

Demografía: ¿amenaza u oportunidad para América Latina?

En el Capítulo Uno se demuestra que la demografía representa una parte importante de la diferencia en el nivel de desarrollo entre América Latina y el mundo desarrollado. ¿Significa ello que la región es como es sólo porque su población es joven? ¿Significa que la región no ha desarrollado plenamente su potencial porque el número de niños por adulto en edad de trabajar ha sido demasiado elevado?

En gran medida, las respuestas a estas preguntas son afirmativas. La gran transformación demográfica que ya está teniendo lugar en muchos países, y que se intensificará durante la primera mitad del siglo XXI, representa una singular oportunidad para el desarrollo. Habrá un mayor número de personas en las edades en que alcanzan un máximo la productividad y el ahorro, habrá menos niños que educar y menores gastos en servicios de salud, mientras que el número de personas de mayor edad que requieren pensiones y prestaciones de seguridad social seguirá siendo relativamente reducido.

Pero en ciertos sentidos, las respuestas son negativas. La demografía es uno de los principales actores del proceso de desarrollo, aunque no es el único. Incluso si las condiciones demográficas son favorables, las políticas inadecuadas o la presencia de shocks negativos inesperados pueden hacer desaparecer los beneficios potenciales. Si no se dispone de suficientes empleos para el creciente número de adultos jóvenes que llegan a la edad de trabajar, el cambio demográfico puede provocar desempleo, violencia y otros problemas sociales. Si la sociedad y las familias no ahorran lo suficiente, no contarán con los recursos necesarios para mantener a las personas de edad avanzada. Las posibilidades de mejorar los niveles de vida de las nuevas generaciones se perderán si el me-

nor número de hijos por contribuyente no recibe una mejor educación.

Durante el próximo medio siglo, América Latina será la región del mundo en la que se producirán los cambios demográficos más profundos. Ello hace que resulte esencial que los responsables actuales de la formulación de políticas basen su pensamiento estratégico en el conocimiento de la demografía. Sin una comprensión de lo que la demografía está indicándoles, estarán guiando a sus países a ciegas, sin instrumentos, y casi con certeza terminarán planificando para el mundo de ayer y no del mañana.

En este capítulo se analiza por qué la demografía puede constituir una singular oportunidad o una creciente amenaza para América Latina, y se sostiene que existe una enorme amplitud para convertir la amenaza potencial en una oportunidad a través de la acción política. La actual situación demográfica de la región y la situación que imperará en un futuro cercano ya están en gran medida predeterminadas por los cambios ocurridos hace décadas en materia de fecundidad y mortalidad. La región puede aceptar estas condiciones pasivamente, o adaptar sus políticas al nuevo desafío demográfico. En este capítulo se ponen de relieve aquellos aspectos de política en los que tener en cuenta la demografía puede resultar más beneficioso.

El capítulo comprende siete secciones. La primera (pág. 43) ilustra por qué la demografía reviste importancia, y en qué sentido los aspectos demográficos alcanzan mayor relevancia. En la sección siguiente (pág. 50) se examinan la demografía de América Latina y la naturaleza de la transición demográfica, hacia dónde va la región y la ventana de oportunidad demográfica que está abriéndose.

En las cinco secciones siguientes se exploran los desafíos prácticos de política generados por el cambio demográfico. La tercera sección (pág. 66) se concentra en la interacción que existe entre la demografía y las políticas del mercado laboral. El mercado laboral es uno de los principales mecanismos que puede utilizarse para transformar el cambio demográfico en un desarrollo acelerado. Los cambios demográficos se traducirán no sólo en una expansión del tamaño de la fuerza laboral, sino —lo que es más importante— en profundos cambios en la composición por edades de la fuerza laboral. Ya está observándose el desplazamiento de una gran proporción de trabajadores jóvenes a una mayor proporción de trabajadores de más edad. Los mecanismos de protección de los ingresos que se emplean hoy en América Latina no han logrado proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad (entre ellos, los trabajadores más jóvenes). El debate sobre la forma de combinar la demografía y los mercados laborales debería concentrarse en la modernización de las reglamentaciones laborales y la expansión de la cobertura de los mecanismos de protección de los ingresos.

En la cuarta sección (pág. 80) se muestra la relación entre la demografía y la criminalidad, que deriva de la propensión de los adultos más jóvenes a la criminalidad, que es mucho más grande que en las personas de mayor edad. Cuando se incrementa la ponderación de los grupos de edad más propensos a la criminalidad, se producen presiones adicionales sobre las tasas de criminalidad. En consecuencia, si el entorno económico incentiva los comportamientos antisociales, las tendencias demográficas de América Latina proporcionarán incentivos adicionales para el aumento de la criminalidad y la delincuencia. Pero estos potenciales efectos negativos pueden evitarse si se aplica un enfoque integral que incluya un énfasis mayor en las políticas de prevención de la criminalidad; una mayor capacitación y oportunidades laborales para los grupos sociodemográficos más propensos a las actividades delictivas; medidas de prevención más eficaces y descentralizadas; la creación y el fortalecimiento de grupos interinstitucionales que actúan sobre diferentes aspectos del problema; un mejor diagnóstico de la naturaleza y las causas de la criminalidad, y el diseño y la ejecución de evaluaciones de programas de prevención de la misma.

La quinta sección (pág. 88) se concentra en la educación. Una de las principales oportunidades que proporciona el cambio demográfico es que la proporción de la población en edad escolar está disminuyendo, mientras se amplía la base tributaria potencial para financiar inversiones en capital humano. Ello abre la posibilidad de mejorar la calidad y la cobertura de los sistemas de educación pública. Pero la demografía también impone importantes desafíos, dado que la demanda de diferentes tipos de servicios de educación pública también cambiará rápidamente con el cambio de la estructura por edades de la población en edad escolar. Los tres objetivos principales que los responsables de la formulación de políticas deben tener en cuenta para mejorar la educación en condiciones demográficas cambiantes son la flexibilidad para ajustarse a los cambios en la demanda, la diversidad para poder proveer servicios de educación a grupos de edad heterogéneos, y la eficiencia para hacer un mejor uso de los recursos públicos y privados. Debería explorarse un nuevo paradigma de organización que se concentre en el fortalecimiento de los usuarios de los servicios, confiriendo mayor autonomía a los proveedores y redefiniendo el papel del Estado. El progreso tecnológico puede facilitar el proceso y debe aprovecharse para mejorar el acceso y la calidad de los niveles básicos, típicamente demandados por los individuos más jóvenes, y para extender la educación a los adultos. Puede utilizarse una diversidad de esquemas de organización para aprovechar más adecuadamente los esfuerzos privados y públicos tendientes a expandir y mejorar la educación en todos los niveles.

La sexta sección (pág. 98) aborda otro importante tipo de servicio estrechamente vinculado a la transición demográfica: la salud. Los cambios en la estructura por edades de la población tienen enormes implicaciones en cuanto a la demanda de diferentes tipos de servicios de salud, de manera que resulta crucial que los responsables de la formulación de políticas en este sector se adapten a los cambios demográficos. La región está desplazándose actualmente hacia una mayor proporción de población en edad laboral, que contribuye más al financiamiento de la salud pública y al mismo tiempo impone menos demandas de los servicios que los grupos más jóvenes y de mayor edad. Ello proporciona una oportunidad singular para prepararse para el futuro, cuando comience a evidenciarse la

creciente demanda de la población de más de 65 años de edad. Las políticas de salud pública deberán abordar tres importantes desafíos: a) el incremento de los costos médicos debido a la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles asociadas con la edad; b) la creciente dependencia de la población con respecto a los mecanismos de seguros públicos y privados como consecuencia del mayor costo de los servicios médicos, y c) la necesidad de nuevos modelos de atención y formas de organizar la provisión de los servicios de salud derivados de la necesidad de una gama más amplia de servicios de salud. El marco que puede ayudar a cualquier país a superar estos desafíos debería incluir el refuerzo de las funciones esenciales de salud pública, una mejor información a través de la investigación y el examen de nuevas tecnologías, el fortalecimiento del marco reglamentario para los seguros de salud públicos y privados, mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos públicos, y la adopción de modelos de servicios de salud que sean más flexibles para adaptarse a la cambiante situación demográfica.

Por último, la séptima sección (pág. 104) se ocupa de una de las mayores amenazas al envejecimiento: la creciente demanda de pensiones y prestaciones jubilatorias. Tradicionalmente, estas demandas se han satisfecho en la región a través de las instituciones públicas de seguridad social. Un hecho que resulta alarmante es que aunque la proporción del grupo de más de 65 años de edad todavía no es elevado (en comparación con los países desarrollados), la mayor parte de los países para los que se cuenta con información ya soportan voluminosos déficit en sus obligaciones de seguridad social. Con el envejecimiento de la población, estos déficit pueden volverse inmanejables. La alternativa a la que más se ha recurrido ha sido el desplazamiento a sistemas de pensiones financiados privadamente, pero aun con ese desplazamiento, el Estado todavía tiene un importante papel que desempeñar para asegurar que esta potencial bomba de tiempo se convierta en una oportunidad. En primer lugar, el sector público debe regular y supervisar el funcionamiento del sistema para proteger el ahorro de la sociedad, y en segundo lugar, debe promover y facilitar el desarrollo de mercados financieros para que los recursos acumulados mediante el ahorro se transformen en inversiones productivas que financien el desarrollo y las obligaciones jubilatorias. Pero existe un elemento

adicional. Vivimos en un mundo globalizado, en el que las características demográficas de una región pueden tener implicaciones para las demás. El desfase demográfico entre América Latina y las economías desarrolladas puede ampliar en la práctica la ventanilla de oportunidad de la región. En los países desarrollados, una gran proporción de la población ya está haciendo uso de los ahorros acumulados en el pasado para financiar su retiro. Ello tiende a reducir el rendimiento del capital en esos países. En contraste, en América Latina los niveles desusadamente bajos de capital por trabajador debidos a la expansión de la fuerza laboral incrementan el rendimiento del capital. Si se facilitan los flujos de capital a largo plazo entre regiones que se hallan en diferentes etapas de la transición demográfica, el desfase demográfico puede ayudar a financiar el retiro en las regiones de más edad, y al mismo tiempo estimular el crecimiento en América Latina.

La importancia de la demografía

La demografía moldea la vida cotidiana y el futuro en muchas formas importantes. Modifica el número de personas en cada país, la tasa de crecimiento demográfico, y lo que es más importante, afecta la estructura por edades de la población.

Quizá la forma más obvia en la que la demografía afecta la vida cotidiana sea a través del crecimiento demográfico. Cuando las poblaciones crecen más rápidamente que la capacidad de los gobiernos para prestar servicios públicos y con mayor rapidez que el progreso tecnológico requerido para hacer un mejor uso de los recursos disponibles, la tasa de crecimiento demográfico constituye una amenaza. De hecho, ésta fue la principal razón por la cual hace siglos la gente comenzó a preocuparse por la demografía.

El temor a la sobrepoblación ha sido objeto de grandes debates desde que las ideas de Thomas Malthus despertaron la imaginación intelectual de Occidente (véase el Recuadro 2.1). Malthus creía que el tamaño de la población se vería en última instancia limitado por el hambre. Los recursos eran fijos, de manera que la escasez siempre reduciría la población a un tamaño sostenible. Sus ideas han perdurado. Por ejemplo, en 1968 Paul Ehrlich inició su influyente libro *The Population Bomb* con estas palabras: “La bata-

Recuadro 2.1

El debate sobre la población

La literatura económica ha variado considerablemente a lo largo del tiempo en cuanto a la importancia que ha asignado a los factores demográficos en el proceso de desarrollo económico. En cierto momento se creyó que el crecimiento demográfico constituía un importante determinante —quizá el principal determinante— de las opciones económicas. En otras épocas, incluso en la mayor parte de la literatura económica corriente del último medio siglo, las consideraciones demográficas han sido clasificadas como uno de los numerosos factores que pueden determinar las opciones agregadas, en parte porque responden y a la vez contribuyen a moldear el proceso de desarrollo. En los años noventa, sin embargo, ha resurgido el énfasis en la importancia que los factores demográficos pueden revestir en el condicionamiento del desarrollo económico. Se ha destacado la forma en que el desplazamiento de la estructura por edades durante la transición demográfica puede ofrecer oportunidades económicas en el mediano plazo.

El debate acerca de la población tradicionalmente ha enfrentado a los pesimistas demográficos con los optimistas. El argumento pesimista se originó con el reverendo Thomas Malthus, que en 1798 predijo que la población se vería sometida a una continua presión en favor del crecimiento como resultado de “la pasión entre los sexos”. Sin embargo, la tierra, el capital físico y el conocimiento no se incrementarían al mismo ritmo, y el hambre volvería a reducir los niveles de población. Sólo una pequeña fracción de la población de un país podría escapar al nivel de subsistencia.

La segunda escuela —los optimistas en materia de población— está relacionada principalmente con la obra de Ester Boserup, Simon Kuznets y Julian Simon. Estos autores sostienen que la necesidad es la madre de la invención. El

rápido crecimiento de la población y la creciente densidad demográfica estimularán el cambio tecnológico y la innovación institucional. Ester Boserup, por ejemplo, sostiene que la agricultura primitiva nació cuando los cazadores y recolectores tradicionales enfrentaron el desafío de una mayor población, y la agricultura moderna evolucionó posteriormente como respuesta ulterior al crecimiento demográfico. Las poblaciones más numerosas también favorecen la generación de conocimientos. Tienen más “genios”, personas cuya creatividad puede transformar la forma en que funciona la sociedad. También pueden aprovechar el tamaño como una ventaja, captando economías de escala que las tornan más productivas.

Desde los años cincuenta, los economistas se han inclinado por el “neutralismo demográfico”. Esta posición, que se basa más en las evidencias econométricas que en el razonamiento teórico, sostiene que el ritmo de crecimiento económico no guarda una relación sistemática con el crecimiento demográfico entre países en situaciones semejantes. Los responsables de la formulación de políticas de los países en desarrollo y la comunidad internacional del desarrollo se han visto fuertemente influenciados por esta perspectiva.

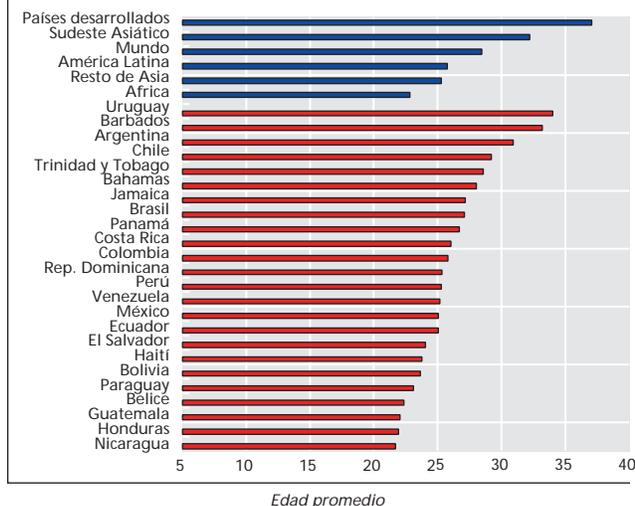
En los últimos tiempos los economistas han revivido la idea de que el cambio demográfico tiene importantes efectos sobre el crecimiento y el desarrollo económicos. Pero estos efectos se relacionan más con la dinámica de una cambiante estructura por edades que con la tasa de crecimiento demográfico. Los efectos malthusianos son posibles, pero también lo es el adelanto demográfico real. Los responsables de las políticas enfrentan un desafío. ¿Podrán adaptarse al cambiante entorno? ¿O la promesa del cambio demográfico les pasará de largo?

lla ... ha terminado. En los años setenta, cientos de millones de personas morirán de hambre”. La reciente cobertura de los medios de difusión acerca de los hitos alcanzados por la población de la India, que acaba de sobrepasar los mil millones de habitantes, y la población mundial, que ya superó los 6.000 millones, ha suscitado similares temores malthusianos.

En general, esta preocupación ha demostrado no tener fundamento. En los últimos treinta años la población mundial se ha incrementado en 2.300 millones de habitantes (casi cinco veces la actual población de América Latina). Pero los ingresos promedio han aumentado alrededor de dos terceras partes en términos reales durante el mismo período. Un número masivo de trabajadores se ha vuelto más

productivo. Han pasado de la agricultura a los servicios y la industria, han aumentado su educación y utilizado la tecnología para incrementar el valor que agregan a través de su trabajo. Los recursos naturales, mientras tanto, no se han agotado. Por el contrario, los precios mundiales de los recursos naturales han mostrado una tendencia decreciente a largo plazo. Sigue habiendo preocupación ambiental acerca de la forma en que se utilizan los recursos, pero las predicciones de que ciertos recursos como el petróleo se agotarían en los años setenta no se han cumplido. Aun así, subsisten controversias acerca del efecto del crecimiento demográfico sobre el desarrollo.

La forma más crucial en que la demografía afecta la vida diaria es la dinámica de la estructura de

Gráfico 2.1 Edad promedio de la población en América Latina y otras regiones

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

edades. Rara vez las poblaciones son estables. Las tasas de fecundidad, de mortalidad y de migración neta que determinan el crecimiento y la estructura por edades de la población siempre son fluidas. Los cambios en la estructura por edades ejercen una profunda influencia sobre una sociedad, interactuando con las diversas características del panorama social y económico en formas complejas que pueden multiplicar o mitigar los efectos. En el resto de esta sección se muestra la importancia que ha tenido la estructura por edades en el pasado, y en consecuencia, su enorme importancia para el futuro.

La estructura de la población afecta los resultados económicos

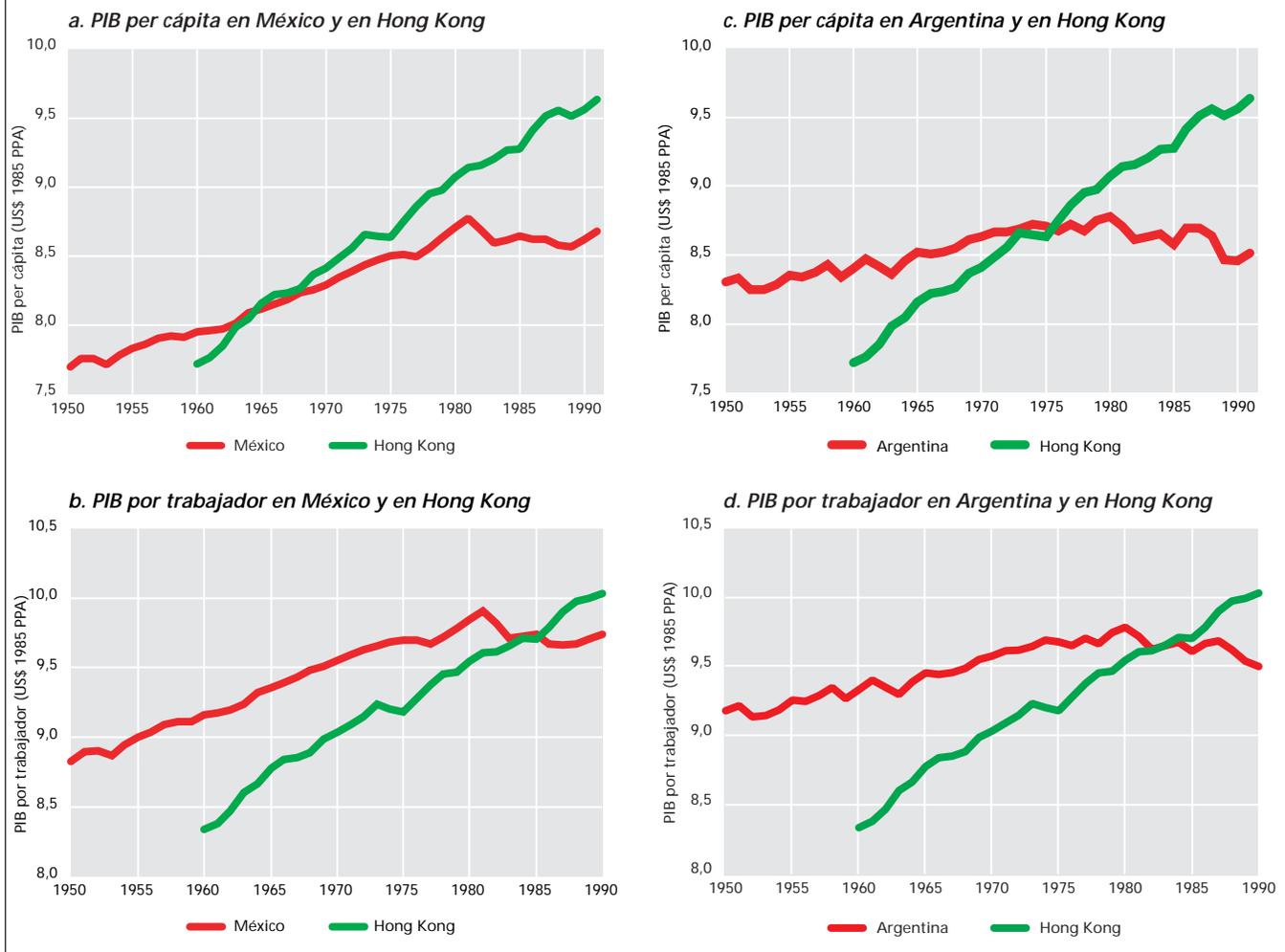
En la misma forma en que las personas modifican sus necesidades, sus recursos y su comportamiento a lo largo del ciclo de su vida, los países también cambian cuando se modifica la estructura de edades de la población. Cuando las personas son muy jóvenes, tienen una baja capacidad para generar recursos, pero todavía tienen considerables necesidades. Se hallan en una etapa de su vida en la que su familia o la sociedad tienen que invertir en ellos para que puedan convertirse en adultos productivos. Los adultos mantienen a sus hijos de la misma forma en que fueron mantenidos por sus padres, y por lo general “retribuyen” parte de lo que recibieron proporcionando apoyo a sus

mayores. Para cerrar el ciclo, las personas de edad avanzada que son suficientemente afortunadas pueden mantenerse a sí mismas cuando han perdido su capacidad para trabajar, mientras que otras deben depender de la familia o de la sociedad para satisfacer sus necesidades.

El “ciclo de vida” de cada país es similar, excepto por el hecho de que los países no sólo envejecen y mueren como los individuos, sino que incluso a veces pueden volverse más jóvenes. Como las personas, las necesidades de los países y su capacidad para generar recursos varía, dependiendo del tamaño relativo de los grupos de edades que atraviesan diferentes etapas de su ciclo de vida. La dinámica de los cambios en la estructura por edades puede ser provocada por reducciones en la mortalidad o —lo que es menos común— incrementos en la fecundidad que originan un abultamiento en la estructura de la población, una generación de “explosión demográfica” que puede originar cambios sociales de largo alcance. En un principio esta generación necesita educación, lo que impone un costo adicional a la sociedad (aunque puede decirse que ofrece la oportunidad de llevar a cabo los adelantos necesarios en materia de educación). Esa generación gradualmente llega a la edad de trabajar y, en un mercado laboral favorable, se vuelve económicamente productiva. Con los incentivos adecuados, esta generación también comienza a ahorrar una proporción considerable de su ingreso, incrementando la inversión en la economía y ayudando a proteger a la sociedad de la etapa final de la transición demográfica: un gran incremento en el número de personas de edad avanzada que requieren apoyo financiero, atención y compañía a lo largo de su jubilación.

Dentro de América Latina existe una amplia diversidad de estructuras de edades. El Gráfico 2.1 muestra que algunos países de la región figuran entre los más jóvenes del mundo (Bélicé, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras que otros países, como Uruguay y Barbados, tienen edades promedio similares a las de los países desarrollados. En otras palabras, se observan grandes diferencias en las etapas del “ciclo de vida” demográfico que están atravesando los diferentes países de la región.

Estas diferencias derivan de los acontecimientos que se han producido en el pasado. La actual estructura por edades es en gran medida el resultado de las tasas de fecundidad y mortalidad infantil del

Gráfico 2.2 Efectos de la composición de la población: PIB per cápita y por trabajador

Fuente: cálculos del BID basados en Penn World Tables (1998).

pasado, que estuvieron determinadas por las circunstancias sociales y culturales que prevalecían en esa época. A su vez, la actual estructura por edades puede tener una profunda influencia sobre muchos aspectos del entorno económico y social. Este informe se concentra principalmente en la forma en que la demografía afecta los resultados económicos y sociales.

Consecuencias macroeconómicas de la estructura por edades

¿Importan verdaderamente estas diferencias en la estructura por edades para los resultados económicos actuales? Sí, y lo hacen a través de varios canales, el primero de los cuales es puramente contable.

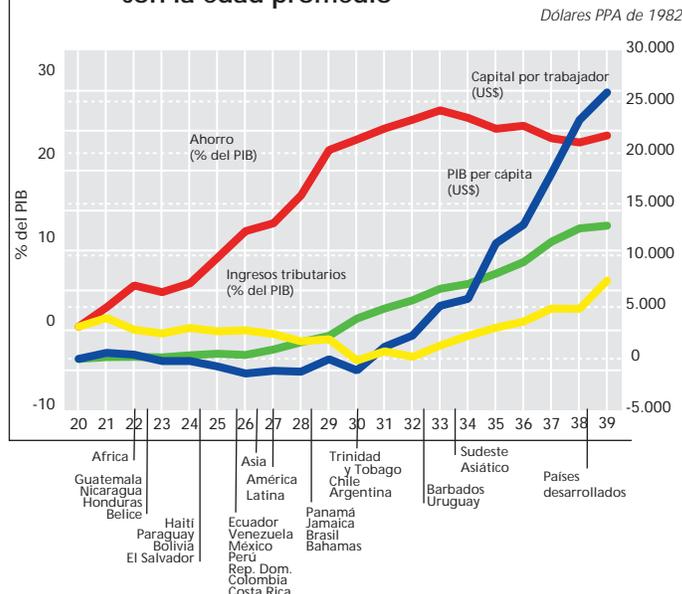
Si dos países tienen idéntica productividad promedio por trabajador y tasas idénticas de participación en la fuerza laboral, su PIB per cápita diferiría si uno de ellos tiene una mayor proporción de población en edad de trabajar. Por ejemplo, en los Gráficos 2.2 a-d se compara a Hong Kong (una de las economías de más rápido crecimiento con una de las poblaciones de más edad) con México (que tiene una población relativamente joven) y Argentina (que tiene una de las poblaciones de más edad de América Latina, pero relativamente joven en comparación con los países desarrollados). El Gráfico 22a presenta el PIB per cápita de México y Hong Kong. Muestra que el PIB per cápita de Hong Kong ha sido mayor que el de México desde 1965. Sin embargo, en Hong Kong una mayor proporción de la población ha estado en

edad de trabajar. Por lo tanto, si se calcula el PIB por trabajador (que equivale a extraer del cálculo la población que no está en edad de trabajar) la diferencia se reduce considerablemente. Según el Gráfico 2.2b, Hong Kong ha crecido a un ritmo más rápido, pero sólo a partir de 1985 parece haber sobrepasado a México en términos del PIB por trabajador. De manera que la clasificación de estos dos países para el período 1960-1990 cambia después de ajustarse las diferencias en la población. Lo mismo se aplica a la diferencia entre Argentina y Hong Kong en los Gráficos 2.2c y 2.2d.

El ingreso per cápita varía en función de la composición por edades no sólo porque cambia la proporción de las personas en edad de trabajar, sino también porque la productividad de los trabajadores de distintas edades es diferente. A medida que los trabajadores adquieren experiencia, su productividad aumenta, hasta que se llega a un máximo y la productividad decrece cuando se acercan a la edad de jubilación. El Gráfico 2.3 muestra la relación que existe entre el PIB per cápita (y otras variables) y la edad promedio de la población al nivel del país¹. Este Gráfico se basa en la información histórica correspondiente a un gran número de países durante los últimos 45 años, y representa el comportamiento típico de las variables a medida que la población de los países envejece, es decir, a medida que el tamaño de los grupos de más edad crece con respecto al de los más jóvenes. A partir de un determinado punto, cuando la edad promedio de la población es de alrededor de 26 años, el PIB per cápita comienza a aumentar, y sigue incrementándose en forma continua a medida que la población del país envejece (el Gráfico llega a aproximadamente 39 años, edad ligeramente superior

¹ Véase en el Apéndice 2.1 una descripción de la metodología. Los patrones promedio de edad se refieren a la tendencia promedio observada en alrededor de 150 países durante el período 1950-1995, de la cual se eliminaron todas las demás diferencias de países y los acontecimientos ocurridos en años específicos. Recuérdese lo señalado en el capítulo 1, que la edad promedio es un indicador sintético de la composición por edades, porque guarda una correlación negativa con la proporción de la población de 0 a 15 años, y una correlación fuertemente positiva con la proporción de la población en edad de trabajar y el grupo de más de 65 años. El eje horizontal de los gráficos indica el lugar que ocupaban América Latina y otras regiones en términos de la edad promedio de la población en 1995. El promedio correspondiente al Sudeste Asiático se refiere solamente a Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán, que son las cuatro economías de más rápido crecimiento en el período 1965-1995, y que son también aquellas que han experimentado recientemente la transición demográfica más rápida.

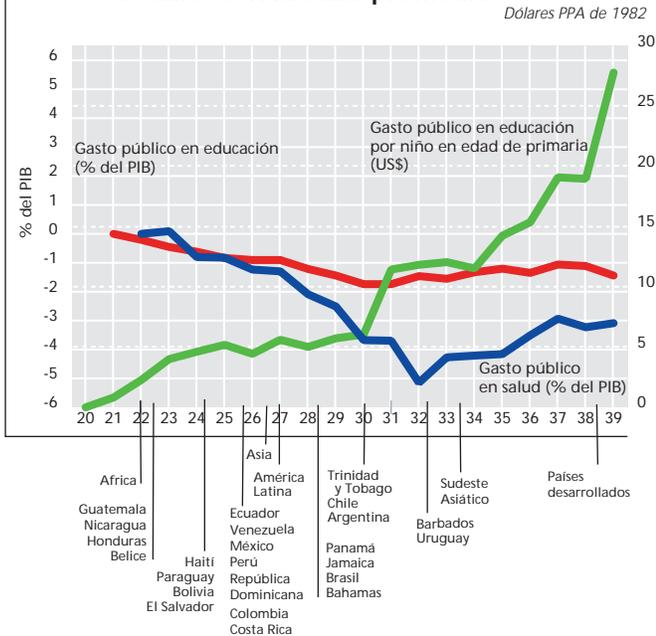
Gráfico 2.3 Cómo cambian las variables macroeconómicas con la edad promedio



al promedio de las poblaciones de los países desarrollados). En algunos países latinoamericanos la población ya tiene suficiente edad como para estar en el nivel en el que el PIB per cápita aumenta con la edad, pero aquéllos en los que la población es más joven todavía no se ha alcanzado ese punto, ya que aún está incorporándose a la fuerza laboral un gran número de trabajadores jóvenes, superando el aumento de la productividad del número relativamente pequeño de trabajadores maduros. En comparación, la edad promedio del grupo de países de rápido crecimiento del Sudeste Asiático es de alrededor de 33 años, superior a la de los países latinoamericanos con población de más edad (Barbados y Uruguay) y bien dentro del margen en el que el PIB per cápita se ve favorecido por la mayor productividad de los trabajadores maduros.

A un nivel agregado, el PIB per cápita aumenta con la edad promedio no sólo como resultado de cambios en la composición por edades, sino también debido a que se dispone de más capital por cada trabajador. Ello ocurre porque el ahorro agregado también muestra un patrón muy característico con respecto a la edad. La tasa de ahorro interno es una de las variables más estrechamente relacionadas con el ciclo de vida porque en general las personas ahorran poco o desahorran cuando son jóvenes, en momentos en que su capacidad de generación de ingresos es baja.

Gráfico 2.4 Cómo cambia la demanda por servicios sociales con la edad promedio



Nota: el eje vertical mide cambios respecto a un país con edad promedio de 20 años.
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

La misma persona tiene una mayor capacidad de ahorro en la edad más productiva. Pero en la edad de jubilarse existe una menor capacidad de generación de ingresos, y si se dispone de ellos, los ahorros pasados pueden compensar el desfase entre los ingresos y las necesidades. De la misma manera, los países con una gran proporción de niños o de personas ancianas tendrán razones para ahorrar menos que cuando una gran proporción de su población se halla en edad de trabajar. A medida que la edad promedio de la población de un país alcanza valores superiores a los 20-24 años, la tasa de ahorro se incrementa marcadamente, llegando a un nivel máximo a los 33 años y decreciendo en cierta medida. Los países con población joven, como los de las regiones de África y Asia meridional, muestran edades medias asociadas con tasas relativamente bajas de ahorro. La población de América Latina muestra un promedio de 27 años de edad, o sea un promedio de cinco años más que la de África, lo que implica una mayor proporción de la población en su edad más productiva de trabajo y mayores tasas de ahorro. Las economías del Sudeste Asiático, por su parte, tienen tasas de ahorro interno mucho mayores que el promedio de los países latinoamericanos. Una parte importante de esta diferencia es que los individuos promedio en estas economías de rápido

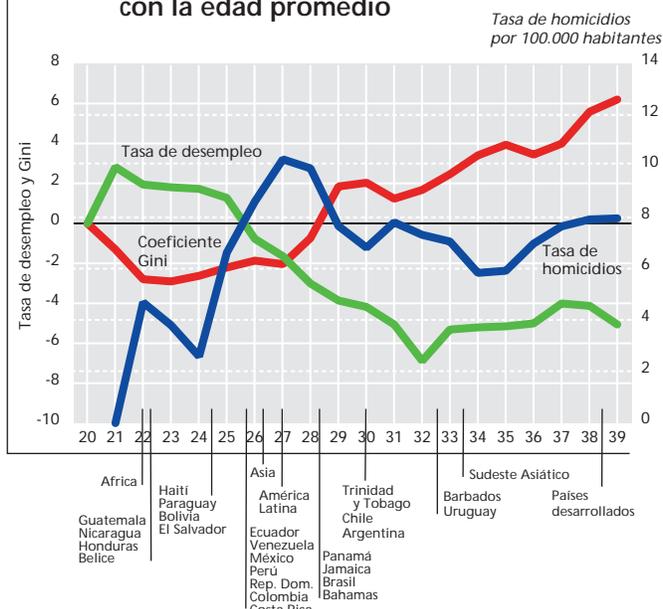
crecimiento del Sudeste Asiático se encuentran en una etapa más avanzada de su ciclo de vida, que se caracteriza por tasas de ahorro más altas.

El gasto social cambia a medida que la población de los países envejece

Otro efecto obvio de los cambios en la estructura por edades es que cambia la provisión de diferentes tipos de servicios públicos. Los países con poblaciones jóvenes, en los que hay una elevada proporción de niños, enfrentan una mayor demanda de gastos educacionales, que podría reflejarse en una mayor proporción de estos gastos en el PIB. De igual forma, en países con población muy joven o muy vieja, se supone que la demanda de servicios de salud será mayor que en aquéllos en los que la mayor parte de la población tiene edad de trabajar.

El Gráfico 2.4 muestra que el patrón de edad promedio del gasto público en educación es básicamente constante. Aparentemente, el envejecimiento de los países no ha estado asociado con una significativa reducción del gasto público en educación como porcentaje del PIB. Pero este Gráfico también incluye el patrón histórico seguido por los gastos públicos en educación primaria por niño en edad primaria. A medida que aumenta la edad promedio del país, aumenta el gasto público en educación primaria por niño en edad primaria. Si la proporción del gasto en educación permanece constante cuando aumenta la edad promedio del país, el gasto por niño tiende a mantenerse relativamente bajo en países con poblaciones jóvenes, pero aumenta a medida que el tamaño relativo de este grupo disminuye con la transición demográfica. Si un mayor gasto público por niño en edad primaria incrementa la calidad de la enseñanza pública básica, el cambio demográfico tiene un importante impacto sobre la productividad y otros resultados para esos niños.

En promedio, el Sudeste Asiático ya se ha beneficiado durante algún tiempo del incremento del gasto por niño en edad escolar relacionado con la edad promedio, aunque con un considerable potencial de beneficios adicionales a medida que la edad promedio se acerca a la de los países desarrollados. En promedio, América Latina recién está entrando a la etapa del perfil de edad promedio en el que esta variable aumenta, siendo el promedio global asiático ligeramente

Gráfico 2.5 Cómo cambian los indicadores sociales con la edad promedio

Nota: el eje vertical mide cambios respecto a un país con edad promedio de 20 años.
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

mente inferior al de la región. Dentro de América Latina, sólo Uruguay y Barbados tienen edades promedio por encima del segmento marcadamente ascendente entre los 30 y los 34 años, pero estos países —como el promedio de los países del Sudeste Asiático— aún cuentan con considerables beneficios posibles a medida que las edades promedio aumentan acercándose a las de los países desarrollados. La mayor parte del resto de América Latina se encuentra en el segmento de la curva de los 24 y los 30 años, pero unos pocos países (Argentina, Chile, Trinidad y Tobago) están acercándose a las edades promedio con mayor efecto positivo sobre el gasto en educación.

La provisión de servicios públicos de salud también cambia con la importancia de los diferentes grupos de edades. Si los países tienen una edad promedio baja (y elevados coeficientes de dependencia juvenil), el gasto en salud como porcentaje del PIB tiende a ser elevado, reflejando la demanda de servicios públicos de salud que es típica de las etapas iniciales de la transición demográfica que se caracteriza por una elevada fecundidad y una alta mortalidad infantil. A medida que aumenta la edad promedio (y la participación de la población en edad de trabajar en la población), el gasto en salud disminuye. El Gráfico 2.4 muestra que los servicios de salud como porcen-

taje del PIB tienden a alcanzar un mínimo en la edad de 32 años, y luego comienzan a incrementarse con los promedios de edad más altos, como respuesta a la mayor demanda de las personas de más edad, que aumentan su participación en la población.

La edad promedio de África está relacionada con una mayor proporción de los gastos en salud, mientras que los típicos países de Asia y América Latina se encuentran en una etapa de la transición demográfica en la que el proceso de envejecimiento se relaciona con un menor gasto en salud como porcentaje del PIB.

Efectos de la estructura por edades sobre el desempleo, la criminalidad y la desigualdad

La estructura por edades tiene un importante efecto sobre las tasas de desempleo, porque los diferentes grupos de edades tienen posibilidades muy distintas de quedar desempleados. El Gráfico 2.5 muestra que cuando la población en edad de trabajar de un país es relativamente joven, las tasas de desempleo son más elevadas, pero el desempleo disminuye a medida que la estructura por edades se desplaza hacia las edades mayores. Las tasas de desempleo son mayores entre los trabajadores jóvenes porque cuando los individuos se incorporan por primera vez al mercado laboral insumen más tiempo buscando el empleo que mejor se adapte a sus habilidades, resulta más barato despedirlos, y sus posibles empleadores saben menos acerca de ellos. En las edades superiores a los 33 años, las tasas de desempleo comienzan a incrementarse nuevamente, reflejando el hecho de que puede resultar cada vez más difícil encontrar empleo a edades más avanzadas.

