la fuerte dependencia del impuesto al valor agregado, aunque sin perjudicar su valor:

- Aumentar la participación del impuesto a los réditos personales en la configuración de la recaudación, —no necesariamente mediante el aumento de los índices marginales, sino mejorando la recaudación, eliminando los vacíos legales y reduciendo el mínimo no gravable.
- Reducir la dependencia de los descuentos del índice fijo sobre las planillas salariales. En muchos países, tendría sentido acabar con las "contribuciones" sobre las nóminas salariales y financiar las erogaciones mínimas para la jubilación y la salud a partir de la recaudación general (y progresiva).
- Aumentar significativamente la recaudación efectiva. El éxito peruano en los años 90 demuestra que, con el debido esfuerzo administrativo, es posible aumentar la recaudación sin modificar mayormente el régimen tributario. Exigir cumplimiento es un paso clave para lograr una mayor equidad de los regímenes fiscales, porque los grandes contribuyentes suelen ser, también, los mayores evasores.
- Aplicar otros impuestos progresivos. En este terreno hay por lo menos tres posibilidades. Una es poner un impuesto a la propiedad —lo cual implica una inversión en la administración de la recaudación municipal. La segunda es un impuesto sobre los activos brutos, el cual podría ser tratado como un gravamen mínimo a las empresas —deducible del impuesto de los réditos empresariales, como en el caso de México.¹⁶ La tercera, más controvertida, es establecer mecanismos para gravar los ingresos provenientes de activos en el exterior.

Esta última posibilidad requiere de acuerdos con Estados Unidos y otros países donde se concentran los activos.¹⁷ En último término, estos acuerdos tendrían importancia, dada la tendencia mundial hacia la baja de impuestos sobre capitales internacionales trashumantes. La apertura de los mercados de capitales en América Latina ha facilitado a los ciudadanos pudientes la transferencia de activos al exterior durante las crisis económicas. Eso eleva la importancia de los esfuerzos para gravar los ingresos obtenidos a partir de activos externos.

El lado del gasto: jubilaciones y otros rubros

Se pueden lograr progresos considerables a través de una redistribución sensata del gasto público. En interés de la equidad, tiene sentido incrementar el gasto en salud, educación, y obras públicas (camino, por ejemplo). El mayor gasto beneficiaría no sólo a los pobres (como en el caso de *México Progresista*), sino a muchos otros hogares con ingresos per cápita muy por debajo del promedio —en la mayoría de los países se trata de hasta el 70 por ciento de los hogares.

Ya no es cuestión solamente de aumentar el gasto, sino de gastar con mayor eficiencia. Nuestro discurso sobre otros mecanismos (educación y servicios públicos al servicio de los usuarios) se vale de enfoques nuevos y radicales en esas áreas para hacer más eficiente y más equitativo el gasto público. (Una manera sencilla es destinar mayor

gasto a la educación preescolar para niños de familias pobres: cuadro 7). Aquí nos concentramos en un punto mayúsculo: las jubilaciones, donde gran parte del gasto público acaba concentrado en hogares con ingresos superiores al promedio.

Hay dos problemas que afectan a los programas de jubilación de la región en cuanto a sus efectos sobre la equidad.¹⁸ Primero, que las jubilaciones no tienen alcance universal: benefician únicamente a los trabajadores del sector formal y dejan fuera a los del sector informal y al sector agrícola. Además, muchos trabajadores, especialmente las mujeres, no llegan a calificar como pensionados porque no logran documentar su afiliación continua y suficientemente prolongada al sector laboral formal. En Bolivia, Colombia y Perú, menos del 20 por ciento de los trabajadores están amparados por sistemas jubilatorios. Este tipo de cobertura limitada significa que los sistemas públicos de protección social de beneficios definidos vigentes en la región, han resultado regresivos.¹⁹

Los recientemente instaurados sistemas privados de ahorro definido también ofrecen una cobertura limitada. Pero, dado que son financiados mediante aportes individuales, por lo menos minimizan el riesgo con respecto al sistema de reparto: los trabajadores pobres sin cobertura están subsidiando a los trabajadores ricos con cobertura, a través de financiamiento proveniente de los impuestos.²⁰

Segundo, muchos países —incluidos algunos que han reformado sus sistemas de pensiones, creando típicamente sistemas de administración privada con aportes definidos y financiamiento pleno—, tienen sistemas independientes para los empleados públicos, los militares y los empleados de empresas del Estado. Estos sistemas pueden resultar una carga onerosa para las finanzas públicas.²¹ En el caso de algunos de estos sistemas paralelos, en algún momento las negociaciones previas sobre los sueldos públicos se resolvieron con acuerdos que mantenían bajos los niveles salariales, a cambio de que el gobierno se hiciera responsable por ofrecerles beneficios a futuro, aunque no financiados: las jubilaciones garantizadas. Para proteger estos beneficios, grupos que gozan de considerable poder político se han resistido a incorporarse al sistema general.

Las obligaciones públicas resultantes probablemente sean grandes —aunque es difícil reunir información, de hecho es imposible en el caso de las pensiones militares. En México, las futuras obligaciones del sistema de pensiones de los empleados públicos ascienden a un tercio del total del sistema reformado. Algunas de estas obligaciones al final recaerán sobre los futuros contribuyentes, lo cual significa que los trabajadores más pobres deberán subsidiar a los trabajadores más privilegiados.

Con la meta de la equidad en la mira, el perfeccionamiento de la política de jubilaciones requerirá:

- Hacer extensiva la cobertura a mayor cantidad de pobres, mientras se mantiene la viabilidad financiera (para los sistemas de administración privatizada) y se evita el perjuicio fiscal (para los sistemas públicos de reparto).
- Incluir beneficios mínimos para los jubilados de bajos ingresos, si fuera necesario financiados mediante la cuenta de ingresos generales.

- Más transparencia y un mayor grado de información para promover la discusión pública sobre los costos actuales y a largo plazo de los sistemas jubilatorios para los empleados públicos, los militares y los empleados de empresas estatales. Sería el primer paso hacia la promulgación de leyes para reducir en el futuro la carga fiscal de estos programas.

Cuadro 7 La Inversión en la Niñez en Sociedades sin Equidad

¿Por qué debería intervenir el Estado en las vidas de los niños pequeños, que son claramente responsabilidad de la familia en primera instancia? ¿Y cuáles son los problemas políticos en cuanto a la inversión de dineros públicos en los niños?

En sociedades inequitativas, con alto índice de pobreza, la intervención válida es la que permite a los niños acceder a metas de equidad y eficiencia. Las reformas que promueven la competencia en los mercados, también contribuyen a valorizar activos tales como la tierra, el capital físico, la información y la educación. Aquellos que ya poseen estos activos, llegan al mercado mejor equipados para competir. Pero otros, casi siempre los hijos de los pobres, no llegan suficientemente preparados para participar plenamente. Como es muy probable que salgan perdedores, bien podrían abandonar el intento.

Allí donde los padres no están en condiciones de asegurar a sus hijos una oportunidad para triunfar (en la escuela o en el trabajo), es del interés de la sociedad intervenir, mediante programas destinados a la primera infancia, para consolidar el más importante de los activos: el capital humano. En el Programa Integrado de Desarrollo Infantil de Bolivia, por ejemplo, el 40 por ciento de los niños inscritos denotan inicialmente retraso en la formación psicosocial. Después de un año, ese porcentaje queda reducido a la mitad. El índice de mortalidad de los niños inscritos es mucho menor que el de los niños de familias pobres que no participan del programa.

Estas intervenciones adquieren mayor relevancia si consideramos que la globalización económica puede generar a corto plazo un cuadro de mayor injusticia de los mercados. Sin una eficiente inversión estatal para la infancia, habrá un déficit de participación y una muy escasa competencia por parte de los mercados internos en el marco de la globalización que prevalece hoy en día.

¿Por qué tan limitada intervención? Las políticas de inversión para la niñez son complejas. En primer lugar, los costos fiscales de los programas para la primera infancia son inmediatos y obvios, pero los beneficios son tardíos y menos previsibles. En segundo lugar, las controversias y la incertidumbre sobre los aspectos técnicos —qué hacer, qué resulta más eficaz según los costos, cuál es la combinación más adecuada de aportes y bajo qué circunstancias— dificulta la obtención de recursos disponibles en el sistema político. En tercer lugar, las familias que se beneficiarían de estas inversiones no están organizadas, en particular si son pobres y están agobiadas de trabajo y deben atender niños pequeños. Además, los contribuyentes pueden sentirse desincentivados —porque ellos podrán necesitar asistencia estatal en la vejez; pero ya no volverán a ser niños.

Afortunadamente, las cosas están cambiando. La democracia, la descentralización y la creciente participación de la sociedad civil están generando una demanda efectiva por aumentar la inversión pública en el área de la infancia. Para lograr un apoyo político más sostenible, los planificadores y los impulsores de estos programas pueden:

- Presionar por impuestos específicamente destinados a financiar programas para la niñez. Este destinar específicamente los impuestos, si bien no es un mecanismo idóneo, tal vez sea necesario, dadas las realidades políticas vigentes.

Continúa

Cuadro 7, Continuación

- Complementar las iniciativas de pequeñas agrupaciones comunitarias, de la sociedad civil y de los gobiernos locales.
- Formar una fuerza política de consumidores usando los subsidios directos a los pobres y a la clase trabajadora para invertir en la niñez —luego, ellos estarían en situación de exigir programas sostenidos y de buena calidad.
- Formar una fuerza de ofertantes mediante la contratación y la capacitación de madres para que pongan en funcionamiento y dirijan sus propios centros para la atención infantil, a la vez que se extienden los subsidios públicos para ayudar a los vecinos pobres a costear estos servicios.

6. Dar Oportunidades Para la Pequeña Empresa

Hoy existe en América Latina mayor grado de competencia y de apertura en los mercados que en cualquier época anterior. Pero perduran las prácticas anti-competencia, especialmente en los sectores no comerciales, como los servicios y la construcción. La debilidad institucional de los sistemas de finanzas y de justicia impiden que los empresarios más promisorios expandan sus empresas. Unos pocos grupos poderosos — generalmente de carácter familiar— utilizan sus influencias para obtener privilegios económicos, volcando el sistema a su favor y en perjuicio del empresario más pequeño, y, en los casos extremos, alimentando la corrupción. Esta corrupción socava la competitividad, infligiendo un enorme impuesto (indirecto) sobre las pequeñas empresas (ver cuadro 4).

Los obstáculos para las pequeñas y medianas empresas agrandan la brecha de los ingresos, porque las nuevas empresas pequeñas pueden significar una forma de evadir la pobreza y porque las pequeñas empresas son la mayor fuente de empleo de la región (el 70 por ciento o más de los nuevos empleos en la mayor parte de los países).²² Dividimos en dos áreas clave la consideración acerca de cómo se puede aprovechar el impulso creativo del pequeño empresario: ampliar el acceso al crédito y otros aspectos de un enfoque estratégico.

Mayor acceso al financiamiento: las microempresas

Los sistemas de crédito provistos por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las entidades multilaterales han hecho una valiosa contribución al desarrollo de las microempresas (aquellas con menos de diez empleados). En muchos países tales proyectos han avanzado más allá del crédito subsidiado, hacia una segunda generación de programas, los cuales están en condiciones de tomar crédito para prestar y se hallan próximos a alcanzar la autosuficiencia financiera —con los costos del crédito y los gastos operativos cubiertos por los intereses a cobrar. Aún así, su campo de acción es limitado en comparación con la abrumadora demanda insatisfecha de crédito.

La verdadera expansión requiere que estos proyectos funcionen más como los bancos: con posibilidad de recibir y administrar depósitos. Eso, a su vez, requiere que satisfagan niveles mínimos de reservas de capital y, al igual que los bancos, que sean supervisados periódicamente por funcionarios del Estado.

