

REPORTES DEL EMISOR

INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ECONÓMICA

Bogotá, D. C., marzo
de 2008 - Núm. 106

EDITORA:
Diana Margarita Mejía A.

ISSN
0124-0625

REPORTES DEL EMISOR es una publicación del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República.

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus autores y no necesariamente reflejan el parecer y la política del Banco o de su Junta Directiva.

REPORTES DEL EMISOR puede consultarse en la página electrónica del Banco de la República:
http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_emisor.htm

Diseño:
Asesores Culturales Ltda.



Hacia una mejor política social en América Latina*

Reseña del libro RED Oportunidades en América Latina hacia una mejor política social que se presentará en un seminario el día 11 de marzo del presente año, en la Biblioteca Luis Ángel Arango, en Bogotá.

Pese a los esfuerzos que se han llevado a cabo en Latinoamérica por mejorar los indicadores sociales, la región no solo continúa manteniendo unos altos niveles de pobreza que afectan a una proporción muy importante de la población¹, sino que también presenta la mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

La posibilidad de ascenso económico y social por parte de los latinoamericanos con menores recursos continúa siendo muy limitada, por lo cual se convierte en uno de los principales retos para la política social en la región. Los costos económicos y políticos de la escasa movilidad social² son evidentes: crecimiento del sector informal, polarización económica, escasa cohesión social y perpetuación de las “trampas” de la pobreza, entre otros. Todo esto ha incitado crecientes demandas de

la población excluida, principalmente por el respeto de sus derechos fundamentales, el acceso a los servicios básicos y oportunidades que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

Generar mayores oportunidades socioeconómicas y dotar de habilidades a los más pobres son, por tanto, las estrategias principales de una política que busque activar la movilidad social. En estos términos, la política debería generar

* Resumen del *Reporte de economía y desarrollo* (RED) de 2007 publicado por la Corporación Andina de Fomento (CAF, www.caf.com), elaborado por Nidia García B., profesional júnior de la Sección de Publicaciones del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República. Las opiniones y comentarios de la autora del resumen no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

¹ Uno de cada diez latinoamericanos vive con menos de un dólar por día, mientras que aproximadamente uno de cada cuatro lo hace con menos de dos.

² La movilidad social es definida como la capacidad de romper con las “trampas” de la pobreza o círculos viciosos en los que los hogares quedan atrapados debido a la dificultad de acumular activos (físicos o humanos) que les permitan superar de dicha condición (Cárdenas, 2006).

empleos de calidad; es decir, con salarios acordes a las productividades del trabajador y la empresa; dotar de capacidades a los ciudadanos, para así romper la reproducción intergeneracional de la pobreza; brindar mayor acceso a los servicios básicos (educación, agua, salud); estimular la acumulación de activos físicos (capital, tierra, vivienda), y ampliar la cobertura y fortalecer la estructura del sistema pensional.

Opciones de política para la generación de oportunidades

Existen varios elementos para alcanzar la movilidad social: el crecimiento económico, el incremento del gasto social y la intervención social focalizada a los más pobres.

El primero es evidente; sin embargo, dado que sus efectos sobre la distribución suelen ser de largo plazo, es necesario contar con un gasto social eficiente y eficaz que redunde en el mejoramiento de corto y mediano plazos de la calidad de vida de los más pobres.

La segunda opción, el incremento del gasto social, debería ser muy favorable para los ciudadanos más vulnerables; no obstante, suele ser difícil de efectuar dadas las restricciones en términos de sostenibilidad fiscal y de

recursos públicos que normalmente enfrentan los países en desarrollo.

Finalmente, la tercera opción, es decir, hacer más eficiente el gasto focalizándolo a quienes realmente lo necesitan y en programas que favorezcan su ascenso social, es quizá la más interesante, ya que todos los países de la región tienen un margen amplio sobre el cual pueden evaluar y reformular el manejo eficiente y eficaz de los actuales recursos disponibles.

Eficiencia, integrabilidad y sostenibilidad fiscal para una mejor política social

Más allá de la posibilidad de aumentar el gasto público, los países de la región deben propender por un uso más eficiente del mismo, maximizando el impacto de cada unidad gastada. Esto se puede lograr mediante: la focalización del gasto hacia los sectores que más lo necesitan; evitando que éste se desvíe a otros sectores; la minimización de los gastos administrativos que van en detrimento de los destinatarios finales, es decir, el mejoramiento de la gestión; la reducción de las fallas de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno y, finalmente, la realización de un ejercicio juicioso y periódico de rendición de cuentas.