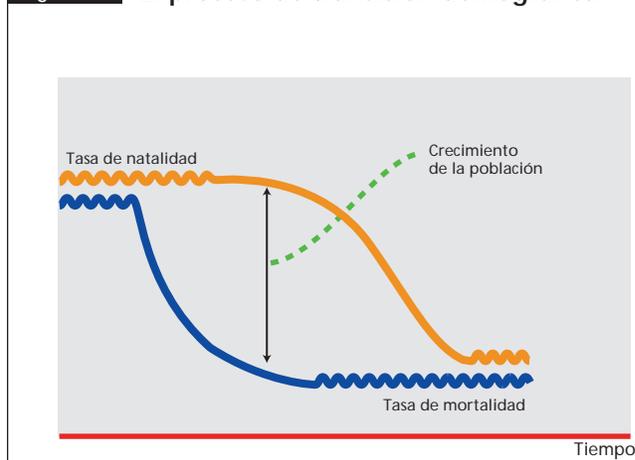
El promedio de los países de África, Asia y América Latina se encuentran en el punto en que a medida que aumenta la edad promedio del país puede observarse una disminución ulterior de las tasas de desempleo. El Sudeste Asiático, en contraste, ya está cerca del punto mínimo del patrón de desempleo, y los países desarrollados se encuentran en el segmento ascendente. En la mayor parte de los países de América Latina, el aumento de la edad promedio del país en el mediano plazo tenderá a disminuir el desempleo.

Algo similar se aplica al vínculo entre las tasas de criminalidad y la demografía. Las tasas de criminalidad tienden a ser mayores entre los jóvenes, de

manera que la tasa total de criminalidad se incrementa cuando aumenta la importancia relativa de los grupos de edad propensos al crimen, y luego disminuye a medida que la población se desplaza a edades mayores. El Gráfico 2.5 muestra que las tasas de homicidios tienden a alcanzar un máximo cuando la edad promedio es de alrededor de 27 años, que es aproximadamente la edad promedio de América Latina en su totalidad. Ello no implica que los homicidios deben incrementarse necesariamente cuando los países se encuentran en esta etapa de su transición demográfica, sino sólo que existen ciertas fuerzas demográficas que, si no se controlan, tenderán a producir este efecto indeseable, especialmente si se combinan con otros factores intervinientes, como los resultados macroeconómicos deficientes o importantes debilidades en las instituciones clave.

Por último, el Gráfico 2.5 muestra el patrón de edad promedio para el índice de desigualdad de Gini. Después de una edad promedio de 27 años, que es el promedio de América Latina, se observa un obvio incremento en la desigualdad. Este patrón sugiere que a medida que la población envejece se observa un efecto de la estructura por edades que presiona hacia una mayor desigualdad. En el caso de América Latina, que ya es la región más desigual del mundo, éste es un hecho inquietante. La principal razón de este patrón es que en general la desigualdad dentro de las cohortes se incrementa con la edad. Este incremento se produce en parte por las diferencias en los perfiles de ingreso a lo largo del ciclo de vida para los diferentes grupos de educación. El patrón de los ingresos durante el ciclo de vida es típicamente constante en el caso de los individuos no calificados, mientras que el perfil de los individuos que tienen más educación aumenta durante el ciclo de vida y se nivela a la edad jubilatoria. Si en un país latinoamericano típico se comparan dos individuos a los 25 años de edad, uno con educación universitaria y otro con educación primaria incompleta, la diferencia entre ellos es de cuatro a uno. A medida que transcurre el tiempo, el individuo con más educación recibirá sustanciales incrementos salariales, mientras que el no calificado no los recibirá. En el momento en que ambos alcanzan aproximadamente los 45 años, el más educado ganará típicamente alrededor de ocho veces más, porque habrá podido beneficiarse del rendimiento de la inversión en educación². Además, dentro de las

Diagrama 2.1 El proceso de transición demográfica



cohortes de más edad, la desigualdad tiende a ser mayor debido al efecto persistente de los shocks favorables y desfavorables experimentados en las primeras etapas del ciclo de vida (como la buena o mala suerte en el empleo inicial, la mala suerte de padecer enfermedades crónicas o incapacidades).

En consecuencia, cuando aumenta la influencia demográfica de los grupos de edad mayores (y más desiguales), la desigualdad tiende a elevarse. Ello no implica que un país necesariamente se volverá más desigual a medida que la población envejece, sino simplemente que predominarán factores desigualizantes de la estructura por edades, a menos que existan otros efectos más fuertes en sentido opuesto.

La transición demográfica en América Latina

La demografía reviste importancia por muchas razones, que van desde la productividad y el ahorro hasta el desempleo, la criminalidad y la desigualdad. Ello implica que por lo menos algunas de las diferencias en el desarrollo económico, humano y social entre América Latina y otras regiones del mundo se deben al hecho de que América Latina está atravesando una etapa diferente de la transición demográfica. Pero, por la misma razón, la mayor parte de los países latinoamericanos se encuentra en el punto en el que la transición podría acelerar el proceso de desarrollo si se

² Duryea y Székely (1998) muestran estos efectos en varios países latinoamericanos.

aplican las políticas adecuadas. ¿Con qué rapidez entrarán a la etapa de aprovechar potencialmente estos beneficios? ¿Cuándo se hallarán en la mejor posición para sacar provecho de esa oportunidad?

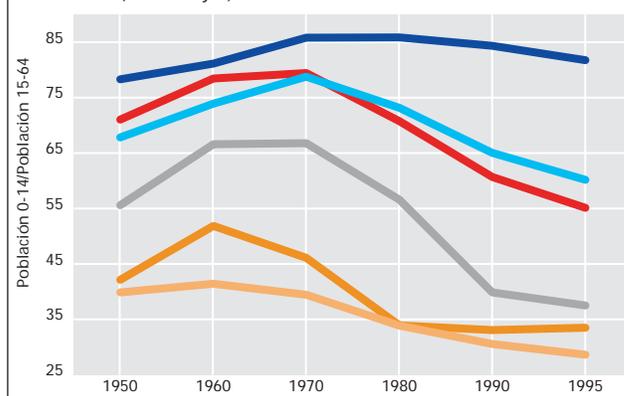
Para responder estas preguntas, en esta sección se exploran los cambios demográficos clave que han tenido lugar y que tendrán lugar en América Latina. También se planteará la pregunta más crítica de todas: ¿Se ha beneficiado hasta ahora América Latina de su transición demográfica? Y en tal caso, ¿cuánto?

¿Qué factores determinan el ritmo de la transición?

La típica transición demográfica comienza con una marcada caída de las tasas de mortalidad cuando el mejoramiento de la salud pública y de la medicina contribuyen a una mayor esperanza de vida. La mortalidad de infantes y de niños tiende a disminuir en forma particularmente rápida, lo que a su vez tiene efectos sobre la fecundidad, contraviniendo fundamentalmente el punto de vista malthusiano de que sólo la limitación de recursos reducirá la capacidad de las personas para tener hijos. Sin embargo, la relación no es simple y mecánica. Depende de un cambio en las percepciones, cuando las familias toman conciencia de que sus hijos tienen una mayor probabilidad de sobrevivir, y en consecuencia tienen menos nacimientos.

El desfase entre la menor mortalidad y las tasas de fecundidad total significa que los países experimentan primero un rápido crecimiento de su población, que luego decrece gradualmente cuando la transición demográfica madura (véase el Diagrama 2.1)³. En esta etapa inicial se incrementa el coeficiente de dependencia de los jóvenes con respecto a quienes están en edad productiva. En la etapa siguiente, la fecundidad disminuye más rápidamente que la mortalidad, el crecimiento demográfico se reduce y el coeficiente de dependencia juvenil comienza a decrecer. Cuanto mayor sea la disminución del coeficiente de dependencia juvenil, mayor será la “oportunidad demográfica” que presenta una elevada proporción de la población en edad de trabajar y un bajo coeficiente de dependencia. Pero a medida que la población continúa envejeciendo, el coeficiente de dependencia de los mayores aumenta con respecto a la población en edad de trabajar, contrarrestando con el tiempo la constante disminución del coeficiente de

Gráfico 2.6 Evolución de las tasas de dependencia de los menores de 14 años (Porcentajes)



— América del Norte — América Latina — Resto de Asia
— Europa — Sudeste Asiático — África

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

dependencia juvenil. En este punto se cierra la ventana de oportunidad demográfica.

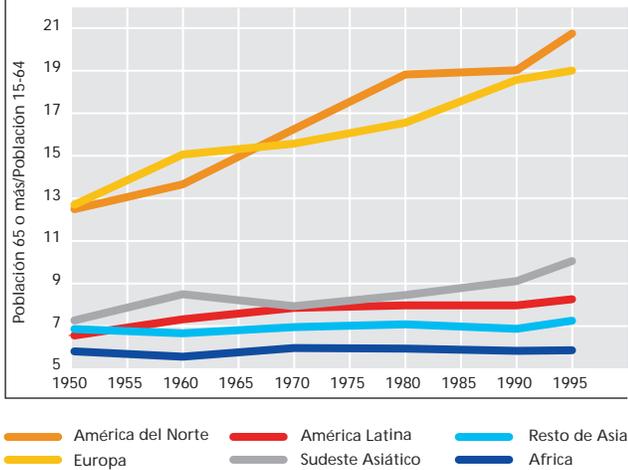
Ritmo de la transición demográfica

La trayectoria en el tiempo de los coeficientes de dependencia de los jóvenes y los mayores en las distintas regiones durante el último medio siglo varía ampliamente. El Gráfico 2.6 presenta las tasas de dependencia juvenil para América Latina, América del Norte, Europa, el Sudeste Asiático y otras regiones del mundo. Durante todo este período, África muestra los mayores coeficientes de dependencia juvenil, que en 1995 eran alrededor de 3,4 veces superiores a los observados en Europa, la región que tiene el menor coeficiente. El coeficiente de dependencia juvenil de África ha cambiado relativamente poco en comparación con el de otras regiones en desarrollo. Aumentó ligeramente hasta alrededor de 1980, pero en la actualidad todavía es bastante elevado y sólo está decreciendo en forma lenta como consecuencia de las elevadas tasas de fecundidad que sólo recientemente han comenzado a disminuir.

Durante este medio siglo, en Asia y América Latina los coeficientes de dependencia juvenil han sido

³ La tasa de fecundidad total se refiere al número de hijos que una mujer puede esperar tener en su vida, dadas las tasas de fecundidad actuales por edades. En consecuencia, es independiente de la distribución por edades de la población, a diferencia de la tasa bruta de natalidad, que depende en gran medida de la estructura por edades.

Gráfico 2.7 Evolución de las tasas de dependencia de los mayores de 65 años (Porcentajes)

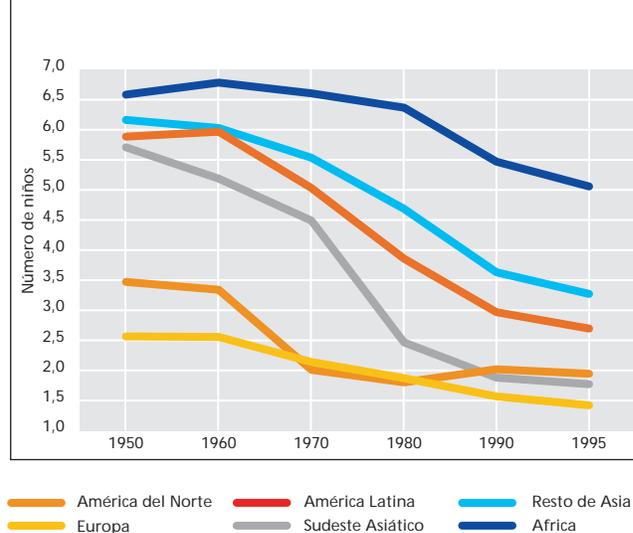


Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

menores que los de África, pero considerablemente superiores a los de América del Norte y Europa. Muestran una tendencia en forma de “U” invertida, que es característica de la transición demográfica, alcanzando un máximo alrededor de 1970. Los coeficientes del Sudeste Asiático han sido menores que los del resto de Asia y América Latina durante todo el período, aunque se incrementaron considerablemente entre 1950 y 1960. Alcanzaron un máximo a principios de los años sesenta, y después de ese máximo decrecieron más marcadamente que los del resto de Asia y América Latina, de manera que para 1995 eran mucho más cercanos a los observados en América del Norte y Europa que los del resto de Asia o América Latina. Los coeficientes de dependencia juvenil de América del Norte, y aún más los de Europa, han estado por debajo de los de los países en desarrollo durante el medio siglo pasado, y en general considerablemente por debajo con la sola excepción del Sudeste Asiático en los últimos tiempos. Ambos alcanzaron un máximo alrededor de 1960, como consecuencia de la explosión demográfica y tendieron a decrecer, pero con tasas de disminución menores que las reducciones experimentadas algo más tarde en Asia y América Latina.

Por lo tanto, desde que la disminución más marcada en los coeficientes de dependencia juvenil se registró en el Sudeste Asiático entre 1970 y 1990, esta región experimentó la mayor “oportunidad demográfica” entre todas las regiones del mundo. La otra dis-

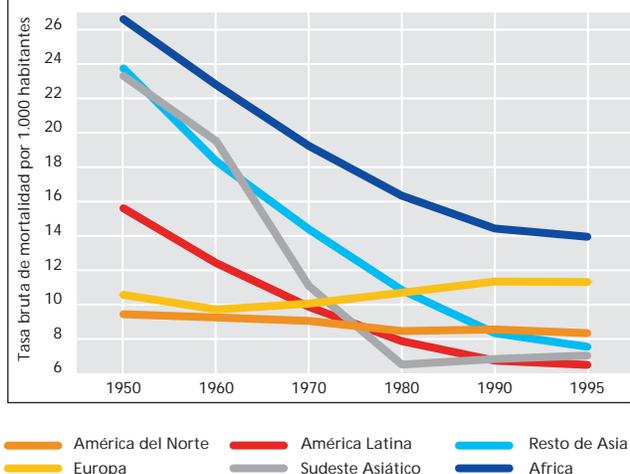
Gráfico 2.8 El descenso de las tasas de fecundidad



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

minución importante se registró en América del Norte aproximadamente entre 1960 y 1980 como consecuencia de la generación de la “explosión demográfica” (o sea la generación nacida en el período comprendido entre 1945 y 1955, cuando las tasas de natalidad se incrementaron temporariamente). América Latina experimentó una sustancial disminución a partir de alrededor de 1970, que continúa, aunque no con tanta rapidez como en el Sudeste Asiático o América del Norte. En consecuencia, si bien América Latina muestra una “oportunidad demográfica” y la mayor disminución actual en las tasas de dependencia juvenil entre todas las regiones, esta oportunidad no es tan grande como la experimentada antes por el Sudeste Asiático, debido a que la disminución ha sido menos rápida.

El Gráfico 2.7 presenta los coeficientes de dependencia de personas mayores de 65 años por regiones. Europa y América del Norte muestran coeficientes muy superiores a los de las demás regiones. En estas dos regiones desarrolladas, los coeficientes además se han incrementado a tasas más rápidas que las de otras regiones durante la mayor parte del período de 45 años cubierto. Las diferencias entre las regiones en desarrollo son muy pequeñas en comparación con las diferencias que se observan entre las regiones desarrolladas y en desarrollo. En consecuencia, lo que principalmente diferencia la estructura por edades y los coeficientes de dependencia del Sudeste Asiático de los de otras regiones en

Gráfico 2.9 Reducción de las tasas brutas de mortalidad

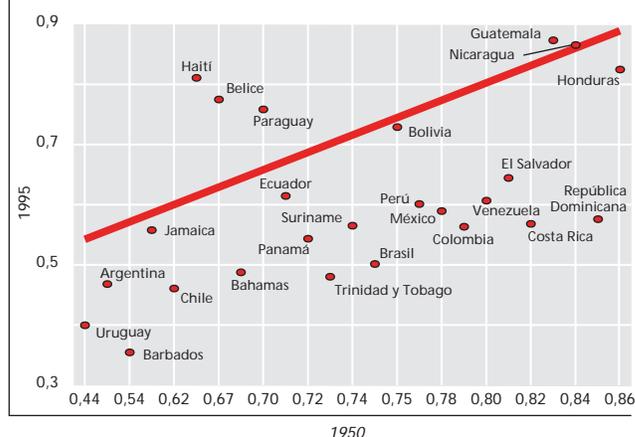
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

desarrollo es el tamaño relativo de la población en edad de trabajar.

Los cambios en la fecundidad y la mortalidad provocan cambios demográficos que se traducen en los coeficientes de dependencia de los jóvenes y los mayores. La fecundidad y la mortalidad determinan la tasa de crecimiento de la población y en consecuencia el tamaño relativo de cada generación y el peso demográfico de cada grupo de edad. Las diferencias en la velocidad a la cual se desplazan las tasas de fecundidad y mortalidad determina la velocidad de la transición demográfica que se observa posteriormente.

En África la transición ha sido más lenta. En efecto, ésta es la región en desarrollo que muestra la mayor fecundidad y en la que dicha fecundidad ha decrecido más lentamente (véase el Gráfico 2.8). Las tasas de fecundidad más altas que le siguen se observan en Asia (excluido el Sudeste Asiático) y América Latina, a pesar de la rápida disminución registrada desde los años cincuenta. Ello se debe a que la transición está muy avanzada en Europa, donde la fecundidad decreció antes, y a que los cambios registrados en el Sudeste Asiático fueron muy rápidos, en la práctica los más rápidos hasta la fecha. En consecuencia, la diferencia entre América Latina y el Sudeste Asiático era de 0,2 en 1950, pero se había incrementado por un factor de más de cuatro, alcanzando a casi 1,0 en 1995.

En la actualidad, las diferencias en la mortalidad entre regiones son mucho menores que en el pasa-

Gráfico 2.10 Tasas de dependencia juvenil en América Latina

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

do, y en términos relativos también son menores que las de la fecundidad (véase el Gráfico 2.9). Si bien desde 1950 las tasas de fecundidad divergieron significativamente entre el Sudeste Asiático y América Latina, las tasas brutas de mortalidad pasaron a ser similares a partir de mediados de la década de 1970. En los últimos años las diferencias entre el Sudeste Asiático y América Latina por una parte, y Europa y América del Norte por la otra, son bastante pequeñas. El Sudeste Asiático y América Latina muestran menores tasas brutas de mortalidad que Europa y América del Norte porque las tasas de mortalidad aumentan sustancialmente a medida que se incrementan los coeficientes de dependencia de las personas de edad avanzada. En consecuencia, las diferencias que se observan actualmente en la estructura por edades, los coeficientes de dependencia y la edad promedio de la población se deben mucho más a las diferencias en la fecundidad que en la mortalidad.

Una transición demográfica desigual

Dentro de América Latina se observa una amplia diversidad de experiencias en términos de la rapidez de la transición demográfica. Las diferencias en la estructura por edades dentro de América Latina, que se presentaron en el Gráfico 2.1, también son bastante evidentes cuando se observan los coeficientes de dependencia juvenil (véase el Gráfico 2.10). En los paí-

Recuadro 2.2

Cambios en la estructura familiar

Uno de los cambios más espectaculares que han acompañado a la transición demográfica en las últimas décadas ha sido el cambio en los arreglos familiares. Por ejemplo, en la actualidad las mujeres se casan a mayor edad, lo que constituye una de las fuerzas que influyen en la disminución de la fecundidad. En Venezuela, el 63% de las mujeres de 15 a 45 años estaban casadas en 1981, mientras que en 1995 lo estaba el 55% de las mujeres en el mismo grupo de edades (véase el Gráfico 1).

Otro cambio espectacular ha sido la reducción en el porcentaje de niños que residen con dos progenitores. Esta es una tendencia conocida en el mundo industrializado. En Estados Unidos, en 1990 alrededor del 73% de los hijos de menos de 18 años residían en familias dirigidas por padre y madre¹. Veinte años antes, dicha proporción era de alrededor del 85%. En América Latina la tendencia también se ve impulsada por la ausencia de los padres en la familia. En Brasil, entre 1977 y 1996 el porcentaje de hijos menores de 18 años que vivían con el padre y la madre se redujo del 82% al 76%². En el caso de los hijos más pequeños la tendencia es aún más dramática. Mientras que en Brasil el 90% de los niños de menos de seis años vivían con el padre y la madre en 1977, para 1996 dicho porcentaje había disminuido al 80%. En Chile y Venezuela, un porcentaje aún menor de niños de menos de seis años reside actualmente con el padre y la madre (77% y 71%, respectivamente).

Los hogares con un solo padre son el resultado de diversos comportamientos sociales: divorcio, separación, viudez y nacimientos sin matrimonio o unión consensual. En América Latina, una creciente proporción de mujeres está criando hijos fuera de la institución formal del matrimonio³. Mientras que Europa, Canadá y Estados Unidos han experimentado cambios concomitantes en la estructura básica de las unidades familiares en las últimas décadas, la clasificación de los distintos arreglos por tipos de unidades familiares se ha mantenido bastante estable en América Latina⁴. En cierta medida ello resulta sorprendente, dado el envejecimiento de la población y los cambios en los patrones conyugales formales e informales, pero refleja el persistente papel de la unidad familiar como proveedora de protección social en América Latina. En Estados Unidos, Canadá y Europa la tendencia es a las unidades familiares con un solo padre así como a las unidades familiares unipersonales. Por ejemplo, en el Reino Unido la proporción de las unidades con un solo padre entre las unidades familiares con hijos se incrementó del 7,6% al 12,7% entre 1971 y 1987, y en Estados Unidos creció en forma más marcada, del 11% en 1970 al 23% en 1988⁵. Incluso en Japón, donde sigue manteniéndose la familia tradicional de padre y madre, las unidades familiares ampliadas (con parientes que no pertenecen al núcleo familiar inmediato) está decreciendo rápidamente⁶. La propor-

ción de unidades familiares de una sola persona es de más del 25% en Canadá, Estados Unidos, Alemania, Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos. En los países de América Latina para los que se dispone de datos nacionales, menos del 10% de las unidades familiares está constituido por una persona. Incluso en el Gran Buenos Aires y en la zona urbana de Uruguay, países de altos ingresos que están bien avanzados en la transición demográfica, menos del 5% de las personas viven solas⁷.

En América Latina, la única tendencia discernible en la estructura básica de las unidades familiares es un ligero incremento en la participación de personas que viven en unidades familiares ampliadas, como puede observarse en Chile, Honduras, México, Uruguay y Venezuela. En la actualidad, más de la mitad de la población total reside en familias ampliadas en los 16 países para los cuales se dispone de datos nacionales representativos. De los hijos de 18 años y menos, más del 50% vive en familias ampliadas en Colombia, Nicaragua, Perú, El Salvador y Venezuela, y en Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay, más del 40% de los niños vive en familias ampliadas. En otras palabras, mientras que la proporción de hijos sin padres presentes también está creciendo en América Latina, estos hijos y sus madres tienden a verse absorbidos en las unidades familiares de otros miembros de la familia. Si bien la familia ampliada puede amortiguar parte de la pérdida del ingreso del padre y la escolaridad, los estudios han demostrado que los hijos de familias sin padre muestran un desempeño más deficiente en la escuela, incluso después de neutralizar el efecto de otras características socioeconómicas de la familia⁸. La provisión de recursos a los hijos de las unidades familiares enca-

Gráfico 1. Mujeres venezolanas entre 15 y 45 años casadas

(Porcentajes)



Fuente: encuestas de hogares.

Cuadro 1. Población mayor de 60 años

		Porcentaje de población Femenina	Porcentaje sin fuentes de ingreso propio	
			Hombres	Mujeres
Argentina ¹	1996	59,47	11,99	30,67
Bolivia	1996	52,24	18,77	55,96
Brasil	1995	55,13	4,21	20,93
Costa Rica	1995	56,09	3,88	28,97
Chile	1996	56,93	3,42	24,83
Colombia	1997	52,71	24,61	59,02
México	1994	52,28	19,29	62,04
Panamá	1997	51,17	16,21	39,49
Paraguay	1995	53,66	13,86	40,97
Perú	1996	50,79	10,59	42,06
El Salvador	1995	56,03	22,27	47,91
Uruguay ²	1995	59,71	1,90	11,44
Venezuela	1995	54,04	23,51	58,10
Estados Unidos	1996	56,86	1,99	3,50
América Latina ³		53,90	14,60	43,66

¹ Gran Buenos Aires solamente.

² Areas urbanas solamente.

³ Promedio de encuestas nacionales representativas.

Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

bezadas por mujeres, como ha sido común en los países en desarrollo, constituye un mecanismo inadecuado de focalización para América Latina, puesto que muchos hijos sin padre no calificarían para los beneficios. Alrededor del 25% de los hijos que viven con la madre pero sin el padre viven en unidades familiares encabezadas por un hombre en Brasil, Chile y Venezuela.

La familia ampliada también ha constituido un mecanismo vital de supervivencia para otro grupo de población en riesgo en América Latina: las personas de edad avanzada. En Canadá, Estados Unidos, Alemania, Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos más del 30% de la población de más de 65 años viven solos⁹. En América Latina, la proporción de personas mayores que viven solas va desde el 10% en Colombia, Honduras, México, Paraguay, El Salvador y Venezuela hasta cerca del 20% en las zonas urbanas de Argentina y Uruguay. En el mundo desarrollado, las tasas de pobreza de las mujeres de edad avanzada es mayor que la de sus contrapartes masculinos. Como en el resto del mundo, en promedio las mujeres latinoamericanas ganan menos que los hombres, pero viven más. El Cuadro 1 muestra la proporción de hombres y mujeres de más de 60 años que no declaran fuente alguna de ingresos al nivel individual. Si bien en América Latina las mujeres de edad avanzada muestran una probabilidad mucho menor de tener una fuente de ingreso que los hombres de edad avanzada, ninguno

de los sexos está sobrerrepresentado en los deciles de menores ingresos en relación con su proporción en la población. Sin embargo, si la familia ampliada disminuyera en el futuro el papel protector que tradicionalmente ha desempeñado para los parientes, la pobreza entre las personas de edad avanzada podría convertirse en una seria preocupación, particularmente en el caso de las mujeres de edad avanzada.

¹ La proporción de niños que vivían sin uno de sus padres biológicos era aproximadamente del 40%. Véase Lerman (1996).

² El término "padre" incluye padrastros, padres biológicos, padres adoptivos y compañeros consensuales de las madres de los hijos.

³ Véase UNFPA (1998).

⁴ Las unidades familiares pueden clasificarse en cinco categorías: 1) unipersonal, 2) nuclear (unión conyugal formal o informal y/o padre e hijo), 3) familia ampliada (nuclear más otro pariente), 4) compuesta (que incluye parientes y no parientes), y 5) coresidencial (ninguno de los integrantes está relacionado con el jefe de la unidad familiar).

⁵ En Canadá, Estados Unidos, Alemania, Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos, entre el 85% y el 90% de los jefes de unidades familiares de un solo padre son mujeres.

⁶ Véase Sorrentino (1990).

⁷ Aproximadamente el 14% de todas las unidades familiares son unidades unipersonales.

⁸ Véanse Garasky (1995) y Garfinkel y McLanahan (1986).

⁹ Véase Sorrentino (1990).

ses con las poblaciones más jóvenes como Honduras, Nicaragua y Guatemala, en 1995 los coeficientes de dependencia juvenil eran el doble que en los países con las poblaciones de más edad, como Barbados, Argentina y Uruguay. Para 1950, alrededor de la mitad de los países mostraba coeficientes de dependencia juvenil de 0,7 a 0,8, lo que sugiere que ya se había producido alguna disminución en esos coeficientes. Pero para 1995 la clasificación entre este grupo de países había cambiado significativamente como consecuencia de las diferencias en el ritmo al que había disminuido la fecundidad.

Las mayores disminuciones de la fecundidad en América Latina se observan en los países que tenían la mayor fecundidad en 1950. Podría esperarse que los países con mayor fecundidad inicial registrarán mayores disminuciones, porque la fecundidad tiene un límite menor y por lo tanto las tasas de fecundidad entre países tienden a convergir. La correlación entre el cambio y el nivel de las tasas de fecundidad total en 1950 es de -0,83, lo que sugiere que los países latinoamericanos están de hecho convergiendo a menores niveles de fecundidad. Países como la República Dominicana, que mostraban las tasas de fecundidad más altas en 1950, experimentaron la mayor disminución; Uruguay, que es el país que muestra la menor tasa en 1950, experimentó el menor cambio. No obstante, hay algunos casos como Haití, Guatemala, Paraguay y Bolivia, que tenían algunas de las tasas más elevadas en 1950, en los cuales las reducciones han sido más lentas que lo previsto sobre la base de esta correlación.

Con la excepción de casos específicos como Haití, Uruguay y Argentina, que muestran elevadas tasas de mortalidad, las diferencias actuales en esta variables son relativamente pequeñas dentro de América Latina. (Las tasas de mortalidad son elevadas en Haití porque este país tiene la tasa más alta de mortalidad infantil, y también lo son en Argentina y Uruguay porque en estos países una gran proporción de la población es de mayor edad). En 1950 se observaban diferencias mucho mayores dentro de la región, pero las tasas de mortalidad disminuyeron más en los países que mostraban una elevada tasa de mortalidad en 1950, y la convergencia ha sido más rápida en términos de las tasas de mortalidad que en las de fecundidad. Un caso extremo es la comparación entre Guatemala y Barbados. Las tasas de mortalidad de

Guatemala eran casi el doble de las de Barbados en 1950, pero para 1995 eran muy similares. Por otra parte, en Guatemala la fecundidad era 1,5 veces superior a la de Barbados en 1950, pero casi tres veces mayor en 1995. Este es un ejemplo del hecho de que las diferencias en la estructura por edades observada actualmente dentro de América Latina se deben principalmente a los diferenciales en las tasas de fecundidad y no en las de mortalidad.

Dado que el cambio demográfico implica diferentes números de hijos por unidad familiar, normalmente está acompañado de otros cambios de largo alcance en la sociedad, como los cambios en los arreglos familiares. Los países del Sudeste Asiático que experimentaron la transición demográfica más rápida también han experimentado intensos cambios en el nivel familiar —como la demora en contraer matrimonio— que refuerzan los cambios en la fecundidad (véase el Recuadro 2.2).

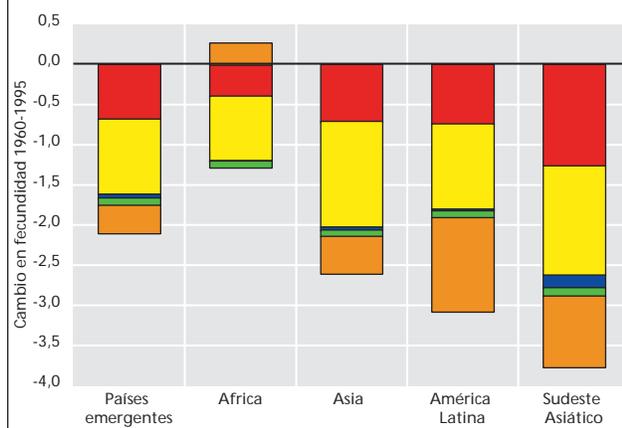
¿Qué factores desataron la transición demográfica?

Hemos visto que el ritmo de la transición demográfica está determinado por la brecha entre las tasas de fecundidad y de mortalidad, y hemos visto también que en la actualidad en América Latina, e incluso en todo el mundo, las diferencias en el estado de la transición demográfica se deben mucho más a diferencias en las tasas de fecundidad que a la existencia de tasas de mortalidad desiguales. Podemos entonces preguntarnos ¿qué factores explican estas diferencias en la fecundidad? La disminución de la tasa de mortalidad (que puede atribuirse en gran medida a la evolución económica y técnica) constituye parte de la explicación. Pero intervienen otras fuerzas sociales y culturales.

El Gráfico 2.11 desglosa el cambio en las tasas de fecundidad total de las principales regiones del mundo entre 1960 y 1995⁴. En todas las regiones en desarrollo tomadas en su conjunto, la fecundidad disminuyó en 2,1 niños entre 1960 y 1995. La mayor parte de la disminución parece relacionarse con cambios en las condiciones de salud y educación: el mejoramiento de la salud explica alrededor del 45% de la disminución, y la escolaridad femenina el 35% (ya se

⁴ Estos resultados están tomados del documento de antecedentes de Behrman, Duryea y Székely (1999a). Véase en el Apéndice 2.2 los detalles técnicos de este desglose.

Gráfico 2.11 Qué explica la caída de la fecundidad entre 1960 y 1995



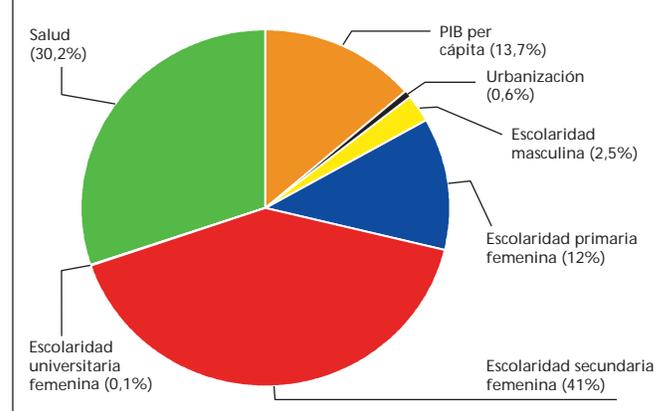
■ No explicado ■ Salud (esperanza de vida)
■ Urbanización y escolaridad masculina ■ Escolaridad femenina
■ PIB per cápita

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

trate de la escolaridad primaria —22%— o la escolaridad terciaria femenina, 14%). Este patrón general se aplica a las regiones individuales en desarrollo, a pesar de algunas diferencias en la importancia relativa de los factores. En África, el mejoramiento de la salud desempeñó un papel mayor que en otras regiones, y el tipo de educación que revistió más importancia fue la educación primaria femenina. En el Sudeste Asiático, el efecto de la educación secundaria femenina fue mayor, tanto en términos absolutos como relativos, que en cualquier otra región en desarrollo, justificando en gran parte la espectacular disminución registrada en las tasas de fecundidad de esa región desde 1950 (Véase el Gráfico 2.12)⁵.

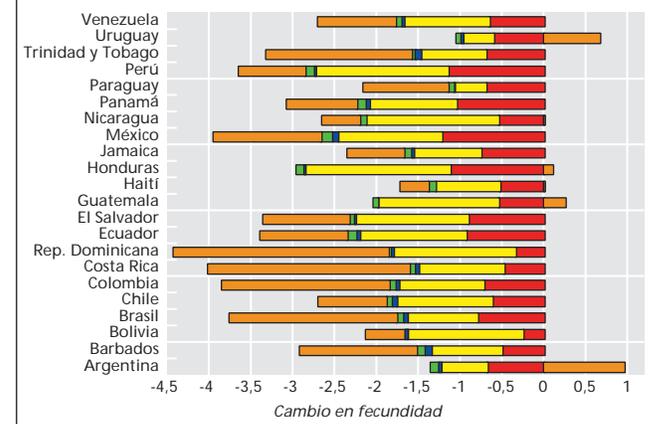
Dentro de América Latina, la importancia relativa de la educación femenina y las mejoras de salud difirieron ampliamente de un país a otro como explicación de la disminución de las tasas de fecundidad entre 1960 y 1995 (véase el Gráfico 2.13). En promedio, el mejoramiento de la salud fue el factor más importante (que explica, desde un punto de vista estadístico, el 38% de la disminución), seguido por la educación secundaria y terciaria femenina (13% y 12%, respectivamente). Las mayores reducciones en la fecundidad experimentadas dentro de la región desde principios de los años sesenta se observaron en la República Dominicana y Costa Rica, donde la fecundidad se redujo en más de 4 niños por mujer. No obstante, hay algunos casos que se desvían del patrón

Gráfico 2.12 ¿Por qué la fecundidad cayó más rápido en el Sudeste Asiático que en América Latina?



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

Gráfico 2.13 Causas de la caída de la fecundidad entre 1960 y 1965 en América Latina



■ No explicado ■ Salud
■ Urbanización y escolaridad masculina ■ Escolaridad femenina
■ PIB per cápita

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

general. En Argentina, Barbados, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Panamá, la República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay se produjo una reducción en la proporción de mujeres con educación primaria, y como la educación primaria está relacionada con una menor fecundidad, esta variable guarda una relación positiva con la fecundidad. Sin embargo, esta reducción corresponde a un desplazamiento hacia la

⁵ Estas tres asociaciones totalizan más del 100%, pero se ven contrarrestadas principalmente por diferencias no observadas en los cambios, que son -41% del total.

Recuadro 2.3

Dos transiciones a un nuevo equilibrio

La transición epidemiológica se produce en forma paralela y está determinada en parte por la transición demográfica. Consiste en un cambio de las enfermedades predominantemente infecciosas como fuentes de morbilidad y muerte, a enfermedades degenerativas y no transmisibles. Parte de este cambio se debe a modificaciones en el comportamiento ambiental y de la sociedad, que reducen las infecciones y promueven la inmunidad. El cambio se ve reforzado por la resultante supervivencia de los niños a la edad adulta y de los adultos a edades más avanzadas, en las cuales son más comunes las enfermedades no transmisibles. En consecuencia, a medida que la población envejece y mejora su salud, aumenta constantemente la proporción de muertes producidas por enfermedades no transmisibles (véase el Gráfico 1).

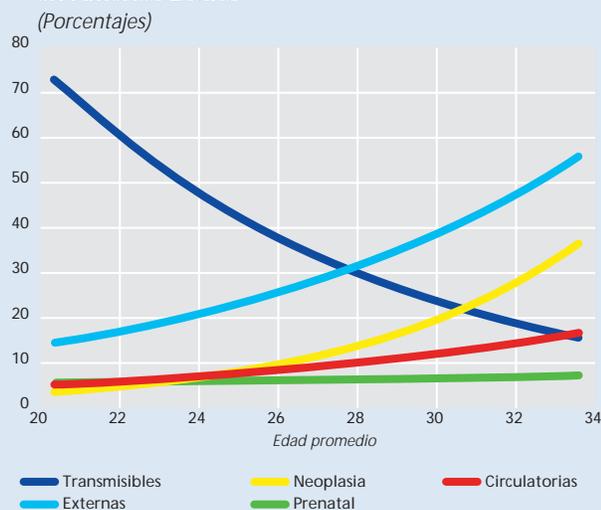
Los datos sobre mortalidad pueden clasificarse en cinco categorías de acuerdo con su causa: la mortalidad atribuible a enfermedades transmisibles, condiciones originadas en el período prenatal, neoplasmas malignos, enfer-

medades del sistema circulatorio y causas externas de muerte (como accidentes y homicidios). Ante la mayor esperanza de vida y la reducción de las enfermedades transmisibles y prenatales, el perfil epidemiológico de la población latinoamericana está desplazándose hacia enfermedades más crónicas y degenerativas¹. En muchos países, las enfermedades no transmisibles y las lesiones ya constituyen la principal causa de mortalidad (véase el Gráfico 2).