Sin embargo, el nivel de regulaciones y de supervisión debería ser diferente, en algunos sentidos, de los que se aplican a los bancos convencionales. Véase el caso de Bolivia, en 1995, cuando se establecieron normas que facilitaron el ingreso de las ONG (no reguladas) al sistema regulado. “Los Fondos Financieros Privados” tienen pautadas exigencias más altas (aunque no tan numerosas) para mantener reservas, en previsión de

que hubiese pérdidas por incobrabilidad. Por tal motivo, para las microempresas destacamos este paso clave:

- Construir un apropiado marco regulatorio y de supervisión para las microfinanzas, estimulando la expansión, pero con precaución ante el riesgo.²³

Ampliando el acceso al financiamiento: la pequeña y mediana empresa

El inexistente o restringido crédito para las pequeñas y medianas empresas (tanto urbanas como rurales) es un importante problema pendiente en América Latina, aún en los países que han hecho progresos en la consolidación de sus sistemas financieros. La globalización ha puesto el capital externo únicamente a disposición de las empresas más grandes y prestigiosas. Estas empresas también pueden obtener préstamos de los bancos locales, porque son consideradas más confiables, o por sus contactos y su influencia dentro del sistema bancario. Las firmas más pequeñas, en cambio, tienen dificultades para acceder al financiamiento, no sólo para el largo plazo, sino para los créditos en evolución.

Los mercados de valores no han logrado convertirse en fuentes significativas de financiamiento para las empresas, pese a años de esfuerzos apoyados con entusiasmo por los bancos de fomento multilaterales, para crear los marcos legales y regulatorios necesarios. La escasa protección legal de los accionistas minoritarios, las deficiencias en los sistemas regulatorios y en su cumplimiento, las falencias contables y de divulgación, y los altos costos operativos son todos factores que limitan el desarrollo de los mercados de capitales y, en consecuencia, la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para obtener financiamiento fuera del sistema bancario.²⁴

Los gobiernos han intentado contrarrestar el escaso acceso al crédito creando bancos estatales, los que otorgan préstamos y aceptan depósitos del público (“bancos de primera línea” o “de referencia”). Pero estos bancos se han visto plagados de problemas de gerencia y de interferencias políticas. Al depender de recursos estatales y cobrar bajos intereses —y al verse frecuentemente en la obligación de perdonar deudas o de suavizar su cobro por motivos políticos— casi siempre han representado una continua e importante merma del presupuesto estatal. Con tasas de interés subsidiadas, suelen favorecer a los grandes terratenientes y a los industriales bien relacionados. Y al distorsionar los indicadores de precios e incentivos, los programas de créditos subsidiados probablemente han frenado la creación de nuevas empresas pequeños y han impedido que las ya existentes sean competitivas.

Los cambios legales y regulatorios impulsarían a los bancos a ocuparse, más que de las grandes empresas, de crear un ambiente más propicio para consolidar los mercados de valores:

- El cumplimiento de los contratos. Mayor claridad y seguridad para los derechos de los deudores y acreedores, mediante la reforma de los procedimientos judiciales y extra-judiciales para el cumplimiento de los contratos —incluida la restitución de avales— y para los casos de redimensionamiento o cesación de pagos.
- Los avales móviles. La reforma para incorporar el uso de avales móviles (cuentas a cobrar, salarios a futuro, hacienda, maquinaria, inventarios) para obtener créditos. Las

modificaciones necesarias para la mayoría de los sistemas latinoamericanos, basados en el código civil, incluyen cambios en las leyes, modernización de los registros, desarrollo de mecanismos de auto-ayuda, privados y extra-judiciales para el reprocesamiento de avales, y reformas de las cortes judiciales.

- Los derechos de los accionistas minoritarios. Proteger estos derechos para atraer nuevos inversores para las ofertas del Estado, y actualizar los métodos contables y las normas de divulgación.²⁵
- Los sistemas de averiguación sobre deudores. Al auspiciar, mediante cambios legales y regulatorios, el desenvolvimiento de sistemas de informes crediticios que redujeran los costos actuales del control y del monitoreo; se haría posible el acceso de los pobres a la banca electrónica.

Además, la problemática de la banca pública ya no se puede dejar de lado. Las prioridades serían:

- Desactivar progresivamente los bancos públicos “de primera línea” (los que prestan directamente al público y reciben depósitos). En países como Brasil, donde los bancos públicos de primera línea son la principal fuente de financiamiento para la agricultura y las viviendas de bajo costo, una estrategia preanunciada de transición será necesaria para estimular la creación de alternativas viables para el mercado.
- Despolitizar los bancos de segunda línea o de fomento —los cuales no reciben depósitos, pero otorgan préstamos a bancos privados a partir de fondos públicos o mediante créditos avalados por el Estado—, y tomar otras medidas para incorporarlos a los mercados. Hasta tanto se alarguen los plazos del crédito (digamos más allá de tres años) para pequeños prestatarios, los bancos de fomento serán una muleta indispensable para ampliar el acceso. Pero son un pobre sustituto para los mercados vigorosos de largo plazo. Su gestión debe mejorarse. Deben preservarse de las interferencias políticas. Y no se deben distorsionar sus préstamos mediante intereses subsidiados.

Una estrategia mayor: más allá de las finanzas

Las pequeñas y medianas empresas se ven desproporcionadamente afectadas por un cúmulo de leyes y regulaciones arbitrariamente aplicadas, regímenes fiscales mal diseñados, altos costos de infraestructura en el transporte y las comunicaciones y lentos procedimientos burocráticos que incitan a la corrupción. En América Latina están en situación de mayor desventaja que en las economías avanzadas en cuanto al acceso a la información y a la tecnología. La información incompleta y la incertidumbre hacen que las empresas sean renuentes a invertir en el conocimiento y la innovación —siendo ambos necesarios para satisfacer las necesidades del mercado y adaptarse a la competencia internacional, tanto localmente como en el extranjero. Y para minimizar los costos regulatorios y fiscales, las pequeñas empresas suelen mantenerse dentro de la informalidad, lo cual los inhibe aún más para acceder al crédito, adquirir nuevas tecnologías y, en el largo plazo, expandirse.

La mayoría de los países de la región tienen programas estatales que ofrecen apoyo de gerencia y tecnología para las pequeñas y medianas empresas. Pero por lo general, estos programas públicos suelen ser de baja calidad y derivados directamente de la oferta, sin tener en cuenta las nuevas y cambiantes necesidades de las pequeñas empresas. Estos programas, que han resultado poco eficaces, han distraído la atención que debiera recaer sobre tareas más importantes, a saber: crear igualdad de oportunidades reduciendo los obstáculos burocráticos y concentrándose en un mayor acceso a la información, la tecnología y las finanzas.

Es necesario un cambio de enfoque en dos aspectos.

- En primer lugar, debe efectuarse una “limpieza” de la burocracia —en cuanto a las interferencias que afectan a las pequeñas empresas en aspectos regulatorios, tributarios y de procedimiento.

Gran parte del lastre burocrático que trava el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas se origina en regulaciones desfasadas, pero que siguen vigentes —a veces inconscientemente— por la inercia de los hábitos administrativos. Por esa razón, y para otorgarle credibilidad y prestigio, puede ser necesario un comité especialmente convocado, conformado por personas ajenas al Estado y conocedoras de los problemas de la empresa. Una vez en posesión de un diagnóstico firme, se podrá actuar con vigor y de manera visible, poniendo particular énfasis en la transparencia y la disponibilidad de la información sobre los procedimientos del gobierno en lo relativo a las empresas.

Cuadro 8 Competitividad e Innovación para las Pequeñas y Medianas Empresas

En Argentina, el Centro de Desarrollo Empresarial *Rafaela-Esperanza* forma parte de una nueva generación de servicios estatales para las empresas. (El programa estatal sirve de intermediario). En vez de brindar servicios directos a las empresas, la entidad oficial permite a las empresas acudir a consultores seleccionados mediante licitación. Parte del costo corre por cuenta de la pequeña empresa —no necesariamente el total, pero lo suficiente como para asegurar que se comprometan a usar la información por la que han pagado.

El programa ha permitido ampliar el mercado para el desarrollo empresarial en la región. Combina la dependencia de las consultoras privadas con la certeza de que las pequeñas empresas en alguna medida, necesitan los subsidios para obtener la mejor información técnica. (Para cubrir totalmente sus costos, el programa debería incrementar precios por lo menos en un 50 por ciento, o concentrar su actividad en proyectos de mayor margen —particularmente en grandes proyectos con grandes empresas, lo que socavaría su misión fundamental de asistir a la pequeña empresa.

Para mejorar el desempeño de las pequeñas y medianas empresas en el comercio exterior (la exportación), existe otro programa, el Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones, que se aparta radicalmente de los programas de promoción de exportaciones tradicionales (fallidos). A partir de una contribución no reembolsable de \$27 millones por parte del Estado, se requiere que las firmas paguen la mitad de los costos de consultoría y otros servicios de los proyectos aprobados. Originariamente los

Continúa

Cuadro 8, continuación

proyectos fueron seleccionados y el programa fue gestionado por una firma internacional privada, designada mediante licitación internacional. A medida que el equipo argentino iba creciendo y sus miembros adquirían entrenamiento y experiencia, se redujo la participación de los expertos internacionales. Durante los dos primeros años el programa atrajo a más de mil clientes y la cantidad de proyectos aprobados superó las expectativas (a pesar de los vaivenes económicos del principal mercado para las exportaciones argentinas, que es Brasil).

En Paraguay, el Programa Garantizado de Entrenamiento para la Microempresa se instauró para compensar anteriores fracasos en el financiamiento para el entrenamiento de los microempresarios. Los beneficiarios del programa (que dirigen microempresas con sólo unos pocos empleados) reciben garantías de fondos públicos. Con ellas adquieren instrucción y otros servicios de fuentes privadas pre-seleccionadas, las cuales luego canjean sus bonos en efectivo. El programa ha permitido crear un mercado para el entrenamiento privado: al aumentar el poder de compra de los microempresarios, estimula la competencia entre las instituciones de consulta que ofrecen programas de entrenamiento para atraer clientes. Bajo la dirección de un contratista independiente especializado en gerencia, el programa evita los problemas que suelen producirse cuando este tipo de iniciativa está a cargo del Estado —tales como que no lleguen a quienes más lo necesiten, o que los servicios no sean apropiados, o que se incurra en abusos a causa del apoyo brindado.

- En segundo lugar, los gobiernos debieran subsidiar, aunque sólo parcialmente, los programas dirigidos desde el sector privado para mejorar el acceso a los mercados a la inversión y a la tecnología (cuadro 8).

Los subsidios públicos pueden ser utilizados juiciosamente —bajo arreglos de coparticipación y contraprestaciones— para mejorar el acceso de las pequeñas empresas a los mercados de servicios técnicos o profesionales, y a la vez, para fomentar el desarrollo de dicho mercado. Los programas auspiciados podrían valerse de Internet para suministrar información acerca de mercados y tecnologías. Los subsidios se entregarían a las firmas que solicitaran el servicio, y las firmas privadas participantes compartirían con el sector público los costos de los servicios de contratación, de consulta, técnicos y profesionales. Los subsidios pueden contribuir a difundir las proyecciones sociales de los conocimientos acumulados, al estimular a las firmas más pequeñas a efectuar inversiones conjuntas a favor del conocimiento y la innovación. La contratación de los servicios debe depender de la demanda, para asegurar que los proveedores se preocupen por su calidad y se evite el apoyo a servicios irrelevantes o de escaso valor. Incluso la administración general del programa podría derivarse, mediante subcontratación, hacia una firma privada especializada.

7. Reforzar los Derechos de los Trabajadores

El empleo remunerado y productivo es esencial para aumentar la equidad y el nivel de ingresos y para reducir la pobreza.²⁶ Sin embargo, su importancia se magnifica al constituir por sí mismo un tema que debiera ser esencial en las políticas gubernamentales, y no solamente un medio para conseguir un fin. El empleo productivo no es una cuestión de ingresos solamente, sino también de dignidad y de tener un lugar en la sociedad.