El principio básico para lograr la eficiencia de la política es internalizar en el diseño los incentivos de todos los actores involucrados; de hecho, el establecimiento de incentivos adecuados tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda lleva a obtener eficiencia en la intervención pública; el principal debe inducir al agente a cumplir cabalmente su función a través de contratos y monitoreo, a la vez que estimula a los beneficiarios de la política a hacer un uso apropiado y eficaz de la misma.

Además de la eficiencia, es importante lograr una visión integral de la intervención social, es decir, una que tenga en cuenta las interrelaciones entre los diferentes objetivos de la política social con la política económica. Así, si dichos objetivos se complementan, puede explotarse la implementación en conjunto para potenciar su impacto y efectividad en la provisión de bienes y servicios sociales.

Para el desarrollo de una política pública integral que propenda por el crecimiento económico y que redunde en una mayor movilidad social, es necesario una institucionalidad desarrollada y un servicio civil de calidad, además de generar una ruptura de la dicotomía entre lo social y lo económico.

Cuadro 1
**INDICADORES EDUCATIVOS
 POR REGIONES (1999-2004)^{a/}**
 (porcentaje)

Región	Matriculación			
	Neta primaria	Primaria	Bruta Secundaria	Terciaria
África Subsahariana	64,1	85,8	27,4	5,1
América Latina y el Caribe	94,6	122,6	83,6	23,1
Estados Unidos	94,5	100,4	94,3	75,1
Este de Asia y Pacífico	-	113,2	63,9	12,7
Europa y Asia Central	-	101,7	91,5	47,1
Medio Oriente y Norte de África	87,4	99,4	68,5	22,2
Sur de Asia	84,0	99,2	47,1	9,9
Unión Europea	99,3	104,6	106,6	53,9

a/ Valores promedio del período 1999-2004.

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

Dentro de la integrabilidad de la política aparecen dos aspectos muy importantes y que merecen especial cuidado: la protección del gasto social y el control de la distribución de las cargas. En primer lugar, la eficacia y eficiencia de la política pública debe enmarcarse en un contexto de sostenibilidad social, el cual evite la prociclicidad del gasto. En segundo lugar, es importante determinar la distribución de las cargas impositivas con el fin de que éstas no terminen recayendo sobre la población objetivo de la política y, por ende, generando efectos contrarios a los que se buscan con la intervención social, además de redundar en mayor desigualdad.

Educación para la movilidad social

La acumulación de capital humano es el principal motor de la movilidad social, particularmente la educación, ya que éste permite desarrollar las habilidades y destrezas para lograr una mejor inserción en el mercado laboral y, por consiguiente, un mejor nivel de vida.

En América Latina el tema educativo ha tenido importantes avances, particularmente en lo relacionado con la cobertura de la educación primaria (94,6%) —que se ubica en niveles similares al de los de los países desarrollados— y el nivel secundario, lo que ha redundado en un aumento de la

escolaridad promedio de la población. Pese a esto, la cobertura de la educación superior es sólo de 23,1% (Cuadro 1), y la calidad de la educación primaria y secundaria dista de ser la ideal³; en el caso del preescolar la cobertura también es insuficiente. Cabe señalar que la región requiere mayores esfuerzos en todos estos niveles, pero, además, debería prestar atención a los problemas de entrada tardía y deserción escolar relacionados con la inserción al mercado laboral de jóvenes y niños.

³ La tasa de repitencia primaria es del 11,4%, la más alta para las regiones, y el número de estudiantes por maestro es del orden del 25,3, superior en diez estudiantes por maestro frente al mismo indicador para los Estados Unidos y la Unión Europea.

El sistema educativo debe ofrecer una educación que estimule la movilización social, es decir, que le permita a los individuos potenciar sus capacidades con el fin de que obtengan habilidades y destrezas con las cuales puedan resolver problemas, tanto en el escenario académico como en el laboral.

Para que la política maximice cada unidad de gasto en educación es necesario alinear los incentivos de los maestros, los estudiantes y los padres de familia en la misma vía: por ejemplo, programas de estímulos para los maestros vinculados con resultados en pruebas estandarizadas, junto con un ejercicio de monitoreo sobre el cumplimiento del maestro, son combinaciones muy propicias de elementos observables, como la asistencia, y de no observables, como el desempeño, que generan incentivos sobre la calidad por el lado de la oferta. La otra cara de la moneda es el reto de incrementar la asistencia escolar, los incentivos por el lado de la demanda, tales como transferencias en efectivo, de alimentos, o subsidios sobre los costos de matriculación, suelen tener un gran efecto sobre el incremento de la matrícula infantil; sin embargo, la demanda por educación se debería estimular solo si la oferta se puede cubrir, de lo contrario un aumento

en la asistencia escolar tendría efectos perjudiciales tanto en la cantidad como en la calidad educativa. Otros factores con incidencia sobre la calidad académica están relacionados con la inversión en infraestructura (colegios) y su mantenimiento, y la dotación de materiales adecuados en el salón de clase.