Todos estos son acontecimientos favorables. El continuado crecimiento de los ingresos y el mejoramiento en materia de nutrición, junto con los adelantos en la tecnología médica, impulsarán la transición epidemiológica, y dicha transición constituye un cambio hacia el mejoramiento de la calidad general y la duración de la vida.

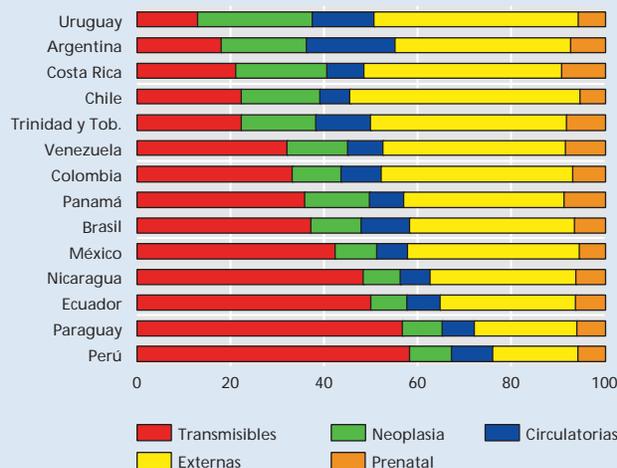
¹ Véase Larrieu y Levine (1999).

Gráfico 1. Causas de mortalidad por edades en América Latina
(Porcentajes)



Fuentes: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998) y Larrieu y Levine (1999).

Gráfico 2. Transición epidemiológica en América Latina: mortalidad por causas
(Porcentajes)



Fuente: Larrieu y Levine (1999).

educación secundaria, que compensa completamente el efecto. Otros dos casos que se desvían del patrón general son Bolivia y Brasil, donde la proporción de mujeres con educación secundaria se relaciona con un aumento de la fecundidad en vez de una disminución.

Las cifras revelan que parte de la disminución de la fecundidad permanece sin explicación. La disponibilidad de anticonceptivos es uno de los factores que pueden explicar parte de este cambio. En Ir-

landa, por ejemplo, después de que se legalizaron los anticonceptivos modernos —primero entre las parejas casadas y luego en general— se observó una marcada disminución de la fecundidad a mediados de los años setenta. Además, los estudios recientes indican que virtualmente toda la parte no explicada de la reducción de la fecundidad en América Latina puede atribuirse al mayor uso de anticonceptivos⁶. La fe-

⁶ Véase Bongaarts y Bulatao (1999).

cundidad total deseada en la región probablemente sea aun menor que los niveles reales de fecundidad, pero la prevalencia en el uso de anticonceptivos continuará cerrando esta brecha.

Las mejoras en la salud fueron cruciales para la transición demográfica

Las mejoras en las condiciones de salud que provocaron la disminución de la fecundidad adquirieron impulso alrededor del fin de la segunda guerra mundial. El desarrollo de los antibióticos, los agentes antimicrobianos y los insecticidas contribuyeron a que se produjeran importantes mejoras de salud en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, la penicilina, las sulfamidas, la estreptomina, la bacitracina, la cloroquina, la tetraciclina y el DDT fueron descubiertas e introducidas entre 1920 y 1950. El crucial mejoramiento en materia de salud pública probablemente tuvo un efecto aún mayor gracias a la disponibilidad de agua potable, el mejor saneamiento y la difusión de las inmunizaciones, factores que ayudaron a extender la vida de las personas. Estas mejoras contribuyeron a la transición epidemiológica que precedió a la gran disminución de la fecundidad (véase el Recuadro 2.3).

En América Latina, la salud ha experimentado una constante mejoría a lo largo de este siglo, en forma lenta durante las primeras décadas y luego acelerándose a fines de la segunda guerra mundial. Por ejemplo, la esperanza de vida se incrementó de apenas algo más de 50 años en 1950 a más de 70 en 1990. Se prevé que esta tendencia se mantendrá, y la esperanza de vida en la región se aproxima constantemente al promedio que se observa en el mundo desarrollado. El mejoramiento ha sido similar al promedio del mundo en desarrollo, aunque el Sudeste Asiático experimentó una mayor mejoría entre los años cincuenta y sesenta, superando a América Latina alrededor de 1965. Sin embargo, se anticipa que la esperanza de vida en ambas regiones será virtualmente idéntica para el año 2015, de aproximadamente 78 años.

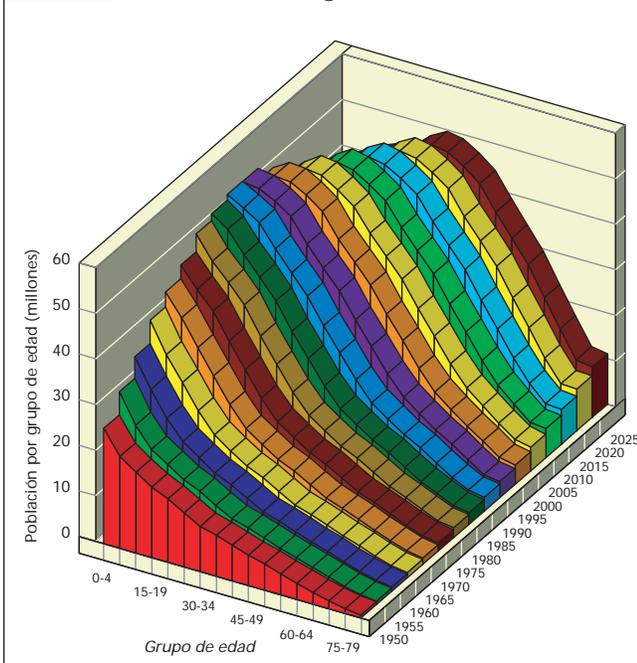
La mortalidad infantil ha disminuido espectacularmente en América Latina desde 1950, pasando de 124 a apenas 35 muertes por mil nacimientos. El ritmo de esta disminución ha sido constante, reduciéndose a la mitad en los 25 años anteriores a

1975, y reduciéndose nuevamente a la mitad desde entonces. Tomadas en su conjunto, las reducciones en la mortalidad de infantes y de niños representan más de la mitad de la mejoría experimentada en la esperanza de vida de América Latina durante el medio siglo pasado.

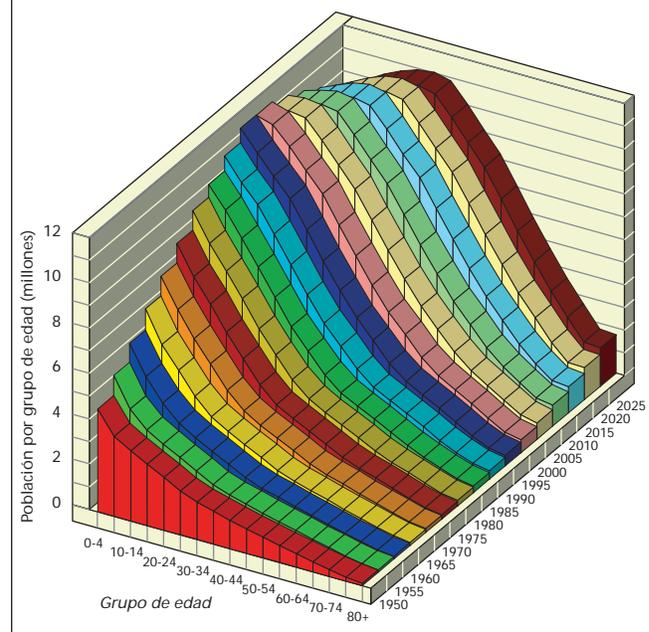
¿Hacia dónde va América Latina?

Como se describió antes, la brecha entre las tasas de fecundidad y mortalidad conduce directamente a una explosión en el crecimiento demográfico. Dicha explosión demográfica pudo observarse en toda América Latina hasta principios de los años sesenta, cuando disminuyó el ritmo de crecimiento al comenzar a sentirse los efectos de la reducción de la fecundidad. Sin embargo, los niveles de la población latinoamericana continuarán creciendo por lo menos por espacio de 30 años —a pesar de haberse completado la transición en materia de fecundidad— debido al efecto del impulso demográfico. Se proyecta que la fecundidad disminuirá y alcanzará el nivel de reemplazo (de alrededor de dos nacimientos por mujer) entre los años 2005 y 2010. Sin embargo, es improbable que el número total de nacimientos disminuya hasta alrededor del año 2020, porque habrá una elevada proporción de mujeres en edad reproductiva en la población. De manera que mientras las tasas de mortalidad se incrementarán a partir de aproximadamente el año 2010, al aumentar la proporción de personas de edad avanzada, no se espera que la población total latinoamericana se estabilice hasta alrededor del año 2040 —en un nivel cercano a 660 millones de habitantes— en comparación con algo menos de 500 millones en 1995. Sólo entonces se habrá completado verdaderamente la transición demográfica de América Latina.

De acuerdo con los estándares históricos, la transición de América Latina se habrá producido en forma relativamente rápida. Los países actualmente desarrollados han experimentado transiciones mucho más lentas. En Europa Occidental, por ejemplo, el proceso de inició a mediados del siglo XVIII y duró cerca de 150 años. En Suecia, la transición tomó aún más tiempo, ocupando buena parte de 300 años. Las transiciones modernas han sido mucho más rápidas, ya que los países tuvieron el beneficio del conocimiento, la experiencia y la tecnología desarrollada por otros.

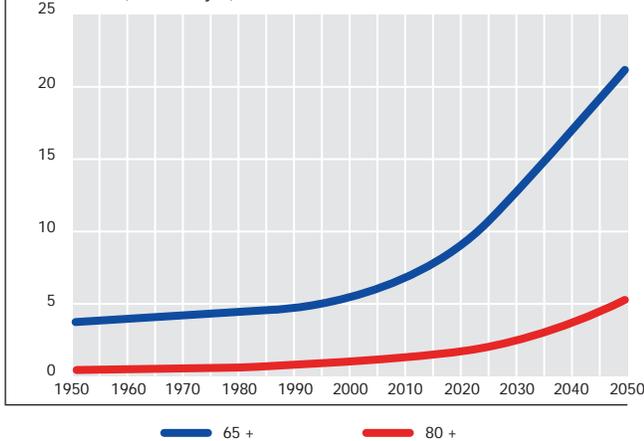
Gráfico 2.14 Transición demográfica en América Latina

Fuente: Bloom et al. (1999) basado en Naciones Unidas (1998).

Gráfico 2.16 Transición demográfica en países con esperanza de vida baja (Grupo I)

Nota: el Grupo I incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

Fuente: Bloom et al. (1999) basado en Naciones Unidas (1998).

Gráfico 2.15 Proporción de la población de 65 años o más en América Latina (Porcentajes)

Nota: Para años posteriores a 1995 se utilizó la variable menor de las proyecciones de población.
Fuente: Naciones Unidas (1998).

Por ejemplo, en el Sudeste Asiático la transición demográfica se produjo en el espacio de 50 a 75 años, y constituye la transición demográfica más rápida que se ha producido hasta ahora.

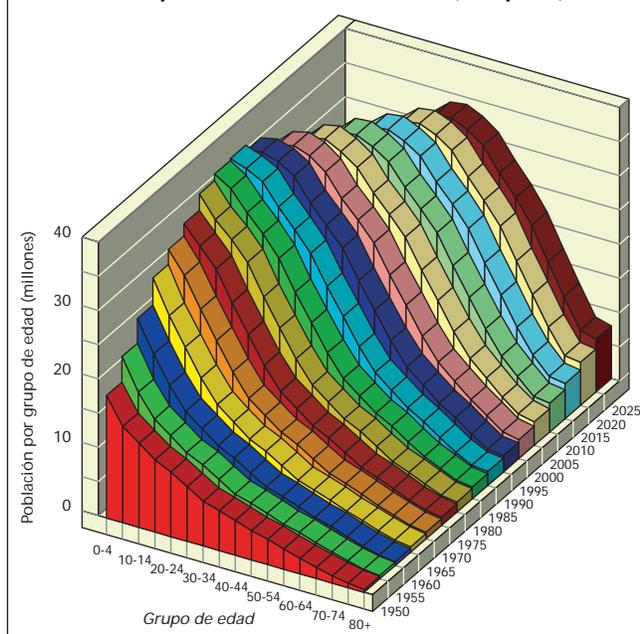
En América Latina en su conjunto, el número absoluto de infantes se incrementó notablemente hasta 1995, como consecuencia principalmente de la caída de las tasas de mortalidad de infantes y de niños. El

número absoluto de nacimientos comenzó a disminuir debido a la disminución de la fecundidad, y se proyecta que a partir del año 2000 el número absoluto de infantes también disminuirá (véase el Gráfico 2.14).

Los cambios en la estructura por edades ya son significativos, y lo serán más entre los años 2025 y 2050. En este período el número de jóvenes (de menos de 15 años) se reducirá en forma espectacular, alcanzando a apenas el 20% de la población en el año 2050 (en comparación con el doble de ese nivel en 1950). De manera que para el año 2050 habrá sólo 100 millones de jóvenes latinoamericanos (en comparación con un total proyectado de 660 millones de habitantes), muy por debajo del máximo de 150 millones (entre 500 millones de habitantes) registrado en 1995. Igualmente espectacular será la triplicación de la proporción de personas de edad avanzada (es decir, de 65 años o más) que pasará a ser más del 20% para el año 2050 (véase el Gráfico 2.15).

En la actualidad, el 60% de los latinoamericanos se halla en la edad de trabajar, el 35% está por debajo y el 5% por encima de las edades tradicionales de trabajar (entre los 15 y los 65 años). Sin embargo, la transición demográfica hará que esta carga de dependencia disminuya en forma bastante espectacular

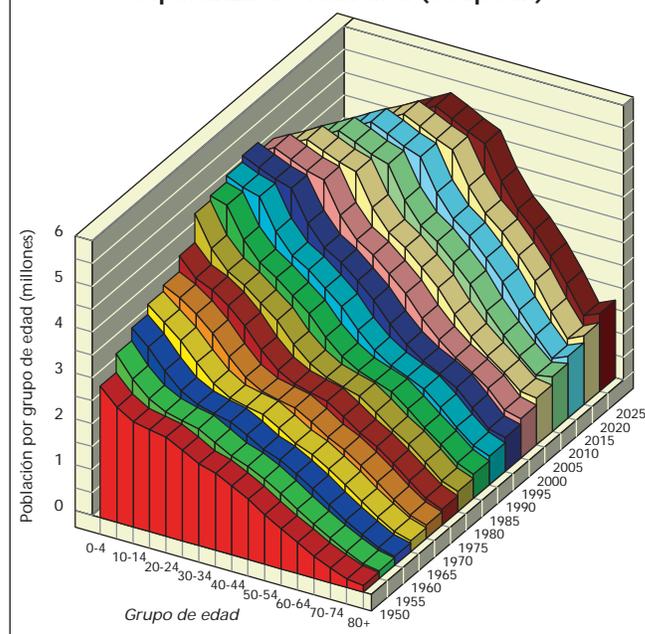
Gráfico 2.17 Transición demográfica en países con esperanza de vida media (Grupo II)



Nota: el Grupo II incluye a Brasil, Belice, Chile, Colombia, Guyana, México, Panamá, Suriname, Venezuela.

Fuente: Bloom et al. basado en Naciones Unidas (1998).

Gráfico 2.18 Transición demográfica en países con esperanza de vida alta (Grupo III)



Nota: el Grupo III incluye a Argentina, Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: Bloom et al. basado en Naciones Unidas (1998).

en los próximos años. En el año 2020 los jóvenes representarán sólo el 21% de la población latinoamericana, y mientras la proporción de personas de edad avanzada se habrá incrementado al 9%, el 70% de la población estará en edad de trabajar.

Este patrón básico es estable en toda la región, aunque varía en sus detalles, tamaño y madurez. Las tasas de fecundidad todavía son particularmente elevadas en Centroamérica⁷. En Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua, en la actualidad las tasas de fecundidad son de alrededor de cinco hijos. En estos países, la transición demográfica es notablemente incompleta. En cambio, en Argentina, Chile y Uruguay la transición está en gran parte concluida. México se encuentra en una situación intermedia, habiendo completado el componente de mortalidad de su transición, mientras que el de fecundidad todavía se halla en proceso.

La división de los países de América Latina en tres grupos basados en su esperanza de vida en 1950 es ilustrativa. En el grupo de baja esperanza de vida, los cambios en la estructura por edades no son tan espectaculares, y la ola demográfica aparece más tarde, alrededor del año 2000 (véase el Gráfico 2.16). En el grupo intermedio, la ola ya está acercándose a la

población en edad de trabajar (véase el Gráfico 2.17). Por último, en los países de mayor esperanza de vida, la ola principal apareció hacia 1990, antes y en forma más marcada que en el caso de los otros dos grupos de mediana y baja esperanza de vida (véase el Gráfico 2.18). Ahora está viéndose seguida por una segunda ola, en la medida en que la generación de la explosión demográfica tiene hijos.

La estructura por edades de la población, y las variaciones a lo largo de estas oleadas, están relacionadas en varias formas con la oferta de mano de obra. Una de ellas es una pura identidad contable, mientras que otras reflejan decisiones adoptadas por los individuos y las familias. Por supuesto, la participación en la fuerza laboral es mucho mayor entre las personas de 15 a 64 años que en otros grupos de eda-

⁷ Las proyecciones sobre fecundidad presentadas y analizadas aquí se basan en la variante de baja fecundidad de las proyecciones de las Naciones Unidas. Estas proyecciones suponen que las tasas de fecundidad disminuirán con el tiempo a niveles inferiores a los de reemplazo. En contraste, la variante de fecundidad media supone que se alcanzará la fecundidad de reemplazo. Si bien éste es un punto focal verosímil, se contradice con la experiencia de la mayor parte de los otros países cuyas transiciones están mucho más avanzadas y cuyas tasas de fecundidad se encuentran actualmente por debajo de los niveles de reemplazo, como Italia, Suecia y Alemania.

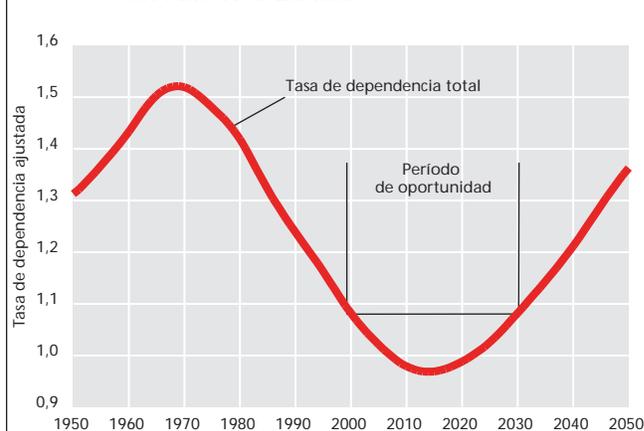
des, pero la participación también varía dentro del grupo de 15 a 64 años. Los subgrupos entre los 15 y los 34 años y entre los 50 y los 64 años tienden a mostrar tasas de participación significativamente menores que los que están en el grupo de 35 a 49 años. Como en la actualidad el 60% de la población en edad de trabajar de América Latina se concentra por debajo de las edades relacionadas con la máxima participación (entre los 35 y los 49 años) puede esperarse que la tasa global de participación se incremente a medida que envejece la fuerza laboral. En consecuencia, el impacto básico contable de modificar la estructura por edades se ve ampliado por las mayores tasas de participación en la fuerza laboral a medida que la población envejece.

La transición demográfica también modifica la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral en cada grupo de edades. La participación en la fuerza laboral está vinculada a la necesidad de cuidar de los niños en el hogar. Un menor coeficiente de dependencia juvenil puede disminuir las tareas de las mujeres en el hogar y facilitar su incorporación a la fuerza laboral. La participación de los niños en la fuerza laboral también está reduciéndose, del 15% de los jóvenes de 10 a 14 años en 1960 a un 10% en la actualidad. Estas tendencias estimularán aún más la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Una ventana de oportunidad para América Latina

Las evidencias presentadas en la primera sección de este capítulo indican que diversas variables que son clave para el proceso de desarrollo siguen obvios patrones relacionados con la edad promedio. América Latina ha entrado a una etapa en la que comienzan a percibirse algunos de los efectos más importantes (en su mayoría positivos) de la estructura por edades, aunque la región hasta ahora ha realizado sólo una parte del potencial de crecimiento inherente a este cambio demográfico. ¿Impugna el ejemplo latinoamericano nuestro supuesto de que la demografía reviste importancia, o simplemente indica que los beneficios demográficos no son en absoluto automáticos? Puede ser que en América Latina las políticas hasta ahora no hayan explotado eficientemente los patrones positivos del cambio demográfico, y por consiguiente no hayan convertido la primera parte del beneficio demográfico en un dividendo demográfico.

Gráfico 2.19 Período de oportunidad demográfica en América Latina



Fuente: Duryea y Székely (1998).

Afortunadamente, una parte considerable del beneficio demográfico de la región habrá de cristalizar durante las próximas dos décadas. El Gráfico 2.19 muestra que en promedio, en el período 2000-2030 los coeficientes de dependencia totales de América Latina registrarán niveles históricamente bajos⁸. Ello se traduce en una singular oportunidad para mejorar el crecimiento, el ahorro y la educación. La región recogerá importantes beneficios con un mejoramiento del entorno de políticas. Si no se experimenta tal mejoría, las oportunidades perdidas serán cuantiosas y la oportunidad demográfica de América Latina se cerrará sin producir significativos beneficios.

¿Qué políticas se necesitan para que esa oportunidad se traduzca en mejores niveles de vida para la población de la región? Es obvio que los beneficios de la transición demográfica no son automáticos. Sólo se hacen efectivos cuando se aplican políticas que permiten convertir esa oportunidad en una mayor productividad, más ahorros, menos desempleo y, en general, mejores resultados económicos y sociales.

El Sudeste Asiático quizá represente el efecto más importante del aprovechamiento de la demografía en términos del crecimiento del PIB. Esta re-

⁸ El coeficiente de dependencia se calcula dividiendo el número de individuos de los grupos de 0 a 15 años y de más de 65 años en cada país, por la población en edad de trabajar. Ajustamos el coeficiente ponderando cada individuo de más de 65 años por un factor de cuatro, para tener en cuenta el hecho de que el gasto público en las personas de edad avanzada es generalmente mucho mayor que el costo de los niños. Véanse más detalles en Duryea y Székely (1998).

gión logró combinar un conjunto beneficioso de políticas con el cambio demográfico que estaba experimentando, estimulando su tasa de crecimiento del ingreso a un grado tal que ha modificado espectacularmente la calidad de la vida que disfruta la población. La generación de la explosión demográfica del Sudeste Asiático se incorporó a la fuerza laboral a partir de mediados de los años sesenta, y como resultado, la población en edad de trabajar creció dos veces más rápido que la población dependiente entre 1965 y 1990. Estos trabajadores estaban razonablemente bien educados, y la existencia de políticas adecuadas aseguró que tuvieran empleos remunerativos. Su contribución al crecimiento de la región explica en gran medida el “milagro” del Sudeste Asiático. Se estima que alrededor de una tercera parte o más de este fenomenal impulso de crecimiento, que representa la mayor parte de lo que ha permanecido “sin explicación”, constituye un beneficio directo del dividendo demográfico, equivalente a un estímulo al crecimiento de por lo menos un 2% anual⁹.

Muchos estudios sobre el desarrollo económico han demostrado que uno de los ingredientes cruciales de una combinación exitosa de políticas es la apertura de la economía al comercio internacional. Una nación que se abre a la economía mundial transforma al mundo en un mercado para sus productos. Ello se traduce en mayor demanda para esos productos, lo que a su vez origina, entre otras cosas, una mayor demanda de trabajadores. De esta manera, la apertura crea oportunidades de empleo que permiten utilizar la creciente población en edad de trabajar, una decisión especialmente importante si la economía quiere absorber un creciente número de trabajadores. El análisis econométrico realizado por Bloom et al. (1999) para este informe muestra que en un país cuya población en edad de trabajar crece un 3% anual, el crecimiento se verá estimulado un 0,5% anual si tiene una economía cerrada, y un 1,5% anual si se abriera la economía (véase el Apéndice 2.3). En otras palabras, una política de apertura puede triplicar la magnitud del dividendo demográfico del país.

¿En qué forma se aplican a América Latina estos resultados? En el período 1965-1985, América Latina disfrutó de un modesto beneficio demográfico, pero en gran parte se mantuvo cerrada a la economía mundial. Los resultados econométricos sugieren que si la región hubiera estado completamente abier-

ta a la economía mundial, como lo estuvo el Sudeste Asiático durante todo ese período, la tasa de crecimiento de América Latina habría registrado en promedio 0,9 puntos porcentuales más por año. Ello hubiera duplicado el crecimiento de 0,9 a 1,8% cada año durante ese período¹⁰. Estos resultados son congruentes con varios otros trabajos que han mostrado que las reformas estructurales adoptadas por América Latina desde fines de los años ochenta, entre las que fue fundamental la liberalización del comercio, han incrementado sustancialmente las posibilidades de crecimiento de la región. Más específicamente, de acuerdo con los resultados contenidos en la edición de 1997 de este informe, el potencial de crecimiento ha aumentado 1,9% como consecuencia de las reformas puestas en práctica desde mediados de los años ochenta, de los cuales 0,8 puntos se han debido a la adopción de las políticas de liberalización del comercio¹¹. Por lo menos en este respecto, América Latina se halla actualmente en mucho mejor posición para aprovechar la oportunidad demográfica que entre 1965 y 1985.

Los resultados de Bloom et al. (1999) indican que el efecto directo del cambio en la estructura por edades representa sólo un 11%, o sea 0,6 puntos porcentuales, de la brecha de crecimiento entre América Latina y las economías de rápido crecimiento del Sudeste Asiático. Pero cuando se tiene en cuenta el efecto interactivo de la política y la demografía, puede explicarse el 50% de la brecha. Por lo tanto, el desfase de los resultados de América Latina con respecto al Sudeste Asiático es el resultado de la aplicación de políticas —en particular la política comercial de América Latina— que no lograron aprovechar el cambio demográfico hasta mediados de los años ochenta. En resumen, el Sudeste Asiático aplicó políticas que aprovecharon en forma eficaz su oportunidad demográfica, mientras que América Latina sólo comenzó a hacerlo recientemente.

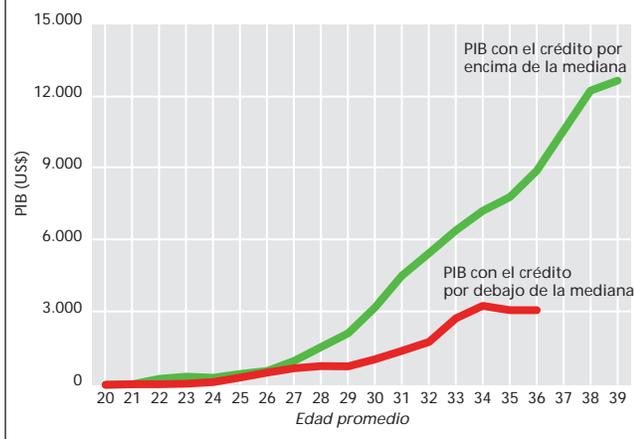
Otros tipos de políticas también revisten importancia. Una forma de ver cuáles son es verificar si los patrones de edad promedio de algunas variables cambian en diferentes escenarios de política. Por ejem-

⁹ Véase Bloom et al. (1999).

¹⁰ Medido en dólares internacionales de poder adquisitivo de 1995. Véase Summers y Heston (1991).

¹¹ Véase BID (1997), Parte II.

Gráfico 2.20 El PIB crece más con la edad del país si hay un mejor mercado financiero



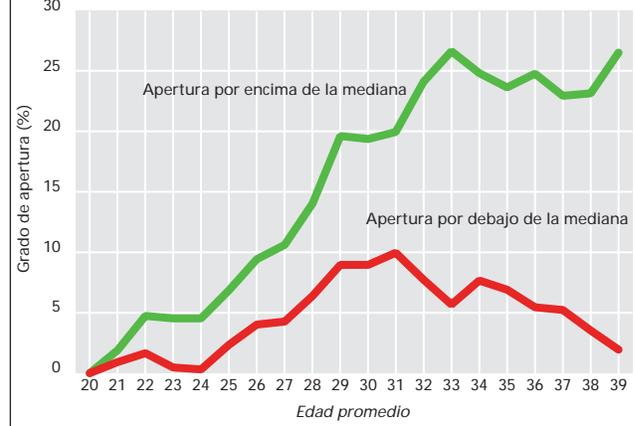
Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

plo, si un país tiene sistemas financieros mayormente desarrollados y eficientes, podrá absorber el creciente número de adultos en edad de trabajar porque existirá suficiente financiamiento para nuevas oportunidades de inversión. Los países en los que los sistemas financieros están menos desarrollados experimentarán un estrangulamiento en la expansión del mercado laboral. A las empresas les resultará más difícil financiar su expansión, y los individuos dispondrán de menos medios para crear sus propias oportunidades de empleo. El Gráfico 2.20 muestra el patrón de edad promedio del PIB per cápita (similar al patrón que se presentó en el Gráfico 2.3) en países con los sistemas financieros más desarrollados y menos desarrollados¹². El Gráfico muestra que los mercados financieros desempeñan un importante papel asegurando que la expansión de la población en edad de trabajar se traduzca en una mayor actividad económica. En los casos en que los mercados financieros están relativamente más desarrollados, el patrón de edad promedio del PIB del país es positivo a partir de los 27 años y la inclinación de la curva es mucho mayor. En aquellos países con un desarrollo financiero relativamente bajo, el patrón de edad promedio del país es mucho más uniforme.

Uno de los aspectos que más se destacan en el cambio de la estructura por edades, como se señaló anteriormente, es el cambio que se observa en el ahorro a lo largo del ciclo de vida. La medida en que se modifican las tendencias en los patrones de ahorro

Gráfico 2.21 El ahorro aumenta con la edad promedio cuando las políticas favorecen el comercio exterior



Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.

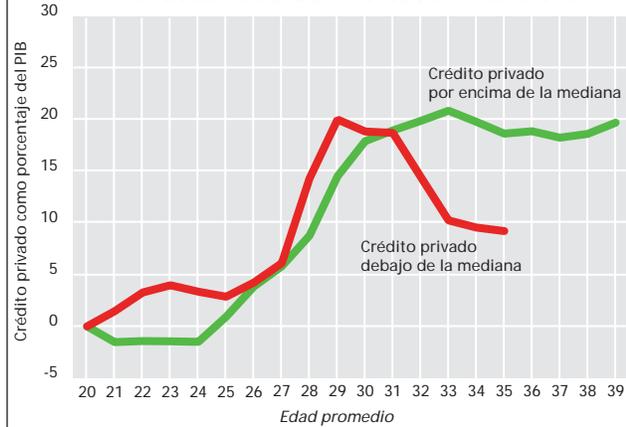
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

cuando cambia la estructura por edades, sin embargo, puede depender en forma importante de aquellos aspectos de la economía que se relacionan con importantes opciones de política. Como se demostró anteriormente, existen evidencias de un patrón en forma de “U” invertida entre la edad promedio de un país y el ahorro interno. El Gráfico 2.21 traza dicho patrón en dos submuestras de países que se definen por estar por encima o por debajo de la mediana de la apertura del comercio. En los países que han estado relativamente más abiertos al comercio, el desplazamiento hacia una estructura de mayor edad se ha traducido en un mayor ahorro que en aquellos países menos abiertos. Parte de esta diferencia se debe al aumento de la productividad que conlleva la apertura del comercio. Si durante los períodos de bajos coeficientes de dependencia la productividad es elevada, es posible ahorrar más.

Sin embargo, sólo será posible ahorrar más si los mercados financieros del país están lo suficientemente desarrollados como para captar este ahorro adicional y promover mayor ahorro e inversión. El Gráfico 2.22 muestra que el patrón del ahorro en países en los que el desarrollo del mercado financiero está por encima de la mediana aumenta sustancialmente a

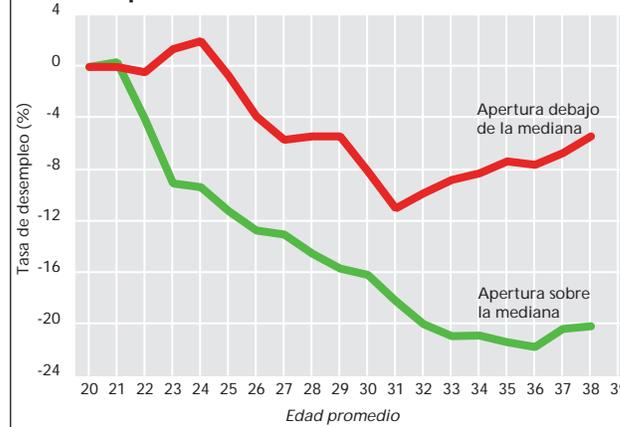
¹² En el Apéndice 2.1 se explica la metodología utilizada para obtener los resultados en éste y los tres Gráficos siguientes. Los resultados fueron tomados de Behrman, Duryea y Székely (1999b).

Gráfico 2.22 El ahorro no cae con el aumento de la edad promedio si las políticas promueven el desarrollo del mercado financiero



Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

Gráfico 2.23 El desempleo cae más rápido con el aumento de la edad promedio si las políticas favorecen el comercio exterior



Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

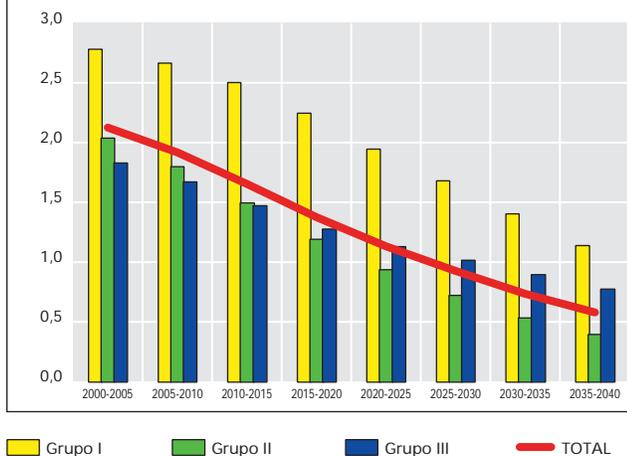
medida que la población del país envejece, mientras que en los países con un desarrollo deficiente del mercado de crédito, el patrón se desvía sustancialmente a partir de los 29 años, experimentando una marcada disminución del ahorro interno después de esa edad. En consecuencia, cuando los mercados financieros están más desarrollados, los individuos cuentan con más oportunidades para ahorrar y pueden ajustar más adecuadamente sus patrones de ahorro de acuerdo con las necesidades de su ciclo de vida. El resultado agregado es que el ahorro no necesita disminuir a medida que la población de los países envejece si las políticas han facilitado previamente el desarrollo de los mercados financieros.

Las tasas de desempleo también se relacionan con las alternativas de política. Si un país se abre al comercio internacional cuando una gran proporción de la población se encuentra en edad de trabajar, podrá ampliar sus oportunidades laborales a la velocidad requerida por el cambio demográfico. El Gráfico 2.23 muestra el patrón de edad promedio de las tasas de desempleo cuando los países se dividen en casos en los que la apertura del comercio se encuentra por encima y por debajo de la mediana, respectivamente. El desempleo y la edad parecen guardar una relación mucho más estrecha en países con una menor apertura comercial. Las tasas son elevadas a menor edad y relativamente bajas a mayores edades en los países con apertura relativamente alta y baja, pero la disminución del desempleo relacionada con el en-

vejecimiento es mucho mayor en los casos en que la apertura está por encima de la mediana. De manera que la aplicación de adecuadas políticas macroeconómicas, especialmente la política comercial, puede contribuir a aliviar presiones sobre el mercado laboral en momentos en que una elevada proporción de la población pasa a estar en edad de trabajar.

Todos estos ejemplos sugieren que América Latina no puede esperar pasivamente los mayores beneficios potenciales generados por el cambio en la estructura por edades, sino que debe aplicar activamente políticas que permitan aprovechar dichos beneficios. Los principales aspectos de política que requieren inmediata atención para que los países de América Latina aprovechen esta oportunidad demográfica incluyen asuntos laborales, la criminalidad, la educación, la salud, el ahorro y las pensiones. Ello no implica que las políticas macroeconómicas o las diversas políticas estructurales no analizadas en detalle en este capítulo —como la política comercial, la política tributaria o las privatizaciones— no revistan importancia para aprovechar las ventajas de la transición demográfica. La tienen, como se acaba de ilustrar en esta sección, pero la mayor parte de los países latinoamericanos están muy avanzados en esta generación de reformas macroeconómicas y estructurales, y los responsables de la formulación de políticas y el público en general tienen una difundida comprensión de su importancia. Pero como se pondrá en evidencia en el resto del capítulo, la estabilidad macroeconómi-

Gráfico 2.24 Tasa de crecimiento de la fuerza laboral
(Porcentajes)



Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

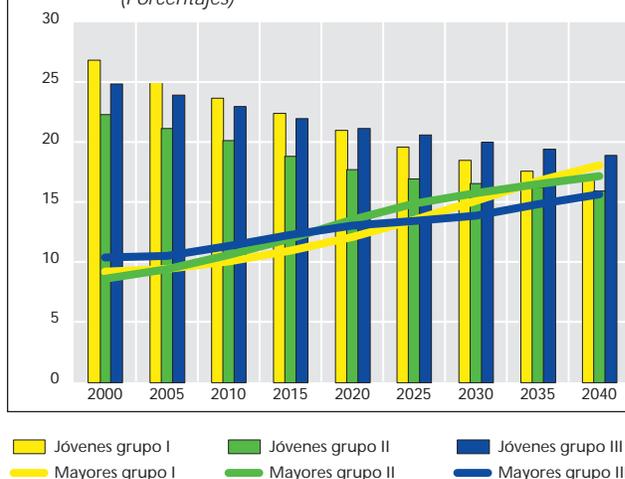
ca y las políticas favorables al mercado no serán suficientes para aprovechar los beneficios de la oportunidad demográfica.

Demografía y políticas laborales

Por sus efectos sobre las perspectivas de empleo, la variación en el tamaño de la población en edad de trabajar quizá sea el cambio que más afecta la vida diaria. Dependiendo de la situación del mercado laboral, la transición a mayores edades puede estimular o limitar el mejoramiento del nivel de vida en América Latina.

El proceso de la transición demográfica en América Latina está comenzando a evidenciarse en un crecimiento más lento de la fuerza laboral, una menor proporción de la población de menor edad y, lo que en cierta forma es amenazante, mayores proporciones de población de mayor edad. Como ya se señaló en la sección anterior, para el año 2020 el 70% de la población latinoamericana estará en edad de trabajar, y una mayor fracción de esa población se concentrará en los niveles de edad de mayor participación. La disminución de las tasas de dependencia juvenil estimulará las tasas de participación femenina, incrementando aún más el tamaño de la oferta laboral. La fuerza laboral total de la región, que actualmente alcanza a alrededor de 195 millones de trabajadores, alcanzará a 330 millones para el año 2040. La edad

Gráfico 2.25 Participación de trabajadores jóvenes y de más edad en la fuerza de trabajo
(Porcentajes)



Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

mediana de los trabajadores pasará de 34,2 años en la actualidad a 39,5 en el año 2040, y alrededor del 39% del total de trabajadores serán mujeres (en comparación con un 34% en la actualidad).