En América Latina el mercado laboral no ofrece protección a los trabajadores, pese a estar celosamente fiscalizado. Las regulaciones se centran en la seguridad laboral (exigiendo, por ejemplo, pago de indemnizaciones por despido), pero no protegen el derecho de asociación ni los convenios colectivos que permitirían a los trabajadores negociar directamente con los empleadores. Los empleos y los salarios son precarios. La capacitación financiada por los empleadores es un privilegio inusual. Y el respaldo público para los desocupados durante épocas de recesión es casi nulo, ya que son pocos los países que tienen programas de seguro para el desempleo. Estos problemas son importantes, porque durante la última década el desempleo abierto ha surgido en Argentina, Colombia y Venezuela. Y en todas partes prevalece un amplio sector de trabajo informal, que adolece de baja productividad laboral y donde los trabajadores carecen de un mínimo de protección y beneficios.

Irónicamente, las indemnizaciones por despido resultan onerosas para los trabajadores. En la mayor parte de los países las indemnizaciones exigidas por ley resultan un pobre sustituto para el seguro de desempleo. Se aplican solamente a los trabajadores de la plantilla permanente del sector formal, y suelen ser excesivamente cuantiosas (se calculan en función del último salario y de los años de servicio acumulados), lo que lleva a que los empleadores procuren eludir su pago. Las indemnizaciones por despido terminan afectando la estabilidad laboral, ya que los empleadores prefieren sustituir trabajo por capital, y recurren a trabajadores temporales para ahorrarse los pagos por despido, o bien despiden a los empleados antes de que acumulen derechos de indemnización, o antes de que éstos sean demasiado onerosos.

Durante los años noventa, la reforma del mercado laboral tomó el rumbo de una mayor flexibilización para los empleadores a partir de la desregulación del mercado. Pero lo importante sería ir más allá de la desregulación, hacia una participación más activa del Estado, de modo que se protejan los convenios colectivos, se proporcione un ingreso mínimo a los trabajadores desocupados, y se desarrollen políticas para mejorar el desempeño laboral.²⁸ Estos son los ingredientes de la movilidad laboral con estabilidad, y de la creación de nuevos empleos.²⁹

Para proteger efectivamente a los trabajadores deberán simplificarse los marcos legales y reglamentarios, de modo que sean aplicables, y también debe redefinirse el

papel de los ministerios de trabajo. El ministerio se desentendería de hacer cumplir minucias reglamentarias y se ocuparía de difundir información (sobre cambios en la productividad para abordar con pragmatismo las negociaciones salariales, por ejemplo), definiendo pautas de alcance general (sobre riesgos ocupacionales, por ejemplo) y garantías para que el medio laboral en el que se definan los contratos sea más equitativo para los individuos y los gremios.

Algunas políticas específicas incluirían:

- Estimular y proteger los derechos gremiales y los convenios colectivos (con respecto al salario y las condiciones de trabajo) a nivel de empresas, al amparo de lineamientos sectoriales o con referencia a la economía en general. Ofrecer lineamientos flexibles para las negociaciones y la resolución de los conflictos. Aumentar el nivel de penalización de las prácticas antigremiales ilegales y levantar las restricciones para la formación de gremios dentro de los lugares de trabajo. Fijar reglas para garantizar la transparencia y la responsabilidad de los gremialistas, incluidos los del sector público para asegurar una conducción gremial democrática y libre de corrupción.³⁰ Auspiciar programas de capacitación para los dirigentes gremiales sobre las nuevas demandas de los afiliados —tales como las que conciernen a la mujer en el trabajo— y planes educativos para los afiliados acerca de sus derechos y obligaciones.
- Asegurar que la ley no prohíba contrataciones flexibles. Las leyes deberían permitir los contratos de trabajo por hora, por tiempo parcial y por temporada. Estos contratos deberían ofrecer garantías de protección social proporcionales a las establecidas por ley para los contratos permanentes, para evitar la sustitución en gran escala de trabajadores estables con todas las garantías por otros de reciente contratación.

Para potenciar los mercados laborales de modo de impulsar la productividad y la competitividad mediante una mayor movilidad laboral con una menor incertidumbre para los trabajadores, los gobiernos deberían:

- Empoderar a los trabajadores para que puedan adaptarse a los cambios económicos, pasar con éxito a desempeñar distintas labores y optar ocasionalmente por trabajar en forma autónoma. Esto requiere, más que nada, acceso a la educación, a la formación y al reentrenamiento a lo largo de toda la vida. El programa mexicano de “Educación para la vida y el trabajo” es un buen modelo. Un sistema de certificaciones serviría de puente a los trabajadores durante el lapso entre su preparación y el próximo empleo, y a la inversa, del trabajo a la etapa educativa formal. También se requiere colaboración entre el sector privado y el público para difundir información actualizada sobre oportunidades de empleo, y desarrollar programas eficaces para conseguir colocación. Asimismo, es necesario asegurar la transferencia de aportes jubilatorios, seguros de salud y otros beneficios de un sector a otro y entre empleos. Hacer partícipe al sistema financiero para mejorar la capacidad del trabajador de manejar sus ahorros a lo largo de su vida sería de gran utilidad para todos.
- Para las economías más avanzadas de la región, desarrollar un sistema de seguro contra el desempleo (en lugar de las indemnizaciones) para todos los trabajadores de la plantilla estable. El seguro se financiaría con aportes patronales y de los

trabajadores, quizá vinculados con los del sistema jubilatorio. Debería haber cuentas individuales tanto como seguros colectivos, para ampliar la cobertura del sistema y limitar los posibles efectos negativos sobre el desempeño laboral.

Para facilitar la constante renovación y el crecimiento del capital humano de las fuerzas laborales, además de un énfasis mayúsculo sobre la educación, los responsables de formular las políticas deberían:

- Instituir, en asociación con el sector privado y las instituciones educativas, becas por períodos cortos en el aula y entrenamientos en el lugar de trabajo, principalmente para la juventud desempleada. Las becas deben ser lo suficientemente bajas como para no dar lugar a que se desestimen las ofertas de trabajo. La asociación con empresas privadas y la participación de éstas son componentes esenciales de los programas.
- Propiciar que los jóvenes (a partir de los 16 años) puedan trabajar y asistir a la escuela. Así se compensaría la tendencia a abandonar los estudios en tiempos de bajas en los ingresos familiares o de repunte del mercado laboral. Los cambios legales o regulatorios deberían tener en cuenta la situación de los jóvenes que trabajan y estudian, permitiendo horarios flexibles, remuneraciones por debajo del salario mínimo y mayor facilidad para los despidos o retiros voluntarios. Asistir a la escuela debe ser un requisito para los jóvenes inscritos en los programas de entrenamiento y aprendizaje.

Por último, para proteger al sector laboral más vulnerable durante los ciclos adversos de la economía, los gobiernos deberían:

- Establecer programas de obras públicas con mano de obra intensiva para trabajadores no calificados que hayan quedado marginados por los vaivenes de la economía. Estos programas tendrían carácter permanente, se activarían en los periodos de recesión, y se desactivarían en los de bonanza. La paga debe calcularse por debajo de los salarios del mercado, para garantizar que los beneficios llegarán a los más necesitados y para evitar la inclusión de trabajadores que gozan de empleo. La aplicación exitosa de programas de esta índole debería apoyarse en una red de instituciones locales de base, libres de la interferencia de los políticos y aptas para efectuar un relevamiento de los posibles beneficiarios y para seleccionar y desarrollar los programas.

8. Abordar Abiertamente la Discriminación

Si bien los datos sobre minorías raciales y étnicas son escasos y varían los criterios para su interpretación, se estima que los grupos indígenas componen alrededor del 8 por ciento (40 millones) de la población latinoamericana, y los negros suman un 29 por ciento (150 millones).³¹ En Ecuador, las “minorías” raciales alcanzan un 30 por ciento de la población; en Guatemala un 36 por ciento; y en Perú un 40 por ciento. En Brasil, los brasileños de origen africano alcanzan el 45 por ciento de la población.

Las raíces de la desigualdad en América Latina se asemejan a las de otras regiones en vías de desarrollo. Pero su configuración corresponde, a grandes rasgos, a las fronteras raciales y étnicas, lo que las hace clave para interpretar la pobreza y la desigualdad en la región. Las diferencias raciales y étnicas permean los indicadores socioeconómicos de la región. Los promedios del nivel de educación y de vida son sistemáticamente más bajos entre los grupos minoritarios que entre la población blanca. Si bien la incidencia de la pobreza es alta en toda la región, es particularmente grave y profunda entre los grupos indígenas y negros.³² Su pobreza está relacionada con su menor nivel de educación y su menor acceso a servicios de salud y a otros beneficios sociales e instituciones fundamentales tales como el sistema judicial. Pertenecer a la raza y a la etnia “equivocada” suele ser un impedimento para progresar en la sociedad.

Las barreras de género complican aun más la situación de los grupos indígenas y negros en América Latina, aunque la información más favorable de la región en materia de igualdad de sexos —derechos políticos y legales, educación, acceso a los recursos, y derecho sociales y económicos—, sugiere que esta igualdad de sexos es en realidad mayor que el promedio del OCDE. El bajo rendimiento escolar de las niñas indígenas presenta un agudo contraste con la presunción de que las niñas, en promedio, suelen obtener mejores resultados que los varones en la región. En Guatemala, la brecha educativa entre hombres y mujeres indígenas casi se duplicó en los últimos 20 años. En México, la disparidad de los sexos en cuanto al índice de analfabetismo aumenta a medida que crece la proporción de pobladores indígenas en un municipio dado.³³ Las mujeres pertenecientes a las minorías sufren una especie de doble discriminación. Para las mujeres afro-brasileñas en los mercados laborales urbanos de Sao Paulo, un rédito menor en términos de educación y edad en comparación con varones de raza blanca da cuenta de su 50 por ciento de inferioridad salarial.

Las sociedades de la región en gran medida han excluido del debate sobre el desarrollo los temas raciales y étnicos —tanto como los de género dentro de los grupos raciales y étnicos—, pese a la evidente relación entre raza, pobreza y marginalidad. Esta exclusión ha servido para reforzar el mito de que las sociedades latinoamericanas son democracias exentas de prejuicios raciales.

En realidad ha habido algún progreso. En Brasil se creó un grupo de trabajo interministerial para brindar mayor atención a la población negra. En Ecuador existe un secretariado para asuntos indígenas. Y varios gobiernos han tomado medidas para encarar abiertamente la discriminación de género.³⁴ Pero los progresos distan mucho de haber hallado soluciones para las enormes diferencias raciales y étnicas.

Es hora de hacerse cargo de la compleja gama de temas relacionados con la raza y la etnia —la educación bilingüe, la acción afirmativa, la discriminación flagrante, la violencia policial— para abordarlos resueltamente. Si bien no hay respuestas fáciles para los problemas raciales y étnicos, es una ventaja saber que para abordar eficazmente la discriminación —racial, étnica o de género— no se trata tanto de aumentar el gasto público, como de construir liderazgos que logren cambiar las actitudes prevalecientes. Para preparar el terreno para la formulación de políticas antidiscriminatorias, un primer paso sería que los gobiernos:

- Reconozcan la existencia de diferencias raciales y étnicas en la sociedad y empiecen a recabar información a través de censos y tareas de investigación.³⁵

Estas tareas se cumplen mejor con la participación de los grupos afectados, especialmente en el diseño y aplicación de cuestionarios. La disponibilidad de datos desagregados según raza y etnia proporciona un punto de partida necesario no solamente para el reconocimiento político de la diversidad y la validez de los estados multiculturales y pluriétnicos, sino también para el análisis y la compensación legal por discriminación racial. En algunos países tendría sentido establecer reglas para que los grupos minoritarios puedan asumir sus derechos políticos y sociales y luchar por su plena vigencia. La instauración de cuotas mínimas de representación femenina en los cuerpos políticos de Argentina, Paraguay y Perú fue un éxito, lo cual sugiere la posibilidad de que los grupos minoritarios también logren éxitos.³⁶

Colectivamente, las mujeres también padecen discriminación. Señalamos un sector donde la apertura y el liderazgo político pueden generar cambios:

- Programas para proteger a las mujeres de la violencia doméstica. La violencia basada en el género refleja actitudes profundamente arraigadas, y es facultad de los gobiernos cambiar estas actitudes, dando legitimidad a los esfuerzos de la sociedad civil y de las comunidades. La violencia doméstica también puede ser resultado de leyes discriminatorias contra las víctimas femeninas. Los gobiernos pueden arbitrar leyes y políticas para consolidar los derechos de las mujeres en su carácter de víctimas de violencia, haciendo más costosas para los abusadores las conductas violentas.