Desafíos para mejorar las condiciones de salud

Contar con un buen estado de salud es una condición fundamental para una inserción adecuada y

efectiva de los ciudadanos en el mercado laboral y en el sistema educativo y de capacitación.

En décadas recientes América Latina ha logrado avances importantes en el tema de la salud: una reducción significativa de la mortalidad infantil y un aumento de la esperanza de vida (Cuadro 2), además de la erradicación de enfermedades como la viruela, la ampliación de la cobertura de vacunación y avances en nutrición infantil. Pese a esto, persisten importantes vulnerabilidades: el crecimiento de enfermedades no transmisibles y la cobertura, que

Cuadro 2
INDICADORES DE SALUD POR REGIONES^{a/}

	1960-1970	2000-2004
Esperanza de vida (años)		
África Subsahariana	41,8	46,0
América Latina y el Caribe	57,6	71,7
Estados Unidos	70,2	77,2
Este de Asia y Pacífico	49,4	69,6
Medio Oriente y Norte de África	48,7	68,8
Sur de Asia	45,5	63,1
Unión Europea	70,0	78,9
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)		
África Subsahariana	163,9	101,9
América Latina y el Caribe	102,5	28,1
Estados Unidos	24,0	6,9
Este de Asia y Pacífico	122,2	32,0
Medio Oriente y Norte de África	162,9	46,9
Sur de Asia	147,9	67,2
Unión Europea	31,1	4,3

a/ Valores promedio del período 1999-2004.

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

aunque ha venido en aumento continúa siendo insuficiente.

La prevención es un tema de crucial importancia para reducir la vulnerabilidad de la población, particularmente la de menos recursos y la de menos acceso al sistema de salud, frente a las enfermedades no transmisibles como el cólera, cuyo desarrollo depende en gran medida, de los hábitos sanitarios y alimenticios del hogar. La prevención por medio de la educación en salubridad, dirigida a la población con mayor riesgo, resulta ser una política de muy bajo costo y que genera altos beneficios. También es necesaria una mayor oferta de infraestructura y capital humano para ampliar la cobertura, pero, además, para ofrecer un servicio de salud de calidad a los ciudadanos que aún están excluidos.

Por otra parte, en la región persisten problemas sobre el diseño de la política que se centran en la descoordinación: múltiples estructuras, costos elevados y problemas de focalización severos; todo lo cual debe ser tenido en cuenta en la reformulación de los programas de salud. Es muy importante el diseño de incentivos adecuados, tanto para los proveedores de salud como para la población objetivo de la política. En el caso de los beneficiarios, un incentivo importante han sido los

subsidios monetarios condicionados a la asistencia médica, mientras que en el caso de los grupos vinculados con la prestación de servicios, mecanismos como la retribución al esfuerzo, la publicación de resultados de encuestas de satisfacción y los reconocimientos públicos al buen trabajo, resultan ser bastante útiles.

Empleos que mejoren la calidad de vida

La movilidad social se materializa principalmente en el mercado laboral: si el empleo en un país no está garantizado y/o si éste no es de calidad, las posibilidades de ascenso social se ven frustradas para la mayor parte de la población.

En América Latina los mercados laborales de la mayoría de los países no contribuyen adecuadamente al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las personas; en efecto, no se ofrecen trabajos estables y de calidad a gran parte de la población, ni remuneraciones que les permitan sostener niveles de vida dignos. En varios países de Latinoamérica se observan elevadas tasas de desempleo, así como una creciente participación del empleo informal (Gráfico 1) (el cual carece de aseguramiento contra riesgos inherentes en la actividad laboral y suele ser de baja productividad)