Las consecuencias de estos espectaculares cambios en el tamaño, el crecimiento y la composición de la fuerza laboral pondrán en tela de juicio los puntos de vista tradicionales acerca de los mercados laborales de la región. En primer lugar, los hechos comenzarán a hacer desaparecer la visión de una oferta laboral aparentemente inagotable alimentada por un rápido crecimiento de la fuerza laboral: en todos los países se reducirá la tasa de crecimiento de la fuerza laboral (véase el Gráfico 2.24). En la región en su conjunto, en el año 2040 el crecimiento de la fuerza laboral será menos de una tercera parte de lo que es en la actualidad, disminuyendo de una tasa anual del 2,1% a un 0,6% en 2040. Esta notable contracción en el crecimiento de la fuerza laboral, por supuesto, asumirá diferentes magnitudes en los países que atraviesan distintas etapas de la transición demográfica. La velocidad del crecimiento de la fuerza laboral en los dos grupos de países menos avanzados en la transición demográfica se reducirá del 2,8% al 1,1%, mientras que en el grupo de países demográficamente más maduros se reducirá del 1,8% al 0,8%.

En el futuro se producirán notables cambios en la composición por edades, poniendo en tela de juicio la visión tradicional de una fuerza laboral joven con grupos cada vez mayores de jóvenes que tratan de

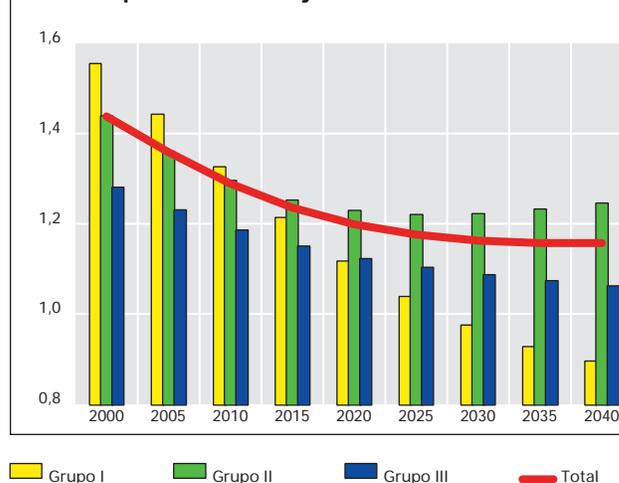
encontrar su primer empleo. El envejecimiento de la fuerza laboral de la región se traducirá en el hecho de que la participación de los trabajadores de menos de 25 años se reducirá de casi una cuarta parte en la actualidad a alrededor de una sexta parte de la fuerza laboral en el año 2040. Al mismo tiempo, la proporción de los trabajadores de más de 55 años se incrementará de menos de uno en cada diez en la actualidad a más de uno por cada seis en el año 2040. Para fines del período, la participación de los trabajadores de más de 55 años en el total de la fuerza laboral será mayor que la participación de los de menos de 25 años, lo que modificará radicalmente los problemas y las percepciones acerca del funcionamiento del mercado laboral. Si actualmente estamos preocupados por facilitar la incorporación de los jóvenes a su primer empleo, para el año 2040 el problema será cómo facilitar la transición de las personas del trabajo a la jubilación.

Los tres grupos de países experimentarán este notable cambio en el panorama demográfico de la fuerza laboral, aunque con diferente intensidad (véase el Gráfico 2.25). En los países menos avanzados en la transición demográfica, la reducción de la participación de los jóvenes en la fuerza laboral será mayor, y en los países de los otros dos grupos se duplicará la participación de los trabajadores de más de 55 años.

Una tasa de dependencia decreciente, pero estabilizadora

La transición demográfica tendrá el efecto beneficioso de reducir el número de miembros de la población que no trabajan que cada trabajador debe mantener. En la región en su totalidad, la tasa de respaldo (o sea la razón entre la población que no trabaja y el total de la fuerza laboral, que no debe confundirse con la tasa de dependencia, que es un indicador puramente demográfico) se reducirá en los próximos cuarenta años de 1,4 a 1,2 personas que no trabajan por cada trabajador (véase el Gráfico 2.26). La implicación es que el efecto de la mayor productividad sobre el nivel de vida se amplificará por la disminución del coeficiente de dependientes por trabajador. Los países más pobres del Grupo I son los que más se beneficiarán con este cambio, y su tasa de respaldo se reducirá aproximadamente a la mitad de lo que es en la actualidad. En estos países, en este período de cuarenta años cada

Gráfico 2.26 Población que no trabaja por cada trabajador



Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

1% de incremento en la productividad (producto por trabajador) se traducirá en un aumento del 2% en la disponibilidad de bienes y servicios por habitante. Los países de los Grupos II y III, más avanzados en su transición demográfica, se beneficiarán mucho menos de este efecto, y sus tasas de respaldo sólo se reducirán ligeramente, a alrededor del 85% de lo que son en la actualidad. Esto es particularmente cierto en los países del Grupo II, que comenzarán a mostrar mayores tasas de respaldo para el año 2030.

La diferencia estará en las políticas

El cambio en el ritmo de crecimiento, la estructura por edades y el tamaño relativo de la fuerza laboral origina enormes oportunidades para la región. El incremento en la proporción de la población en edad de trabajar significa que se dispondrá de un mayor número de trabajadores potencialmente productivos para mantener una menor proporción de personas que no trabajan. La reducción del tamaño relativo de las cohortes jóvenes en la fuerza laboral reducirá las tensiones originadas por la incorporación de nuevos participantes en el mercado de trabajo. La mayor participación de trabajadores experimentados en la fuerza laboral aumentará el efecto de las innovaciones sobre la productividad, y en consecuencia, sobre los niveles de vida.

Pero estas mismas fuerzas también generarán importantes desafíos. En ausencia de una adecua-

da inversión en capital físico, un buen número de esos trabajadores potencialmente productivos se verá condenado a empleos de baja productividad y bajos ingresos, incrementándose la frustración entre la población, con consecuencias potencialmente dramáticas en materia de cohesión social. La mayor proporción de trabajadores de más de 55 años en la población aumentará la demanda de mecanismos para proporcionar ingresos a aquellos miembros de la sociedad que se encuentran en proceso de abandonar la fuerza laboral. Sin adecuadas políticas laborales, la región no logrará satisfacer la necesidad de crear un creciente número de empleos productivos y decentes para una fuerza laboral en expansión.

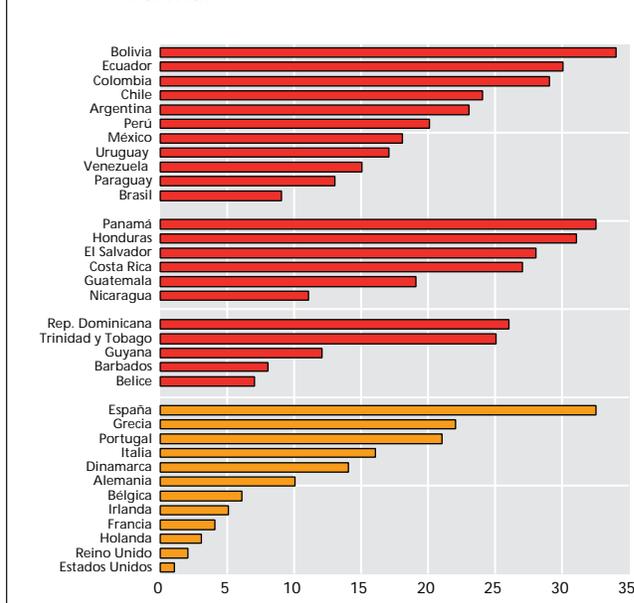
Si no se aprovechan las oportunidades y se enfrentan los desafíos creados por la transición demográfica, se pondrán en riesgo los avances alcanzados en décadas de dolorosa estabilización macroeconómica y reestructuración microeconómica. El creciente número de personas que buscan trabajo se incorporará a mercados laborales que han generado empleos en forma lenta a pesar de las mayores oportunidades generadas durante la última década por sólidas políticas macroeconómicas y una integración más profunda en la economía mundial. Si no se aplican reformas de largo alcance en el mercado laboral, se incrementarán el desempleo y la proporción de empleos de baja calidad para llenar la brecha entre la oferta y la demanda en el mercado laboral.

Este panorama desalentador no es inevitable, pero las medidas necesarias para contrarrestar la tendencia hacia un mayor desempleo y empleos de baja calidad no han sido fáciles de poner en práctica. En contraste con el progreso alcanzado en la liberalización financiera y comercial y la estabilización macroeconómica, poco es lo que se ha hecho para mejorar el marco reglamentario del mercado laboral con el fin de estimular la generación de empleos. Con muy escasas excepciones, el acalorado debate sobre la modernización del mercado laboral no ha conducido a las reformas de amplio alcance que se requieren para mejorar los resultados.

El fracaso de los mecanismos tradicionales de protección de los ingresos

El alto nivel de volatilidad macroeconómica de las economías latinoamericanas ha generado una fuerte

Gráfico 2.27 Índice de protección laboral del sector formal



Fuente: actualizado de Lora y Márquez (1998).

demanda social por mecanismos para proteger a los trabajadores del riesgo de pérdida de ingresos. Tradicionalmente, esta demanda ha sido satisfecha mediante la promulgación de reglamentaciones sobre seguridad del empleo que penalizan las terminaciones a través de elevados pagos por concepto de despido, cuando éstas se permiten, o mediante la prohibición directa de los despidos. En el caso de los trabajadores con contratos regulados, los pagos por despido son bastante elevados, y las reglamentaciones sobre protección del empleo se aplican en forma estricta, tanto en el mercado como en los tribunales. El Gráfico 2.27 muestra una clasificación de los países de la región y de la OCDE de acuerdo con el rigor con que se aplica la protección de los empleos (como, por ejemplo, cuán difícil y cuán costoso resulta despedir trabajadores cuando las empresas enfrentan situaciones económicas adversas). La región cuenta con niveles notoriamente elevados de protección del empleo, incluso en relación con la protección que tienen los trabajadores en los países más avanzados de la OCDE¹³, aun cuando algunos países han introducido reformas que permiten contratos laborales más flexibles.

¹³ Véanse Márquez (1997) y BID (1997).

Recuadro 2.4

¿Quién se beneficia, y quién se perjudica, con la seguridad basada en la estabilidad del empleo?

El tema de los efectos diferenciales de las disposiciones de seguridad en el empleo durante el ciclo de vida de los trabajadores es un tema crucial en los mercados laborales caracterizados por elevadas tasas de desempleo juvenil. Un reciente estudio sobre el mercado laboral chileno¹ encuentra que la seguridad en el empleo está relacionada con una sustancial disminución de la razón entre el empleo juvenil y la población total, y un aumento de la razón entre el empleo de personas de más edad y la población total.

La más importante disposición sobre seguridad en el empleo de la legislación laboral de la región es que las indemnizaciones por despido aumentan proporcionalmente con la duración del empleo. Los autores encuentran que la seguridad basada en la duración del empleo introduce un sesgo en favor de los trabajadores de edad mediana y mayores. Los resultados también indican que la seguridad basada en la duración del empleo reducen las tasas de empleo agregado a largo plazo.

En contraste, una indemnización uniforme por despido tendría escaso efecto sobre la composición por edades del empleo o sobre las tasas agregadas de empleo y desempleo. Estos resultados tienen dos importantes implicaciones para el diseño de futuras reformas del mercado laboral.

En primer lugar, las reformas deberían procurar desvincular las indemnizaciones por despido y la duración del empleo. Este efecto podría lograrse: estableciendo una tasa fija de despido, reduciendo el monto máximo que un trabajador puede recibir como indemnización por despido; o reduciendo la tasa a la que la indemnización aumenta con

la duración del empleo. Tal reforma produciría una expansión de las tasas de empleo global y juvenil, aunque a costa de menores tasas de empleo de trabajadores de mayor edad. No obstante, en la mayor parte de los países de la OCDE, los incentivos jubilatorios ya han desplazado del trabajo a las personas de más edad. Reformas como éstas pueden requerir políticas adicionales para que trabajadores de más edad vuelvan a trabajar.

En segundo lugar, las reformas del mercado laboral que reducen el vínculo entre la seguridad en el empleo y la duración del empleo tendrían importantes efectos redistributivos. Es probable que estos efectos interfieran con las reformas. En consecuencia, si bien los trabajadores jóvenes se beneficiarían de la medida, es menos probable que voten o que se organicen en respaldo de las reformas. En contraste, es más probable que los trabajadores de edad mediana o de mayor edad estén sindicalizados o que ejerzan presión sobre los responsables de la formulación de políticas para bloquear cualquier intento de reforma que modifique su situación en el mercado laboral. En efecto, este poder político relativamente mayor probablemente explique por qué las disposiciones sobre seguridad están vinculadas a la duración del empleo en casi todos los países de la OCDE y América Latina. En este contexto, la comprensión de la economía política de la reforma puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas a diseñar paquetes de remuneraciones destinados a lograr mejoras en el empleo global.

¹ Véase Pagés y Montenegro (1999).

El argumento de justicia social que sustenta estas reglamentaciones sobre seguridad del empleo es bien conocido. Las empresas disfrutan de rentas que provienen de elevadas tarifas y otras formas de acceso privilegiado a recursos financieros en un contexto de protección estatal, y la seguridad del empleo constituye una forma de compartir esas rentas con sus empleados. En cierto sentido, el sistema funciona como un seguro de desempleo aplicado privadamente, con una cobertura limitada a aquellos trabajadores que tienen contratos de empleo regulados. Estos trabajadores están protegidos porque la empresa tiene un costo positivo asociado con la terminación (que asegura que las cesantías y los despidos se utilizarán moderadamente como mecanismos de ajuste), y porque los tra-

bajadores que quedan desempleados reciben una transferencia de ingresos mediante los pagos por despido.

Este modelo de regulación proporciona una protección efectiva contra la pérdida de ingresos a una minoría de trabajadores muy organizados y activos, dejando una gran parte de la población trabajadora sin cobertura, ya sea empleados por cuenta propia o con contratos no regulados (Recuadro 2.4). Un grupo que se ve particularmente afectado en forma negativa por esta forma de protección del empleo son los trabajadores jóvenes, cuyas tasas de desempleo son 1,5 veces superiores a la tasa general de desempleo. Las mujeres también se ven perjudicadas por este sistema, ya que el alto costo de la terminación de los contratos hace que resulten menos atractivas en materia

de empleo que los hombres, que generalmente tienen una vida de trabajo más continua. Como resultado, una elevada proporción de mujeres se ven confinadas a desempeñarse en actividades informales.

En el entorno protegido de una economía semicerrada, ello era posible porque las políticas destinadas a promover el empleo, aunque insostenibles, protegían al mercado interno contra los shocks externos. Los trabajadores que perdían su empleo recibían pagos por despido y podían encontrar o inventar empleos alternativos en el sector no regulado de la economía. En un entorno inflacionario, los salarios reales podían ajustarse incrementando los salarios nominales más lentamente que el nivel general de precios. Por lo tanto, el empleo era bastante estable en el sector regulado, el desempleo era bajo, y el salario real constituía la variable de ajuste en el mercado laboral.

En la medida en que las políticas públicas destinadas a estimular la demanda profundizaron la asignación inadecuada de recursos resultante del proteccionismo y otras formas de intervención estatal, el crecimiento de la región se deterioró durante los años ochenta. Como consecuencia, en el sector regulado el empleo se estancó, y en los trabajos no regulados, sin protección alguna contra la pérdida de ingresos, abarcó a casi la mitad de la población trabajadora¹⁴. Por lo tanto, la protección contra la volatilidad terminó cubriendo sólo una fracción de la fuerza laboral empleada en las empresas más grandes y más reguladas.

En el entorno más dinámico derivado de la apertura económica y la estabilización de principios de los años noventa, la importancia de este modelo se ve cuestionada por el aumento del carácter cíclico y el nivel del desempleo. ¿Qué fue lo que ocasionó estos cambios en el desempleo? En primer lugar, las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica modificaron los precios relativos del capital y la mano de obra, en favor del primero¹⁵. Ello incrementó la utilización de capital físico e hizo más lenta la generación de empleos. Pero la estabilización macroeconómica también implicó importantes cambios en el comportamiento del empleo en los sectores público y privado.

La compresión del sector público se tradujo en un desplazamiento de trabajadores, que incrementaron las filas de los desempleados. Más importante y de mayores consecuencias es el hecho de que el mantenimiento de déficit fiscales bajos o nulos

requeridos por la disciplina fiscal impide que los gobiernos actúen como empleadores de última instancia, como lo habían hecho directa o indirectamente en la crisis de los años ochenta¹⁶.

La disminución de la inflación redujo la latitud que los empleadores privados (y públicos) habían tenido para reducir los salarios reales manteniendo el desfase entre los salarios nominales y la inflación. La mayor rigidez nominal hace que el empleo —y no los salarios reales— constituya la variable de ajuste en el mercado laboral durante las desaceleraciones económicas. En consecuencia, los shocks se traducen en más desempleo y no en un colapso de los salarios reales¹⁷. Una vez que se alcanza este mayor nivel de desempleo, la generación más lenta de empleos hace que su reducción sea con el tiempo un proceso más lento y prolongado¹⁸.

De un mundo en el que prácticamente no existía el desempleo y en el que el aspecto crucial del problema eran los empleos de baja calidad en el sector no regulado, pasamos a un nuevo mundo de creciente desempleo. Para fines de 1998, un número sin precedentes de países de la región experimentaban tasas de desempleo de dos dígitos (Argentina, Colombia y Venezuela son los casos más notorios) y, lo que es más preocupante, el desempleo sigue siendo elevado cuando la economía se recupera después de cada shock. Si bien se utilizan las políticas financieras y macroeconómicas para limitar la vulnerabilidad interna frente a los shocks externos, el entorno recesivo que se observa en la mayoría de los países en 1999 está traduciéndose en más desempleo y salarios más bajos, en particular en el caso de los trabajadores menos calificados.

Pero quizá el hecho que afectó en forma más negativa la relevancia de la protección de los ingresos basada en las indemnizaciones por despido haya sido el reconocimiento de que el asegurar privadamente a los trabajadores contra la pérdida de ingresos puede reducir la capacidad de las empresas y de los trabajadores para aprovechar las mayores oportunidades derivadas de un entorno económico más abierto y com-

¹⁴ Véase Márquez (1997).

¹⁵ Véase Lora y Olivera (1998).

¹⁶ Véase Lora y Márquez (1998).

¹⁷ Véase Márquez y Pagés (1998).

¹⁸ Véase Márquez (1998).

petitivo. Colombia en 1990, Perú en 1991, Nicaragua y Argentina¹⁹ en 1995 y Venezuela en 1997 han sancionado regulaciones laborales destinadas a crear formas más flexibles de contratos de empleo, mediante la reducción del costo de los despidos y la introducción de contratos promocionales con menores impuestos a la nómina.

Uno de los impactos de estas reformas ha sido una disminución de la proporción de los contratos con beneficios plenos en el total del empleo, y la consiguiente expansión de formas más precarias de empleo. La introducción de formas más flexibles de contratos de empleo no ha debilitado en la práctica la protección de los trabajadores en los contratos con plenos beneficios y plena protección. Con relativamente pocas excepciones, las reformas laborales promulgadas en los años noventa han tenido por finalidad flexibilizar las condiciones de contratación y despido en el margen. El hecho de hacer que los cambios fueran obligatorios solamente para los nuevos contratos no ha afectado en la práctica los derechos adquiridos por los trabajadores que ya tenían empleo.

Sin embargo, como los nuevos contratos representan ventajas para las empresas en materia de costos, los empleadores han sustituido trabajadores que tenían contratos con plenos beneficios por trabajadores con contratos más flexibles. En Argentina, por ejemplo, los contratos promocionales de empleo generan menos impuestos a la nómina y no contemplan el derecho a indemnizaciones por despido. Según la información oficial²⁰, el número de nuevos empleos creados mediante contratos promocionales duplica con creces el número de nuevos contratos con plenos beneficios, y lo contrario se observa en cuanto al número de trabajadores despedidos en el marco de cada tipo de contratos.

En resumen, a mediados de los años noventa nos encontramos en una situación en la que el desempleo es más elevado y menos sensible a las desaceleraciones económicas, y en la que más de la mitad de los empleados no cuentan con protección alguna contra el riesgo de pérdida de ingresos relacionada con el desempleo. Las desaceleraciones económicas pueden traducirse en pérdidas muy grandes de ingresos para los desempleados y para los trabajadores con contratos de empleo más precarios, y la sociedad no les ofrece ningún mecanismo formal para asegurarlos contra ese riesgo.

Políticas laborales para un mundo en proceso de cambio

Desde hace mucho tiempo, el principal desafío que enfrenta la región es la creación de más empleos productivos. Lo que ha cambiado es el mundo para el cual es preciso crear esos mejores empleos. Resulta irrelevante discutir si se necesita o no modificar el marco reglamentario del mercado laboral cuando la mitad de la fuerza laboral de la región no disfruta de la protección consagrada en las leyes laborales. El aspecto relevante que enfrentan los responsables de la formulación de políticas de la región es la forma de producir y aplicar un marco reglamentario que proteja efectivamente a una mayor y creciente fracción de la fuerza laboral sin obstaculizar indebidamente la generación de nuevos empleos en sectores altamente productivos.

Los cambios en las políticas del mercado laboral deben lograr un compromiso entre las diferentes percepciones e intereses que tienen los trabajadores, las empresas y la población en general acerca del contenido de las reformas requeridas. A veces los sindicatos, que representan los intereses de los trabajadores, hacen hincapié en el efecto negativo que la reestructuración económica de los años noventa ha tenido en materia de distribución. Las empresas, a su vez, deben enfrentar el hecho de que el empleo, los salarios y las condiciones de trabajo se hallan ahora efectivamente relacionadas con la productividad de las distintas empresas en el contexto de economías más expuestas a la competencia internacional. Para una importante fracción de la población que trabaja en condiciones de empleo no reguladas, el problema es si los cambios propuestos proporcionarán o no una protección más adecuada frente a la volatilidad de los ingresos.

El punto de partida de cualquier discusión sobre legislación laboral debe ser la aceptación de la relevancia de las normas laborales consagradas en las convenciones básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos laborales. Si bien los países de la región han suscrito un gran número

¹⁹ Algunas de las medidas de reforma adoptadas en Argentina en 1995, sin embargo, fueron parcialmente anuladas en 1998.

²⁰ Encuesta de indicadores laborales (1998).

de estas convenciones internacionales, aún queda mucho por hacer para mejorar la situación. El trabajo de menores, por ejemplo, constituye una importante preocupación en este sentido (véase el Recuadro 2.5).

Si bien la modernización de las reglamentaciones laborales puede resultar beneficiosa para los trabajadores (a través del efecto benéfico de la mayor generación de empleos) y para las empresas (al incrementar su capacidad para enfrentar un entorno más competitivo), tiene efectos muy complejos que además varían entre los diferentes grupos de la población. Para asegurar que esos efectos benéficos se concreten es preciso modificar profundamente el proceso de negociación colectiva con el objeto de incrementar su efectividad y su alcance. La mayor autonomía de los sistemas de negociación colectiva también puede aumentar la flexibilidad si extiende el objetivo de la negociación más allá de los salarios y abarca los niveles de empleo y las condiciones de trabajo, ayudando a las partes a internalizar los costos y los beneficios de la negociación.

Si bien la modernización de las reglamentaciones laborales tiene un efecto positivo sobre las tasas de empleo de las mujeres y los jóvenes, también tiene el efecto de inducir una mayor rotación generalizada de empleos, incrementando el riesgo de desempleo de un mayor número de trabajadores y la consiguiente pérdida en ingresos. Para enfrentar este riesgo se requieren mecanismos de protección de los ingresos nuevos y más efectivos. Algunos de ellos involucran oportunidades de capacitación de mayor calidad para facilitar el ingreso y la colocación de trabajadores en nuevos empleos en los sectores en expansión. Otro mecanismo se relaciona con las formas de transferencia de ingresos.

Modernización de la regulación del mercado laboral

El hecho de que el historial de trabajo de ayer se traduce en los trabajadores de hoy constituye un aforismo que los responsables de las políticas no pueden darse el lujo de ignorar. La futura productividad de los trabajadores jóvenes está determinada en gran medida por la forma en que se incorporan al mercado laboral, las diferentes trayectorias de trabajo que siguen, y las oportunidades de aprendizaje que les ofrecen los empleos en las primeras etapas de su vida de trabajo.

Los trabajadores más productivos con un mejor historial de trabajo verán facilitada su transición cuando abandonan la fuerza laboral al fin de su vida productiva. Ello permitirá reducir a niveles manejables la amenaza que dentro de algunas décadas representará la expansión del número de trabajadores de más de 55 años para el desarrollo de mecanismos para proveer seguridad a las personas de edad avanzada. En consecuencia, la aplicación de políticas laborales adecuadas es esencial para aprovechar la oportunidad demográfica de hoy y sentar las bases de un mejor futuro para las generaciones actuales de trabajadores jóvenes.

El elevado grado de seguridad en el empleo que consagra la mayoría de los sistemas regulatorios de la región tiene el efecto de generar largos períodos de espera para que los trabajadores jóvenes puedan obtener empleos protegidos, y una mayor permanencia de los trabajadores de más edad que ya ocupan los empleos protegidos. Ello hace que los trabajadores jóvenes incrementen las filas de los desempleados y se vean obligados a desempeñar trabajos precarios de baja productividad en el sector no regulado de la economía, lo que no favorece sus probabilidades futuras como trabajadores maduros.

El cambio en los niveles de protección laboral en América Latina tendría varias consecuencias. La reducción de la seguridad en el empleo incrementa la rotación, ya que el menor costo de los despidos estimula la creación y la eliminación de empleos²¹. La experiencia de Colombia y Argentina, por ejemplo, indica que la reducción de la seguridad en el trabajo estimula la creación de nuevos empleos. A principios de los años noventa, en Colombia se sancionaron leyes que redujeron las indemnizaciones por despido tras lo cual se incrementó el número de desempleados que encontraron trabajo en el sector formal. De igual forma, cuando en 1995 Argentina promulgó una ley que permitía a las empresas contratar trabajadores temporarios —que no contempla indemnizaciones por despido al término del contrato— se incrementó la generación de empleos, que continuó siendo elevada desde entonces.

²¹ El resto de esta sección se basa en un grupo de estudios realizados en el marco del programa de la Red de Centros de Investigación del BID, coordinado por J. Heckman y C. Pagés.

Sin embargo, la reducción de las indemnizaciones por despido también incrementa la eliminación de empleos. En Colombia y Perú —país que también redujo la seguridad en el empleo a principios de los años noventa— la estabilidad en el empleo se redujo marcadamente durante los años noventa, y ha permanecido elevada desde entonces. Como la creación y la eliminación de empleos se han incrementado al reducirse la protección del empleo, el efecto sobre las tasas de empleo (o sea la proporción de la población en edad de trabajar que está empleada) es incierto, dependiendo, entre otras cosas, de la situación económica general. Los estudios realizados sobre Argentina, Colombia y Perú indican que la menor seguridad en el empleo está relacionada con mayores tasas de empleo. Las evidencias, sin embargo, no son tan decisiva como las evidencias sobre la mayor rotación.

Los efectos de la protección del empleo son diferentes para los grupos que se encuentran en distintas etapas de su vida de trabajo y con diferentes inserciones en el mercado laboral, en particular los jóvenes y las mujeres (véanse los recuadros 2.5 y 2.6). La experiencia de Colombia y Perú muestra que la desregulación favorece las tasas de empleo de las mujeres y los jóvenes. En Colombia, por ejemplo, las reformas laborales aumentaron la inestabilidad laboral de los hombres, pero no de las mujeres, y estuvieron asociadas a una disminución en la duración del desempleo para las mujeres, pero no para los hombres. En Perú, después de las reformas, la razón entre los salarios y el empleo y la población se incrementó más rápidamente en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

Los jóvenes se benefician más que las personas de más edad de las menores indemnizaciones por despido. Ello se debe a que la mayor generación de empleos facilita la incorporación de los jóvenes en el mercado laboral. En Colombia, los trabajadores de menos de 25 años fueron los que más se beneficiaron de la mayor generación de empleos. En Perú, la razón entre el empleo y la población se incrementó en el caso de los trabajadores jóvenes y disminuyó para los trabajadores de más de 45 años.

Las formas en que se ponen en práctica estos cambios también influyen sobre sus efectos. Los contratos temporarios, mecanismo al que se ha recurrido en muchas de las reformas recientes, concentran el

costo de la desregulación en los trabajadores temporarios en vez de reducir los pagos por despido para todos los trabajadores. El incremento de la inestabilidad laboral se distribuyó en forma más uniforme en Colombia y Perú que en Argentina, donde toda la carga de la mayor inestabilidad laboral recayó sobre los contratos temporarios. Además, las reformas basadas en contratos temporarios tienden a reducir los beneficios potenciales de la desregulación sobre los jóvenes y las mujeres, puesto que éstos son precisamente los trabajadores que con mayor probabilidad se contratarán en forma temporaria.

También se han utilizado los impuestos a la nómina para fortalecer la seguridad laboral y para financiar los beneficios de los trabajadores que tienen contratos de empleo protegidos. Tales impuestos tienen importantes efectos sobre el empleo, que pueden estimarse analizando el efecto de los aumentos salariales. Los estudios realizados sobre Argentina, el Caribe, Perú y Uruguay permiten inferir límites máximos a la reacción del empleo frente a los impuestos a la nómina. En general, las estimaciones a corto plazo son más bien bajas; en promedio, un aumento del 10% en los impuestos puede traducirse, como máximo, en una disminución del 3% en las tasas de empleo. Sin embargo, en algunos países las estimaciones a plazo más largo son mucho mayores, del orden de una disminución del 10% en el empleo en Argentina, por ejemplo. Además, en Perú la reacción del empleo frente a los aumentos salariales se ha incrementado en los años noventa, y en consecuencia, los impuestos a la nómina podrían tener un mayor efecto en el futuro.

Expansión de la cobertura de los mecanismos de protección de los ingresos

El cambiante panorama demográfico hace que la protección de los trabajadores contra los efectos de la volatilidad de los ingresos revista más importancia que nunca. La reducción del número de jóvenes por familia, causada por la menor fecundidad, ocasiona la consiguiente disminución de la proporción de jóvenes en la fuerza laboral. Esta reducción hará más difícil que las familias puedan enfrentar el desempleo derivado de shocks sistémicos o idiosincráticos, incrementando el número de trabajadores (por lo general jóvenes) en el mercado laboral. En consecuencia, la falta de mecanismos para proteger los ingresos

Recuadro 2.5

¿Por qué trabajan los niños?

Las normas internacionales básicas en materia de trabajo establecidas en las convenciones 87 y 98 (libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva), 138 (edad mínima para trabajar), 29 y 105 (prohibición del trabajo forzado), y 100 y 111 (prohibición de la discriminación) de la OIT han sido ampliamente ratificadas en la región. En promedio, los países de la región han ratificado 6 de las 7 convenciones básicas, en comparación con 3 ratificaciones en los países asiáticos (excluidos Japón y Asia Central)¹.

En la Declaración Final de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) los jefes de Estado de la región han comprometido a sus gobiernos a la eliminación de todas las formas de explotación del trabajo infantil. A pesar de la elevada tasa de ratificación de las convenciones y la voluntad de los gobiernos de combatir las formas de explotación del trabajo infantil, en América Latina continúan empleándose elevadas tasas de niños. Las tasas de empleo de trabajadores de 15 años en las zonas urbanas alcanzan al 30% o más en Brasil, Ecuador, Honduras y Paraguay, y el 20% o más en Costa Rica, Perú y El Salvador (véase el Cuadro 1). En el caso de los niños de 10 a 14 años, edad aún más crítica en términos de formación de capital humano, el patrón general es similar al de los niños de 15 años (véase el Cuadro 2).

Los niños de las unidades familiares más pobres muestran una mayor probabilidad de encontrar trabajo para complementar los bajos ingresos familiares. Este efecto de ingreso haría que la participación infantil en la fuerza laboral sea mayor en los años "desfavorables". Sin embargo, el efecto de precio (el empleo infantil disminuye a medida que disminuyen los salarios en el mercado laboral) mitiga el efecto de una disminución en el ingreso per cápita de la familia. Las investigaciones realizadas en Estados Unidos indican que los estudiantes universitarios reaccionan fuertemente al efecto de ingreso. En América Latina, la asistencia escolar es sorprendentemente elástica a las edades más jóvenes. Los estudios realizados recientemente sobre Brasil y México² muestran que, después de neutralizar el efecto del ingreso, la asistencia escolar aumenta a medida que disminuyen las oportunidades en el mercado laboral (medidas como salario de mercado). En otras palabras, si bien es mayor el número de niños que asisten a la escuela a medida que aumentan los ingresos de los padres durante las épocas favorables, algunos niños se ven atraídos al mercado laboral en auge y abandonan prematuramente la escuela, disminuyendo el efecto sobre la asistencia escolar.

¿Cómo pueden ayudar las políticas?

La participación remunerada de los niños de más de 15 años en el trabajo no es perjudicial en sí misma, si la experiencia complementa el rendimiento en la escuela y proporciona adiestramiento para el futuro. Aunque la participación en el mercado laboral no requiere necesariamente una mayor deserción escolar, con frecuencia estos patrones son sinónimos en América Latina. La correlación entre el empleo y la asistencia escolar en el caso de los niños de 15 años es de -0,6, lo que indica una fuerte relación negativa entre el trabajo y la escuela. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que ello podría reflejar el hecho de que el bajo ingreso de los padres determina simultáneamente una menor asistencia escolar y un mayor trabajo infantil.

Las políticas que facilitan el trabajo y la asistencia a la escuela ayudarían a reducir la carga que experimentan los niños en las épocas desfavorables, y las consecuencias negativas del impulso hacia el trabajo remunerado en las épocas favorables. Entre esas políticas, las más importantes son la regulación del trabajo ocasional para los jóvenes que asisten a la escuela mediante contratos especiales de trabajo (que contemplan salarios inferiores al salario mínimo, horarios flexibles y no incluyen penalidades por despido o abandono). Estos contratos permitirían a los jóvenes incorporarse al mercado laboral en las épocas "favorables", lo que hacen de todas maneras, sin la penalidad de tener que abandonar la escuela.

Otra medida interesante sería incluir un requisito de asistencia a la escuela en los programas de capacitación de emergencia para jóvenes desempleados. La experiencia de México en 1995 sugiere que estos programas de emergencia pueden constituir una poderosa fuerza que mantiene fuera de la escuela a los niños de bajos ingresos³.

En resumen, la experiencia temprana en el mercado laboral puede desempeñar un papel útil en el futuro laboral de los jóvenes, pero la permanencia en la escuela debería constituir un requisito para quienes participan en programas de adiestramiento o aprendizaje. Además, la legalización y la regulación de la participación de los jóvenes en la fuerza laboral podría constituir la mejor forma práctica de desplazar el trabajo juvenil hacia actividades que son seguras, no constituyen explotación y enriquecen el capital humano.

¹ Véase Belser (1998).

² Véase Duryea y Arends-Kuenning (1999) y Binder (1999).

³ Véase BID (1998-99, Recuadro 4.1, pág. 109).

Cuadro 1. Tasa de empleo para jóvenes de 15 años*(Porcentajes)*

País	Año de la encuesta	Inicios de los '80		Inicios de los '90		Mediados de los '90	
		Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas
Argentina	(1980, 1996)	35	15			8	3
Bolivia	(1996)					15	25
Brasil	(1981, 1992, 1996)	37	22	42	23	30	17
Chile	(1987, 1996)	2	3			5	3
Colombia	(1997)					11	9
Costa Rica	(1981, 1995)	22	8			22	7
Ecuador	(1995)					45	25
El Salvador	(1995)					24	12
Honduras	(1989, 1998)	28	15			33	17
México	(1994, 1996)			14	9	16	7
Nicaragua	(1993)			18	9		
Panamá	(1997)					2	4
Perú	(1985, 1997)	34	24			24	22
Paraguay	(1995)					51	33
Rep. Dominicana	(1996)					20	4
Uruguay	(1981, 1992, 1995)	21	10	16	5	18	11
Venezuela	(1981, 1995)	16	5			18	5

*Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.***Cuadro 2. Tasa de empleo para niños de 10 a 14 años***(Porcentajes)*

País	Año de la encuesta	Inicios de los '80		Inicios de los '90		Mediados- finales de los '90	
		Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas
Argentina	(1980, 1996)	6	1			2	1
Bolivia	(1996)					13	8
Brasil	(1981, 1992, 1996)	13	8	15	8	11	5
Chile	(1987, 1996)	1	0			1	0
Colombia	(1997)					4	2
Costa Rica	(1981, 1995)					6	1
Ecuador	(1995)					25	15
El Salvador	(1995)					7	5
Honduras	(1989, 1998)	6	4			10	7
México	(1984, 1994, 1996)	6	3	6	2	6	3
Nicaragua	(1993)			7	3		
Panamá	(1997)					1	1
Perú	(1985, 1997)	21	17			13	10
Paraguay	(1995)					25	14
Rep. Dominicana	(1996)					7	1
Uruguay	(1981, 1992, 1995)	3	1			2	1
Venezuela	(1981, 1995)	2	1			4	1

Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

de los trabajadores activos ante la volatilidad tendrá un impacto más perjudicial sobre el bienestar de las familias.

Los tradicionales mecanismos obligatorios de indemnización por despido no han logrado propor-

cionar el respaldo que necesitan los trabajadores desempleados y desplazados. Esta falta ha llevado a los gobiernos, que desde 1995 enfrentan una marcada inestabilidad económica, a encarar distintos intentos por establecer mecanismos para respaldar los in-

gresos de los grupos hasta ahora desprotegidos que se ven perjudicados por el desempleo y los menores ingresos.

Estos programas presentan a los responsables de la formulación de políticas una singular oportunidad para ampliar el alcance de la protección, abarcando un mayor número de trabajadores. Sin embargo, como fueron encarados como programas de emergencia, se ha prestado poca atención a las distorsiones que producen en el mercado laboral, y menos aún a su capacidad para expandirse y contraerse en forma anticíclica. Además, la escasez de recursos disponibles en el momento de su puesta en práctica exige una estrecha focalización en los pobres, ya que los programas fueron concebidos como mecanismos de emergencia para proteger a la población que no contaba con recursos para protegerse a sí misma. La idea subyacente era que los mecanismos tradicionales de respaldo de los ingresos basados en las indemnizaciones por despido protegían a los que no eran pobres en vez de los más necesitados.