9. Sanear el Mercado de Tierras Rurales

América Latina tiene la mayor desigualdad en la tenencia de la tierra que cualquier otra región.³⁷ En varios países la desigualdad de la propiedad rural está asociada al bajo crecimiento y a la persistente pobreza rural. Además, la concentración inicial de la propiedad rural parece vincularse más tarde con una tenaz concentración del ingreso, aún allí donde la importancia económica de la agricultura ha perdido relevancia. Parecería que la desigualdad en la distribución de la tierra afecta la evolución de las instituciones políticas y sociales de modo tal que afianza la desigualdad.

La desigual distribución de la tierra en América Latina también incide negativamente en el crecimiento. Estudios realizados a lo largo de varios países demuestran que las pequeñas parcelas suelen ser más productivas que los latifundios, tanto en el rendimiento agrícola como en los ingresos por trabajador. La excepción son los pequeñísimos minifundios, cuyos propietarios generalmente adolecen de escaso acceso al crédito y de las deficiencias en infraestructura y servicios públicos. Los costos de la supervisión de la mano de obra contratada en los grandes terrenos agrícolas suelen sobrepasar el valor de su mejor disponibilidad de crédito e información técnica. En las pequeñas y medianas propiedades agrícolas, trabajadas por el grupo familiar, los propietarios obtienen altos rendimientos a partir de cautelosas inversiones —en comparación con los menores rendimientos de grandes fincas, cuyo principal incentivo para propietarios no residentes pudiera ser la desgravación fiscal. Lo mismo es cierto allí donde existe un mercado de tierras eficiente, donde los agricultores pueden arrendar sus parcelas. La tenencia de la tierra tiene la ventaja adicional de servir de aval, lo que posibilita para los hogares rurales la obtención de créditos para inversiones útiles.

La distribución desigual de la tierra puede parecer menos relevante hoy, ya que solo el 8 por ciento del PIB de América Latina se origina en la agricultura. Pero casi el 20 por ciento de la mano de obra depende de la agricultura, y más del 60 por ciento de los pobres de la región vive en áreas rurales. Por añadidura, los bajos salarios rurales tienden a deprimir los salarios de la mano de obra no calificada en áreas urbanas. Si no se aumenta la productividad rural, persistirá la pobreza urbana y rural.

Los esfuerzos aplicados tradicionalmente para redistribuir la tierra en América Latina no dieron resultado —ni en términos de equidad ni en términos de eficiencia. Los controversiales programas de reforma de la tenencia de la tierra de los años 60 solían empantanarse cuando los terratenientes cuestionaban las expropiaciones y rechazaban las indemnizaciones (por insuficientes). Sin un respaldo político sólido, los programas carecían de un suministro de fondos ordenado y adecuado. Allí donde se llegaba a redistribuir la tierra, los nuevos propietarios rurales tenían dificultad para acceder al crédito, no gozaban de asistencia técnica y, en consecuencia, fracasaban en su afán de alcanzar un nivel de productividad sustentable.

No obstante, en la última década Brasil y Colombia han avanzado con novedosos programas experimentales de tipo comunitario para la reforma agraria. En tales programas, los beneficiarios designan el predio, negocian el precio y lo compran, en vez de esperar a que el Estado les entregue terrenos adquiridos por la vía de la expropiación. Las comunidades, generalmente asistidas por una ONG o una agencia de servicios agrícolas, reciben subsidios y acceso al crédito para cubrir los saldos de compra y las inversiones y gastos iniciales para sus parcelas. Estos nuevos mecanismos han permitido acelerar y abaratar los costos de la reforma, comparados con los procedimientos tradicionales, y su éxito sugiere que hay un importante potencial inexplorado para mejorar la distribución de la tierra y aumentar al mismo tiempo su productividad.

Para que estos nuevos programas tengan éxito, es necesario que reciban un fuerte y decidido respaldo político. Aunque no haya un solo modelo o una solución simple y rápida, de los fracasos anteriores se desprende que los programas de reforma funcionan mejor cuando se toman medidas para que funcionen mejor el crédito, los insumos, la distribución y los mercados inmobiliarios rurales. Las prioridades son:

- El mercado inmobiliario rural. Evitar el acceso gratuito a las tierras expropiadas. Más bien, utilizar el crédito y la compensación en especie para elevar el poder de negociación de los hogares pobres y de las comunidades rurales, de modo que puedan comprar o arrendar tierras de buena calidad. Eliminar impuestos y obstáculos regulatorios que entorpecen la venta, compra y arrendamiento de tierras.
- Otros mercados también. Complementar los planes de reforma con programas puntuales que aseguren el funcionamiento de los mercados del crédito, de la producción y de los insumos en las áreas rurales. Para tener éxito, los agricultores deben poder acceder al crédito, a la compra de semillas, de fertilizantes y de tecnología —generalmente a través de programas de extensión agrícola respaldados con fondos públicos. También es necesario que puedan obtener precios justos por sus productos.
- Descentralizar la implementación y construir, en colaboración con los gobiernos locales y con los interesados —incluidos compradores, vendedores, comunidades locales y grupos no gubernamentales que proporcionen servicios técnicos y de otra índole a los agricultores. Los programas piloto exitosos muestran la necesidad de incluir a las comunidades y a los grupos no gubernamentales en la planificación, la selección de los beneficiarios, la implementación de los programas y el monitoreo.

Los mercados inmobiliarios urbanos en América Latina también deben considerarse. En las áreas urbanas se reconoce ampliamente la lógica económica de donar títulos a los ocupantes ilegales porque da seguridad y facilita la inversión en mejoras edilicias y porque favorece el comercio dentro de la comunidad. Para promover la igualdad, el Estado debería dar carácter prioritario a la creación de fondos para financiar programas de titulación de terrenos urbanos. Es necesario que el sector público financie estos programas, pero la experiencia enseña que deben ser administrados privadamente, con la debida exigencia de rendición de cuentas.

10. Servicios Públicos al Servicio de los Consumidores

Los llamados “servicios públicos” (aunque algunos son provistos por empresas privadas, generalmente reguladas) son fundamentales para el correcto funcionamiento de una economía de mercado. En América Latina, el transporte público, el mantenimiento de la red vial, el agua, los servicios sanitarios, la electricidad, las telecomunicaciones, el control del medio ambiente y de otros servicios ambientales, la fiscalización de los alimentos y de los medicamentos, lo mismo que otras formas de protección del consumidor, como la salud pública y el control de las epidemias— han sido todos afectados por la escasez de fondos, de accesibilidad y de calidad. Las falencias de estos servicios han resultado particularmente onerosas para los pobres y los cuasi-pobres, porque son el sector más dependiente de estos servicios. Debido a su poder adquisitivo y su acceso privilegiado ante burócratas y reguladores, los hogares de mayores ingresos no tienen necesidad de ejercer la saludable presión política que es clave para obtener “servicios públicos” confiables y administrados con transparencia.

Servicios de infraestructura

El acceso a los servicios basados en la infraestructura —tales como agua potable, drenaje, electricidad y telefonía— ha mejorado en la región durante los últimos quince años. Pero el progreso ha sido lento y disparate. Las áreas rurales están bastante rezagadas con respecto a las urbanas, y los pobres están mal atendidos en todas partes. Los ricos se ven menos afectados por las deficiencias de estos servicios —para empezar, sus barrios están mejor provistos, y para algunos servicios se pueden valer de proveedores privados. Para la clase media y los pobres, la falta de disponibilidad y la baja calidad resultan mucho más gravosas —en términos de salud y riesgo laboral, así como en tiempo e ingresos perdidos— como ocurre cuando la electricidad y los sistemas de transporte público son deficientes.³⁸

Servicios regulatorios (controles)

Lo que podría denominarse servicios regulatorios para el sector no financiero —el control de la contaminación, de la salud pública y de los alimentos y la protección del consumidor— nunca se consolidó en la región, ni durante períodos de control militar ni en tiempos de democracia, cuando la austeridad fiscal limitó cualquier incursión del Estado en nuevas actividades, o en otras extendidas. La escasez de fondos, la ineptitud por parte del Estado para atraer la necesaria calidad técnica, así como la resistencia de poderosos grupos de la industria y la producción, han sido la causa del debilitamiento de las políticas y programas destinados a mejorar estos servicios regulatorios. Muy pocos

países se han ocupado seriamente de temas tales como el control de la contaminación, la seguridad alimentaria y vial y otros servicios de protección al consumidor.

Más allá de las privatizaciones

Hasta la década de 1980 los servicios de infraestructura eran habitualmente suministrados por el Estado —a tarifas subsidiadas por grandes monopolios del sector público, sin incentivos para fijar tarifas ni orientarse hacia las necesidades de los consumidores. Al haber quedado rezagadas las tarifas, la mayor parte de las empresas de servicios (telecomunicaciones, agua potable, salubridad y electricidad) se encontró sin capacidad para expandirse e innovar, y con un notorio deterioro de sus prestaciones. Eso terminó por socavar el bienestar social y la suerte de los pobres —quienes son siempre los últimos de la fila para los servicios subsidiados.

La privatización de los servicios telefónicos y eléctricos (y en menor escala, de caminos, puertos, y aeropuertos) se extendió espectacularmente en América Latina durante la década de 1990. (La privatización no ha sido significativa en términos de servicios de agua y alcantarillado, salubridad, transporte público urbano o servicios de salud pública, lo que representa una solución técnicamente menos apropiada, y todavía menos apropiada en lo político.) Las privatizaciones han dado a lugar, generalmente, a una mejora en la calidad y la disponibilidad de las prestaciones, sin un aumento desproporcionado del costo para los consumidores.³⁹ También han logrado superar los cuellos de botella que solía crear la falta de oferta para estos servicios. Más aún, la mayor disponibilidad de estos servicios parece haber redundado en beneficio de los pobres, especialmente donde dio lugar a un mayor grado de competencia, aunque se hayan elevado las tarifas. Es así porque, antes de las privatizaciones, los pobres que no podían acceder a dichos servicios, o bien se arreglaban sin ellos o los pagaban a precios superiores a los de proveedores privados —como es el caso del agua embotellada.⁴⁰

En su mayor parte, las privatizaciones en la región se encararon desde el ángulo de los beneficios fiscales que brindan (ya que su venta contribuye a engrosar las arcas del Estado o a disminuir la deuda pública). En algunos casos esto ha dado lugar a que no se afiance la competitividad de los mercados una vez efectuada la privatización (bien sea porque se venden a una sola empresa o porque la falta de regulación crea monopolios naturales). También se ha puesto en evidencia que las políticas de privatización nunca se fundamentaron en una visión más amplia de la política social. En la mayoría de los casos, esto ha significado desaprovechar la oportunidad de explotar las privatizaciones de modo de hacer llegar al público en general el beneficio de las ventas.

Bolivia ha sido la excepción, pues allí algunos de los beneficios de las privatizaciones han sido distribuidos en forma de futuros beneficios jubilatorios o de acciones entre los ciudadanos, dando lugar a la incorporación de nuevos accionistas a la economía de mercado a través de una especie de capitalismo popular. Por oposición, las privatizaciones en Brasil, aún cuando han propiciado una producción más eficiente y competitiva, no contribuyeron a una mejor distribución de la riqueza y del ingreso (cuadro 9).