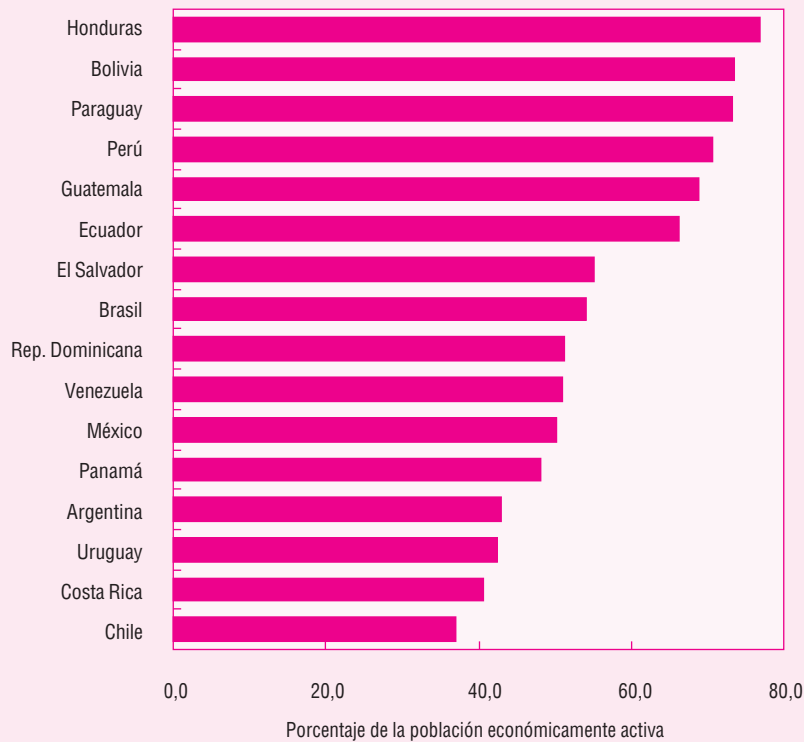
que en la actualidad representa entre el 30% y 70% del empleo total. Además, la región en general exhibe un escaso crecimiento de la productividad, la cual va acompañado de salarios reales estancados y una alta proporción de la población con salarios muy bajos.

Aunque la evidencia muestra que las regulaciones laborales han causado, en parte, el alto desempleo prevaleciente y la informalidad, también nos muestra que la desregulación no necesariamente genera más empleos, y sí podría disminuir aún más la calidad de los existentes.

La política en la región debe considerar una reforma que integre la flexibilización de las normas laborales en cuanto a la protección del empleo, la creación de un seguro de desempleo efectivo y el establecimiento de un servicio de información laboral para los desempleados. Junto con esto, también es importante adoptar nuevos instrumentos desde la política para mejorar las condiciones laborales (en la región el gasto con este fin es todavía muy bajo), como reformas institucionales y políticas que propendan por una mayor cobertura y calidad de los servicios que acompañan la actividad laboral.

Otros programas, tales como el subsidio al empleo, el empleo

Gráfico 1
**INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA,
 POR PAÍSES (2004)^{a/}**



a/ Se refiere a trabajadores asalariados en pequeñas y medianas empresas (PyME), cuenta propia no profesionales y trabajadores no remunerados.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Cedlas (2007).

transitorio y la capacitación para el trabajo, también deberían ser parte integral de la política. Los programas de empleo subsidiado y empleo de emergencia muestran efectos favorables en el corto plazo, por lo cual pueden ser utilizados para atender choques transitorios en los mercados laborales pero sin ser vistos como políticas que transforme el mercado laboral, mientras que los programas de capacitación (junto con una precedente educación media

de calidad) permiten a los jóvenes de las capas más pobres insertarse adecuadamente a la vida productiva⁴.

Agua y saneamiento de calidad

El acceso al agua potable, al saneamiento público, y otros servicios básicos son indispensables para mejorar la calidad de vida de la población y sus perspectivas de progreso social. Las inversiones y

mejoras en infraestructura para la provisión de agua potable, las cañerías, la desinfección del agua y el tratamiento de aguas residuales, junto con un programa de educación de higiene básica, tendrían efectos positivos considerables sobre la salud de la población más pobre.

La región ha hecho importantes avances en cuanto a la cobertura de agua (que pasó de un 82% en 1990 a 89% en 2002) y saneamiento (que pasó de un 68% en 1990 a 74,5% en 2002) (Cuadro 3), pero todavía persisten grandes desigualdades en la distribución del acceso y la calidad de los servicios. Además, la eficiencia de la provisión de estos servicios se ha visto obstruida tanto por la descentralización excesiva, como por la excesiva centralización, la cual ha impedido maximizar la eficiencia. Por su parte, la experiencia ha mostrado que una descentralización regional con economías de escala y un acercamiento a los usuarios sería una solución al problema, aunque la solución óptima depende de las condiciones particulares de cada país.

La política debería verse alimentada por la participación privada;

⁴ Algunos programas de capacitación en la región han tenido escaso éxito, dado el bajo nivel de cobertura y calidad de la educación media de muchos jóvenes latinoamericanos.