El punto de partida del nuevo sistema de respaldo de los ingresos es el reconocimiento de que los trabajadores en general, y no solamente los pobres, necesitan contar con mecanismos para ayudarles a enfrentar los shocks generales e idiosincráticos que producen desempleo y pérdida de ingresos. Como se ha sostenido en otros trabajos²² las formas más socializadas de protección de los ingresos, como el seguro de desempleo, pueden proporcionar una efectiva protección y costar menos en términos de distorsiones en el mercado laboral. En este sentido, algunas de las recientes reformas del mercado laboral (como la reforma venezolana de 1997), que reducen las indemnizaciones obligatorias por despido y crean un sistema de seguro de desempleo, representan un paso en la dirección correcta.

Sin embargo, la cobertura del seguro de desempleo no será lo suficientemente amplia como para abarcar a todos los trabajadores, particularmente los más jóvenes. Parte de lo que diferencia a los trabajadores jóvenes de los más maduros es la naturaleza de su inserción en el mercado laboral, y en consecuencia, los mecanismos que deben introducirse para asegurarlos contra el riesgo de pérdida de ingresos. Los trabajadores más jóvenes y con menor experiencia deben recurrir a mecanismos alternativos para protegerse, ya que no pueden afrontar el costo del seguro

de desempleo, o su situación de empleo (como trabajadores por cuenta propia o con contratos no regulados) hacen que constituya un mecanismo inadecuado de protección.

Para esos trabajadores puede ofrecerse un menú de alternativas basadas en los mecanismos existentes de respaldo de los ingresos. En el centro del esquema se encuentra un sistema bien diseñado de seguro de desempleo que abarca al grupo de trabajadores que, dados sus contratos de empleo y su productividad, pueden “comprar” el seguro. Se requieren cuentas individuales y seguros colectivos para prevenir el riesgo moral y para extender lo más posible la cobertura del sistema. La argumentación para la puesta en práctica del componente de seguro colectivo es que los trabajadores que sufren episodios más frecuentes o más prolongados de desempleo pueden “tomar recursos prestados” a cuenta de futuros depósitos. El Ministerio de Trabajo de Chile propuso un buen ejemplo de este tipo de seguro de desempleo en 1993²³.

Para aquellos trabajadores que no tienen acceso al seguro de desempleo, es preciso diseñar una diversidad de mecanismos, dependiendo de las razones de esa falta de acceso. En primer lugar, los cursos de adiestramiento a corto plazo podrían proporcionar capacitación, experiencia en el mercado laboral y asistencia en la búsqueda de empleo a quienes poseen escasas habilidades de trabajo. Las becas deberían fijar un nivel lo suficientemente bajo como para no desalentar la búsqueda en el mercado laboral local²⁴, y la focalización debería concentrar los recursos en los jóvenes desempleados que acaban de terminar sus estudios para evitar la deserción escolar futura. El financiamiento de tales programas debería ajustarse a la demanda de estos servicios, incrementándose durante las desaceleraciones económicas y reduciéndose durante las expansiones. La provisión descentralizada de estos servicios puede combinarse con programas regulares de adiestra-

²² BID (1997), por ejemplo.

²³ Cortázar, Lustig y Sabot (1998).

²⁴ El principal criterio es que las becas deberían estar por debajo del salario de mercado que obtienen los trabajadores equivalentes y no en función del salario promedio global.

miento destinados a ayudar a todos los trabajadores a enfrentar la rotación normal en el empleo (véase la sección sobre políticas de educación).

En el caso de los trabajadores no calificados desplazados, el mecanismo preferible para proporcionar empleo en el nivel local son las obras públicas de uso intensivo de mano de obra. Como ya se señaló, en el diseño de estos programas será necesario tener en cuenta el nivel de desarrollo de los gobiernos locales, y la naturaleza de sus relaciones políticas y financieras con el gobierno central. Muchas iniciativas destinadas a poner en práctica programas de generación de empleos han fracasado por no haber tenido en cuenta la dimensión política y de organización que representa la separación entre financiamiento y ejecución. Nuevamente, el nivel salarial de los programas debe ser lo suficientemente bajo como para no desplazar oportunidades alternativas de empleo. El financiamiento debe provenir de recursos generales y no, como se hace normalmente, de ingresos provenientes del impuesto a la nómina²⁵. Nuevamente, el financiamiento provisto debe ajustarse a la demanda, y el gasto debe ajustarse de acuerdo con la evolución de las tasas generales y locales de desempleo, si es que se dispone de estas últimas.

El otro miembro de la familia de los programas de generación de empleos —los subsidios salariales— debe utilizarse esporádicamente, si es que se recurre a ellos, a pesar del atractivo conceptual de la idea de generar empleos “reales” en el sector privado (en contraposición a los empleos “transitorios para crear trabajo” mediante obras públicas de uso intensivo de mano de obra). Las distorsiones causadas por la intervención en los salarios relativos de diferentes tipos de trabajadores es lo suficientemente importante como para aconsejar cautela en este campo. Además, la mayor parte de los países no cuentan con el sofisticado sistema de aplicación y supervisión requerido para mitigar los efectos de estos subsidios en materia de pérdida de eficiencia y sustitución.

Por último, las transferencias en efectivo a las familias pobres constituyen el mecanismo de última instancia para ayudar a las familias que han quedado fuera de los otros mecanismos de respaldo. Como mecanismo de última instancia, la baja cobertura constituye una señal de buena ejecución. Si la cobertura se incrementa hasta un nivel bien definido de pobreza, existe una clara señal de que están fracasando otros

componentes del sistema de respaldo de ingresos, y está quedando fuera un número demasiado elevado de trabajadores. La complicación de su diseño y ejecución es bien conocida, y se recomienda utilizar extrema cautela, ya que el programa puede ocasionar dependencia en los beneficiarios.

En la mayor parte de los países de la región existe, en una forma u otra, la mayoría de los componentes de este sistema integral de respaldo de ingresos. La aplicación de algunos de ellos (como el reemplazo de las indemnizaciones obligatorias por despido por un seguro de desempleo o fondos de terminación basados en ahorros) requerirá acuerdos políticos de amplio alcance, pero sólo pueden facilitarse tales acuerdos compartiendo la visión del producto final como destinado a proteger a todos los trabajadores contra la volatilidad de los ingresos. En otros casos (como en el diseño de programas de empleo de emergencia) los inconvenientes de formular programas en el contexto de una emergencia pueden mitigarse hasta cierto punto analizando la forma en que el programa de emergencia se ajustará al contexto de un sistema nuevo y más efectivo de protección de los ingresos.

Mejoramiento de la transparencia en el mercado laboral

Las nuevas políticas laborales también deberían tener por objeto mejorar las oportunidades de empleo en el mercado laboral. Con bastante frecuencia, los trabajadores calificados o capaces que procuran mejorar su situación en el mercado no saben adónde recurrir o con quién ponerse en contacto para encontrar empleo. Una reciente encuesta, por ejemplo, indica que alrededor del 67% de los latinoamericanos creen que el éxito depende de las conexiones sociales y el intercambio de información. En contraste, menos del 50% de los entrevistados piensa que el trabajo esforzado resulta suficiente para tener éxito²⁶.

Los mecanismos formales de colocación inadecuados o ineficientes se traducen en una deficiente combinación de empleos y trabajadores, reduciendo

²⁵ El uso de recursos del impuesto a la nómina (que incrementan el costo de la mano de obra y en consecuencia reducen la generación de empleos) para generar empleos es en cierto modo contradictorio.

²⁶ Latinobarómetro (1998).

Recuadro 2.6

¿Pueden las políticas mejorar la integración de la mujer en el mercado laboral?

Al aumentar su educación y tener menos hijos, un creciente número de mujeres está participando en la fuerza laboral. Sin embargo, la tradicional división del trabajo basada en el género aún atribuye a la mujer una mayor responsabilidad en la crianza de los hijos y el cuidado del hogar. Ello se traduce en difíciles opciones para las mujeres que participan o pueden participar en el mercado laboral. Para algunas, en particular las mujeres casadas con hijos, la opción es seguir una carrera o dedicarse a las actividades del hogar. Para otras, trabajar un mayor número de horas no constituye una opción, sino una necesidad, e involucra un importante costo de oportunidad en términos de las tareas del hogar.

Esta situación coloca a las mujeres en una posición de desventaja en el mercado laboral. Los empleadores pueden percibir, o incluso esperar, un comportamiento diferente de sus empleados masculinos y femeninos, lo que se traduce en una preferencia por los hombres y menores salarios para las mujeres. Primoff Vistness¹, por ejemplo, encuentra que la presencia de niños en la familia incrementa el número de días de trabajo perdidos de las mujeres, pero no en el caso de los hombres.

En toda América Latina se observa una gran brecha salarial entre los trabajadores masculinos y femeninos. Además, las mujeres muestran una mayor probabilidad de trabajar en el sector informal y en profesiones de baja remuneración, que tienden a estar dominadas por ellas. De hecho, existe una asombrosa correlación entre la proporción de mujeres empleadas en una ocupación y su remuneración en relación con otras profesiones.

Esta situación puede mejorarse mediante una combinación de regulaciones laborales apropiadas e instalaciones de atención infantil accesibles. Desafortunadamente, la región no está muy adelantada en ambos aspectos. Las leyes y las regulaciones laborales aún no se han ajustado a la mayor participación femenina. En los países de la región, con contadas excepciones, los códigos laborales datan de una época en que la participación de la mujer en la fuerza laboral era muy reducida. Como fueron redactados para proteger al "sostén de la familia", los códigos laborales favorecen los empleos permanentes, arreglos que no resultan favorables para los trabajadores que deben combinar sus empleos con otras actividades. En la mayor parte de los países, la legislación contempla los contratos de tiempo parcial, aunque éstos son relativamente subutilizados. En Chile, por ejemplo, no existen diferencias entre los contratos de tiempo parcial o completo en términos de seguridad social o de indemnizaciones por despido, y no obstante se los utiliza muy raramen-

te. Ello puede deberse al costo relativo que significa para el empleador contratar dos trabajadores de tiempo parcial en relación con la contratación de un solo trabajador de tiempo completo.

Las mujeres, por su parte, pueden constituir pequeñas empresas informales en las que la aplicación de las leyes es baja pero que tienen una gran flexibilidad para ajustar los horarios. Como en promedio las pequeñas empresas son menos productivas, la mayor proporción de mujeres en empresas informales constituye otro factor que explica por qué las mujeres, en promedio, ganan menos que los hombres.

También es probable que las regulaciones que favorecen los empleos permanentes disminuyan los incentivos de los empleadores para contratar mujeres. En la mayor parte de los países, los códigos laborales obligan a las empresas a pagar a los trabajadores fuertes indemnizaciones en caso de despido. Estas elevadas penalidades pueden reducir los incentivos para contratar trabajadores que se consideran de "alto riesgo". Todas estas razones sugieren que las mujeres pueden caer en esta categoría con más frecuencia que los hombres. Además, como las penalidades por despido se incrementan con el tiempo que se ha trabajado, y las mujeres tienden a permanecer menos en el mercado laboral (y en consecuencia a acumular menos antigüedad) que los hombres, pueden ser objeto de una proporción elevada de despidos durante las recesiones.

Las regulaciones deficientes también han constituido un problema en los casos en que los legisladores han querido abordar la situación especial de la mujer en el mercado laboral. Las licencias obligatorias por maternidad, por ejemplo, pueden constituir una buena política desde el punto de vista social: las evidencias demuestran la importancia que reviste la atención materna para el desarrollo de los hijos². Sin embargo, si el costo recae sobre el empleador, la política resulta contraproducente para las mujeres, reduciendo sus posibilidades de obtener empleos en los que se aplica dicha regulación. Lo mismo ocurre con las leyes que obligan a mantener instalaciones para la atención de los niños en el lugar de trabajo. En Perú, por ejemplo, la ley exigía que las empresas con más de 25 mujeres tuvieran guarderías, creando de esta manera incentivos para que los empleadores contrataran un número inferior de trabajadoras. La ley fue derogada en 1991.

Si se redactan cuidadosamente, las regulaciones apropiadas pueden más bien constituir una ayuda que un obstáculo. Las evidencias recientes de países como Perú y Colombia, que han encarado importantes reformas del mercado laboral, sugieren que la reducción del costo de los des-

pidos contribuye al mejoramiento de la situación de la mujer en el mercado laboral. En Perú, por ejemplo, el costo de los despidos se redujo en forma sustancial en 1991 y nuevamente en 1995. Durante el período 1992-1996, la razón entre empleo y población se incrementó más para las mujeres que para los hombres, y lo mismo ocurrió con los salarios³. Además, el porcentaje de mujeres que trabajan en el sector informal se redujo del 48,6% en 1991 al 44,7% en 1996, mientras que la participación en el sector formal aumentó del 33% al 35%. Dentro del sector formal, el porcentaje de mujeres se incrementó en los sectores de alta remuneración como las finanzas, el transporte, las comunicaciones y el comercio mayorista, al tiempo que su participación disminuyó en el comercio minorista y otros servicios, sectores tradicionalmente relacionados con ocupaciones femeninas. De igual forma, en Colombia, donde se promulgó una reforma laboral en 1990, hay indicaciones de que las mujeres se encuentran en una situación relativamente mejor que en el período anterior a la reforma, disminuyendo la brecha respecto a los hombres. Por ejemplo, después de las reformas, la duración del desempleo, que indica la dificultad que se encuentra para hallar trabajo, disminuyó en el caso de las mujeres y se incrementó en el caso de los hombres. En forma similar, la duración promedio del empleo aumentó en el caso de las mujeres, pero disminuyó para los hombres, lo que sugiere que éstos se vieron afectados mucho más por la mayor rotación del mercado laboral inducida por la reforma⁴.

Además, las licencias obligatorias y las guarderías en las empresas no se traducen necesariamente en resultados negativos para las mujeres, si se fijan correctamente los incentivos. Un estudio reciente sobre nueve países europeos halló que las licencias obligatorias incrementan entre un 3% y un 4% la razón entre empleo y población en el caso de las mujeres, y su efecto es mayor cuando se trata de mujeres en edad reproductiva⁵. El estudio también halló que las licencias de corta duración no tienen un efecto significativo sobre los salarios femeninos, mientras que las licencias más prolongadas están asociadas con cierta reducción de los ingresos. Este efecto no resulta sorprendente si se considera que en todos los países estudiados, las licencias obligatorias se financian mediante alguna combinación de ingresos generales e impuestos especiales a la nómina. Presumiblemente, los empleadores absorben un pequeño costo relacionado con el reemplazo del trabajador ausente, aunque dicho efecto parece ser pequeño en comparación con el efecto que tal política tiene sobre la oferta de mano de obra. Las instalaciones para guardería, a su vez, pueden traducirse en una mayor productividad que puede contrarrestar el posible costo para los empleadores. Estos beneficios son más probables si

tales instalaciones se negocian como parte de un conjunto global de remuneraciones al nivel de la empresa, en vez de ser obligatorias por ley. Independientemente del proceso, la existencia de tales instalaciones *no* debe estar vinculada al número de trabajadoras, puesto que reduce las probabilidades de que se contraten mujeres.

Una atención infantil de buena calidad también puede contribuir en gran medida a aliviar la compensación que deben encarar muchas mujeres que trabajan. Desafortunadamente, éste sigue siendo un problema sin resolverse en la mayor parte de los países de la región, especialmente en el caso de las familias pobres. No se cuenta con muchos servicios públicos de atención infantil, y sus horarios no coinciden con los horarios regulares de trabajo. Sin embargo, existen muchas circunstancias en las que la atención infantil subsidiada puede constituir una política pública eficiente y adecuada. Ello ocurre cuando sus beneficios positivos sobre el desarrollo de los niños o sobre el posible beneficio social de la participación femenina no están suficientemente internalizados por las familias y se traducen en una insuficiente demanda de atención infantil.

Estas políticas pueden contribuir a mejorar la situación de la mujer en la fuerza laboral. Subsisten, sin embargo, demasiadas limitaciones y estigmas sociales relacionados con el trabajo de la mujer en ciertas ocupaciones, y con el hecho de que los hombres tomen a su cargo el trabajo del hogar y la crianza de los hijos. La política pública debe abordar estos aspectos mediante leyes que sean lo más neutras posible en materia de género y difundiendo información acerca de los derechos y las oportunidades de las mujeres. Deberían considerarse políticas que incluyan licencias para padres y madres. Tales políticas permiten a los padres que desean participar en el cuidado de los hijos hacerlo sin tener que utilizar su propio tiempo. Además, eliminarían el estigma de que las mujeres son las únicas que hacen uso de estas licencias. La experiencia de los países europeos, sin embargo, indica que los hombres tienden a utilizarlas menos que las mujeres. Algunos países están procurando vincular las licencias de los padres y las madres, para inducir a ambos a utilizarlas. Si bien huelga decir que éstas no son las únicas políticas o las políticas que necesariamente deben aplicarse, tienden a igualar la situación de las mujeres y los hombres en el mercado laboral.

¹ Véase Primoff (1997).

² Véase Deutsch (1998).

³ Véase Saavedra (1998).

⁴ Véase Kugler (1999).

⁵ Véase Rhum (1998).

do el ingreso potencial de los trabajadores. Este fenómeno es particularmente agudo en el caso de los trabajadores jóvenes y de quienes recién se incorporan al mercado, provenientes de familias menos aventajadas. Estos trabajadores, que carecen de antecedentes establecidos en el mercado laboral y de las conexiones necesarias para encontrar un buen trabajo, pueden terminar aceptando los peores trabajos y una remuneración inferior a la que potencialmente podrían aspirar. En consecuencia, el mejoramiento de los servicios de colocaciones contribuye a nivelar las oportunidades en el mercado laboral.

Además, los mecanismos que ayudan a los trabajadores a encontrar empleos adecuados se tornan particularmente relevantes en un contexto de creciente rotación. Por lo tanto, la inseguridad asociada a la pérdida del empleo puede verse mitigada si se encuentra rápidamente un empleo adecuado.

En este contexto, los actuales esfuerzos por simplificar, y en algunos casos descentralizar los sistemas de colocación con el fin de mejorar su eficiencia resultan sumamente convenientes. Estos esfuerzos deben tener por objeto mejorar la coordinación entre los servicios de colocación y las iniciativas de adiestramiento, incrementando la participación de empresas y trabajadores en tales servicios, así como la realización de evaluaciones regulares de su desempeño.

Las características demográficas de la violencia y la criminalidad

En la mayor parte de los países de América Latina, la criminalidad y la violencia se han convertido en fenómenos comunes. A pesar de la persistente falta de datos confiables, las pocas estadísticas disponibles muestran que América Latina sufre una de las mayores tasas de criminalidad del mundo. La tasa mediana de homicidios en los países latinoamericanos es la más alta de las principales regiones del mundo, mientras que la tasa promedio de homicidios es la segunda, después del África Sub-sahariana²⁷.

América Latina también muestra elevadas tasas de incidencia de otros tipos de crímenes. Algunos estudios recientes basados en encuestas domiciliarias indican que el porcentaje de víctimas es extraordinario. Casi el 40% de los residentes de San Salvador han sido víctimas de algún tipo de delito, así como el

30% de los habitantes de Bahía (Brasil), Cali (Colombia) y Caracas (Venezuela)²⁸. De igual forma, las encuestas de opinión indican que más del 50% de los hogares urbanos de Guatemala, y más del 40% de los hogares urbanos de México y Ecuador han sido víctimas de algún tipo de delito²⁹.

Existen evidencias de que los cambios en la estructura de edades promedio están acompañados de cambios en algunos tipos de delitos. Como los jóvenes tienden a estar más activamente involucrados en las actividades delictivas, las poblaciones jóvenes muestran tasas más elevadas de criminalidad agregada. Las evidencias sugieren que la propensión a cometer delitos por parte de los jóvenes y los adultos jóvenes es más alta en América Latina que en otras partes del mundo, lo que hace que la existencia de una cohorte joven muy numerosa resulte particularmente importante en esta región.

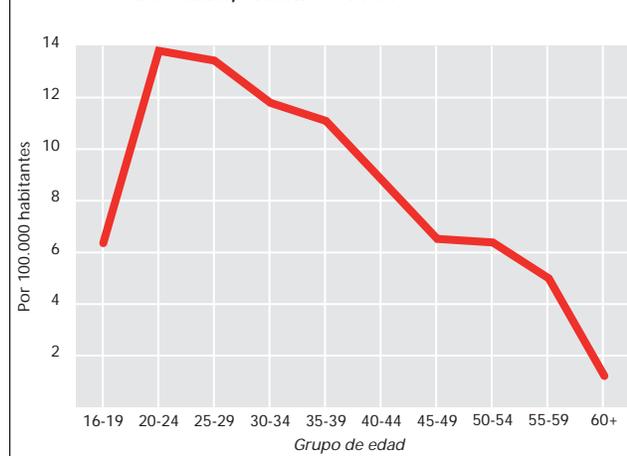
El tamaño de la cohorte que más probablemente se vea involucrada en delitos está alcanzando un punto máximo durante los años noventa, y seguirá siendo grande en el transcurso de los próximos treinta años. A menos que se pongan en práctica políticas innovadoras de prevención y control de la criminalidad, las tasas de homicidios se incrementarán en algunos países, y continuarán siendo dolorosamente elevadas en los demás.

Las políticas destinadas a atacar las raíces de la criminalidad han demostrado hasta ahora ser más eficaces en función del costo que las políticas tradicionales de control. Sin embargo, los gastos en seguridad siguen asignándose en su mayor parte a las actividades de control. En el futuro, la región debería asignar más recursos al diseño y la ejecución de programas de prevención de la criminalidad, racionalizando al mismo tiempo el gasto en actividades de control. Asimismo la región debería poner en práctica amplias reformas en los sistemas de justicia criminal, con el objeto de incrementar la capacidad para detener a los posibles criminales; promover un tratamiento igualitario de todos los ciudadanos ante la ley, e incrementar la participación de la comunidad en las actividades de prevención y control de la criminali-

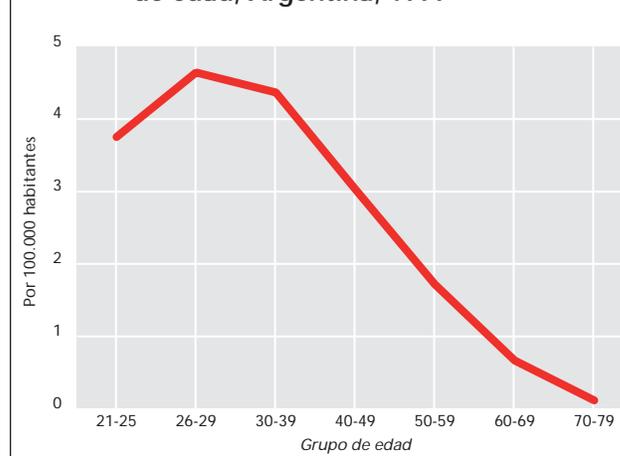
²⁷ Véase Murray y López (1996).

²⁸ Véase Cruz (1999).

²⁹ Véase Gaviria y Pagés (1999).

Gráfico 2.28 Arrestos por asesinato por grupos de edad, México 1997

Fuente: INEGI, México.

Gráfico 2.29 Arrestos por asesinato por grupos de edad, Argentina, 1999

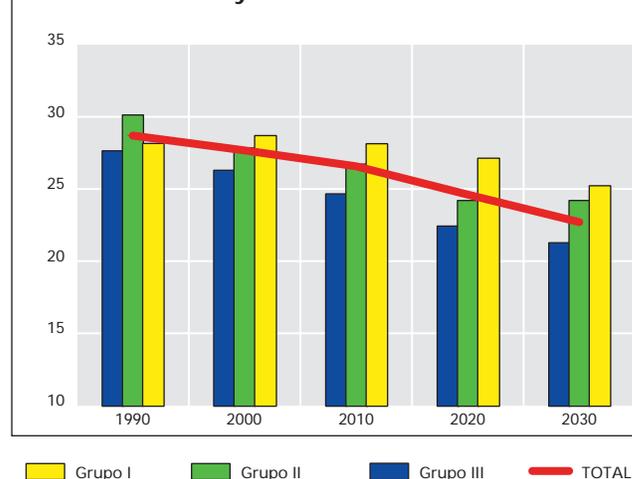
Fuente: Ministerio de Justicia, Argentina.

dad. Por último, la región también debería mejorar los mecanismos para vigilar la ejecución de programas y organismos, llevando a cabo evaluaciones de los programas y creando organismos internos y externos para vigilar la policía, el poder judicial y el sistema correccional.

El peligro y la promesa de la demografía³⁰

Las tendencias demográficas revisten importancia para la criminalidad porque la edad es un determinante fundamental de la propensión a incurrir en actividades delictivas. En todo el mundo, un elevado porcentaje de los delitos son cometidos por adolescentes y jóvenes adultos. En México, por ejemplo, los arrestos por homicidio alcanzan un máximo a una edad joven, y decrecen con bastante rapidez en los grupos de más edad (véase el Gráfico 2.28). Igualmente, en Argentina, los datos sobre tasas de encarcelación por grupos de edades muestran un máximo entre los 26 y los 29 años y una marcada disminución en el caso de los grupos de más edad (véase el Gráfico 2.29). En consecuencia, a medida que se modifica la estructura de la población, también cambia la proporción de la población que muestra probabilidades de cometer delitos, lo que produce importantes cambios en la tasa de criminalidad agregada.

En la región en su conjunto, los cambios en la estructura de la población tendrán efectos mixtos sobre la tasa de criminalidad. Por una parte, el por-

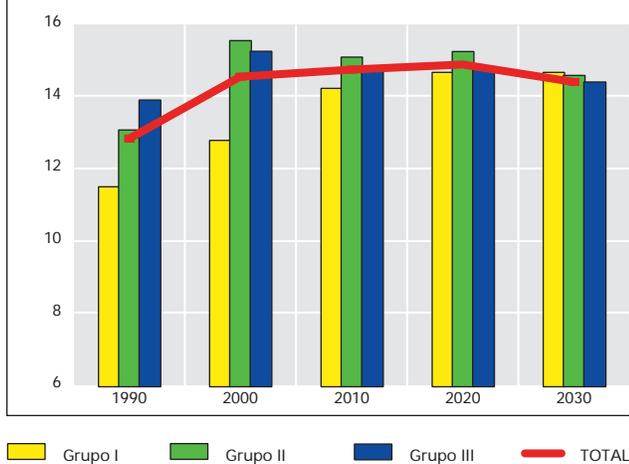
Gráfico 2.30 Porcentaje de la población entre 10 y 29 años

Fuente: Naciones Unidas (1998).

centaje de la población de 10 a 29 años se reducirá en el futuro (véase el Gráfico 2.30). Por la otra, la proporción de la población de 30 a 39 años, que todavía está bastante involucrada en actividades delictivas, se incrementará hasta el año 2020 y decrecerá de allí en adelante (véase el Gráfico 2.31). Estas variaciones en la estructura de la población serán distintas en los países que se encuentran en diferentes etapas de la transición demográfica. Los países menos avanzados en

³⁰ Esta sección se basa principalmente en Morrison y Pagés (1999).

Gráfico 2.31 Porcentaje de la población entre 30 y 39 años



Fuente: Naciones Unidas (1998).

la transición (países del Grupo I) enfrentan el escenario menos favorable: la participación de la cohorte de 15 a 29 años está alcanzando un máximo durante los años noventa y decrecerá muy lentamente en el futuro, mientras que la de la cohorte de 30 a 39 años continuará aumentando durante los próximos 30 años.

En contraste, el escenario se muestra benigno para los países más avanzados en el proceso de transición (Grupo III): la participación de la cohorte de 15 a 29 años disminuirá rápidamente, mientras que la de la cohorte de 30 a 39 años ya está llegando a un máximo y disminuirá en el futuro.

Si bien el impacto de la demografía sobre la criminalidad ha recibido considerable atención en Estados Unidos, no ha sido estudiado en América Latina, ni tampoco en el resto del mundo en desarrollo. La restricción ha sido, y sigue siendo, la falta de datos confiables sobre las tasas de criminalidad por grupos de edades. Cuando se dispone de esa información, es posible computar el impacto de las modificaciones en la estructura demográfica sobre las tasas agregadas de homicidios. En base a los limitados datos disponibles, estimamos el impacto de la demografía sobre las tasas agregadas de homicidios. Este ejercicio arroja alguna luz sobre la magnitud y la naturaleza del efecto demográfico y subraya la importancia que reviste la recopilación en el futuro de datos más confiables sobre criminalidad.

Utilizando los datos internacionales sobre las tasas de homicidios intencionales y el tamaño de las

cohortes, estimamos la relación que existe entre las tasas de homicidios y la estructura por edades de la población (véase en el Apéndice 2.4 una descripción de la metodología estadística). Nuestras estimaciones muestran que el tamaño de las cohortes de edades jóvenes puede explicar las diferencias en las tasas agregadas de homicidios. En todo el mundo, encontramos que el efecto del tamaño de la cohorte alcanza un máximo entre los 15 y los 19 años, decrece ligeramente en el grupo de 20 a 29 años y, sorprendentemente, vuelve a incrementarse —aunque a niveles inferiores a los del grupo de 15 a 19 años— en el grupo de 30 a 39 años. Después de los 40 años, el tamaño de la cohorte deja de afectar las tasas de homicidios.

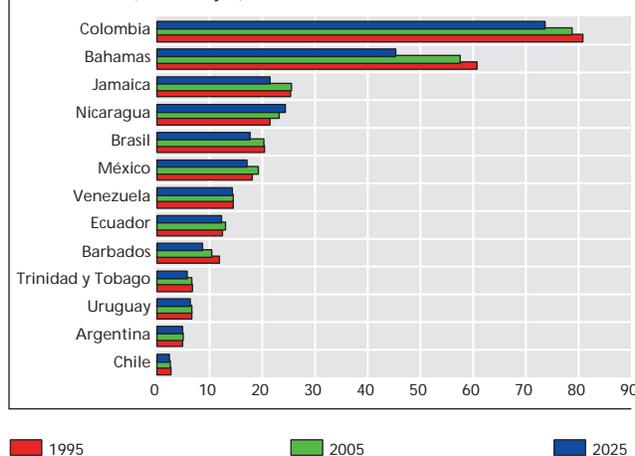
Cuando se toman en cuenta las relaciones por regiones entre la tasa de homicidio y el tamaño de la cohorte, encontramos que el efecto del tamaño de la cohorte más joven es mayor en América Latina que en ninguna otra parte del mundo. Estos resultados sugieren que la propensión a cometer delitos por parte de los jóvenes es más elevada en América Latina.

¿Cuáles son los factores que subyacen en estas elevadas tasas de criminalidad en América Latina? La literatura sobre las raíces de la violencia y la criminalidad indica que las fuentes de la criminalidad y la violencia entre los jóvenes son la pobreza, la desigualdad en los ingresos, el desempleo y la falta de educación. Debido a las limitaciones de los datos, no podemos examinar el impacto de la pobreza y de las tasas de desempleo juvenil sobre las tasas de homicidios de la población joven. No obstante, examinamos la capacidad de la desigualdad y la educación para explicar las elevadas tasas de homicidios entre las personas jóvenes. Si bien algunos autores han hallado una correlación positiva entre la desigualdad y la criminalidad³¹, no descubrimos una relación de este tipo en nuestros datos. De igual forma, tampoco encontramos una relación entre la educación —medida como el porcentaje de la población que tiene educación secundaria— y las tasas de homicidios.

Varios investigadores también han puesto de relieve el papel de la urbanización como un factor que justifica las elevadas tasas de criminalidad, aunque aún no sean bien conocidas las causas que explican la bien

³¹ Véase Fajnsylber, Lederman y Loayza (1998).

Gráfico 2.32 Tasas esperadas de homicidios debido al cambio demográfico (Porcentajes)



Fuente: Morrison y Pagés (1999).

documentada correlación que existe entre la criminalidad y las ciudades. Algunos estudios señalan las mayores recompensas que implica la criminalidad y la menor probabilidad de arresto en las ciudades, así como el hecho de que las ciudades atraen o generan individuos propensos a la criminalidad³². Otros estudios también han señalado que el crecimiento urbano incrementa la densidad urbana, lo que a su vez aumenta la tensión y la frustración que se traducen en mayores tasas de violencia³³. La mayor urbanización se relaciona a su vez con un menor control social sobre los individuos. Los jóvenes pueden ser especialmente sensibles a todos estos factores: es probable que sientan la tensión y la frustración resultantes de la elevada densidad de la población al igual que cualquier otra persona. Al mismo tiempo, el menor control social puede traducirse en una menor supervisión y en una mayor probabilidad de que los jóvenes incurran en actividades delictivas.

¿Se pueden explicar las altas tasas de criminalidad en la región a través de las tasas relativamente altas de urbanización? Nuestros resultados sugieren que si bien la urbanización no está relacionada con las tasas globales de homicidios, sí lo está con las elevadas tasas de criminalidad entre la población joven. Por lo tanto, la presencia de una importante cohorte de jóvenes y jóvenes adultos reviste particular importancia en las sociedades altamente urbanizadas. Sin embargo, de acuerdo con nuestros datos, esta relación parece observarse en todo el

mundo. En consecuencia, las elevadas tasas de urbanización *per se* no pueden explicar la tasa de criminalidad relativamente elevada entre la población joven de la región.

Por lo tanto, mientras que nuestros resultados analíticos arrojan alguna luz sobre las posibles causas de la criminalidad, no dicen mucho acerca de las causas de la elevada criminalidad de los jóvenes y los jóvenes adultos en América Latina. Los datos más detallados sobre las oportunidades económicas, el nivel educacional y las tasas de empleo de los jóvenes podrían proporcionar algunas respuestas a este interrogante.

Nuestro análisis, sin embargo, pone de relieve la importancia que revisten los cambios en la estructura de la población para explicar las tasas globales de homicidios. Para cuantificar este efecto, simulamos el impacto de las tendencias demográficas sobre las tasas futuras de homicidios en América Latina. Con este fin, utilizamos nuestras estimaciones de la relación que existe entre la criminalidad y el tamaño de las cohortes en la región (véase el Apéndice 2.4) y las proyecciones de las Naciones Unidas sobre población en los años 2000-2030. Los resultados de este ejercicio se muestran en el Gráfico 2.32.

La mayor parte de los países muestra una disminución a largo plazo en los homicidios en comparación con los datos históricos más recientes (1990-1994) como consecuencia del menor tamaño de la cohorte de 15 a 39 años. En el corto plazo, sin embargo, la reducción de la cohorte de 15 a 29 años se verá contrarrestada por el incremento de la cohorte de 30 a 39 años. En Ecuador, México y Nicaragua, el resultado de estas tendencias opuestas se traducirá en presiones demográficas sobre las crecientes tasas de homicidios, mientras que en la mayor parte de los demás países, la presión se mantendrá en niveles similares a los observados en 1990-1994.

Estos resultados deben interpretarse con cautela por los supuestos utilizados en este ejercicio. En primer lugar, en vez de emplear las tasas observadas de criminalidad por edades, hemos estimado estas cifras a partir de una muestra internacional. Obviamente, la

³² Véase Glaeser y Sacerdote (1996).

³³ Véase Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 3.

disponibilidad de tales cifras a los niveles nacionales o subnacionales aumentaría sustancialmente la capacidad de cada país para predecir el impacto de la demografía sobre las tasas de homicidios. En segundo lugar, en la simulación hemos supuesto que el número de delitos cometidos por una persona en las cohortes de 15 a 29 o de 30 a 39 años se mantiene constante a lo largo del tiempo. Sin embargo, los programas bien diseñados de prevención de la violencia enfocados en estos grupos de edades pueden modificar esta situación.

Problema complejo, soluciones multifacéticas

Las estrategias tradicionales contra la criminalidad han enfatizado el papel de la justicia penal sobre las políticas de prevención de la criminalidad. Por ejemplo, a principios de los años noventa, el gasto en control de la criminalidad en Estados Unidos —es decir, las estrategias para tratar los delitos una vez que ya han ocurrido— representó más del 94% del presupuesto total de seguridad³⁴. En América Latina, esta proporción probablemente es aún mayor dado el escaso volumen de recursos destinados a las políticas de prevención de la criminalidad.

Las evidencias recientes indican que esta desproporcionada asignación de recursos no es eficaz en función del costo. Un estudio reciente realizado por la Rand Corporation compara la eficacia en función del costo de cinco programas alternativos en Estados Unidos: las condenas a prisión perpetua para delincuentes reincidentes (ley de tres reincidencias), la supervisión de adolescentes en situación de riesgo, el adiestramiento de padres de hijos que muestran comportamiento violento, los incentivos para que los jóvenes completen la escuela secundaria y las visitas a madres solteras. El estudio indica que el programa más eficaz en función del costo es proporcionar incentivos para que los jóvenes completen la escuela secundaria, seguido del adiestramiento de los padres y la supervisión de los adolescentes en situación de riesgo. Las condenas a prisión perpetua para delincuentes reincidentes resultaron mucho menos eficaces en función del costo que estos tres programas de prevención de la criminalidad³⁵. En consecuencia, las políticas de prevención de la criminalidad —es decir, cualquier tipo de políticas que reducen la delincuencia, los delitos violentos y la inseguridad abordando exitosamente las causas científicamente identificadas

de criminalidad³⁶ — parecen ofrecer los mayores dividendos.

La experiencia internacional ofrece una serie de enseñanzas sobre la forma de diseñar y poner en práctica programas de prevención de la criminalidad. En primer lugar, en todo el mundo, las experiencias exitosas y efectivas se han caracterizado por ser de alcance local. Las municipalidades son las unidades administrativas ideales para llevar a cabo y coordinar estrategias de prevención de la criminalidad. Sin embargo, las municipalidades pueden no contar con la autonomía o los recursos para poner en práctica tales programas. Por lo tanto, resulta crucial descentralizar los presupuestos para prevención de la criminalidad y llevar los conocimientos al nivel local.

En segundo lugar, la experiencia también muestra la necesidad de crear grupos de trabajo interinstitucionales que incluyan representantes de los organismos públicos, las empresas locales, las organizaciones comunitarias, la policía y el poder judicial. Con frecuencia, las comunidades afectadas han puesto en práctica las mejores estrategias, mientras que los organismos públicos han desempeñado un papel secundario en la canalización de recursos y la supervisión de los proyectos.

En tercer lugar, no existe una solución que se ajuste a todos los países, ciudades o vecindarios. La experiencia de los países industrializados y en desarrollo muestra el valor que tiene realizar un cuidadoso diagnóstico de la naturaleza y las causas de la criminalidad en determinados lugares. Mientras que algunas ciudades pueden sufrir un grave problema de violencia de pandillas juveniles, otras pueden verse afectadas principalmente por robos en las casas o asaltos callejeros. De la misma manera, mientras que en algunas ciudades los delitos pueden estar restringidos a determinados lugares, en otras la criminalidad puede estar más difundida geográficamente. Este proceso de recopilación, interpretación y análisis de datos se denomina con frecuencia “enfoque epidemiológico” por sus orígenes en la salud pública. Se lleva a cabo en

³⁴ Véase McDonald (1992), citado en Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 6.

³⁵ Véase Greenwood et al. (1996), citado en Waller y Welsh (1999) y Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 5.

³⁶ Véase Waller y Welsh (1999).

cuatro etapas: (1) definición del problema y recopilación de datos; (2) identificación de las causas y factores de riesgo; (3) diseño y ejecución de programas y políticas, y (4) evaluación de la efectividad de las intervenciones³⁷.