Un nuevo enfoque

Más allá de las privatizaciones, el Estado tiene una función esencial en materia de regulaciones e información al consumidor. Y siempre tendrá responsabilidades fundamentales en asuntos de medio ambiente, salud pública y protección del consumidor. Todos estos servicios de infraestructura y regulación deben ser repensados desde la perspectiva de una cultura de provisión de servicios. Las políticas públicas y su puesta en práctica deben estar orientadas hacia los usuarios, creando incentivos para satisfacer a los consumidores y a la ciudadanía por sobre la burocracia y los grupos de interés. Y los ciudadanos y consumidores deben tener a su alcance los mecanismos para exigir la mayor cantidad de servicios y una clara rendición de cuentas de parte de los políticos y los funcionarios.

Lo mismo que en la educación, el mejoramiento de estos servicios depende menos del aumento de los presupuestos (el gasto en América Latina se corresponde en líneas generales con el de otras regiones, según los ingresos de cada país). En cambio, se trata de crear un mercado en el que las finanzas públicas se combinen con un nuevo tipo de gerencia que tenga en cuenta, primordialmente, las opciones del consumidor. Al gobierno le correspondería,

pues, asumir dos funciones importantes. La primera consiste en dotar a los ciudadanos y a los grupos comunitarios con una eficiente regulación e información confiable sobre calidad y precios. La segunda se refiere a otorgar avales subsidiados y subvenciones en efectivo para que los pobres también tengan la oportunidad de actuar como consumidores exigentes.

Cuadro 9: Privatización y capitalismo popular

En Brasil, el peso lo carga el contribuyente

Desde principios de la década de 1990, Brasil ha privatizado más de 115 empresas del Estado, transfiriendo al sector privado capitales por valor de \$71 mil millones. En cuanto a la eficiencia, medida en función de los réditos para las empresas privatizadas, las privatizaciones han sido un éxito, aunque no ha sido igualmente exitosa en términos de su impacto sobre la distribución de los ingresos y los activos.

Es cierto que la preocupación por la igualdad jamás estuvo en el centro de los procesos ni de los objetivos de los programas. Aunque la democratización del capital fue declarada originalmente como una de las metas, el gobierno brasileño —que afrontaba una crisis fiscal en el momento culminante del programa, entre 1997 y 1998— se preocupó en cambio por utilizar las privatizaciones para promover la inversión externa y maximizar las utilidades a partir de las ventas. Para obtener precios más elevados, licitó las empresas públicas en bloque, para que quedaran bajo el control de grandes empresas locales y extranjeras. En los pocos casos en que fue posible democratizar el capital, los beneficiarios fueron generalmente trabajadores de medianos ingresos de las ex-empresas estatales que integraron los grupos adquirentes, formados por directivos y empleados y por trabajadores amparados con fondos de pensión de las ex-empresas del Estado que se presentaron a las licitaciones.

Continúa

Cuadro 9, continuación

Peor aún, el programa no redujo la deuda pública, que aumentó bruscamente entre 1994 y 1999, debido en parte a embates externos. Los contribuyentes, incluidos los pobres, deberán afrontar los mayores costos de la deuda pública durante muchos años.

Creando grupos de interés en Bolivia

El programa de privatizaciones de Bolivia colocó la redistribución del ingreso en el centro del proceso y de sus objetivos. Bajo el modelo instaurado en 1995, los adquirentes privados de las empresas estatales se comprometieron a duplicar el valor neto de las empresas, a cambio de la mitad de las acciones. El Estado distribuyó la otra mitad entre el pueblo boliviano en forma de anualidades vitalicias (fijadas inicialmente en \$ 250), a partir de los 65 años de edad (La anualidad equivalía al 27 por ciento del ingreso *per cápita* de Bolivia).

En Bolivia el programa creó grupos de interés a futuro para las empresas y la economía de mercado. Las presiones fiscales eventualmente hicieron que el gobierno recortara el monto de las anualidades, pero manteniendo su carácter vitalicio a partir de los 65 años solamente para ciudadanos que hubiesen cumplido ya 55 años. Los demás recibirán a cambio acciones en las firmas privatizadas. Los críticos temen que los pobres se vean obligados a vender sus acciones a bajo precio, dando lugar a una nueva concentración de la titularidad. Sea cual fuere el resultado, el programa demuestra el potencial para combinar las metas de la equidad con los beneficios de una mayor eficiencia derivada de las privatizaciones.

Más adelante enunciamos las políticas y los programas a concretar en los servicios de infraestructura, pero los mismos razonamientos y actitudes se pueden aplicar a los restantes servicios regulatorios. Primero nos centramos en la competencia y la información:

- Evitar que por vía de la exclusividad o de otros privilegios monopólicos de sus operadores los programas de privatización restrinjan la competencia en el sector de servicios de infraestructura.
- Incluir, por disposición legal y como parte integral de los contratos con los servidores, la plena divulgación de la disponibilidad, las tarifas, los derechos del usuario y la evaluación de los servicios brindados. Estimular el monitoreo y la publicación de información sobre calidad por parte de asociaciones de consumidores, de organizaciones no gubernamentales y de la prensa.⁴¹
En segundo lugar, un esfuerzo especial para llegar a los pobres.
- Al licitar los contratos de los servicios, incluir la obligación para los privatizados de atender a los barrios carenciados.
- Emplear subsidios —directos, en el caso de los hogares pobres— para hacer accesibles los servicios de infraestructura, y fortalecer el papel de los pobres como consumidores.⁴² En Chile, las empresas privadas distribuyen el agua y los clientes

pagan el total de la tarifa, excepto los pobres comprobables, quienes reciben una subvención total o parcial. Esto los coloca en situación de exigir calidad de los servicios privados.

- Incluir acuerdos contractuales entre los operadores del servicio y los consumidores pobres para proveer mano de obra reclutada entre éstos últimos para atender el servicio. En Argentina, en algunos barrios la población de bajos ingresos está proveyendo la mano de obra para instalar y mantener el aprovisionamiento de agua.
- Eliminar las disposiciones que podrían llegar a socavar mercados viables que incluirían a sectores pobres. En Yemen, el Estado autoriza a las comunidades pobres a engancharse al sistema de distribución de electricidad existente, para redistribuirla y establecer tarifas. En otros países en desarrollo, la eliminación del monopolio estatal ha creado un mercado redituable para la telefonía móvil en los barrios carenciados.



Las 10 herramientas que se enuncian a continuación están al alcance de los planificadores de las políticas en América Latina. Representan una batería de políticas para la equidad, no un plan plenamente detallado. La combinación más adecuada para cada país probablemente surgirá mediante el debate político, en el cual será clave la capacidad de liderazgo y el discurso abierto. A medida que avance el debate y se pongan a prueba las nuevas herramientas, los gobiernos también podrán evitar errores (cuadro 10).

Cuadro 10 Lo que los gobiernos no deben hacer

1. Hacer gastos a cuenta del déficit —por lo menos no en demasía, ni por mucho tiempo.
2. Suponer que en la práctica los resultados serán tan favorables como en la macroeconomía. La posibilidad de crisis siempre está en el horizonte.
3. Dar por sentado que el nivel del gasto garantiza los resultados —o bien que los mayores esfuerzos y los mejores resultados sólo pueden lograrse aumentando el gasto.
4. Desatender la recaudación en términos del presupuesto del Estado. La recaudación debe aumentar equitativamente, porque sin recaudación es imposible asistir a los pobres, y no se puede hacer una recaudación justa sin aumentar la carga tributaria de los ricos.
5. Disfrazar las transferencias a los más acomodados bajo la apariencia de gasto social; por ejemplo: las indebidas jubilaciones de privilegio.
6. Hacer de la propiedad una prerrogativa de los más pudientes. Los gobiernos deben facilitar a los pobres la compra y la titulación de sus propiedades.
7. Hacer caso omiso de las consecuencias imprevistas de las políticas, las regulaciones y los programas. La protección legal del empleo puede obligar a los empleadores y a los empleados a refugiarse en el sector informal, lo cual dejaría a los trabajadores totalmente desprotegidos. Las exigencias formales de la educación podrían excluir a los trabajadores especializados del acceso al empleo.
8. Subsidiar la adquisición de bienes de consumo a precios inferiores a los del mercado, principalmente aquellos que son consumidos en los hogares de mayores ingresos (agua y gasolina).
9. Ignorar los efectos negativos que puede tener la sobrevaluación sobre el empleo en las industrias urbanas de exportación, sobre los precios que reciben los campesinos pobres por sus cosechas exportables, sobre la inversión externa directa y sobre la estabilidad de los flujos de capital.
10. Dejar para el final la reforma del empleo público y del sistema judicial. Las buenas políticas económicas y hasta las buenas leyes de reciente promulgación pueden resultar improcedentes o irrelevantes si no se cuenta con funcionarios y magistrados incorruptibles.

Más 1.

Reducir el Proteccionismo de los Países Ricos

En América Latina, un mayor acceso a los mercados de los países ricos es esencial para el crecimiento con reducción de la pobreza. La asistencia de los gobiernos donantes no sustituye los posibles beneficios de los mercados abiertos en Europa y en América del Norte.⁴³ Idealmente, los países ricos levantarían las barreras y permitirían el libre ingreso de bienes y de mano de obra —incluidos los inmigrantes pobres y no especializados. Esto reduciría en gran medida la pobreza en América Latina, y aliviaría la escasez de mano de obra en América del Norte. El problema es que quizá sea una solución políticamente insoluble. De manera que los países ricos deberían, por lo menos, abrir sus mercados a los bienes producidos por trabajadores no especializados del mundo en vías de desarrollo, especialmente a los productos agrícolas.

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos ha hecho progresos al contrarrestar políticas agrícolas excesivamente proteccionistas que socavaron durante décadas el crecimiento del sector y perjudicaron a los pobres.⁴⁴ Sin embargo, los países industriales siguen protegiendo sus propios mercados “sensibilizados”, especialmente en la agricultura y en otros sectores de mano de obra intensiva como los textiles y los cueros. Son precisamente estos sectores donde los países en vías de desarrollo, al especializarse, podrían crear más puestos de trabajo para los pobres con menor nivel de educación.

Sin tener mayor acceso a los mercados de los países ricos, las reformas internas y la liberalización unilateral del comercio en América Latina rendirán cada vez menos réditos. Como resultado de los elevados aranceles y subsidios, los países del ODCE gastan más de \$360 mil millones para apoyar a sus agricultores, quienes constituyen menos del 5 por ciento de su fuerza laboral. El respaldo para cada agricultor equivale a \$19,000 por año en la Unión Europea y en los Estados Unidos. El respaldo es mayor para las cosechas no graníferas (tales como el azúcar, las frutas y las legumbres) y para los productos lácteos y cárnicos, todos ellos productos exportables (“commodities”) de mano de obra intensiva, en cuya producción bien podrían especializarse los países latinoamericanos.

Es fácil advertir que la liberalización de la agricultura podría beneficiar a los campesinos pobres en América Latina.⁴⁵ Al eliminarse las políticas de subvención agrícola en los países de la ODCE, la producción se desplazaría desde los agricultores ineficientes de la ODCE a los de menor costo en los países en vías de desarrollo. Esto serviría a los pequeños productores y aumentaría la demanda de mano de obra agrícola local. Al obtener mejores salarios, los trabajadores agrícolas eventualmente podrían mejorar también los salarios de los obreros urbanos no especializados. Dada la concentración de la pobreza entre los trabajadores agrícolas y las grandes diferencias salariales entre los trabajadores urbanos con educación y los que carecen de ella, esto contribuiría a la equidad en América Latina. Los consumidores de los países ricos

también se beneficiarían. Los cálculos estimativos indican que la ODCE y el mundo en vías de desarrollo obtendrían una utilidad equivalente a \$160 mil millones, aun si se produjera un pequeño incremento de los precios mundiales.⁴⁶

¿Cuál es el obstáculo para reducir el proteccionismo en los países ricos? La política.⁴⁷ La industria agrícola es poderosa, pese a su limitada participación dentro de la fuerza laboral de los países ricos. Y en otros sectores protegidos, como la industria textil, los trabajadores de los países ricos temen justificadamente perder sus puestos de trabajo. A pesar del alto costo que esto representa para los consumidores y los contribuyentes, estos trabajadores han sabido resguardar sus empleos.