Cuadro 3
**HOGARES CON ACCESO A AGUA POTABLE
 Y SANEAMIENTO POR REGIONES (1990 Y 2002)**
 (porcentaje de hogares)

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

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

aunque en América Latina la participación estatal en la prestación de estos servicios es más frecuente que la del sector privado, este último puede ofrecer aportes valiosos frente a los problemas de gestión. Por otra parte, se deben tener en cuenta las políticas tarifarias como una combinación eficiente que considere, al tiempo, la capacidad de pago del usuario y la sostenibilidad financiera de las empresas. Finalmente, es importante continuar buscando soluciones para que los servicios sean sostenibles no sólo económicamente sino también ecológicamente.

Crédito, tierra y vivienda

El acceso al capital financiero y físico es un canal que permite a los más pobres encarar procesos

productivos, y afrontar mejor los choques económicos y, por tanto, redundar en la calidad de vida, particularmente de los más vulnerables y excluidos tradicionalmente por el sector financiero.

El microcrédito ha demostrado ser una herramienta para el desarrollo y la movilidad social, el cual se ha potenciado con programas complementarios de educación y capacitación empresarial: particularmente, prácticas como el microcrédito solidario (en el que los miembros de una misma comunidad son corresponsales del pago del financiamiento) han permitido a los más necesitados acceder a créditos para llevar a cabo sus microemprendimientos; sin embargo, la penetración de estas formas de financiación por país alcanza como mucho el 21% de

las familias pobres, mientras en países como la India alcanza casi el 70% de su población de más bajos recursos. En este tema, los sectores público y privado desempeñan un papel importante, ya que de estos depende en gran medida el desarrollo y la profundización de las microfinanzas.

La tenencia de la tierra y los derechos de propiedad representan un mecanismo para el alivio de la pobreza y el desarrollo económico a través de la creación de oportunidades, particularmente en una región como América Latina, la cual se caracteriza por tener una de las peores distribuciones de ingreso del mundo. La política de tierras debe estar integrada a la estrategia nacional de reducción de pobreza y de desarrollo incluyente, particularmente de una

estrategia de desarrollo rural focalizada en las poblaciones campesinas más pobres, junto con un elevado apoyo técnico institucional y de infraestructura. Además, es necesario avanzar en el tema de titulación de tierras que le permita a los campesinos disponer libremente de las mismas.

En el caso de la vivienda, la experiencia ha demostrado la importancia de políticas habitacionales integrales, dirigidas tanto a mejoras de vivienda como a las de los asentamientos urbanos más pobres. La participación de la comunidad en la programación e implementación de las políticas es de vital importancia para minimizar la probabilidad de obtener resultados negativos.

Pensiones

La imposibilidad de un ciudadano, particularmente si es pobre, de recibir una pensión al llegar a una edad avanzada, puede generar una carga importante sobre los integrantes más jóvenes del hogar, lo que a su vez no sólo reduce el bienestar de toda la familia sino que incluso limita sus posibilidades de desarrollo económico.

Sólo algunos países de la región cuentan con una cobertura pensional para adultos mayores de 65 años superior al 50%⁵ (Cuadro 4), y de manera alarmante la gran

Cuadro 4
COBERTURA DE PENSIONES
POR PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	1990-2000	2000-2004
Argentina	76,1	68,7
Brasil	84,0	86,3
Chile	67,2	66,0
Colombia	15,0	18,6
Costa Rica	32,6	36,9
Ecuador	19,8	14,9
El Salvador	12,8	14,7
Guatemala	13,7	11,2
México	17,6	18,9
Panamá	38,1	42,6
Paraguay	17,4	16,7
Perú	30,7	26,6
Rep. Dominicana	-	11,7
Uruguay	87,7	86,5
Venezuela	20,5	25,7

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

mayoría no alcanzan el 20% de la cobertura. Asociado con el problema pensional se encuentran los niveles crecientes de informalidad laboral y un mayor envejecimiento de la población con una caída en la tasa de fertilidad, lo que ha limitado la sostenibilidad pensional ante un desbalance entre contribuyentes y beneficiarios.

El gran desafío de la región, por tanto, es ampliar la cobertura pensional de los sectores con escasa capacidad de ingresos y de ahorro, junto con una sostenibilidad fiscal de corto y largo plazos.

Por esto es recomendable proveer pensiones mínimas no contributivas, financiadas por mecanismos alternos para la recaudación vía descuentos en la nómina, y que favorezcan a los más pobres; sin embargo, ante las imposibilidades fiscales de los países de la región se debería evaluar la posibilidad de un sistema multipilar, es decir, que mantenga un componente solidario y uno de capitalización individual. ■

⁵ Argentina (68,7%), Brasil (86,3%), Chile (66%) y Uruguay (86,5%).