En cuarto lugar, las investigaciones demuestran que la clave es la intervención en las primeras etapas del problema. Las mayores oportunidades de prevenir futuros aumentos de la criminalidad se dan cuando las tasas de criminalidad son bajas. Con demasiada frecuencia, estas iniciativas se ponen en práctica cuando las tasas han alcanzado niveles insostenibles y la solución del problema resulta mucho más difícil y costosa.

Por último, la experiencia de los países industrializados muestra el valor que reviste la realización de evaluaciones de los programas para saber cuáles son los enfoques que funcionan y los que no dan resultados. Si bien en los países en desarrollo se han realizado pocas evaluaciones de este tipo, en el mundo industrializado se han realizado varias evaluaciones de programas de prevención de la criminalidad. En el futuro, la etapa de diseño de los programas debe incorporar la evaluación, creando grupos experimentales y de control y asignando un volumen adecuado de recursos para vigilar la ejecución y la eficacia del programa en función del costo.

La naturaleza multidisciplinaria de los programas de prevención de la criminalidad ha conducido a una amplia gama de políticas alternativas, que pueden clasificarse en cinco grupos.

1. Desarrollo de los individuos y las familias. Tales políticas intervienen al nivel individual y familiar con el fin de impedir que los individuos en alto riesgo asuman un comportamiento violento. Se basan en investigaciones que muestran que la violencia constituye un comportamiento adquirido y que, como tal, puede “desadquirirse”. Las evaluaciones indican que los programas destinados a intervenir en las primeras etapas del ciclo de vida de los individuos son los más efectivos. Los programas de prevención de la criminalidad incluyen, entre otros, la atención pre y postnatal de madres solteras en situación de alto riesgo, los programas especiales de educación de niños y adolescentes en alto riesgo, y aquéllos destinados a desarrollar aptitudes tendientes a la resolución pacífica de conflictos³⁸. Si bien existen pocas iniciativas de este tipo en América Latina, en los países

industrializados se han llevado a cabo varias experiencias exitosas. En Estados Unidos, un programa que contemplaba visitas de enfermeras a las madres solteras durante el embarazo y hasta que los hijos cumplieran dos años logró una reducción del 75% en el descuido y el abuso de los niños, reduciendo así el riesgo de comportamiento violento de los niños en el futuro. También en Estados Unidos, un programa destinado a proporcionar educación preescolar de alta calidad a niños en situación de riesgo redujo en un 50% la probabilidad de que esos niños fueran arrestados cuando fueran adultos³⁹.

2. Mayor control social. Estas políticas intervienen al nivel comunitario y funcionan mejor cuando están promovidas por la comunidad asociándose con la policía, el poder judicial, los representantes empresariales y los funcionarios municipales. Las iniciativas de este tipo incluyen la creación de grupos de prevención de la criminalidad integrados por residentes de las distintas comunidades; de distritos de mejoramiento empresarial destinados a lograr una mayor vigilancia, reducir la criminalidad y proporcionar oportunidades de trabajo a los residentes de las comunidades, y la creación de grupos comunitarios con el objeto de fomentar la participación de la comunidad en actividades de prevención de la criminalidad y la violencia.

3. Modificación de la situación. Estas políticas tienen por finalidad modificar el contexto en el cual se producen los delitos con el objeto de reducir las oportunidades de criminalidad y violencia. Ejemplos de tales políticas son el control de armas, la mejor iluminación de las calles, las cámaras de vigilancia, las leyes que limitan la edad para consumir bebidas alcohólicas, la mayor presencia policial en las calles, las medidas de autoprotección y los programas postescolares para mantener a los niños fuera de las calles.

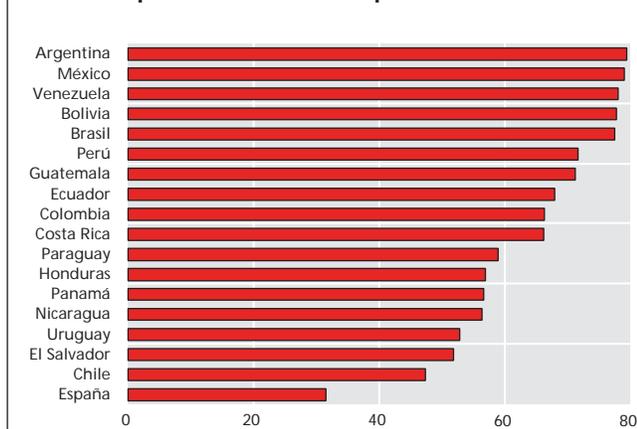
4. Mejoramiento de las oportunidades económicas. Estas políticas también se basan en la premisa de que los posibles delincuentes ponderan los beneficios y las penalidades asociadas con los delitos. Al incrementar las oportunidades de los posibles delincuentes en el

³⁷ Véase Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 5.

³⁸ Véase Waller y Welsh (1999).

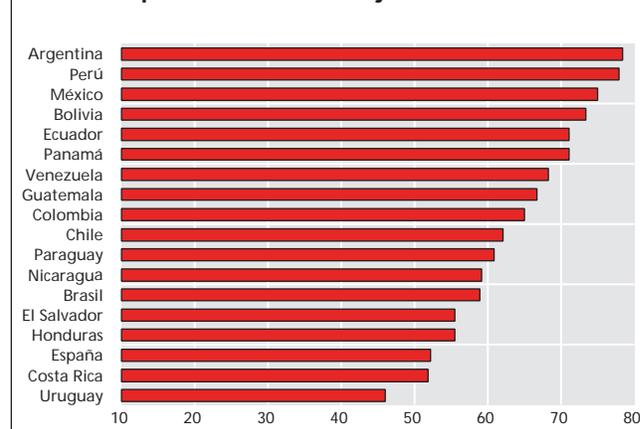
³⁹ Véase Waller y Welsh (1999).

Gráfico 2.33 Encuesta: porcentaje de la población que no confía en la policía



Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

Gráfico 2.34 Encuesta: porcentaje de la población que no confía en la justicia



Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

mercado laboral, estas políticas aumentan el costo de oportunidad de los delitos y reducen su incidencia. Ejemplos de estas políticas son las iniciativas tendientes a proporcionar adiestramiento y empleo a las personas en riesgo. En Estados Unidos, la evaluación de un Job Corps, programa destinado a proveer adiestramiento a los desempleados y a jóvenes desaventajados, indicó que los participantes mostraron una probabilidad un tercio menor de ser arrestados una o más veces en relación con el grupo de control⁴⁰.

5. Mayor probabilidad y duración de los castigos.

Estas políticas se basan en la premisa de que los posibles delincuentes son individuos racionales que ponderan los pros y los contras de la actividad criminal. En consecuencia, la mayor probabilidad de arresto y la mayor duración del mismo contienen a los posibles delincuentes y reducen la incidencia de la criminalidad. En Estados Unidos, las evidencias muestran que un aumento del período de encarcelación está relacionado con una reducción de los delitos violentos. Concretamente, un aumento del 10% en la encarcelación se relaciona con una disminución del 4% en los delitos violentos⁴¹. Sin embargo, no está claro a priori si esta reducción de la violencia se debe al efecto de disuasión —es decir, que la política disuade a los posibles delincuentes— o al efecto de incapacitación, es decir, que las personas que están en la cárcel no cometen delitos. Las evidencias indican que el equilibrio de estos dos efectos depende del tipo de delito. En el caso de la violencia emocional, como las violaciones, la disminución de la criminalidad rela-

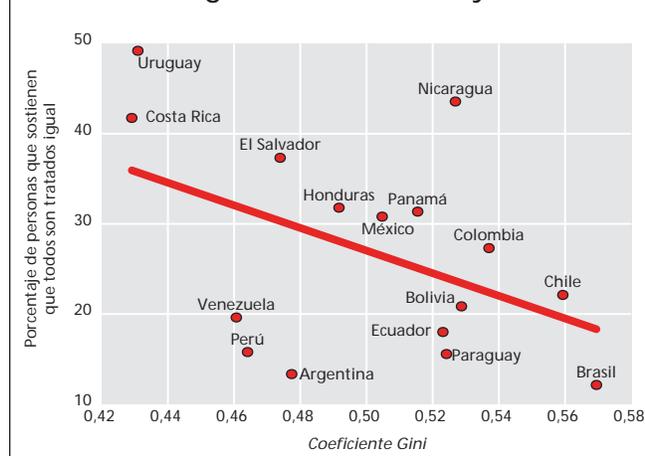
cionada con una mayor encarcelación parece deberse en su mayor parte al efecto de incapacitación. En cambio, en los delitos contra la propiedad y los robos, dicha disminución parece atribuirse principalmente al efecto de disuasión⁴². Estas conclusiones sugieren que las medidas de justicia penal pueden resultar eficaces para prevenir hurtos, asaltos y robos, mientras que los homicidios y las violaciones pueden prevenirse en forma más eficaz mediante políticas alternativas.

Un importante problema que afecta la aplicación de las leyes en América Latina es que las décadas de corrupción, brutalidad y represión policial se han traducido en niveles muy bajos de confianza en la policía (véase el Gráfico 2.33). De acuerdo con Latinobarómetro (1996-1998), prácticamente el 80% de los residentes urbanos de Argentina no tiene confianza en la policía. Los datos muestran niveles igualmente bajos de confianza en México, Venezuela, Bolivia y Brasil. Otros países de la región muestran niveles algo mayores de confianza en la policía, aunque todavía muy bajos en relación con España, el único país incluido en la muestra que no pertenece a la región. El bajo nivel de confianza se traduce en porcentajes sumamente bajos de denuncias y en una escasa cooperación con la policía. Ello, a su vez, se traduce en

⁴⁰ Véase Wáller y Welsh (1999).

⁴¹ Véase Levitt (1995).

⁴² Véase Levitt (1998).

Gráfico 2.35 Concentración del ingreso y percepción de la igualdad frente a la ley

Fuentes: Latinobarómetro (1996-1998) y Deininger y Squire (1996).

un reducido porcentaje de delitos resueltos, lo que contribuye a la percepción general de impunidad y elevadas tasas de criminalidad⁴³. Para quebrar este ciclo de baja confianza y elevadas tasas de criminalidad es preciso introducir sustanciales reformas en los departamentos de policía de virtualmente todas las ciudades de la región. Los nuevos enfoques deben incluir un mejor adiestramiento de los funcionarios policiales, una mejor supervisión de las actividades policiales y nuevos enfoques para relacionarse con la comunidad. En Costa Rica y Estados Unidos, la vigilancia comunitaria ha mejorado significativamente la relación entre las comunidades y la policía. En la ciudad de Boston (Estados Unidos) una nueva estrategia de resolución de problemas basada en alianzas con la comunidad mejoró la eficacia de la policía y condujo a una sustancial reducción de la criminalidad⁴⁴.

Otro problema reside en el sistema judicial de la mayor parte de los países de la región. Las bajas tasas de denuncia y la escasa colaboración con la policía se traducen en una falta de evidencias en los tribunales. Ello a su vez conduce a bajas tasas de condenas y bajos niveles de confianza en el poder judicial. De acuerdo con Latinobarómetro, más del 70% de las personas en Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Panamá y Perú no tienen confianza en el sistema judicial. Por su parte, Uruguay y Costa Rica muestran los menores porcentajes de desconfianza entre los países incluidos en la muestra (Gráfico 2.34). Además, se tiene la percepción de que el poder judicial no

trata en forma igual a todas las personas. En consecuencia, apenas el 12% de los brasileños y el 13% de los argentinos creen que todos los individuos son iguales ante la ley. Esta asociación sugiere que en los países con desigualdad, los sistemas judiciales pueden responder más rápidamente a las necesidades de las clases medias y altas en relación con las necesidades de los pobres (véase el Gráfico 2.35).

El financiamiento de las políticas de prevención y control de la criminalidad

En una época de serias restricciones fiscales en la mayor parte de los países de la región, la idea de destinar recursos a la prevención de la violencia puede encontrar resistencias. Sin embargo, pueden lograrse significativas reducciones de la violencia sin gastar recursos adicionales si una parte del gasto actual en programas reactivos (como ser, prisiones y formas tradicionales de actividad policial) se reasigna a esfuerzos de prevención. En Estados Unidos se estima que por cada dólar invertido en programas de prevención de la violencia, la sociedad ahorra de US\$6 a US\$7 que se habrían gastado en el control o el tratamiento de la violencia⁴⁵. La posibilidad de este tipo de ahorro es grande en algunos países de la región: Colombia, por ejemplo, destinó más del 6% del PIB de 1996 a gastos en justicia penal y seguridad privada.

La racionalización del gasto en programas tradicionales reactivos también liberaría recursos para programas innovadores de control. Por ejemplo, en el caso de los delitos en los que el encarcelamiento tiene principalmente un efecto de incapacitación —y en consecuencia la encarcelación reduce los delitos sólo en la medida en que la persona que está en la cárcel cometería delitos si estuviera libre— la reducción en la duración de las sentencias resultaría muy eficaz en función del costo, ya que la probabilidad de

⁴³ Gaviria y Pagés (1999) estiman el impacto de la reducida confianza en la policía sobre las elevadas tasas de criminalidad. El estudio halla una relación positiva y estadística entre ambas variables. Esta relación es robusta a los métodos estadísticos que explican la causalidad inversa entre la elevada criminalidad y la baja confianza en la policía.

⁴⁴ Véase Kennedy (1998).

⁴⁵ Véase McDonald (1992).

cometer delitos disminuye sustancialmente con la edad. El ahorro podría destinarse a crear mejores programas de rehabilitación o incrementar la duración de las sentencias para aquellos delitos en los que las investigaciones demuestran que tal medida resultaría eficaz en función del costo.

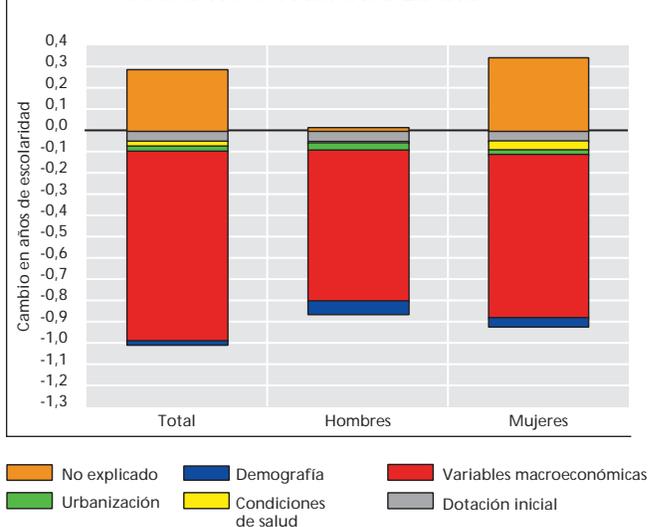
La oportunidad demográfica para mejorar la educación

En las últimas décadas, los sistemas educativos de América Latina tendrían que haber andado muy rápido sólo para mantenerse en el mismo sitio. En los países que se encontraban más atrás en el proceso de transición demográfica hacia 1950, la población en edad escolar básica (entre 4 y 15 años) aumentó a un ritmo de 2,7% entre 1960 y 1990. Incluso en los países del grupo más adelantado en la transición, la tasa de crecimiento fue 1,8%.

Solamente para mantener los niveles educativos con respecto a las generaciones anteriores se hubiera requerido por lo tanto un esfuerzo educativo enorme. Pero, en adición a eso, la educación promedio de los latinoamericanos que nacieron hacia 1960 llegó a ser 8,2 años, casi 20% más que los 6,9 años alcanzados por quienes nacieron diez años antes y 55% por encima de los 5,3 años de educación promedio de los nacidos hacia 1940.

Dadas las circunstancias demográficas, no hay duda de que este ritmo de progreso constituyó una verdadera revolución, que abrió grandes oportunidades laborales a quienes se incorporaron a la vida productiva entre principios de la década de 1970 y los primeros años de la década siguiente. No sorprendentemente, sin embargo, un progreso tan acelerado produjo resultados muy heterogéneos de calidad y eficiencia, como consecuencia de debilidades institucionales y limitaciones en la oferta de recursos, en particular recursos docentes debidamente formados, pero también recursos físicos como escuelas y materiales, y recursos científicos y tecnológicos, como programas curriculares y métodos educativos. El éxito inicial de la expansión educativa fue posible gracias a la forma centralizada como se había organizado el sistema educativo, lo cual facilitó el establecimiento de planes de estudio uniformes, hizo posible contratar un número creciente de maestros y construir mi-

Gráfico 2.36 Qué explica el freno del progreso educativo en América Latina



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

les de escuelas en pocos años. Pero la organización centralizada produjo también una serie de rigideces que habrían de dificultar la adaptación del sistema a las condiciones cambiantes de la demanda.

La volatilidad macroeconómica de los años ochenta vino a poner fin a este período de revolución educativa. Las generaciones nacidas a partir de 1970 tuvieron un progreso mucho más modesto que los grupos anteriores: en promedio sólo alcanzaron 8,8 años de educación, apenas 7% más que el grupo diez años mayor. En los medios públicos y académicos de América Latina se ha identificado a la crisis de los años ochenta como el momento en el cual perdieron fuerza las tendencias del progreso social. Un estudio cuidadoso de los factores macro asociados a la deserción escolar muestra que, en efecto, ésa es una percepción correcta, y que su causa más importante fue la inestabilidad macroeconómica (que aún persiste)⁴⁶. Partiendo de la educación y la edad de millones de latinoamericanos en la actualidad (según información de encuestas de hogares para 18 países) es posible deducir en qué año aproximadamente se retiró cada persona de la escuela (ajustado en cada país por los patrones usuales de iniciación y repetición escolar). A partir de esta información se pueden detectar los factores que pueden haber incidido en la probabilidad de reti-

⁴⁶ Véase Behrman, Duryea y Székely (1999c).

ro de la escuela. Entre ellos pueden estar diversos factores individuales, familiares o sociales, aparte de las condiciones macroeconómicas. Aunque algunos de estos factores también muestran ser muy importantes, solamente la volatilidad macroeconómica es capaz de explicar los cambios en el progreso educativo. Las condiciones demográficas también fueron adversas al progreso educativo, pero ellas explican sólo una fracción mínima del *cambio* en el progreso educativo (véase el Gráfico 2.36).

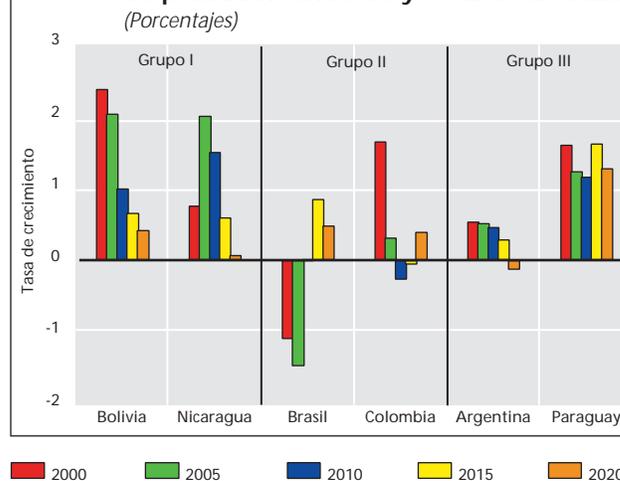
Panorama futuro

En las próximas décadas, las condiciones demográficas en la mayoría de países de la región serán favorables para avanzar más rápido en materia educativa. En el período de oportunidad demográfica, la proporción de personas dependientes con respecto a quienes son económicamente productivos se mantendrá baja, y esto implicará mejores posibilidades familiares y sociales para elevar la educación. Con familias menos numerosas que en el pasado, los padres podrán dedicar mayores recursos a la educación de cada uno de sus hijos, y habrá más ingresos disponibles para ello, ya que muchas más mujeres podrán incorporarse al mercado laboral, y aún será baja la carga económica de los ancianos que será necesario sostener.

Este es un privilegio singular de los padres de familia de esta generación, porque tienen más hermanos que hijos, y en consecuencia tienen pocas cargas económicas de lado y lado. Desde un punto de vista agregado, este también es un privilegio potencial para los gobiernos actuales, que cuentan con una base creciente de generación de ingresos fiscales, mientras que se está reduciendo en términos relativos la población que demanda educación y aún es pequeña en términos relativos la población de retirados.

Como hemos visto y veremos una y otra vez en este capítulo, se trata de un privilegio potencial que puede o no ser aprovechado. Sería un error considerar los cambios demográficos que vienen por delante como una simple desaceleración de la demanda educativa, que permitirá bajar la guardia y dedicar esos recursos a otros asuntos más inmediatos. En primer lugar, los cambios que vienen no son sencillamente una desaceleración de la demanda, sino una oleada de cambios muy rápidos y no necesariamente continuos.

Gráfico 2.37 Tendencias cambiantes: crecimiento de población entre 10 y 14 años de edad (Porcentajes)



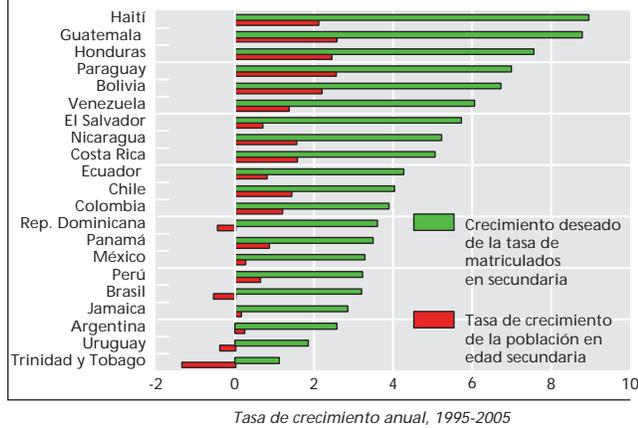
Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

Es cierto que en algunos países, como es el caso de Bolivia, puede esperarse un descenso continuado en el ritmo de crecimiento de la población de 10 a 14 años, que será el segmento más crítico para mejorar los logros educativos (véase el Gráfico 2.37). Sin embargo, en el mismo grupo de países poco avanzados en el proceso de transición demográfica se encuentra, por ejemplo, Nicaragua, donde aún cabe esperar una marcada aceleración de ese mismo grupo de edad, antes de empezar a ver tasas menores que las actuales dentro de unos quince o veinte años. Y puede haber sorpresas aun mayores. Según las proyecciones demográficas de Naciones Unidas, en Brasil estará reduciéndose la población de 10 a 14 años en los próximos dos quinquenios, pero posteriormente volverá a aumentar, mientras que en Colombia, donde ese grupo está creciendo aún muy rápido, habrá una desaceleración muy pronunciada hasta el año 2010, y luego una nueva aceleración.

Los ejemplos podrían continuar, pero el punto es el mismo: los cambios no serán continuos. Más aún, así como hay diferencias muy apreciables entre países que en principio pertenecen al mismo grupo demográfico, puede haber diferencias semejantes e incluso mayores entre regiones de un mismo país, y aún más entre estratos de una misma región o ciudad.

En segundo lugar, las circunstancias podrían desaprovecharse si no se advierte que este panorama demográfico se combina con un panorama no menos

Gráfico 2.38 La matrícula secundaria seguirá creciendo más que la población
(Porcentajes)

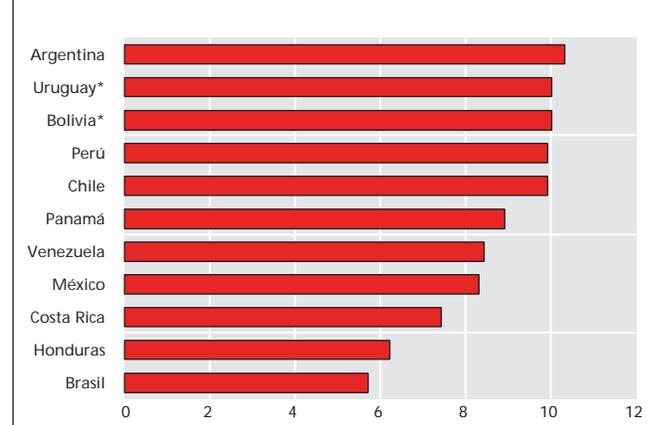


Fuente: Wolff y de Moura Castro (1998).

heterogéneo en materia de situación educativa de los grupos de edad entre países, entre regiones y dentro de cada uno de esos mismos grupos. Considérese el caso de los niños que tenían 8 años de edad hacia 1993 o 1994 (y que por lo tanto son parte de nuestro grupo de 10 años hacia 1995 y 1996). Según las encuestas de hogares para esos años, menos del 1% de esos niños en Chile, Panamá y Perú tenían pendiente aún completar el primer año de escuela, mientras que en el caso de Honduras 6% se encontraban en esa situación y en Brasil cerca del 20% no había completado por lo menos un año. Por consiguiente, para estos últimos países las tendencias demográficas serán solamente parte de la información que deberán tener en cuenta para responder a las demandas de educación.

Debido a los serios atrasos que muestra la educación secundaria en la mayoría de países de América Latina, en los próximos años debería observarse una marcada aceleración en la matrícula secundaria, a pesar de que las tendencias demográficas de muchos países son ya de desaceleración de los grupos de edad relevantes. El BID ha calculado que para responder a las demandas sociales y económicas futuras, las tasas de matrícula secundaria deberían elevarse 20% en el período 1995-2005⁴⁷. Esto implica un aumento muy importante, si se tiene en cuenta que las tasas de matrícula sólo se elevaron 4% en los diez años anteriores. El número de niños matriculados en secundaria tendría que pasar de 25 millones en 1995 a 36 millones en el 2005, un aumento del 44%, a pesar de que la población en las edades relevantes (teniendo en cuenta

Gráfico 2.39 Años promedio de educación de la población adulta



* Datos urbanos.

Fuente: Behrman, et al. (1999a). Se refiere a la población mayor de 18 años.

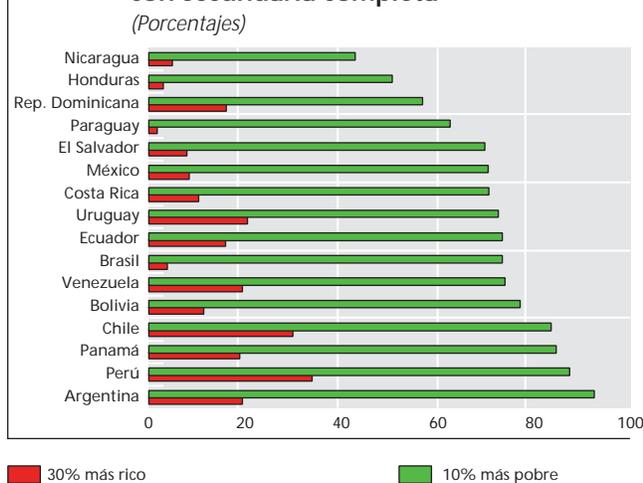
los años de secundaria de cada país) aumentará menos del 8% (de 46 millones a 48,5 millones). En algunos países como Brasil o Uruguay, es de esperarse que la población en edad de cursar secundaria incluso descienda (Gráfico 2.38).

Esta es una oportunidad demográfica que deberá aprovecharse para lograr metas ambiciosas de aumento de la educación, especialmente en secundaria. Pero a pesar de las buenas condiciones demográficas, se requerirá esfuerzos muy grandes para lograr que las tasas de matrícula secundaria se eleven del 55% en 1995 al 75% diez años más tarde. El BID ha calculado que el gasto total deberá aumentar de US\$11.600 a US\$16.200 millones y que el número de maestros tendrá que pasar de 1,8 millones a 2,6 millones lo que, teniendo en cuenta las necesidades de reemplazo del cuerpo docente exigirá entrenar a 1,7 millones de maestros en el curso de diez años. Y esto solamente en la secundaria.

Los segmentos más dinámicos de la demanda educativa podrían estar más allá de las edades escolares convencionales. Por la combinación de las tendencias demográficas y de las altas tasas de repetición y deserción características de América Latina, serán los mayores de 18 años quienes ejercerán una presión más inmediata sobre los sistemas educativos en muchos países. En América Latina, millones de jóvenes

⁴⁷ Véase Wolff y de Moura Castro (1998).

Gráfico 2.40 Ricos y pobres entre 20 y 25 años con secundaria completa



Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

se han visto forzados a incorporarse en forma prematura al mercado laboral sin haber completado siquiera un mínimo de educación básica. La educación promedio de los jóvenes de 18 años en toda América Latina es de solo unos ocho años y medio, y en países como Brasil y Honduras es apenas de unos seis años (Gráfico 2.39).

Las deficiencias de escolaridad son muy marcadas entre los grupos más pobres. Incluso en los países más exitosos en materia de cobertura de la secundaria, como son Chile y Perú, tan sólo tienen secundaria completa un 30% de los jóvenes entre 20 y 25 años que pertenecen al 30% más pobre de la población. En Honduras, Paraguay o Brasil, ni siquiera llegan al 5% los jóvenes pobres que cuentan con secundaria completa (véase el Gráfico 2.40). Y, de manera sorprendente, incluso entre los grupos de más altos ingresos hay serias deficiencias educativas en muchos países de la región. En México y en seis países de América Central y el Caribe, por lo menos el 30% de los jóvenes de 20 a 25 años del decil más rico de la población no cuenta con secundaria completa. Es posible que muchos de quienes sí tienen secundaria, y aun niveles mayores de educación, estén dispuestos aún a conseguir mayor formación para mejorar sus posibilidades laborales.

Por todas estas razones, el mercado educativo de los jóvenes y adultos será extremadamente dinámico, como de hecho ya lo es en muchos países. Las líneas divisorias que tradicionalmente se han trazado en América Latina entre educación (para jóve-

nes) y capacitación (para adultos) no serán muy adecuadas para abordar los desafíos de estos grupos. Y, nuevamente, todas éstas son apenas historias agregadas, basadas en datos nacionales. La heterogeneidad es infinitamente mayor dentro de cada país.

Los desafíos

En estas condiciones, los retos que le impone el cambio demográfico a los sistemas educativos de América Latina son básicamente tres:

Flexibilidad para responder a las cambiantes demandas. Se requerirá flexibilidad en materia fiscal para disponer y asignar los recursos a los lugares, niveles y tipos de educación donde se necesitan en cada momento. Será necesario movilizar recursos humanos, materiales educativos y cientos de otros insumos en condiciones que estarán cambiando continuamente. Será preciso adaptar continuamente los programas educativos, especial aunque no exclusivamente los de los adultos para responder a condiciones inmediatas difíciles de prever o de planificar, ya que dependerán, no sólo de factores ya conocidas como son la demografía y el pasado educativo de esas personas, sino además de las condiciones del mercado laboral, las necesidades de los sectores productivos y la evolución de la tecnología y las expectativas.

Diversidad para responder a la heterogeneidad de la demanda. Esto será especialmente cierto para la educación básica dirigida a jóvenes y adultos que se han atrasado o han abandonado el sistema. Para estos grupos no resulta eficiente ni viable replicar los patrones tradicionales de la educación dirigida a los grupos convencionales de edad (que, paradójicamente en América Latina, muchas veces son minoritarios, sobre todo entre los pobres).

Eficiencia para lograr un mejor uso de los recursos públicos y privados, que actualmente se desperdician por efecto de la repetición y la deserción. Mencionar este reto puede parecer un lugar común, de tanto que se ha repetido en las evaluaciones sobre el sector educativo. Pero su importancia es crucial, como permite ilustrarlo un cálculo de su impacto fiscal para el caso de Brasil. La ineficiencia por repetición y deserción implica que los costos unitarios por estudiante son aproximadamente el doble de lo que serían sin estos problemas. Puesto que estas fuentes de ineficiencia no se reducen de la noche a la mañana, es

ilustrativo entender su impacto a través del tiempo: se podría atender el 47% de la expansión de la demanda en la educación media de Brasil con los recursos que se economizarían por una disminución de la repetición en la educación primaria del 1% por año en cada grado⁴⁸.

Hacia un nuevo paradigma de organización

La forma centralizada como se encuentra organizado el sistema educativo en la mayoría de países de la región no facilitará responder a estos retos. La centralización pudo haber sido efectiva durante las fases de ampliación acelerada y masificación de la educación, pero difícilmente servirá para responder a los retos de flexibilidad, diversificación y eficiencia que le impone a América Latina la actual mezcla de condiciones educativas y demográficas, cambios tecnológicos y tendencias de globalización. Los retos educativos son sólo el resultado de factores demográficos, pero estos factores no deben ser ignorados.

La flexibilidad requiere una mayor cercanía entre las escuelas (u otros proveedores de los servicios educativos) y los estudiantes o los padres de familia, que demandan la educación. En la mayoría de los sistemas centralizados actuales, los planteles educativos no pueden responder ágilmente a la demanda porque las más importantes decisiones sobre financiamiento, contratación laboral, adquisición de insumos y mantenimiento de las escuelas se toman en el Ministerio o la Secretaría de Educación y otros organismos centrales a los cuales en algunos países se asignan estas tareas. Es difícil que una entidad central —y peor aun varias— puedan responder a la diversidad de condiciones locales para resolver el reto de la flexibilidad. Este sistema de decisiones conduce además a sistemas centralizados de negociación laboral con los maestros y otros grupos de trabajadores del sector, lo cual reduce también la flexibilidad. Puesto que los sistemas centralizados no asignan las decisiones cruciales a las escuelas, a los directores o a los maestros, desperdician la información y el potencial de respuesta que pueden tener quienes están más cerca a los usuarios.

Varios países han optado por descentralizar las decisiones, asignándolas a los gobiernos de los departamentos o los municipios, lo que en gran medida ha terminado por replicar las dificultades de la orga-

nización centralizada pero a un nivel menor, donde la capacidad administrativa es a menudo más limitada. Este tipo de descentralización ha creado dificultades mayores de coordinación, al involucrar a varios niveles de gobierno, especialmente cuando diferentes tipos de educación (como en Brasil o Colombia) se asignan a niveles diferentes de gobierno. Los problemas se complican aún más cuando, como resultado de una descentralización fragmentada de los recursos fiscales, la educación se financia con partidas que provienen de fuentes diferentes. En estas condiciones, buena parte de los esfuerzos de los administradores locales deben dirigirse a allegar esos fondos y responder por ellos a unidades diferentes de control e influencia. No es una sorpresa que estas prácticas de descentralización se conviertan en espacio de acción para los políticos, alejando aún más los esfuerzos de los planteles y el personal educativo de las tareas de la educación y de sus usuarios directos.

Por estas razones, tanto la centralización como estas opciones de descentralización hacen difícil enfrentar el reto de la eficiencia. Los directores de escuela o los maestros no responden a incentivos que conducen a la eficiencia por el mejor uso de los recursos, sino a incentivos para maximizar los recursos a su disposición y su capacidad de influencia para obtenerlos.

Por consiguiente, al menos para responder a los retos de la flexibilidad y la eficiencia se requiere un nuevo paradigma de organización de los sistemas educativos. Ese nuevo paradigma debe basarse en tres principios: fortalecer al usuario, dar autonomía al proveedor y redefinir la función del gobierno.

Fortalecer al usuario. El usuario puede tener mayor poder si cuenta con información, voz y posibilidad de escoger. La diseminación pública de las evaluaciones a los planteles y de los resultados de exámenes nacionales estandarizados permite a los padres de familia y los maestros ejercer presión para mejorar la calidad de la educación. Si además los usuarios son tenidos en cuenta (con voz y voto) en la selección de los directores y otras grandes decisiones de orientación de las escuelas, pueden contribuir a que los planteles respondan a sus necesidades. Idealmente, los

⁴⁸ Véase Rodríguez y Herrán (1999).

padres de familia deben tener además la posibilidad de escoger la escuela o el tipo de educación para sus hijos, pues eso les brinda la oportunidad de “votar con los pies” si encuentran mejores opciones.

Dar autonomía al proveedor. Es más factible que las escuelas puedan responder a las necesidades de sus estudiantes en forma más eficiente y con educación de más calidad, si tienen la opción de tomar las decisiones operativas básicas, en particular la asignación de los recursos presupuestarios entre los rubros de personal, mantenimiento, entrenamiento; la posibilidad de escoger, evaluar y promover a los maestros; y la opción de innovar en sus prácticas pedagógicas.

Redefinir el papel del gobierno. El control burocrático no debe ser la tarea central del gobierno, como ocurre en la actualidad. Es necesario que el gobierno continúe financiando la educación básica, pero ello debe hacerse mediante un sistema que reduzca la carga burocrática del gobierno y que genere los incentivos adecuados para que los proveedores puedan expandir y mejorar sus servicios. Un sistema que facilita estos objetivos consiste en asignar los recursos a las escuelas de acuerdo con lo producido, es decir según el número de niños matriculados y sus logros educativos, y no de acuerdo con los gastos en que incurren las escuelas por las diversas categorías de gasto, como se hace en la actualidad. Aliviado de las tareas del control burocrático, el gobierno debe reorientar sus esfuerzos a generar la información que requieren los usuarios, los planteles y los maestros para tomar sus decisiones: exámenes estandarizados, evaluaciones de desempeño de escuelas y maestros, análisis de prácticas educativas, opciones de enseñanza y organización para las escuelas, etc. El gobierno debe además fijar los estándares de calidad para determinar qué planteles pueden operar y en qué condiciones pueden recibir el financiamiento del gobierno.

Este nuevo paradigma de organización educativa es sin duda ambicioso y puede no ajustarse a las realidades de todos los países. Sin embargo, provee un marco de referencia útil para el diseño de otros esquemas. Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que los distintos elementos de un sistema organizativo deben ser coherentes. De poco sirve fortalecer al usuario si las escuelas no tienen ninguna capacidad de decisión, y nada se gana con dar autonomía a las escuelas si los usuarios no pueden expresar sus demandas o el gobierno no puede exigir estándares de calidad a

las escuelas y darles la información y el apoyo para que los cumplan.

Debido a esta necesidad de coherencia, las reformas graduales, que introducen sólo algunos de estos elementos, están llamadas al fracaso en la mayoría de las ocasiones. Puesto que una reforma radical puede ser temeraria, cuando no imposible, una opción aconsejable es introducir una reforma completa en su concepción pero limitada en su cobertura. Puede establecerse, por ejemplo, sólo para algunas regiones o planteles donde existe el interés y la convicción de que la nueva organización es viable, o pueden apoyarse iniciativas privadas que hayan surgido inicialmente sin apoyo estatal. La experiencia de Educo en El Salvador y las escuelas de Fe y Alegría en muchos países de la región son buenos ejemplos de esta opción.

Nuevas posibilidades educativas

La escuela tradicional, dividida por grados, cada uno con sus maestros por áreas y sus planes de estudio uniformes es, aproximadamente, el patrón convencional de educación básica en América Latina. Sin duda, este patrón continuará existiendo para muchos niños pero posiblemente no será el más adecuado para el joven latinoamericano típico, cuyos estudios fueron interrumpidos varias veces antes de abandonar la escuela ante la necesidad de trabajar o la imposibilidad de continuar costeándoselos.