Aún así, existen esperanzas de que se haga efectiva la liberalización en los países de la ODCE. Sería de utilidad prestar mayor atención al reentrenamiento y a otros beneficios para los trabajadores desplazados, tales como elevar temporalmente los salarios en los nuevos empleos, hasta alcanzar el nivel de los anteriores. Un respaldo político de los países ricos podría provenir de las agrupaciones de la sociedad civil. Su llamado a favor de una mayor justicia social en todo el mundo podría poner en relieve las restricciones comerciales impuestas por los países industriales.

Notas

1. Los estudios empíricos indican que las reformas económicas de la década de 1990 elevaron el total de los factores del crecimiento de la productividad en casi 1.5 puntos, lo cual pudo haber incrementado el crecimiento potencial del producto de la región en un 5 por ciento anual.
2. La economía global facilita la sustitución del trabajo de los obreros no-especializados de un país por el trabajo a menor costo de los obreros no-especializados de otros países, en tanto se valoriza la movilidad internacional de los (relativamente pocos) poseedores del capital y de los profesionales altamente capacitados.
3. Cuando la desigualdad es tan extrema como en América Latina, probablemente sea en sí misma causante de ineficiencia; de manera que la posibilidad de establecer una relación compensatoria es menor. Existe un espacio —dentro de lo que los economistas llaman la frontera— para mejorar ambos rubros.
4. Al mismo tiempo, creemos que los aportes constructivos de las agrupaciones civiles se ponen de manifiesto mejor y se potencian más al amparo de un sistema de gobierno eficaz y abierto. Para una formulación clara del potencial papel de las agrupaciones civiles, en combinación con el gobierno y el sector privado, véase el informe sobre “El lanzamiento de la Fundación de las Américas”. Se pueden obtener copias mediante Samuel Robfogel en: srobfogel@thedialogue.org.
5. La descentralización en Brasil y en Colombia ha transferido los fondos recaudados por el gobierno central a los gobiernos municipales, sin transferirles simultáneamente la responsabilidad por el control del gasto, ni la obligación de responder por sus políticas.
6. Ejemplos recientes de avances en esta dirección son las Leyes de Responsabilidad Fiscal de Brasil y Argentina.
7. Esto es así, aún cuando algunas de sus manifestaciones —tales como la variación de los índices reales del ingreso y del consumo— no aumentaron en la década de 1990 con respecto a la de 1980.
8. El sistema de disposiciones “estadísticas” recientemente introducido en España (Circular N° 9 del 17 de diciembre de 1999) y que entró en vigencia en julio del 2000, es un ejemplo útil e interesante de tales medidas precautorias anticíclicas.
9. El índice de ingresos del 20 por ciento más pobre de los hogares es doblemente sensible a la distribución de la educación, comparado con el índice promedio de los hogares.
10. La brecha salarial resulta de una combinación de cambio tecnológico basado en las destrezas y de la integración de los mercados de bienes y capitales a través del comercio y de los flujos de capital internacional.
11. Los salarios son el principal componente del ingreso, de modo que al aumentar la desigualdad salarial se aumenta la desigualdad de ingresos.
12. El Banco Interamericano de Desarrollo estimaba, en 1997, que el crecimiento durante la década anterior podría aumentar tanto como un punto porcentual por año si la educación de la fuerza laboral se extendiera en 1 año (por encima de la tendencia). Este

aumento también hubiera reducido en ese período el coeficiente Gini de la desigualdad en alrededor de 2 puntos.

13. Los economistas han llegado generalmente a la conclusión de que, en el largo plazo, el peso de los impuestos sobre el salario recae en el trabajador, no en el consumidor.

14. Los mínimos llegan a ser 10 veces más que el ingreso medio en Ecuador, Nicaragua y Guatemala. Otros ejemplos son Honduras, con niveles de exención de 5.9 veces el ingreso per cápita, y Brasil con 3.5.

15. Este último es un problema particular de Chile.

16. Los años 90 en México han demostrado cómo se pueden utilizar exitosamente los activos, a modo de base para un impuesto mínimo sobre los capitales. Aún así, fue necesario atravesar el farrago del sistema judicial y ensayar un reajuste para satisfacer a los inversores extranjeros. Argentina lo había aplicado con anterioridad; pero tuvo que dar marcha atrás por razones políticas. En Venezuela, un impuesto sobre los activos provocó un encubrimiento generalizado.

17. Responsabilizar a la falta de ejecutividad es una forma fácil de racionalizar la falta de compromiso de la comunidad internacional –tanto entre los países ricos como entre los pobres– para ayudar a los países pobres a atemperar las pérdidas ocasionadas por la fuga de capitales. Los grupos privilegiados vinculados al poder pueden rehuir fácilmente sus obligaciones por deudas y los impuestos internos. Los Estados Unidos podrían eliminar las cuentas de los extranjeros no residentes. El ingreso proporcionado por estas cuentas, que estimulan la fuga de capitales, no es gravable.

18. No nos referimos aquí a otros objetivos válidos de los programas jubilatorios, tales como que sean sustentables desde el punto de vista fiscal y que promuevan el ahorro.

19. Es decir, desde la perspectiva actuarial, algunos de los beneficios que otorgan no están cubiertos por los aportes de los afiliados, y deben ser financiados a partir de otros impuestos. Estos sistemas tienden a ser regresivos en los casos en que la cobertura brindada es de base más amplia. Los beneficios jubilatorios calculados a partir de los mayores ingresos favorecen a los afiliados con mejor nivel de educación, con un perfil de ingresos ascendente. Los trabajadores con más alto nivel de educación viven más tiempo y suelen ingresar al mundo del trabajo más tarde. Los pobres aportan durante un período laboral más extenso, pero disfrutan de los beneficios jubilatorios durante menos tiempo. Estos sistemas también son regresivos por otros motivos, según su estructura.

20. Además, algunos países que poseen sistemas de reparto con fondos plenamente garantizados, también garantizan una jubilación mínima a cada afiliado, independientemente de los aportes que hubiera hecho (aunque de alguna manera tienen que haber estado cubiertos por el sistema).

21. Ocho países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay) han reformado sus sistemas jubilatorios para trabajadores del sector privado. En consecuencia, el factor de riesgo ahora es compartido, agregando una importante y creciente carga al presupuesto —debido al período de transición relativamente prolongado—, que requiere medidas compensatorias para controlar el

déficit fiscal. (Los gastos van dirigidos principalmente al pago de los jubilados del sistema anterior, el cual recibe cada vez menos aportes de los trabajadores activos, pues han sido incorporados al nuevo sistema).

22. Se definen como pequeñas empresas las que tienen hasta 100 empleados; pero en América Latina, la mayor parte de las pequeñas empresas son “micro”, con menos de 10 empleados. Las que tienen entre 100 y 250 empleados se definen como medianas empresas.

23. Los bancos dedicados a préstamos de menor cuantía y a micro-créditos son empresas de alto volumen y bajos márgenes que se manejan con alto riesgo crediticio. De manera que las microfinancieras exitosas (como el Banco Calpía, de El Salvador) disponen de recursos significativamente mayores respecto de sus activos, tienen políticas de avalamiento mucho más agresivas y usan tecnologías para evaluar a los solicitantes de crédito (en cuanto a la investigación de antecedentes y el seguimiento) diferentes de las de los bancos comerciales. Al dictar normas prudenciales para los micropréstamos, deberían tenerse en cuenta los puntos señalados.

24. Las consideraciones fiscales (la falta de voluntad de revelar las cifras del ingreso real ante las autoridades fiscales) son otro impedimento para que las empresas medianas, e incluso las grandes, acudan a los mercados —es decir, que intenten financiarse a través de bonos o acciones.

25. Los mercados de valores necesitan economías de escala considerable para su desenvolvimiento. En consecuencia, los mercados regionales o sub-regionales pueden ser la única alternativa para los países más pequeños. En América Central se están explorando algunas vías para la integración regional de los mercados de valores.

26. Krugman (1994) señala la productividad, el empleo y la distribución del ingreso como los temas más importantes de la economía.

27. El sector informal hace las veces de colchón (dado que no existe el seguro de desempleo) que crece cuando hay recesión en el sector formal. La incertidumbre y el deterioro del empleo tienen que ver con el aumento del índice de trabajo informal y la creciente irrelevancia de las medidas de fiscalización en el sector formal. Las leyes laborales y las disposiciones regulatorias muchas veces no son tenidas en cuenta por los empleadores ni por los empleados, porque resultan obsoletas e incompatibles con la dinámica de los mercados. La abundancia de reglamentaciones es tal que, aún las más sensatas —las relacionadas con la seguridad personal en el trabajo, por ejemplo—, no se pueden hacer cumplir, por falta de personal en los ministerios de trabajo. Aún cuando no son observadas, las medidas poco realistas se ven como una amenaza que lleva a las empresas a refugiarse en la informalidad.

28. La mayoría de los países latinoamericanos ha ratificado las normas aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): la libre afiliación gremial, el derecho a negociar a través de contratos colectivos, la edad mínima laboral, la prohibición de los trabajos forzados y la prohibición de la discriminación.

29. Hay evidencia de que, sin capacitación laboral, como consecuencia de la integración con los mercados internacionales, podría aumentar la disparidad salarial en la región,

probablemente porque el capital tiende a reemplazar el trabajo no especializado y a complementarse con el especializado.

30. Al ser frecuentemente producto de sistemas de servicios públicos anticuados y altamente centralizados, los gremios estatales (de docentes, trabajadores de la salud, empleados de empresas estatales) se han transformado en un obstáculo para la privatización y la descentralización política. Al no tener estructuras democráticas, su numerosa militancia y su poder político proporcionan a sus miembros estabilidad laboral y otros beneficios, a veces a costa de un gasto público que podría tener mejor aplicación en otro sector de la sociedad.

31. Usamos el término “negros” para referirnos a todos los grupos de ascendencia africana.

32. La población de origen indígena tiene una vez y media más probabilidad de ser pobre que la población no indígena, y casi tres veces más probabilidad de ser extremadamente pobre. En Brasil —uno de los pocos países que cuentan con datos sobre los niveles de vida de los distintos grupos raciales— el analfabetismo entre los negros duplica al de los blancos, y el porcentaje de

los hogares negros con servicios de alcantarillado es de 50 por ciento, contra 74 por ciento para los blancos. Los negros tienen también mayores dificultades para el ascenso social y para transformar sus logros educativos y ocupacionales en ingresos. En Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú, luego de considerar otros factores, una cuarta parte de la pobreza y la desigualdad se puede atribuir a diferencias raciales y étnicas.

33. En los municipios con menos del 10 por ciento de población indígena, la diferencia del índice de analfabetismo entre varones y mujeres es sólo del 2 por ciento. Pero en los municipios con 40 por ciento o más de indígenas, la diferencia asciende bruscamente al 16 por ciento.

34. En Argentina se aprobó recientemente una ley sobre la proporcionalidad de las candidaturas femeninas para los cargos electivos y para la composición de los cuerpos legislativos, a nivel local y nacional.

35. Entre 26 países de la región, sólo cuatro poseen datos apropiados sobre su población indígena y afro-latina: Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú.

36. Hay importantes variaciones en cuanto al éxito de las leyes de cuotas de presencia femenina en la política. El éxito, en términos de que resulten electas más mujeres, depende de los detalles reglamentarios (tales como la obligatoriedad): si se reserva un casillero, como en Brasil, o se exige que sea ocupado por una mujer; si la mujer debe encabezar alguna lista, como en Argentina, o meramente figurar al final. También depende del sistema electoral de cada país (listas cerradas o listas abiertas).

37. El coeficiente Gini de distribución de la tierra es del orden de 0.8; siendo el 1.0 equivalente a la perfecta desigualdad, y el cero a la perfecta igualdad.

38. La cobertura de los servicios eléctricos ha llegado a ser prácticamente total en las áreas urbanas de América Latina (la proporción de la población con acceso creció del 92 por ciento en 1986, al 97 por ciento en 1996), o alcanza únicamente a un 60 por ciento de la población rural (lo que es más que el 54 por ciento registrado en 1986). De igual modo,

nueve de cada diez latinoamericanos residentes en áreas urbanas tienen agua potable, comparado con cinco de cada diez en áreas rurales. En 1996, para toda la región, el 80 por ciento de la población tenía acceso a agua corriente (más que el 76 por ciento registrado en 1986) y había alrededor de 9.5 líneas troncales telefónicas por cada 100 habitantes (más que las 5.5 registradas en 1986).

39. Algunas reformas de la infraestructura ampliamente publicitadas (Argentina, Chile y, en menor medida, Bolivia y Colombia) demuestran que la reducción de los costos para el consumidor no se ha producido por excepción.

40. Muchas veces las privatizaciones han tenido como efecto inmediato la disminución del empleo —los despidos han sido necesarios para restaurar la eficiencia y la rentabilidad de las empresas.

41. En algunos casos, sería útil contar con un “ombudsman” o una consultora con criterios modernos y conocimientos técnicos. La persona o institución sería el guardián de los pobres y de la clase trabajadora, que defienda los intereses de los deciles inferiores y que responda ante un cuerpo electo.

42. En estos casos es necesario un esfuerzo sistemático para establecer un diagnóstico y proveer orientación respecto al tipo de subsidio (subsidios para acceder, para el consumo, o subsidios cruzados), el modo en que deben aplicarse (según los niveles de consumo o las características socioeconómicas), y la forma en que serían otorgados (avales).

43. Los países de América Latina se han expresado sobre este punto ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de sus esfuerzos para lograr un acuerdo de Libre Comercio para las Américas y la puesta en vigencia de acuerdos comerciales regionales y bilaterales.

44. En el pasado, las políticas latinoamericanas desfavorecían la agricultura y otras actividades de mano de obra intensiva para dar prioridad a la industria pesada —en perjuicio de los pobres. El proteccionismo, el control de los precios y las tasas de cambio sobrevaluadas, entre otras formas de intervencionismo, equivalían a altos impuestos reales sobre la agricultura, poniendo de realce las ventajas que obtenía el sector urbano frente a las mayores pérdidas del sector rural, generalmente más pobre. Pero los tiempos han cambiado. En Nicaragua, la remoción de políticas internas que distorsionan el mercado, en combinación con el rápido avance tecnológico, ha incrementado la producción agrícola, elevando el nivel de crecimiento general del país y contribuyendo a disminuir la pobreza extrema.

45. También existen beneficios para un desarrollo más respetuoso del medio ambiente. Por ejemplo, bajo el régimen actual muchos países en vías de desarrollo se han vistos obligados a depender de la producción de productos primarios, a partir de la industria minera y forestal, para dar sustento a sus programas de desarrollo. Tal dependencia de los recursos naturales crea

graves problemas para el manejo sustentable de los recursos a largo plazo, y puede restringir el crecimiento. Existen problemas en el manejo de recursos relacionados con la agricultura (uso del agua, degradación de la tierra y contaminación química), pero las innovaciones tecnológicas pueden ofrecer soluciones.

46. Al principio los precios mundiales podrían aumentar. A medida que aparezca la nueva producción de los países en vías de desarrollo, los precios podrían volver a bajar. A la larga, los consumidores probablemente se beneficiarían con los menores costos de producción para los países industriales, en parte debido a la disminución de la carga impositiva de los subsidios agrícolas financiados por los contribuyentes.

47. La UE y otros países del OECD tienen dificultades para suprimir restricciones comerciales, incluso para las exportaciones de los 48 países menos desarrollados del mundo —incumpliendo el compromiso reiterado en la reunión cumbre de la OMC en 1997. Las iniciativas que se aprobaron desde entonces, tales como las leyes estadounidenses para el crecimiento y las oportunidades en África (African Growth and Opportunity Act) y el crecimiento del comercio en la cuenca del Caribe (Caribbean Basin Trade Enhancement Act), parecen poco eficientes en relación con el compromiso asumido.

Fuentes

Parte 1—

Para fuentes sobre desempeño económico y reformas en la década del 90, ver Burki y Perri 1997; BID 1997 y 1998; Loser y Guerguil 2000; Edwards 1994; y Banco Mundial 1998.

Sobre pobreza, inequidad e indicadores sociales y sus relaciones con el crecimiento, incluyendo el cuadro 3, ver Birdsall y Londoño 1997; Birdsall y Londoño 1998; Carter 1999; Deininger y Olinto 1999; de Janvry y Sadoulet 1998; Dollar y Kraay 2000; Hoff 1996; BID 1999; Londoño y Székely 1997; Lora 2000; Morley 1995 y 2000; HDR 2000; y Wodon et al 2000.

Sobre fluctuaciones cíclicas, volatilidad, globalización y sus efectos en la pobreza, ver De Ferranti y Perry 2000; Hausmann y Gavin 1998; BID 1995; Lustig 2000 y Rodrik 1997. Para fuentes relacionadas con los efectos de la reforma económica sobre la desigualdad salarial en Latinoamérica, ver Behrman, Birdsall y Székely 1999; y sobre desigualdad de ingresos, Londoño y Székely 1997.

Sobre instituciones, demografía, geografía y factores políticos, ver Burki y Perry 1998; BID 1996 y 2000; Ocampo 2000; y Sen 1999.

Datos de encuestas de opinión pública tomados de *Latinobarómetro* (citado en Lora 2000) y Wall Street Journal Mirror of the Americas Poll 1999. La cita de John Williamson fue tomada de Williamson 1997.

El cuadro sobre equidad en Washington Contentious está basado en el artículo original de John Williamson 1990. Sobre corrupción (cuadro 4), ver Gupta, Davoodi y Alonso 1998; Klitgaard 2000, Mauro 1996; y Transparency International 2000.

Parte 2—

Para fuentes sobre instituciones fiscales, ver Hausmann et al 1999 y BID 1997. Sobre redes de protección social, ver Graham 1994; y Lustig 2000 y 2001. Los resultados de los programas de protección social en México (Progresá) y Brasil (Bolsa-Escola) fueron extraídos de International Food Policy Research Institute 2000 y Caccia Bava 1998. Sobre educación y su efecto en la desigualdad, ver Berhman, Birdsall y Székely 1999; Birdsall 2001; Birdsall y Londoño 1998; Birdsall y Londoño 1997; Birdsall, Ross y Sabot 1998; Dureya and Székely 1998; y BID 1998 y 2000b.

Sobre impuestos, ver Easterly y Rebelo 1993; Engel, Galetovic y Raddatz 1998; BID 1998, Penner 2000; Shome 1999; y Tanzi y Zee 2000. Sobre pensiones, ver James 1998. El cuadro titulado La inversión en la niñez está basado en los comentarios de Nancy Birdsall presentados ante el BID en su reunión en París (Birdsall 1999). Los resultados del programa de desarrollo infantil en Bolivia fueron extraídos de Van der Gaag y Tan 1997. Para fuentes relacionadas con la competencia y temas de pequeñas empresas, ver De Soto 1989; Hallberg 2000; Katz 1999; Naím 1998; y Stallings y Peres 2000. La información sobre los programas para la pequeña y mediana empresa de Argentina y Paraguay fue tomada de BID 2000a y Banco Mundial 2000b.

Sobre temas laborales, ver Heckman y Pagés 2000; Krugman 1994; Márquez 2000; y Weller 1999. Sobre discriminación, ver Davis y Patrinos 1996; Htun 2000; BID 2000c; Lovell 2000; Nascimento y Nascimento 2000; Patrinos y Pasacharopoulos 1995; Silva 2000; Banco Mundial 2000a y 2000d.

Para la sección de mercados de tierras, ver Banerjee 1999; Binswanger, Deininger y Feder 1995; Carter 1999; Deininger 1999; Deininger y Binswanger 1999; y de Janvry, Sadoulet y Wolford 1998. Sobre servicios públicos, ver Birdsall 1998 y Estache, Foster y Wodon 2000. Sobre el proteccionismo de los países industrializados, ver Borrell y Hubbard 2000; Burtless et al 1998; Krueger, Schiff y Valdes 1992, *El Economista* Marzo 25-31 2000; y Banco Mundial 2000c.

Para referencias utilizadas en el transfondo del cuadro de privatización, ver Graham 1998, Macedo 2000; y Valdez 1998.

Bibliografía

- Banerjee, A. 1999. "Land Reform: Prospects and Strategies." Mimeo. Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Behrman, J. R., N. Birdsall and M. Székely. 1999. "Economic Reform and Wage Differentials in Latin America." Carnegie Endowment for International Peace Working Paper. Washington, D.C.
- Behrman, J. R., N. Birdsall and M. Székely. 2000. "Intergenerational Mobility in Latin America: Deeper Markets and Better Schools Make a Difference." Carnegie Endowment for International Peace Working Paper. Washington, D.C.
- Binswanger, H. and K. Deininger. 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges." *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 2. Washington D.C.: World Bank.
- Binswanger, H. and K. Deininger and G. Feder. 1995. Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. In J. Bhrman and T.N. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics*, Volume III. Elsevier Science B.V.
- Birdsall, N. 2001. "Education: The People's Asset". Forthcoming in ed. James K. Galbraith, *The Macrodynamics of Inequality in Advanced and Developing Countries*. New York: Jerome Levy Institute.
- _____. 1999. "Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood." Remarks at the Inter-American Development Bank Annual Meeting, Paris, March.
- _____. 1998. "Life is Unfair: Inequality in the World." *Foreign Policy*, Summer: 76-94.
- Birdsall, N. and J. L. Londoño, 1998, "No Tradeoff: Efficient Growth Via More Equal Human Capital Accumulation in Latin America." In *Beyond Trade-Offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America* eds. Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard Sabot, Washington, DC: The Brookings Institution and Inter-American Development Bank.
- _____. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction." *American Economic Review* 87 (2): 32–37.
- Birdsall, N., C. Graham, and S. Pettinato. 2000. "Stuck in the Tunnel: Have New Markets Muddled the Middle Class?" Center on Social and Economic Dynamics Working Paper 14. Brookings Institution, Washington, D.C.

Birdsall, N., D. Ross, and R. Sabot, 1998, "Education, Growth and Inequality." In *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America*, eds. Nancy Birdsall and Frederick Jaspersen, Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Borrell, B. and L. Hubbard. 2000. "Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy". *Economic Affairs*, Vol. 20, No. 2 (June). The Institute of Economic Affairs, London.

Bourguignon, F. 1999. "Inclusion, Structural Inequality, and Poverty: Interplay of Economic and Social Forces." World Bank, Research Advisory Staff, Washington D.C. and Delta, Paris.

Burki, S., and G. Perry. 1997. *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. World Bank Latin American and the Caribbean Studies Series: Viewpoints. Washington, D.C.: World Bank.

Burki, S., and G. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. The World Bank Latin American and the Caribbean Studies Series: Viewpoints. Washington, D.C.: World Bank.

Burtless, G., R. Z. Lawrence, R. Litan, and R. Shapiro. 1998. *Globaphobia: Confronting Fears About Open Trade*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Caccia Bava, S. 1998. "Bolsa-Escola: A Public Policy on Minimum Income and Education." Working Paper. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Brasília.

Carter, M. 1999. "Land Ownership, Inequality and the Income Distribution Consequences of Economic Growth." Paper prepared for the conference "Rising Income Inequality and Poverty Reduction." WIDER, Helsinki, December 11-13.