Para la gran masa de jóvenes con rezagos educativos importantes para su edad, se requieren nuevos medios de enseñanza. La oportunidad demográfica quedará desaprovechada si no se desarrollan rápidamente nuevas opciones que permitan mejorar las posibilidades laborales de este grupo de población, que es el más numeroso de América Latina.

La educación por televisión constituye el principal ejemplo de un innovador medio cuyas posibilidades aún no se han explotado plenamente en la región. Aunque muchos países de América Latina han acudido a la televisión como medio educativo, los ejemplos más destacados se encuentran en México y Brasil. No es una coincidencia que sean países grandes, ya que el desarrollo de programas educativos para televisión requiere de grandes inversiones, que no están al alcance de los países más pequeños. Los programas de televisión del Telecurso 2000, de Brasil (que

consta de 1.200 sesiones de 15 minutos) pueden haber implicado una inversión del orden de los US\$30 millones.

El programa mexicano Telesecundaria y el Telecurso brasileño cuentan con más de 30 y 15 años de existencia, respectivamente, y tienen en común el ser básicamente cursos de secundaria, que conducen a la obtención de un título tradicional y que suponen la asistencia de los estudiantes a un aula con la participación de un profesor. El programa mexicano es una iniciativa pública, financiado con recursos del presupuesto, en tanto que el Telecurso brasileño es una iniciativa de una fundación privada, financiada por una empresa privada de televisión.

Telesecundaria se ofrece mayoritariamente a escuelas rurales creadas exclusivamente para ese propósito por demanda de las comunidades locales, con profesores que no están en la carrera docente. Puesto que sólo requieren de un profesor por salón, estas escuelas operan en forma muy eficiente, con niveles de calidad que básicamente vienen dados por los programas de televisión y los libros de texto acompañantes. De esta manera, Telesecundaria permite la masificación sin sacrificar la calidad y sin muchas de las rigideces del sistema tradicional.

En contraste con la Telesecundaria, el Telecurso brasileño está dirigido a jóvenes adultos que han abandonado el sistema educativo. Inicialmente, se desarrolló como un programa de cursos preparatorios para los exámenes de primaria y secundaria, apoyado también por actividades presenciales con maestro en instituciones supervisadas por la misma fundación creadora del programa. El éxito de este programa llevó a una importante agremiación industrial a financiar una nueva versión del programa —Telecurso 2000—, que está dirigida a trabajadores jóvenes que buscan completar sus estudios de secundaria. Los programas utilizan un formato de presentación vivencial, con situaciones de la vida diaria de los adultos, en lugar del formato tradicional del maestro en el salón de clase. Sin embargo, el programa se apoya también en actividades presenciales, en este caso en “telesalas” que han sido montadas por las empresas y diversas entidades para ofrecerle este servicio a sus trabajadores y afiliados. Se estima que 200.000 estudiantes asisten regularmente a este tipo de clases. A juzgar por el número de textos acompañantes vendidos o distribuidos entre 1995 y 1999, los Telecursos han llegado a 5,2 millones

de personas, aunque el número de aquéllos que ven los programas puede ser aun mayor.

Recientemente han surgido nuevas modalidades de este tipo de programas, con componentes de entrenamiento para ciertos grupos de trabajadores, y nuevas formas de aprovechar esos mismos cursos, incluso en las escuelas tradicionales, con maestros tradicionales. El uso de la televisión como medio educativo es, por supuesto, sólo una modalidad del conjunto más general de actividades de educación a distancia, que cuentan con una vieja tradición y numerosos éxitos en muchos países de la región. Para muchos países los programas de radio continúan siendo una alternativa viable.

Cómo ponerse al día en capacitación

Los gobiernos latinoamericanos fueron pioneros en el mundo en desarrollo en la creación de diversas modalidades de capacitación y entrenamiento para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. El patrón que se adoptó en la mayoría de los países de la región desde la década de los cuarenta se basó en dos componentes. Por un lado, los estudios técnicos de secundaria, ofrecidos usual, aunque no exclusivamente por planteles públicos financiados por el presupuesto de educación y, por otro, los centros de entrenamiento operados por una entidad pública de carácter monopólico financiada con un impuesto a la nómina (típicamente del 1% de los salarios), y bajo la responsabilidad de los ministerios de trabajo. Estas entidades fueron inicialmente concebidas como servicios de aprendizaje para la ejecución de tareas manuales y oficios específicos.

Aunque estas modalidades de capacitación y entrenamiento probaron ser exitosas durante sus primeras décadas, han experimentado serios problemas desde fines de los años setenta, esencialmente porque han carecido de los resortes de adaptación a las necesidades de los usuarios y porque su eficiencia ha sido erosionada por los problemas típicos de la centralización y la ausencia de incentivos económicos adecuados. En el caso de la educación técnica, los programas se volvieron obsoletos, cuando no incoherentes, al convertirse en una mezcla de educación secundaria académica, entrenamiento técnico y capacitación para el trabajo. En el caso de los servicios de aprendizaje, las entidades centralizadas continuaron ofreciendo

programas adecuados para los oficios más estandarizados y menos dinámicos tecnológicamente, pero no pudieron responder al acelerado cambio tecnológico de muchas industrias, ni pudieron evitar que sus crecientes presupuestos resultaran devorados por la ineficiencia y el exceso de personal.

En síntesis, las modalidades de capacitación y entrenamiento tradicionales de América Latina se han quedado cortas frente a los retos de la flexibilidad, la diversidad y la eficiencia. Los programas exitosos de capacitación en los últimos años han sido los que han logrado resolver estos retos mediante sistemas de organización que fortalecen al usuario —en este caso las empresas—, le dan autonomía e incentivos adecuados a los proveedores de la capacitación, y le asignan al Estado las tareas de estimular la competencia, proveer información, pagar por los servicios prestados y fijar altos estándares de calidad.

Dos ejemplos de las nuevas modalidades de organización en esta área son el Proyecto Chile Joven, creado en 1992 y el Proyecto Joven de Argentina, iniciado en 1996. Estos proyectos tienen como población objetivo a los jóvenes desempleados que carecen de formación adecuada para el trabajo. Los dos elementos fundamentales de estos proyectos son la contratación sobre bases puramente competitivas de los proveedores de los servicios de capacitación, por parte del gobierno (a través del ministerio de trabajo), y la condición de que los proveedores garanticen que los jóvenes que capaciten sean vinculados como aprendices temporales o contratados por las empresas. Aunque las empresas no forman parte directamente de esta modalidad de organización, sus demandas están implícitamente reconocidas, pues los proveedores deben monitorear muy de cerca el mercado e incluso acordar previamente con las empresas que sus estudiantes serán contratados.

Estos proyectos no reemplazan a las entidades centralizadas de capacitación, pero al menos reducen su poder monopólico. Varios países están empezando a experimentar con otras variantes de organización para que dichas entidades tengan mejores incentivos de operación. Una variante consiste en permitir que las empresas contraten sus propios servicios de capacitación o creen centros gremiales de capacitación con cargo a los impuestos a la nómina originalmente destinados a la entidad centralizada. La dificultad de esta variante consiste en asegurar la cali-

dad de los servicios, lo que a menudo ha llevado a que se requiera la autorización previa de la entidad centralizada de aprendizaje. Por supuesto, se trata de una solución muy imperfecta, que neutraliza el incentivo que se busca introducir. En algunos países, esto ha generado una discusión pública sobre la conveniencia misma de los impuestos a la nómina como mecanismo de financiamiento de la capacitación. Puesto que se trata de un impuesto, es difícil utilizarlo a su vez como una señal de mercado. Y puesto que la capacitación es fuente de generación de beneficios que son apropiables, bien por la empresa, bien por el trabajador, es lícito poner en cuestión si la forma adecuada de financiamiento es un impuesto. El argumento de que la capacitación genera externalidades no es necesariamente una justificación para financiarla con un impuesto. Es muy posible que otras actividades públicas y otras modalidades de educación generen externalidades mucho mayores y por consiguiente deban recibir prioridad en la asignación de los recursos públicos. Por otro lado, el tipo de externalidades que posiblemente es más importante en la capacitación es aquél en el que los beneficios son apropiables por el conjunto de empresas de una rama industrial, pero no por una empresa individual, debido a la movilidad de los trabajadores. Este caso no justifica un impuesto general, sino una contribución de las empresas del sector, operando en forma asociativa (lo cual puede o no requerir de la intervención del Estado). Finalmente, como se ha debatido públicamente en algunos países, está el problema de que los impuestos a la nómina son por su misma naturaleza contrarios a la generación de empleo formal y tienden a discriminar justamente contra los trabajadores que cuentan con menor formación, cuyos servicios son más fácilmente reemplazables o pueden ser sub-contratados a través de empresas informales. Puesto que la capacitación laboral es una gran prioridad en el actual contexto demográfico de América Latina, es de esperarse que estos debates continúen en la región y que surjan nuevas modalidades de organización y financiamiento para este tipo de educación.

Educación universitaria

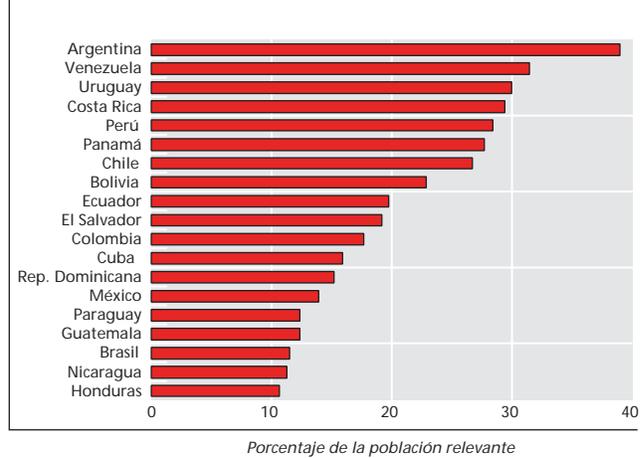
El sistema universitario de América Latina es una demostración palpable de flexibilidad, adaptación y eficiencia desde el punto de vista de los proveedores privados, pero con serias deficiencias desde el punto de vista social, por falta de definición y adaptación del papel del Estado.

La matrícula universitaria de la región fue recientemente estimada en 7,4 millones de estudiantes, que como proporción de una población potencial (por edad) de 42,5 millones, equivale al 20,7%. Esta tasa es muy superior al 15% considerado internacionalmente como el umbral a partir del cual se considera que la educación superior se encuentra masificada. Los países más avanzados en extensión de la educación superior son Argentina, Venezuela, Costa Rica, Perú, Panamá y Chile. Incluso países relativamente pobres como Guatemala o Paraguay tienen tasas de matrícula no muy distantes de 15% (véase el Gráfico 2.41).

Según el más completo registro efectuado hasta el momento, la región cuenta con más de 5.000 entidades de educación superior, divididas aproximadamente por igual entre públicas y privadas, y de las cuales unas 300 son universidades públicas (con 3,5 millones de estudiantes, es decir cerca de la mitad de toda la población estudiantil superior de la región) y 500 aproximadamente son universidades privadas (que prestan servicios a 1,5 millones de estudiantes aproximadamente)⁴⁹. El resto son institutos tecnológicos, centros de capacitación y otras modalidades de educación. Dentro de esta multitud de entidades se encuentran desde centros de excelencia académica internacional hasta pequeñas organizaciones de calidad y origen cuestionables. Se estima que la demanda de cupos universitarios está creciendo en la región a una tasa de más del 3% anual, que implicará duplicar su tamaño en las próximas dos décadas. A la presión demográfica originada en el crecimiento de los grupos de población en edad universitaria se sumará el efecto de la creciente escolaridad secundaria.

La diversidad y cobertura de la educación superior en América Latina ha sido una respuesta dinámica, pero no totalmente satisfactoria, a las demandas privadas y públicas de educación y formación. A pesar del tamaño de la matrícula y a pesar de que los gastos públicos en educación superior en muchos países se encuentran por encima de los patrones mun-

Gráfico 2.41 Tasa de matriculados en educación superior



Fuente: SDS/BID (1997).

diales⁵⁰, América Latina presenta la mayor escasez relativa de personal con altos niveles de calificación en el mundo. Así lo reflejan las brechas salariales entre ocupaciones administrativas y manuales, que son las mayores del mundo y las cuales han aumentado desde que se iniciaron los procesos de apertura económica de la región⁵¹. Naturalmente, éste es sólo un indicio del desempeño de la educación superior, que no refleja los logros o deficiencias en otros objetivos que debe cumplir la educación superior, como son la investigación teórica, el desarrollo tecnológico, la formación de líderes o la creación de mentalidades críticas, creativas y tolerantes.

Un diagnóstico de la educación universitaria de América Latina excede las limitaciones de este Informe. Sin embargo, puede afirmarse que las deficiencias más notables del sistema surgen de la falta de incentivos adecuados para el funcionamiento de las universidades públicas y de la ineficacia del gobierno para crear un marco favorable a la competencia y para proveer información y promover estándares de calidad para las entidades privadas. Estas deficiencias no son fáciles de subsanar, pues distintos tipos de educación superior requieren diferentes incentivos y diferentes mecanismos de competencia, información y control.

⁴⁹ Véase SDS/BID (1997).

⁵⁰ Véase BID (1996), Parte 3, y BID (1998-99), Capítulo 5.

⁵¹ Véase BID (1998-99), Capítulo 2.

En la educación para el *liderazgo académico*, que forma a las élites intelectuales (no necesariamente económicas), donde la investigación básica y aplicada de calidad internacional juega un papel central, los incentivos básicos no los puede proveer el mercado, ni el control puede ser ejercido en forma directa por el Estado. Estas condiciones, reconocidas desde siempre en la región, han llevado a un esquema de organización de las universidades públicas en el cual el financiamiento proviene casi en su totalidad del presupuesto público (en ocasiones garantizado incluso por mandato constitucional) y las universidades gozan de una gran autonomía para utilizarlo. En ausencia de incentivos y controles, muchas de estas universidades se han convertido en serios lastres presupuestales con poca efectividad no sólo para formar élites académicas, sino incluso para prestar servicios educativos profesionales o técnicos de menor nivel.

Los incentivos para la actividad académica pueden ser introducidos a través de mecanismos de competencia por fondos públicos para el financiamiento de la investigación, por métodos de remuneración docente basados en el desempeño académico y en la producción de resultados de investigación de estándares internacionales, debidamente reconocidos (a través de publicaciones u otros medios). Puesto que la formación académica de élite es fuente de importantes beneficios futuros para los estudiantes, no hay razón alguna que justifique que la totalidad de los costos deben ser cubiertos por el Estado. De hecho, en muchos países este tipo de formación es impartida actualmente por universidades privadas que cubren con matrículas una porción muy importante de los costos. El acceso a este tipo de educación puede garantizarse con sistemas de crédito y con becas de mérito para estimular el desempeño académico (que es el objetivo central). En varios países de la región están operando con éxito sistemas de crédito universitario. Un caso ejemplar es el Icetex, de Colombia, que desde 1952 ha financiado la matrícula y, opcionalmente, los gastos de sostenimiento, de más de 400.000 estudiantes de todos los estratos sociales en universidades públicas y privadas.

Por definición, la educación para el liderazgo académico no es masificable, y por consiguiente sus reglas de funcionamiento no deben ser extendidas en forma mecánica a otras modalidades de educación. En los programas de *formación profesional* el objetivo es

preparar para actividades laborales complejas que requieren una educación formal avanzada y donde, por consiguiente, el mercado puede jugar un papel mucho más importante. Justamente por eso, este tipo de educación ha sido el terreno donde se han movido con mayor éxito numerosas universidades privadas de toda la región, aunque también ha sido el espacio de acción de entidades que ofrecen servicios de poca calidad. El mercado puede proveer las señales para esta educación a través de mecanismos de reputación (como ha ocurrido con las universidades públicas y privadas exitosas) o mediante sistemas de acreditación de los programas por parte de las organizaciones profesionales o empresariales o por parte de otras universidades (nacionales o extranjeras, públicas o privadas) de reconocido prestigio. Estos mecanismos indirectos de mercado pueden ser alentados por el Estado, pero no requieren propiamente de su intervención (a menos que sea una entidad pública la que goce de la reputación de mercado). Sin embargo, el Estado debe apoyar este tipo de educación estableciendo o regulando los sistemas de crédito y creando mecanismos adicionales de competencia (por ejemplo, por fondos públicos para el desarrollo de proyectos de investigación aplicada o para el establecimiento de nuevos programas en aquellas áreas con deficiencias demostradas).

En los países más pequeños de la región, estos mecanismos indirectos de mercado pueden ser difíciles de desarrollar por razones de escala y por conflictos de intereses de las empresas o individuos que estarían involucrados. Este es un espacio en que la integración con otros países de la región puede resultar útil. Además, el Estado debe establecer un marco regulatorio que contribuya a subsanar las deficiencias de calidad que han padecido diversos segmentos de la educación universitaria privada. En consulta con el sector privado, el Estado debe fijar altos estándares de calidad y disponer de la autoridad para hacerlos efectivos. El Estado debe además contribuir con información que facilite el control público sobre las universidades.

Algunas universidades públicas de la región, y numerosos centros privados ofrecen servicios de *entrenamiento y desarrollo* técnico, que se sobreponen en alguna medida con los servicios de aprendizaje discutidos en una sección anterior. Esta competencia es saludable, siempre y cuando esté basada en los

incentivos correctos que promuevan la cercanía al mercado y el uso eficiente de los recursos públicos (si los hay, ya que este es un tema en discusión, como vimos anteriormente). Además la competencia es saludable porque el entrenamiento técnico es una labor complementaria con actividades de desarrollo tecnológico, para las cuales pueden tener ventaja comparativa las universidades frente a los centros de capacitación. Esta complementariedad puede acercar las universidades a las empresas, lo cual no solamente contribuye a fortalecer las fuentes de ingresos, sino que introduce incentivos adicionales de mercado que ayudan a orientar las actividades hacia las necesidades de los usuarios e inducen eficiencia.

Las políticas de atención de la salud y el cambio demográfico

La transición demográfica que está atravesando América Latina es más rápida que la que atravesaron los países desarrollados. Lo mismo ocurre en el caso de la transición epidemiológica, que crea serios desafíos para las políticas públicas en materia de salud. Algunos países de la región están recién iniciando ambas transiciones. Otros, en cambio, están bastante avanzados y ya han comenzado a experimentar los cambios estructurales que los nuevos perfiles de edad y salud imponen sobre la demanda de servicios de salud. No obstante, aún se observan las causas de morbilidad y mortalidad que caracterizan a las sociedades menos desarrolladas.

Los cambios demográficos afectan las necesidades de servicios de salud. Existe una mayor probabilidad de que los recién nacidos, los niños pequeños y las personas de edad avanzada requieran más servicios que los adultos jóvenes y de edad mediana. El perfil de edades de América Latina muestra una tendencia al envejecimiento, lo que significa que por un tiempo limitado la región se beneficiará de la existencia de crecientes cohortes en las edades más productivas, con menores demandas de atención y un mayor potencial de contribución. Sin embargo, la oportunidad se presenta sólo una vez. Como la carga financiera de la atención de la salud recae sobre la población en edad de trabajar, a medida que el coeficiente de dependencia comience a incrementarse, los sistemas de salud enfrentarán crecientes presiones,

derivadas de la menor base tributaria y de la mayor demanda de servicios.

El aspecto positivo es que el futuro crecimiento de los ingresos y los nuevos adelantos en la tecnología médica ayudarán a los países a avanzar en la transición epidemiológica, y esta transición representa un mejoramiento en la calidad general y la duración de la vida.

Una vida más larga y saludable también representará nuevos desafíos en materia de política pública y sistemas de salud. Las necesidades de las personas de edad avanzada constituirán una preocupación cada vez mayor para los gobiernos; los sistemas de salud deberán responder a las demandas de atención de enfermedades no transmisibles y degenerativas; la estructura familiar deberá adecuarse al nuevo perfil de edades, equilibrando las generaciones de mayor y menor edad.

En términos generales, las políticas públicas del futuro deberán abordar tres importantes desafíos: el aumento del costo, la mayor dependencia con respecto a los seguros, y la utilización de nuevos modelos de atención médica.

Aumento del costo. El tratamiento de las enfermedades no transmisibles, que deriva de las transiciones demográfica y epidemiológica, resultará cada vez más costoso. Los países que actualmente encuentran dificultades para destinar a la atención de la salud un 3% o un 5% del PIB deben considerar las implicaciones de gastar en servicios de salud más de un 8% o un 10% del PIB en el futuro. El inevitable incremento del gasto en salud deriva de tres tendencias positivas: los crecientes ingresos, los adelantos en la tecnología médica y la mayor esperanza de vida.

A medida que se elevan los ingresos, las personas gastan en atención de la salud una proporción cada vez mayor de esos ingresos. Ello explica, en parte, por qué los países de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá gastan en atención de salud una mayor proporción del PIB que los países en desarrollo, a pesar del hecho de que sus ingresos son superiores en términos absolutos. Los adelantos en la tecnología médica permiten tratar enfermedades que antes no se trataban, o hacerlo de otra manera. Estos adelantos tecnológicos son beneficiosos por las mayores oportunidades que generan de prolongar y mejorar la vida. Pero también tienen un precio.

Por último, la mayor esperanza de vida significa que las personas de edad avanzada representarán una proporción cada vez mayor de la población. Los datos de los países industrializados más ricos del mundo muestran que los gastos de atención de la salud de las personas de mayor edad, en términos per cápita, son aproximadamente tres veces más elevados que para el resto de la población, en gran parte por los tipos de enfermedades y los problemas de salud a los que están expuestas.

En América Latina, la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles, cuyo tratamiento resulta costoso (como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer) constituyen en gran medida la causa de la presión al alza que se proyecta en el costo de la atención de la salud. Sabiendo que el costo de la atención de la salud se elevará, los países de la región deberán anticiparse a estos cambios incrementando la eficiencia del gasto en atención de la salud.

Creciente dependencia con respecto a los seguros. En la mayor parte de los países de la región, los servicios públicos de salud son de tan baja calidad que han florecido los servicios privados de salud. El gasto en servicios privados de salud representa casi la mitad del gasto total en la región. Si bien gran parte de este gasto se incurre en visitas médicas y medicamentos, una creciente proporción corresponde a planes privados de seguro de salud.

A diferencia del tratamiento de infecciones relativamente simples o enfermedades gastrointestinales que predominaban en las primeras etapas de la transición epidemiológica, el tratamiento de las enfermedades no transmisibles que predominarán en el futuro es costoso, y en general su precio es demasiado elevado para la mayor parte de los individuos o las familias. Por lo tanto, la demanda de seguros efectivos de salud que provean acceso a servicios de calidad será cada vez mayor, no sólo como consecuencia de los mayores ingresos, sino también de los tipos de enfermedades por los que las personas desean asegurarse.

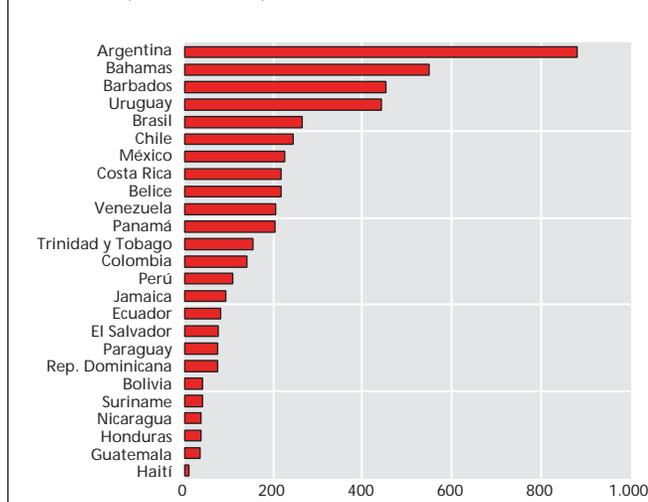
Sin embargo, los mercados de seguros privados están seriamente afectados por los problemas de selección adversa, riesgo moral y deficiente aplicación de los contratos. La ausencia de una efectiva regulación pública de los seguros de salud ha permitido a los aseguradores limitar la cobertura y buscar los clientes de

menor riesgo. De hecho, los gobiernos han ignorado en gran medida los mercados de seguro privado de salud, procurando en cambio proveer un tipo de “seguro” a la población, especialmente a los grupos de más bajos ingresos, mediante la provisión directa de tratamientos médicos de alto costo, a través de la construcción y el equipamiento de hospitales y clínicas. Desafortunadamente, en la mayor parte de los países ha resultado difícil proveer servicios hospitalarios eficientes. En muchos sistemas públicos de salud el ausentismo es elevado, con frecuencia desaparecen los medicamentos y los equipos, y el mal manejo es difundido. Además, existe la probabilidad de que el limitado número de instalaciones públicas que proveen servicios de alta calidad se dedique a tratar personas de ingresos más elevados, que encuentran formas de lograr acceso privilegiado, lo que fomenta la desigualdad.

Los países de la región deben encontrar formas de mejorar la provisión de un sistema efectivo de seguro. Al no utilizar sistemas públicos de seguro de salud, es preciso buscar modelos alternativos para abordar los problemas de mal manejo. Para los gobiernos que buscan alternativas a la provisión directa, un instrumento esencial de política es la creación de marcos regulatorios eficaces para los seguros de salud. Chile cuenta con la mayor experiencia en este sentido, habiendo creado una superintendencia para las empresas de seguro privado de salud, conocidas como ISAPRES, que atienden a alrededor del 30% de la población. La reciente reforma de la salud en Colombia se basa explícitamente en empresas de seguros múltiples (privadas y públicas), y en la actualidad el país está enfrentando el desafío de poner en práctica una regulación efectiva. En Brasil, donde alrededor de 44 millones de personas tienen seguros privados de salud —a pesar del acceso a la atención gratuita de salud, garantizado en la constitución— el gobierno ha aprobado recientemente nuevas disposiciones que regulan los planes de salud, y se halla en proceso de ponerlas en práctica.

Nuevos modelos de atención. Los sistemas de salud de América Latina han tendido a organizarse alrededor de un modelo clínico de tratamiento que se basa principalmente en hospitales y médicos que atienden privadamente. Dicha estructura puede resultar eficaz para tratar problemas agudos de salud, pero no constituye la mejor forma de organizar un sistema de

Gráfico 2.42 Gastos per cápita en salud
(US\$ corrientes)



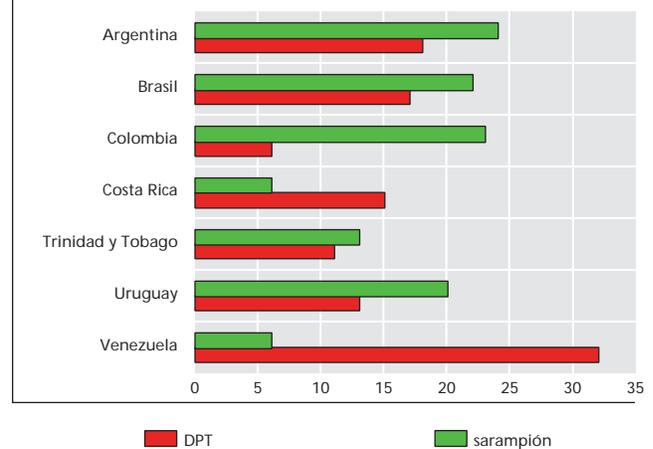
Fuente: Banco Mundial (1998).

salud que promueva la salud pública o que permita abordar la creciente importancia que están adquiriendo las enfermedades crónicas. A medida que la población envejece y necesita una mayor diversidad de servicios, pueden requerirse nuevos modelos de atención y nuevas formas de provisión. Por ejemplo, los problemas de la diabetes y la presión arterial requieren la modificación de los hábitos de alimentación y ejercicios, la detección individual de las personas en situación de riesgo, y tratamientos ambulatorios y de seguimiento de quienes desarrollan las enfermedades. Por su parte, la atención en centros especializados y la atención domiciliaria puede resultar más apropiada para los inválidos o las personas que padecen de enfermedades crónicas.

Los nuevos enfoques

El vigor institucional y el carácter de los sectores de salud pública varían significativamente en los distintos países de América Latina. No es una coincidencia que los países más avanzados en términos de su perfil de edades y de salud —como Argentina, Chile, Uruguay y Barbados— sean aquellos con mayores ingresos y niveles de instrucción. Dichos países también cuentan con sistemas de salud más efectivos y equitativos. También figuran entre los países que destinan un mayor porcentaje del gasto —del 8% al 10% del PIB— a los servicios de salud (Gráfico 2.42).

Gráfico 2.43 Niños menores de 12 años no vacunados
(Porcentajes)

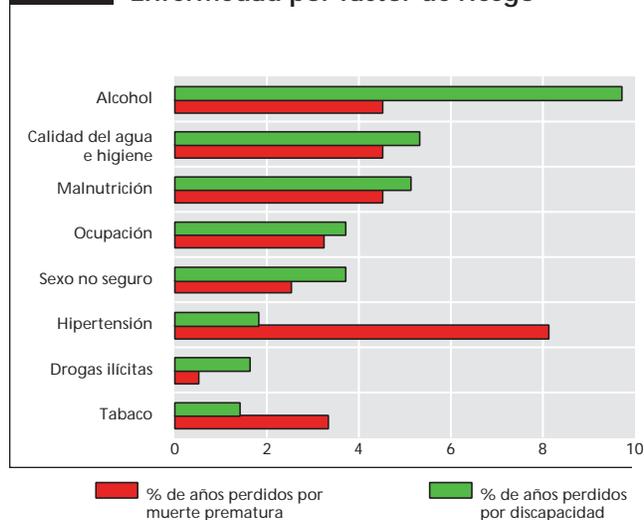


Fuente: Banco Mundial (1998).

En el otro extremo se encuentra la mayor parte de los países centroamericanos, Bolivia, Haití y Paraguay. A pesar de los adelantos registrados en los últimos años, estos países siguen mostrando tasas muy elevadas de fecundidad y de mortalidad infantil, que son hasta diez veces mayores que las que se observan en los países desarrollados. También muestran niveles relativamente bajos de ingresos y un menor nivel de instrucción. Sus sistemas de salud están altamente fragmentados, y en general se dividen en institutos de seguridad social que proveen generosos beneficios a una reducida proporción de la población, un sistema público centralizado que no logra alcanzar en forma eficaz a sus beneficiarios, y un sector privado buscado por los ricos y los pobres⁵². Tales sistemas de salud tienden a contar con financiamiento insuficiente y representan un gasto de menos de US\$100 per cápita.

En una situación intermedia se encuentran otros países, como Brasil, México, Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, que aún enfrentan una significativa carga de enfermedades infecciosas —particularmente entre los grupos de menores ingresos— y una creciente demanda de tratamiento de las enfermedades crónicas y degenerativas más características de los países desarrollados. En algunos casos los ingresos son relati-

⁵² Véase un análisis de los sistemas fragmentados de salud en BID (1996).

Gráfico 2.44 Enfermedad por factor de riesgo

Fuente: Murray y López (1996).

vamente elevados, pero su distribución es altamente desigual. El gasto en salud oscila entre US\$106 en el Perú y US\$223 en México. En general las instituciones del sistema de salud son adecuadas, pero se encuentran segmentadas. En todos los casos se ha debatido acaloradamente la introducción de reformas destinadas a descentralizar los servicios o reestructurar los incentivos del sistema de salud, que se han puesto en práctica en distinto grado. En tales países, la necesidad de reforma puede resultar más evidente por la doble presión creada por la transición epidemiológica.

Ante tal diversidad, no existe una recomendación simple que pueda aplicarse a todos los países. Sin embargo, también resulta obvio que todos los países necesitan prepararse para los inevitables desafíos que representan los cambios epidemiológicos y demográficos. Existen algunas enseñanzas que, si se aprovechan, pueden ayudar a cualquier país a enfrentar tales desafíos, aun cuando la respuesta se adecue a su entorno social, geográfico, económico e institucional. En primer lugar, los gobiernos deben llevar a cabo eficazmente las funciones esenciales de salud pública, incluso aquéllos más avanzados en la transición epidemiológica. En segundo lugar, los gobiernos deben mejorar la información mediante el apoyo y el otorgamiento de incentivos a la investigación sobre nuevas tecnologías. En tercer lugar, es preciso mejorar los marcos regulatorios. En cuarto lugar, es preciso movilizar recursos públicos y gastarlos

en forma más eficiente, y por último, deben modificarse los modelos de servicios de salud, adaptándolos a las nuevas demandas de los usuarios.

Provisión de servicios esenciales de salud pública.

Las actividades específicas de promoción de la salud variarán de acuerdo con el perfil epidemiológico y la capacidad institucional y financiera de cada país. Sin embargo, en toda la región es preciso acordar una alta prioridad a las intervenciones de salud pública.

En aquellos países que están menos avanzados en la transición epidemiológica, los esfuerzos por controlar vectores de enfermedades infecciosas como el mal de Chagas, la malaria o los parásitos gastrointestinales figuran entre las principales prioridades. En tales países, también revisten importancia la educación básica en materia de nutrición, la vigilancia prenatal y del crecimiento y el tratamiento de la tuberculosis. Incluso en los países más desarrollados de la región, aún existen grupos de población que no están cubiertos por la inmunización contra enfermedades contagiosas, como puede verse en el Gráfico 2.43.

En los países más avanzados en el perfil epidemiológico, puede ser preciso orientar las intervenciones de salud pública a una gama diferente de enfermedades. También es importante educar a la población acerca de los factores de riesgo que conducen a la diabetes o la presión arterial, e intensificar las campañas contra el cigarrillo y el consumo de alcohol. Por ejemplo, se ha estimado que en América Latina, el consumo de alcohol representa casi el 10% de la carga total de enfermedades y lesiones⁵³ (véase el Gráfico 2.44).

Estas actividades de promoción de la salud no requieren enormes cantidades de dinero. Sin embargo, su valor y su impacto raramente ocupan un lugar muy destacado en la mente de los políticos, los votantes y los burócratas. Por consiguiente, los gobiernos deben llevar a cabo un esfuerzo concertado por estructurar estas actividades de promoción de la salud pública en forma tal que cuenten con un respaldo adecuado y estén relativamente aisladas de otras demandas, ajustándose a la vez a las normas de responsabilización y eficiencia. Este desafío no es único de América Latina, pero en vista del inminente

⁵³ Véase Murray y López (1996).

cambio que se producirá en la incidencia de las enfermedades y los cambios en el perfil epidemiológico, reviste particular importancia para la región.

Estímulo de la investigación de nuevas tecnologías. Como se analizará en más detalle en el capítulo siguiente, la carga de enfermedades que enfrentan los países situados en los trópicos difiere en muchos aspectos de la que enfrentan los países de las zonas templadas. El funcionamiento del mercado estimula claramente la investigación de las enfermedades que afectan a las naciones más ricas, situadas en las regiones templadas. En consecuencia, los gobiernos de América Latina enfrentan el desafío de encontrar formas de promover la investigación de enfermedades específicas de la región. En el pasado se lograron importantes éxitos con los trabajos de Oswaldo Cruz, Carlos Chagas, Manuel Patarroyo, Arnoldo Gabaldón y Jacinto Convit.

Pero, la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y medicamentos son costosos y pueden exceder la capacidad financiera de la mayor parte de los gobiernos, de manera que es preciso hallar formas innovadoras de estimular la investigación de estas enfermedades. Por ejemplo, podrían promoverse coaliciones regionales para garantizar la demanda efectiva de determinados medicamentos por parte del sector público con el objeto de estimular las actividades privadas de investigación y desarrollo.

Fortalecimiento del marco regulatorio. Ningún sistema de salud pública de la región proporciona una atención efectiva y de calidad a todos los ciudadanos. Las personas obtienen servicios de atención de la salud de una diversidad de proveedores, aseguradores e instituciones. La mayor parte de los países de la región ha comenzado a reconocer este hecho, y están empezando a modificar el papel de los ministerios de salud pública, que de administradores de los servicios de salud están convirtiéndose en instituciones que *regulan* y *orientan* el sector de la salud. Esta no es una tarea fácil. El sector de la salud es notoriamente difícil de vigilar y regular, pero es preciso enfrentar el desafío. Dicho proceso requiere la formulación de lineamientos, protocolos y sistemas de acreditación, y normas para la divulgación de perfiles, enfermedades y tratamientos de los pacientes. Implica estimular la formación de asociaciones privadas que puedan diseñar medidas de calidad, difundir buenas prácticas y promover nuevas formas de organizar y administrar proveedores.

En la medida en que se utilicen organizaciones privadas o no gubernamentales, tendencia cada vez más creciente en países tan diversos como Estados Unidos y Colombia, la regulación requiere vigilar el cumplimiento de contratos entre proveedores y consumidores, ampliar y normalizar los tipos de información que se proporcionan a los consumidores, y asegurar la existencia de mecanismos para canalizar quejas y rectificaciones.

En la medida en que se utilicen proveedores públicos, la regulación requiere la aplicación de normas de ejecución igualmente estrictas, ya sea a través de contratos por resultados u otras técnicas para fomentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. En los países desarrollados se ha experimentado con la utilización de “mercados internos” (como en Suecia) y de sistemas de control del acceso (como en el Reino Unido). En América Latina, varios países están experimentando la conversión de hospitales en empresas y los contratos por resultados.

Mejoramiento de la eficiencia en la movilización de los recursos públicos. El volumen de los recursos que los países destinan a la salud varía en forma significativa, no sólo por sus diferentes niveles de ingresos, sino también por las diferencias en la proporción del ingreso nacional que se destina a la salud. En algunos casos, obviamente necesitan gastar más en salud (por ejemplo, Guatemala destina apenas un 2% del PIB, o sea US\$30 per cápita). En otros, los servicios de salud ya absorben una importante proporción del ingreso nacional (por ejemplo, Argentina dedica a estos servicios más de un 10% del PIB, o sea US\$877 per cápita). En cualquier caso, los recursos financieros deben movilizarse en forma eficiente, por su impacto macroeconómico, y deben gastarse eficientemente por las crecientes demandas que supone el tratamiento de las enfermedades de una población en proceso de envejecimiento.

La movilización eficiente de los recursos requiere aprovechar las enseñanzas de las finanzas públicas. Los servicios de salud pueden financiarse prácticamente a través de cualquier impuesto o estructura de tarifas, pero algunos de estos impuestos o estructuras tienen un impacto más desfavorable que otros sobre el empleo o los incentivos de los proveedores. En general, los países que se han abstenido de financiar los servicios de salud a través de impuestos a la nómina y se han inclinado por los impuestos al valor

agregado han logrado incrementar la equidad de sus sistemas de salud⁵⁴. Ante el proceso de envejecimiento de la población, algunos países podrían considerar la introducción de cuentas de ahorro médico, que facilitarían a la población en edad de trabajar ahorrar para atender el mayor costo de su atención cuando llegue a una edad avanzada. Existen distintas formas de lograr este objetivo, y es mucho lo que puede aprenderse de la experiencia de otras regiones⁵⁵. En cualquier caso, la elección dependerá del ritmo de la transición demográfica, el carácter del mercado laboral y la estructura de la economía de cada país.

La otra enseñanza es no destinar financiamiento a los proveedores sin que éstos sean responsables por el uso de esos recursos. El deficiente desempeño de muchas instituciones de seguridad social de la región, que gozan de un ingreso garantizado independiente del rendimiento de sus servicios, constituye una enseñanza que es preciso tener en cuenta⁵⁶.