Davis, S. H., and H. A. Patrinos. 1996. "Investing in Latin America's Indigenous Peoples: The Human and Social Capital Dimensions." World Bank, Washington, D.C.

De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, and L. Servén. 2000. *Securing our Future in a Global Economy*. Latin American and Caribbean Studies Series. Washington, D.C.: World Bank.

De Janvry, A. and E. Sadoulet. 1998. "Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94." Working Paper No. 784. University of California at Berkeley.

De Janvry, A., E. Sadoulet and W. Wolford. 1998. "The Changing Role of the State in Latin American Land Reforms." Working Paper No. 852. University of California at Berkeley.

De Soto, H. 1989. *The Other Path*. New York: Harper and Row.

Deininger, K. 1999. "Making Negotiated Land Reform Work: Evidence from Colombia, Brazil, and South Africa." Policy Research Working Paper 2040. World Bank, Washington, D.C.

Deininger, K., and P. Olinto. 1999. "Is Broad Asset Growth Good for Growth? Panel Evidence from 62 Countries." World Bank Working Paper. World Bank, Washington, D.C.

Dollar, D., and A. Kraay. 2000. "Growth is Good for the Poor." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Duryea, S., and M. Székely. 1998. "Labor Markets in Latin America: A Supply Side Story." OCE Working Paper 374. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Easterly W., and S. Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* 32: 417–58.

Economist, The. 2000. From pp. 8-10 of the insert "A Survey of Agriculture and Technology," March 25-31

Edwards, S. 1994. "Reforms in Latin America: Recent Experiences, Policy Issues and Future Prospects." In *Latin America's Economic Future*, eds. Graham Bird and Ann Helwege, New York: Academic Press.

Engel, E., A. Galetovic and C. Raddatz. 1998. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic." Working Paper 6828. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Estache, A., V. Foster and Q. Wodon. 2000. "Infrastructure Reform and the Poor: Learning From Latin America's Experience." Discussion Draft. LAC Regional Studies Program. WBI Studies in Development. Part I. Washington, D.C.: World Bank.

Graham, C. 1998. *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

_____. 1994. *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Gupta, S., H. Davoodi, and R. Alonso-Terme. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" IMF Working Paper WP/98/76. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Hallberg, K. 2000. "A Market Oriented Strategy for Small and Medium Scale Enterprises." International Financial Corporation Discussion Paper 40. World Bank, Washington, D.C.

Hausmann, R., R. Hommes, E. Stein and A. Alesina. 1999. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Research Department Working Paper 394. Inter-American Development Bank.

Hausmann, R. and M. Gavin. 1998. "Growth with Equity: The Volatility Connection." In *Beyond Trade-Offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, eds. Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard Sabot, Washington, DC: The Brookings Institution and Inter-American Development Bank.

Hausmann R. and M. Gavin. 1996. "Securing Stability and Growth in a Shock-Prone Region: The Policy Challenges." In *Securing Stability and Growth in Latin America*, eds. Ricardo Hausmann and Helmut Reisen, Paris: OECD.

HDR (Human Development Report) 2000. Human Rights and Human Development. UN Development Programme.

Heckman, J. and C. Pagés-Serra. 2000. "The Cost of job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets" Inter-American Development Bank Working Paper 430. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Hoff, Karla. 1996. "Market Failures and the Distribution of Wealth: A Perspective from the Economics of Information." *Politics and Society* 24 (4): 411-432.

Htun, Mala. 2000. "Women's Leadership in Latin America: Trends and Challenges." *Draft*. New School University and Inter-American Dialogue.

IDB (Inter-American Development Bank). 1995. *Overcoming Volatility*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington, D.C.

_____. 1996. *Making Social Services Work*. Economic and Social Progress in Latin

America. Washington, D.C.

———. 1997. *Latin America After a Decade of Reforms*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington, D.C.

———. 1998/99. *Facing Up to Inequality in Latin America*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington, D.C.

———. 2000a. “Centros de Desarrollo Empresarial: Lessons Learned from CDE Rafaela-Esperanza in Argentina.” Sustainable Development Department Report. Advisory Group for Small and Medium Enterprise, Washington, D.C.

———. 2000b. *Development Beyond Economics*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington, D.C.

———. 2000c. “Enhancing the IDB’s Capacity to Respond to the Challenge of Diversity: What Do We Know and What Can We Do?” Presentation by the Sustainable Development, Research, and Human Resources Departments, Washington, D.C.

IFPRI (International Food and Policy Research Institute). 2000. “Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI.” IFPRI Synthesis Evaluation Report, Washington, DC.

ILO (International Labor Organization). 2000. “Fundamental ILO Conventions: International Labor Standards.” [www.ilo.org/public/english/standards/norm/whatare/fundam/index.htm].

James, E. 1998. “Pension Reform: An Efficiency-Equity Tradeoff?” In *Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, eds. Nancy Birdsall, Carol Graham and Richard H. Sabot, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Katz, J. M. 1999. *Reformas Estructurales, Productividad Y Conducta Tecnologica*. ECLAC, Santiago, Chile.

Klitgaard, R. 2000. “Subverting Corruption.” *Finance and Development* 37 (2).

Krueger, A., M. Schiff, and A. Valdes, eds. 1992. *The Political Economy of Agricultural Pricing- Vol. 5: A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Krugman, P. 1994. *The Age of Diminished Expectations*. 4th revised and updated edition. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Londoño, J. L., and M. Székely. 1997. "Distributional Surprises after a Decade of Reforms: Latin America in the Nineties." In R. Hausman and E. Lora, eds., *Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next?* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Lora, E. 2000. "Development Challenges for Latin America in the 21st Century." Research Department. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Loser, C., and M. Guerguil. 2000. "The Long Road to Financial Stability." *Finance and Development* 37 (1).
- Lovell, P. A. 2000. "Gender, Race, and Struggle for Social Justice in Brazil." *Latin American perspectives*. Vol. 27, No. 6: 85 - 102.
- Lustig, N. ed. 2001. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, DC: Inter-American Development Bank Brookings Institution Press.
- Lustig, N. 2000. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", *Economia* I:1, pp. 1-30, (fall, 2000).
- Macedo, R. 2000. "Privatization, Asset and Income Distribution in Brazil." Carnegie Endowment Working Paper #14.
- Márquez, G. 2000. "Labor Markets and Income Support: What Did We Learn From the Crises?" IDB Working Paper 425. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Mauro, P. 1996. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure." IMF Working Paper WP/96/98. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Morley, S. 2000. "Distribution and Growth in Latin America in an Era of Structural Reform." Prepared for the OECD conference on the effects of globalization on poverty and income inequality in developing countries in Paris 30 November-December 1.
- _____. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Naím, M. 1998. "Does Latin America Need Competition Policy to Compete?" In Moisés Naím and Joseph Tulchin eds., *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*. Boulder: Rienner.

Nascimento, A., and E.L. Nascimento. 2000. "Brazil. Dance of Deception—A Reading of Race Relations in Brazil." In *Beyond Racism, Embracing an Independent Future*. Atlanta: Southern Education Foundation.

Ocampo, J.A. 2000. *Equity, Development and Citizenship*. Santiago, Chile: ECLAC.

_____. 2000b. Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL. *Controversias & Consensos*, 4(3), January, p. 153-190.

Patrinos, H. A. and G. Psacharopoulo. 1995. "Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis." World Bank, Washington, D.C.

Penner, R. 2000. "Money, money everywhere." *The Milken Institute Review*. Second Quarter 2000: 4-8.

Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Stallings, B. and W. Peres. 2000. *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

Shome, P. 1999. "Taxation in Latin America—Structural Trends and Impact of Administration." IMF Working Paper WP/99/19. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Silva, N.V. 2000. "Extent and Nature of Racial Inequalities in Brazil." In *Beyond Racism, Embracing an Independent Future*. Atlanta: Southern Education Foundation.

Tanzi, V., and H. Zee. 2000. "Tax Policy for Emerging Markets - Developing Countries," IMF Working Paper WP/00/35. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Transparency International. 2000. "2000 Corruption Perceptions Index (CPI)." [www.transparency.org/documents/cpi/2000/report.html].

Van der Gaag, J. and J. P. Tan. 1997. "The Benefits of Early Child Development Program: An Economic Analysis." World Bank Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.

Valdez, J. 1998. "Capitalization: Privatization Bolivian Style." The Lessons of Privatization, *Economic Reform Today, No. 1, 1998*. Center for International Private Enterprise.

Weller, J. 1999. "Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa." Mimeo. ECLAC, Santiago, Chile.

Williamson, J. 1990. "What Washington Means by Policy Reform", in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

_____. 1993. "In Search of a Manual for Technopols." In John Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

_____. 1997. "The Washington Consensus Revisited." In Louis Emmerij, ed., *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Wodon, Q., R. Ayres, M. Barenstein, K. Lee, P. Petters, C. Siaens, and S. Yitzhaki. 2000. *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*. World Bank Technical Paper 467. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 1998. *World Development Report 1998: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.

_____. 2000a. *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*. Draft. World Bank Policy Research Report.

_____. 2000b. Guatemala Competitiveness Project. Draft. World Bank Project Report. Washington, D.C.: World Bank.

_____. 2000c. "Nicaragua Poverty Assessment: Challenges and Opportunities for Poverty Reduction—Volume 1, Main Report." World Bank Report 20488. Washington, D.C.

_____. 2000d. *World Development Report 2000: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.

Sobre los autores

Nancy Birdsall es Asociada Senior en el Fondo Carnegie para la Paz Internacional y directora del Proyecto Carnegie de Reforma Económica. De 1993 a 1998, se desempeñó como Vice-Presidente Ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo.

Augusto de la Torre es Asesor del Sector Financiero Regional para Latinoamérica y el Caribe en el Banco Mundial. De 1993 a 1996, fue Presidente del Banco Central de Ecuador.

Rachel Menezes es Asociada en el Diálogo Interamericano, donde trabaja desde 1999 luego de haber recibido su licenciatura en Ciencias Políticas.

Miembros de la Comisión para la Reforma Económica en Sociedades Latinoamericanas sin Equidad

Co-Presidentes

Nancy Birdsall
Carnegie Endowment for
International Peace

Augusto de la Torre*
World Bank

Miembros

Eduardo Aninat*
International Monetary Fund

Carol Graham
Brookings Institution

Guillermo Perry*
World Bank

Shahid Javed Burki
EMP-Financial
Advisors

Francisco Gros*
Brazilian National
Development Bank

Jeffrey Puryear
Inter-American
Dialogue

Colin Bradford
American University

Peter Hakim
Inter-American
Dialogue

Staci Warden
Carnegie Endowment
for International
Peace

Eliana Cardoso
Egyptian Center for
Economic Studies

Ricardo Hausmann*
Harvard University

Kurt Weyland
Vanderbilt University

Domingo Cavallo*
Former Minister of
the Economy and
Public Works,
Argentina

Rudolph Hommes*
Violy, Byorum &
Partners

John Williamson
Institute for International
Economics

Roberto Daniño
Wilmer, Cutler &
Pickering

Mirna Lievano de
Marques*
Escuela Superior de
Economía y
Negocios, El Salvador

Gonzalo Sanchez de
Lozada*
Former President of
Bolivia

Alejandro Foxley*
Senador, Chile

Nora Lustig
Inter-American
Development Bank

Jaime Serra*
SAI Consultores, Mexico

Christian Gómez
Inter-American
Development Bank

Moisés Naím*
Foreign Policy

* Miembros del Proyecto Carnegie de Reforma Económica.

Sobre el Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano

El Fondo Carnegie para la Paz Internacional es una organización privada, no-gubernamental dedicada a avanzar la cooperación entre países y promover la activa participación de los Estados Unidos en el campo internacional.

1779 Massachusetts Avenue, NW, Washington, DC 20036
202-483-7600
www.ceip.org

El Diálogo Interamericano es el más destacado centro de análisis de políticas y de intercambio de ideas e información sobre los asuntos del Hemisferio Occidental.

1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510, Washington, DC 20036
202-822-9002
www.thedialogue.org