Los modelos de servicios de salud deben cambiar y adaptarse. Los servicios de salud de América Latina se caracterizan por la diversidad de sus formas de organización, sus mecanismos de pagos y sus resultados. Sin embargo, en la mayor parte de los países las deficiencias en la provisión de servicios públicos han conducido a la existencia de sistemas segmentados, en los que abundan las ineficiencias y la fragmentación. La estructura de organización y las formas de asignar los recursos estimulan el incremento de los costos, obstaculizan los esfuerzos de los proveedores por mejorar la calidad, y se traducen en una cobertura inadecuada entre los diferentes grupos de ingresos y regiones. Las particulares características de cada país determinarán que el problema principal resida en el costo, la calidad o la cobertura de los sistemas de salud.

Los gobiernos de la región han procurado proveer servicios de salud similares a todos los grupos de población, independientemente de las diferencias geográficas, culturales o de edad. La descentralización (cuando cuenta con el respaldo de una adecuada regulación, investigación y promoción de la salud pública) constituye una forma en que los gobiernos estimulan el cambio en los servicios de salud y su adaptación a las necesidades de las distintas poblaciones locales. Otros enfoques, como la adquisición de servicios de diversos proveedores —públicos, privados y sin fines de lucro— también pueden estimular la innovación y la adaptación. De igual forma, los esfuer-

zos por subsidiar la demanda de servicios (por ejemplo, la adquisición de primas de seguro de salud para los pobres) en vez de subsidiar la oferta (como la contratación y el equipamiento de puestos públicos de salud) proporcionan importantes incentivos para que los proveedores busquen y escuchen las diversas necesidades de sus clientes.

En la medida en que estos tipos de reformas permitan a los proveedores considerar y responder de distintas maneras a las necesidades de salud, puede esperarse un tratamiento mejor y más eficiente de las enfermedades en el futuro. Ello podría involucrar el abandono del actual modelo centrado en la práctica clínica —caracterizado por la práctica independiente y las instalaciones hospitalarias— y la adopción de un modelo que incorpore nuevos tipos de profesionales de salud (como practicantes de enfermería y parteras capacitadas), nuevas instalaciones de salud (como la atención en centros especializados) y nuevas formas de organización (como las organizaciones de servicios integrados).

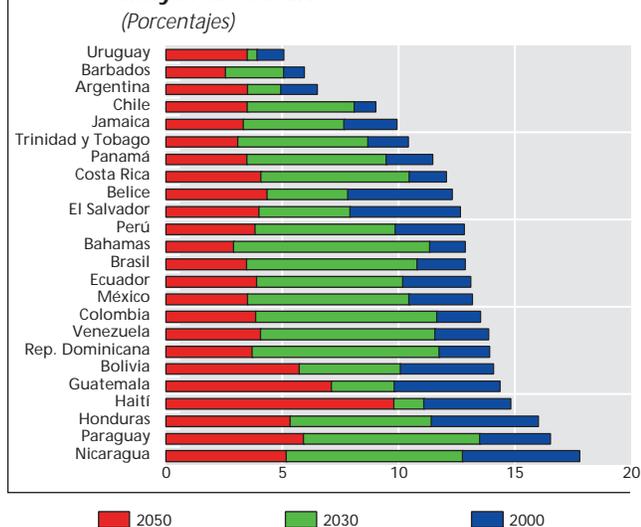
En resumen, la región no puede detenerse en el mejoramiento de la salud. A pesar de las diferencias en los niveles de ingreso, el desarrollo institucional y la carga de enfermedades, todos los países deben procurar mejorar la provisión de servicios públicos de salud, realizar más investigaciones sobre el tratamiento de las enfermedades locales, mejorar la regulación de los servicios de salud, la eficiencia movilización y utilización de recursos financieros, y modificar el modelo de práctica médica. En algunos casos, la meta será incrementar la eficiencia y el volumen del gasto, y en otros, lograr que el flujo de recursos financieros sea más eficiente, liberando recursos para la satisfacción de nuevas demandas. Las transiciones demográfica y epidemiológica son tendencias positivas, que representan una mayor longevidad y una mejor calidad de vida, pero también crean desafíos que es preferible prevenir que curar.

⁵⁴ Para un análisis de las implicaciones de los distintos regímenes tributarios y políticas distributivas sobre la equidad véase BID (1998-99), capítulo 8.

⁵⁵ Véase Prescott y Nichols (1998).

⁵⁶ En Santana (1998) pueden verse datos sobre las ineficiencias halladas en el Instituto Dominicano de Seguro de Salud.

Gráfico 2.45 Población en edad de trabajar por persona mayor de 60 años



Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

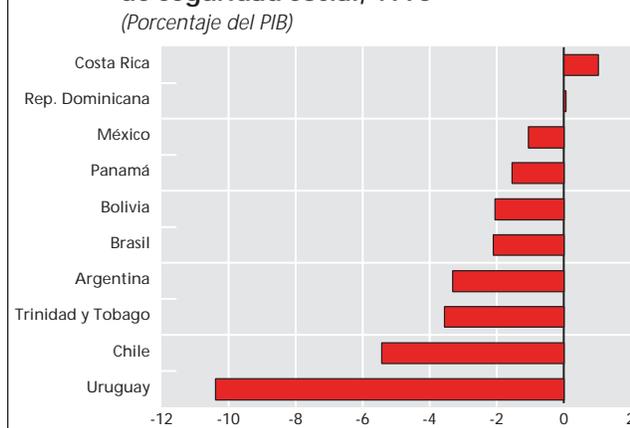
Un futuro inquietante: sistemas de pensiones en América Latina

La fuerza del cambio demográfico debería ser motivación suficiente para que los responsables de política tomaran en consideración el largo plazo. Las poblaciones latinoamericanas aunque aún de edad joven, están envejeciendo rápidamente. La creciente esperanza de vida y el descenso de la fertilidad con el tiempo darán lugar a una población compuesta de un número relativamente menor de gente joven y un número muy grande de personas de edad madura en relación a la población de individuos en edad laboral (15-64). Las autoridades responsables de política en Estados Unidos y Europa se encuentran en la actualidad enfrentando este problema.

La transición demográfica será la fuerza que generará el envejecimiento de América Latina. En primer lugar, las grandes poblaciones en edad laboral de muchos países van a envejecer y conformarán la parte prominente de la población de edad avanzada. En segundo lugar, la reducción de las tasas de mortalidad entre la población madura aumentará sus años de retiro. En tercer lugar, la baja de la fertilidad está contribuyendo o pronto va a contribuir a reducir la población de niños en numerosos países, resultando en un número menor de individuos de edad laboral productiva en el futuro.

Como resultado de estos cambios, habrá una reducción muy fuerte en la relación entre personas en edades productivas y aquellos en edad de jubilación. Actualmente, por cada persona mayor de 60 años (que es aproximadamente la edad promedio de retiro en los sistemas pensionales actuales) hay en promedio unas diez personas en edad laboral en América Latina. En treinta años esa relación habrá descendido a menos de ocho, y hacia el año 2050 estará entre cuatro y cinco (véase el Gráfico 2.45). Uruguay, Barbados y Argentina ya están enfrentando esta realidad. En estos tres países la relación entre trabajadores mayores de 60 años y trabajadores productivos de edades menores es de aproximadamente 6 a 1. En el curso de las próximas décadas, prácticamente todos los países de América Latina tendrán esta situación: en el año 2050, solamente Guatemala y Haití tendrán una relación mayor de 6. Por consiguiente, los sistemas de seguridad social podrán convertirse rápidamente en una carga insostenible para los trabajadores. Este es uno de los principales motivos por los que la transición demográfica puede ser una amenaza para el crecimiento de la región en el futuro.

Las crecientes proporciones de individuos en edad de jubilación aumentarán las dificultades financieras que ya están padeciendo los sistemas de pensiones de la región. De los nueve países para los que existe información comparable del Fondo Monetario Internacional, solamente Costa Rica mostraba un saldo de operaciones superavitario del sistema pensional público en 1995. El sistema de República Dominicana estaba prácticamente en equilibrio y los de los demás países mostraban déficit, en algunos casos de enorme cuantía (Gráfico 2.46). Como veremos más adelante, algunos de estos déficit eran en parte el resultado del proceso de transición de sistemas públicos que originalmente eran de reparto simple y que se convirtieron total o parcialmente a sistemas privados de capitalización individual, con lo cual el sistema público dejó de percibir, al menos parcialmente, las contribuciones de los trabajadores activos, pero quedó a cargo de las pensiones en curso. En los demás casos, los déficit son prueba directa de que, a pesar de las favorables condiciones demográficas, los recursos del sistema eran insuficientes para pagar al número proporcionalmente reducido de pensionados. Tanto éstos últimos, como los casos de reforma, son evidencia de que, en gran medida, en América Latina se ha

Gráfico 2.46 Balance de los sistemas públicos de seguridad social, 1995

Fuente: FMI (1997).

desaprovechado el potencial del período de oportunidad demográfica, en el que es temporalmente alta la relación entre el número de trabajadores activos y el número de pensionados. Durante este período sería posible generar grandes ahorros que servirían para financiar tasas mayores de inversión y para generar empleos de alta productividad. Terminado ese período, los ahorros acumulados se empezarían a utilizar para cubrir las pensiones de la proporción creciente de retirados, que de esta forma no se convertirían en una carga insostenible para los trabajadores jóvenes.

Además de esto, hay que tomar en cuenta que actualmente vivimos en un mundo globalizado en donde las políticas y situaciones de un país pueden tener implicaciones importantes para el desarrollo de otros. Uno de los mejores ejemplos es el desfase que existe en la transición demográfica en las distintas regiones del mundo, y en particular entre los países desarrollados y América Latina. Esto amplía la oportunidad demográfica porque mientras que en las regiones desarrolladas habrá enormes proporciones de la población en edad de retiro y utilizando sus ahorros, en América Latina habrá una relación de capital por trabajador que implicará mayores rendimientos de capital. Gracias a este desfase, la necesidad de mayores retornos al capital en el mundo desarrollado llegará en un momento en el que América Latina, por sus condiciones demográficas, podrá ofrecer mayores retornos. Si se facilitan los flujos de inversión a largo plazo a la región, la oportunidad demográfica será incluso mayor de lo que ya es.

Opciones de acción

Cualquier crecimiento de la población en edad de retiro en la región agravará los compromisos financieros para los ya afligidos sistemas de pensiones. La pregunta básica es si los gobiernos latinoamericanos van a tomar las medidas necesarias para asegurar que la población mayor pueda contar con suficientes recursos económicos cuando llegue su momento de retiro. Algunos argumentan que es un asunto del sector privado en el cual no debe jugar papel alguno el Estado. Algunos líderes latinoamericanos han llegado a declarar que el Estado haría mejor en apartarse de los mecanismos de seguridad social puesto que su intervención debilita los incentivos al trabajo y al ahorro. Sin embargo, va a ser muy difícil que los gobiernos pasen por alto la presencia numerosa de poblaciones de edad avanzada que cuentan con escaso o ningún recurso económico. Por lo tanto, es indudablemente preferible tomar las medidas necesarias ahora y no esperar a que el problema sea crítico.

¿Cuáles son las alternativas prácticas? Aunque actualmente existen diversas variantes, los dos enfoques extremos de pensiones son, por un lado el sistema solidario de reparto simple con beneficios definidos y contribuciones potencialmente ajustables, y el sistema de capitalización individual con base en unas reglas fijas de contribución. En el primer sistema el Estado se compromete al pago de ciertos beneficios a todos los participantes que hayan prestado servicios por un período definido mínimo dentro del sistema. En el segundo enfoque, típicamente operado por empresas financieras privadas, los beneficios percibidos están directamente relacionados con el monto de los aportes, aumentados con la rentabilidad de los fondos capitalizados.

En principio, los sistemas de reparto simple ofrecen ventajas, en especial su flexibilidad potencial y su capacidad redistributiva. A medida que la relación entre afiliados y pensionados desciende, las tasas de contribución o las condiciones de jubilación pueden ser ajustadas para preservar la estabilidad del sistema. Más aún, durante las primeras décadas de funcionamiento, estos sistemas están en capacidad de generar importantes reservas que pueden reducir las necesidades de ajustes posteriores. Estos elementos de flexibilidad, sin embargo, rara vez han sido una ventaja. Las bajas tasas iniciales de contribución

difícilmente son ajustadas al ritmo que se requiere, mientras que la holgura financiera inicial conduce a conceder beneficios excesivos, que luego no pueden ser desmontados. Aunque algunos sistemas logran hacer algunos ahorros que pueden lucir apreciables, por lo regular sólo logran cubrir una porción modesta de las obligaciones actuales o futuras. Panamá es un buen ejemplo de esta situación. Gracias a un buen manejo financiero, la Caja de Seguridad Social contaba a fines de 1998 con reservas por más de US\$1.400 millones, equivalentes al 15% del PIB. Sin embargo, según cálculos de la OIT, los pasivos pensionales con quienes ya están jubilados ascienden al 38% del PIB, y el valor actuarial de todas las obligaciones con pensionados actuales representa entre 90% y 120% del PIB.

En países que han tenido menos estabilidad macroeconómica que Panamá, no es inusual que las reservas del sistema de seguridad social hayan sido devoradas por la inflación y se hayan utilizado para inversiones financieras dudosas o de baja rentabilidad. En Perú, Venezuela y Ecuador, los rendimientos reales anuales de las inversiones de las entidades de seguridad social durante la década de 1980 fueron -37,4%, -15,3% y -10%, respectivamente.

Por consiguiente, la ventaja potencial de la flexibilidad de los sistemas de reparto simple rara vez ha sido aprovechada adecuadamente. Otro tanto aplica a su potencial redistributivo. Los sistemas de reparto implican una redistribución entre generaciones y una redistribución dentro de cada generación. La redistribución entre generaciones se debe a que los trabajadores actuales pagan por las pensiones de quienes están retirados. En la medida en que la estructura de la población permanezca sin cambio, este sistema de redistribución opera igual para cualquier generación, y por lo tanto es inherentemente equitativo. Pero esto no ocurre durante un período de cambio demográfico, como el actual. Como hemos visto en este capítulo, la generación actual de trabajadores en edad productiva es muy numerosa. Esto implica que su esfuerzo contributivo a este sistema de transferencias intergeneracionales es muy reducido, porque la proporción de pensionados en la actualidad es baja. En cambio, cuando esta generación llegue a la vejez, implicará una carga muy alta para las generaciones siguientes, que serán de tamaño relativamente menor. Por lo tanto, este mecanismo redistributivo no es equi-

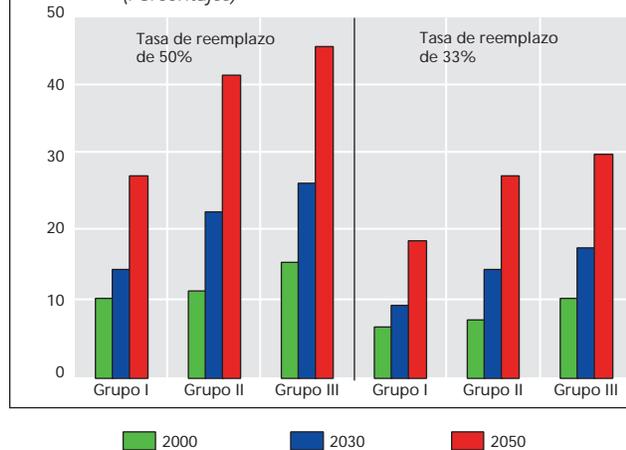
tativo, ya que favorece a las generaciones actuales, a costa de nuestros hijos.

La redistribución dentro de cada generación tampoco ha sido más equitativa en los sistemas de reparto simple. Estos sistemas contemplan varios factores de progresividad, tales como la fijación de pensiones mínimas, que benefician a quienes perciben menores ingresos, y como el hecho de que las mujeres tienen edades de retiro más tempranas a pesar de que su expectativa de vida es mayor. Sin embargo, muchos otros factores tienden a operar en direcciones menos deseables. Puesto que las jubilaciones dependen del nivel salarial, cualquier sistema de transferencias implícito tiende a ser regresivo. También operan en esta dirección la mayor esperanza de vida de los más pudientes, la menor duración de la vida laboral de los ricos, debido a su mayor permanencia en el sistema educativo, y la exclusión del sistema de quienes no tienen contratos laborales permanentes, que suelen ser los más pobres. La progresividad potencial del sistema también es a menudo socavada por los métodos de cálculo de las pensiones, que suelen tomar en cuenta sólo las contribuciones de los últimos años de vida laboral, y por la existencia de regímenes especiales para los grupos de trabajadores que gozan de mayor influencia, como los empleados públicos y ciertos sectores profesionales. Por consiguiente, el potencial redistributivo no se ha utilizado en la dirección correcta. Brasil es un ejemplo destacado de esta situación. De acuerdo con información de las encuestas de hogares de ese país para 1996-1997, 63,9% de los beneficios pagados fueron al 40% más rico de la población, y sólo el 9% fue al 40% más pobre⁵⁷.

Por consiguiente, los sistemas de reparto simple no han podido aprovechar las ventajas que les son inherentes. Más grave aún, los sistemas de reparto simple serán difíciles de sostener en el futuro y son un desperdicio de la oportunidad demográfica. En las condiciones demográficas actuales, los sistemas de reparto aún serían viables, pues no implicarían cargas excesivas para los trabajadores. Para los países más avanzados en el proceso de transición demográfica, como Bahamas, Costa Rica o Jamaica, actualmente bastaría una tasa de contribuciones equivalente al 16%

⁵⁷ Véase Paes de Barros, et al. (1999).

Gráfico 2.47 Tasa de contribución requerida en el sistema de reparto simple (Porcentajes)



Nota: la tasa de contribución es el producto de la relación entre la población mayor de 65 años y la población entre 15 y 65, y la tasa de salario de reemplazo (50% o 33%). Los grupos son los mismos descritos en el texto.

Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

de los salarios de los trabajadores activos para ofrecerle a los mayores de 65 años pensiones por un 50% del salario, o una contribución del 11% si las pensiones fueran el 33% del salario promedio (Gráfico 2.47). Puesto que estos cálculos se basan sencillamente en una comparación entre los tamaños relativos de las poblaciones en edad de trabajar y en edad de jubilación, no reflejan la situación financiera actual de los sistemas de reparto simple, ni tienen en cuenta los números efectivos de afiliados y jubilados. En algunos países, debido a las condiciones específicas de contribución y acceso a la jubilación, las tasas requeridas de contribución pueden ser mucho mayores. En Uruguay, uno de los países más avanzados en el proceso de transición, y cuyo sistema de reparto era muy generoso, las tasas requeridas ya habían sobrepasado cualquier nivel razonable en 1996, cuando fue preciso introducir un sistema mixto con contribuciones del 27,5% de los salarios para asegurar pensiones mínimas para todos (y la opción de una pensión complementaria basada en capitalización individual para los trabajadores de mayores ingresos).

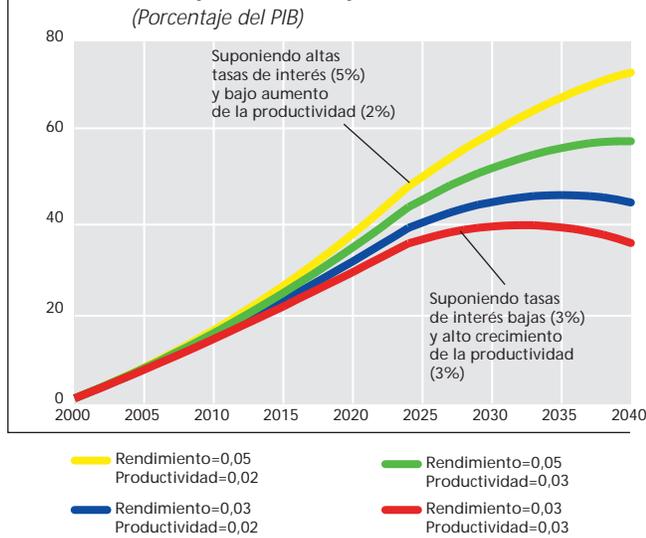
Sin embargo, estos cálculos son una medida adecuada del esfuerzo que se requeriría para lograr sistemas de cobertura universal basados en el reparto simple. En los países menos avanzados en el proceso de transición, como son la mayoría de los centroamericanos, ese esfuerzo sería bastante manejable inicialmente: las tasas de contribución requeridas serían del

orden del 11% para lograr la tasa de reemplazo del 50% del salario promedio, o del 7% para la tasa de reemplazo del 33%. Sin embargo, tanto en los países más avanzados demográficamente como en estos últimos, esta holgura inicial desaparecerá rápidamente. En el 2030, los países más maduros demográficamente necesitarían tasas de contribución de 27% para lograr la tasa de reemplazo de 50%, y veinte años más tarde se verían abocados a recaudar en contribuciones el 46% de los salarios para poder costear esas pensiones. Incluso en los países de menor avance en el proceso de transición hacia el año 2050 sería necesario elevar a 28% las tasas de contribución para pagar pensiones por el 50% del salario promedio, o del 19% para ofrecer unas modestas pensiones por el 33% del salario promedio.

Las posibilidades de la capitalización individual

En las condiciones demográficas actuales de la mayoría de países de la región, los sistemas de reparto simple son una oportunidad desperdiciada. Puesto que el grueso de la población se encuentra en las edades más productivas, estos sistemas no están aprovechando la posibilidad de ahorro de los trabajadores, ni les están ofreciendo alternativas de ahorro de largo plazo, que permitirían financiar mayores tasas de inversión y que serían la base financiera para el pago futuro de sus pensiones. Considérese el potencial de ahorros de un sistema de capitalización individual que se introduce en forma obligatoria para todos los trabajadores que en el momento de la reforma tienen menos de 40 años. Supóngase que se fija una tasa de cotización que permite capitalizar el 10% del salario (como es en los sistemas de capitalización individual de Chile, Colombia y Perú, una vez se deduce de la tasa total de capitalización la parte destinada a administración y seguros de incapacidad y sobrevivencia). Con las condiciones demográficas y de participación laboral típicas de los países latinoamericanos, este sistema permitiría generar ahorros anuales equivalentes al 1,2% del PIB (suponiendo además una cobertura del 50% de la población trabajadora, que es aproximadamente la tasa de empleo formal). Si esta reforma ocurriera en el año 2000, hacia el año 2015 se tendrían ahorros acumulados por valores entre 20% y 25% del PIB (con tasas de rendimiento

Gráfico 2.48 Ahorro potencial de los sistemas de capitalización pura



Nota: las simulaciones se hicieron para los tres grupos de países descritos en el texto, encontrando para los tres resultados similares. El gráfico muestra el promedio de los tres grupos suponiendo que el sistema se introduce en el año 2000 para el sector formal de trabajadores mayores de 40 años.

Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998) y encuestas de hogares.

real entre 3% y 5% y tasas de crecimiento de la productividad entre 2% y 3%, que son consistentes con tasas de crecimiento del PIB entre 3% y 5%). Estos ahorros acumulados bastarían en muchos países para duplicar el tamaño del sector financiero en relación con el PIB, multiplicando las fuentes de financiamiento y las posibilidades de inversión. Quince años más tarde los saldos de ahorro acumulados podrían estar entre 40% y 60% del PIB, aunque ya para ese entonces estarían pagándose las pensiones de los primeros jubilados por el nuevo sistema. Aunque las simulaciones con horizontes aun mayores son muy sensibles a los supuestos de rendimiento financiero y crecimiento de la productividad, en cualquier caso los saldos acumulados en los fondos de capitalización serían cuando menos del 35% del PIB y no sería improbable que alcanzaran sumas superiores al 70% del PIB (véase el Gráfico 2.48)

Por consiguiente, los sistemas de capitalización individual pueden explotar mejor el potencial de generación de ahorros del período de oportunidad demográfica. Esto se debe a que, por su naturaleza, en este sistema cada trabajador acumula durante su vida laboral los ahorros que le permitirán financiar su pensión. Estos sistemas generan mejores incentivos para que los trabajadores efectúen los aportes cumplidamente y para que las administradoras de esos fon-

dos los manejen más eficientemente que en los sistemas de reparto porque se basan en un principio de propiedad individual de los trabajadores y de competencia entre las empresas administradoras.

Ello no implica un desplazamiento, sino una reorientación del papel del Estado en la seguridad social. El Estado debe cumplir dos papeles básicos en los sistemas de capitalización individual. Por un lado, debe regular y vigilar el funcionamiento del sistema para proteger los ahorros de los trabajadores. Ello implica exigencias de capitalización, regulaciones a las inversiones permitidas y un sistema de supervisión especializado. Desde un punto de vista más amplio, implica también promover y facilitar el desarrollo del mercado de capitales para que los fondos acumulados encuentren inversiones productivas, que a su vez sean sostenibles en el largo plazo.

Por otro lado, el Estado debe mantener un rol subsidiario para garantizar la protección social de los trabajadores pobres cuando lleguen a la edad de retiro. América Latina está aún muy lejos de un sistema universal de protección social para la vejez. En países como Bolivia, Paraguay y República Dominicana, los ingresos por pensiones representan menos de la mitad de los ingresos de las personas mayores de 65 años del 20% más pobre de la población. La mayoría de estas personas se ven forzadas a llevar una vida precaria y dependiente por ausencia de ingresos estables mínimos. En contraste, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay los ingresos por pensiones representan entre 70% y 90% de los ingresos de los pobres que son mayores de 65 años (Gráfico 2.49).

América Latina marca el rumbo

A partir de la reforma pionera de Chile en 1981, gradualmente América Latina ha ido desplazándose de los sistemas tradicionales de reparto simple hacia sistemas que son total o parcialmente de capitalización individual, y en los cuales el Estado garantiza una protección básica para los trabajadores de bajos ingresos. Durante la década de los noventa, siete países se movieron en esa dirección: Perú (1993), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México (1997), Bolivia (1997) y El Salvador (1998)⁵⁸. En Venezuela

⁵⁸ Para una descripción y comparación de las reformas de Chile, Colombia, Perú, Argentina y México, véase BID (1996), Parte 2, Capítulo 7.

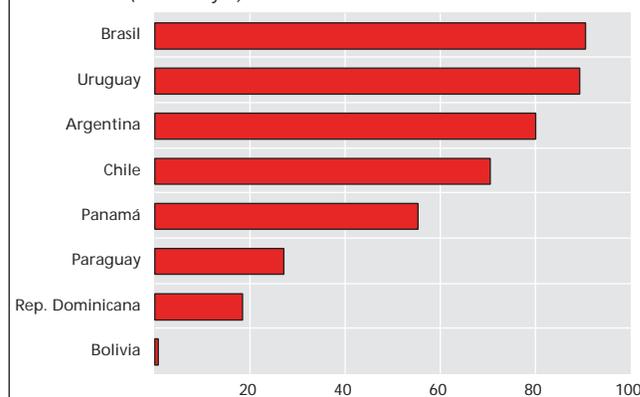
se expidió una ley que facultaba la creación del sistema de capitalización, pero hasta 1999 no se había aplicado. En este año estaban en discusión pública o se encontraban en el legislativo propuestas de reforma en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Sin embargo, los sistemas de capitalización individual no están exentos de problemas. La mayor crítica es que no han logrado ampliar significativamente la cobertura de la seguridad social ni asegurar fidelidad en las contribuciones de parte de los afiliados. En el caso de Perú, por ejemplo, las tasas efectivas de contribución se han estimado en 44%, y en Argentina y Chile son cercanas al 50%.

Debido a que tanto empresarios como trabajadores tienen diversos incentivos para operar de manera informal, con el objeto de evitar diversas obligaciones tributarias y operar con mayor flexibilidad, es difícil extender la cobertura a los trabajadores informales, que así quedarían sujetos a otras obligaciones y pagos. Algunos países han introducido condiciones especiales de contribución para este tipo de trabajadores, buscando contrarrestar dichos incentivos. Pero el problema no radica solamente en que haya incentivos a la evasión. Es posible, sencillamente, que el tipo de ahorro que exigen los sistemas de pensiones no sea atractivo para los trabajadores informales, cuyos ingresos son muy inestables y tienen además mejores opciones para esos recursos. Mientras que la rentabilidad de los fondos de pensiones puede ser 5%, se estima que el costo de oportunidad de los recursos líquidos de los trabajadores informales es del orden del 18% o 20%. Esto significa que, teniendo en cuenta el horizonte de los ahorros en el sistema pensional, el impuesto implícito es del orden del 80%⁵⁹. Esto es así porque este tipo de ahorros sólo le permite al trabajador informal cubrirse contra el riesgo de ingresos en la edad de retiro, pero no contra todos los otros riesgos propios de su inestabilidad económica.

De lo anterior se deriva un punto más general, de enorme importancia desde el punto de vista de la oportunidad demográfica de América Latina. Por el hecho de ofrecer sólo una cartera de inversiones a todos sus afiliados, independientemente de su edad y condición, los fondos de pensiones están desaprovechando un gran potencial de ahorro y rentabilidad. Los trabajadores informales y los más jóvenes, que

Gráfico 2.49 Pensiones como porcentaje del ingreso de personas mayores de 65 años del 20% más pobre de la población (Porcentajes)



Fuente: BID (2000).

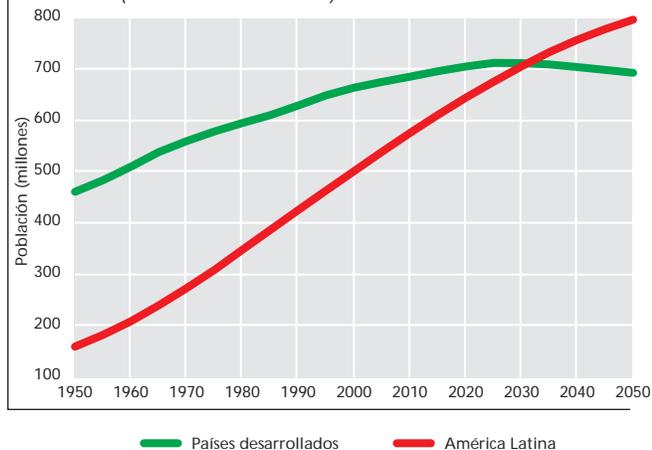
son la inmensa mayoría de los afiliados potenciales, estarían dispuestos a asumir mayores riesgos a cambio de mayor rentabilidad durante los primeros años de afiliación. Una mayor diversidad en las oportunidades de inversión de los fondos también sería un mayor aliciente al desarrollo del mercado de capitales aunque, obviamente, exigiría mayores esfuerzos de vigilancia y supervisión.

Los sistemas de capitalización individual también reciben críticas por sus altos costos de operación. Sin duda, éste ha sido el mayor problema del sistema chileno, donde los costos de administración ascienden al 20% o 30% de las contribuciones. En algunos países, este problema se ha tratado de evitar limitando el número de empresas administradoras de los fondos de pensiones, introduciendo algunos mecanismos de recaudación centralizada de los aportes o poniendo límites a la frecuencia con que los afiliados pueden cambiar de administradora de fondos.

Uno de los problemas que enfrentan los países que están considerando tomar medidas de reforma es el costo masivo de convertir el sistema de régimen de reparto simple en un sistema de capitalización individual. El problema se origina en que, durante el período de transición se depositarían los aportes de

⁵⁹ Véase Holtzmann y Packard (1999).

Gráfico 2.50 Población en América Latina y en los países desarrollados (Millones de habitantes)



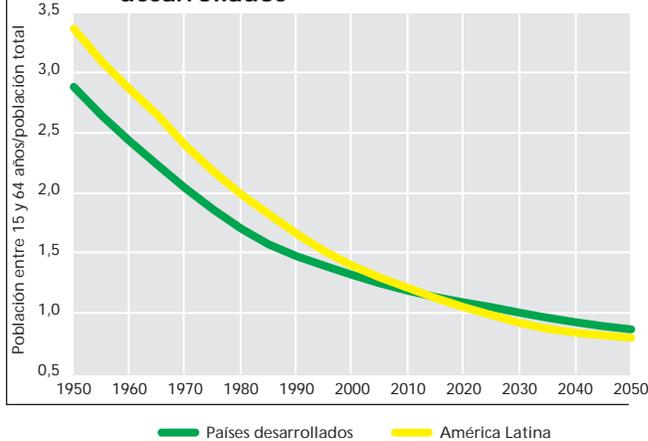
Fuente: Naciones Unidas (1998).

los empleados activos en cuentas privadas, mientras que el Estado estaría obligado a abonar todas las pensiones de los jubilados bajo el sistema antiguo. Este legado de obligaciones puede alcanzar un costo del 200% del PIB (como en Uruguay) o un costo bajo, como el 30% del PIB en Perú.

Los países de América Latina han enfrentado el problema de diversas maneras. Chile, Colombia, El Salvador, y Perú han optado por emitir un bono público de reconocimiento para quienes opten por trasladarse del sistema de reparto al de capitalización. Esto implica que el Estado debe reconocer el valor de estos bonos al momento de la jubilación. Argentina ofrece en cambio el pago de una pensión compensatoria a través de los fondos públicos del sistema. Ya que los pagos son mensuales durante el período de retiro, el Estado limita sus obligaciones financieras inmediatas y a la vez difiere los pagos. En lugar de la oferta de compensación, Uruguay utiliza los fondos públicos para abonar los pagos de beneficios devengados por el sistema anterior. Este enfoque ha tenido éxito ya que el sistema privado es pequeño. En México los trabajadores de ambos sistemas pueden comparar el paquete de beneficios de cada sistema y elegir el que prefieran al momento de su retiro, lo que por supuesto implica una importante incertidumbre financiera para el Estado.

Así como cada país que ha optado reformar el sistema de pensiones, y ha creado una yuxtaposición pública y privada de carácter único, también es posible pensar en opciones alternativas para extender la pro-

Gráfico 2.51 Porcentaje de la población en edad de trabajar en América Latina y países desarrollados



Fuente: Naciones Unidas (1998).

tección básica a los más pobres. En la mayoría de los países que han hecho reformas el Estado garantiza de todas maneras el pago de una pensión básica para quienes han contribuido un mínimo de años al sistema. No obstante, esta medida solamente protege a los ancianos afiliados al sistema, dejando sin solución los problemas para la mayoría que no participa en ningún sistema.

La oportunidad demográfica en un mundo globalizado

Un tema que aún no hemos abordado en esta sección es que actualmente vivimos en un mundo globalizado en el que el desfase en las estructuras demográficas de las diferentes regiones del mundo puede ampliar el tamaño de la ventana de oportunidad demográfica. En América Latina, el proceso de expansión del grupo poblacional en edad de trabajar se está dando simultáneamente al proceso de envejecimiento en los países desarrollados. Estas diferencias implican que mientras que actualmente el saldo de ahorros en los países desarrollados es muy elevado, y por lo tanto sus rendimientos reducidos, lo contrario ocurre en América Latina.

Si se permite que el capital fluya de las regiones que han generado en el pasado grandes volúmenes de ahorro a las regiones en donde la rentabilidad del capital es mayor por razones demográficas, la falta de sincronía demográfica es una solución potencial para los dos casos. En América Latina habrá cada vez

Gráfico 2.52 Efectos macroeconómicos de la demografía: contrastes entre dos regiones

Fuente: Attanasio y Violante (1999).

más capital para aumentar la productividad del mayor número de trabajadores, mientras que en el mundo desarrollado se tendrá acceso a rentabilidades del capital que permitirán a la población en edad avanzada recursos suficientes para el retiro.

El Gráfico 2.50 da una idea del desfase demográfico entre los países desarrollados por un lado, y América Latina por el otro. El ritmo de crecimiento poblacional se ha desacelerado en el mundo desarrollado, mientras que la población todavía crece a un ritmo relativamente acelerado en América Latina. Alrededor del año 2020, estas dos grandes regiones de países tendrán una población total muy parecida. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 2.51, el peso relativo de la población en edad de trabajar se igualará mucho antes. La gran diferencia es que mien-

tras que América Latina seguirá teniendo una proporción relativamente grande de jóvenes, los países desarrollados tendrán las mayores tasas de población mayor a 65 años.

Un modelo de simulación de Attanasio y Violante (1999) preparado para este informe, nos da una idea aproximada de cuán importantes pueden ser las políticas para aprovechar las ventajas del desfase demográfico. Los Gráficos 2.52 a-d muestran la tasa de ahorro, una medida estandarizada de la fuerza de trabajo, el salario promedio de la economía, y la tasa de interés tanto para América Latina como para los países desarrollados, en un mundo hipotético en el que no es posible mover el capital de una región a otra. Lo más importante, es que bajo este esquema los diferenciales salariales y de tasas de interés entre

regiones son enormes. A medida que la tasa de capital por trabajador crece, la tasa de interés cae.

Al caer la población en edad de trabajar en el mundo desarrollado, las tasas de interés se reducen significativamente. Es decir, la rentabilidad de los ahorros pasados es cada vez menor, lo cual dificulta sostener el nivel de vida de las generaciones en edad de retiro. Una persona perteneciente a una generación grande, vivirá el peor de dos mundos. Cuando esté en edad de trabajar, el flujo de entrada de personas a la fuerza de trabajo será mayor, lo cual tenderá a reducir los salarios de la economía. Por otro lado, cuando pase a edad de retiro, las tasas de interés también tenderán a estar deprimidas por el aumento de la relación capital por trabajador que se da cuando el tamaño de las generaciones en edad de trabajar son relativamente menores.

Sin embargo, prácticamente ningún país del mundo en la actualidad está totalmente cerrado al flujo internacional de capitales. Por lo tanto, cuando la rentabilidad del capital en un país disminuye, es común que al menos parte de dicho capital se reasigne a otras regiones en donde pueden obtener mayores rendimientos. Si se permite al capital de largo plazo fluir hacia las regiones de mayor rendimiento, los individuos pertenecientes a generaciones relativamente grandes dejarán de estar sujetos a lo peor de los dos mundos. Si cuando están en edad de trabajar hay regiones en donde la población en este grupo de edad es baja, el capital fluirá hacia el país en donde un porcentaje mayor de la población está entre 15 y 65 años. Cuando una generación grande pase a la edad de retiro, los flujos de ahorro hacia otras regiones podrán evitar la caída en el rendimiento del capital. Con esto, puede financiarse al mismo tiempo un retiro digno, y pueden inyectarse recursos en las economías que necesitan mayor capital para desarrollarse precisamente en el mismo momento.

En la práctica, los flujos de capital entre regiones han sido bastante limitados. Es importante por lo tanto entender los motivos por los que este factor no ha tenido mayor movilidad. Las limitaciones de los sectores financieros y de los regímenes cambiarios del mundo en desarrollo pueden ser el principal obstáculo, pero también hay razones para pensar que la arquitectura financiera internacional no ha sido conducente a la estabilización de los flujos de capital de los países desarrollados hacia las demás regiones.

El desfase demográfico entre estos dos grandes grupos de países es una justificación muy importante, y hasta ahora descuidada, de los beneficios que traería a unos y otros la profundización de los flujos de capitales en forma estable y con un horizonte de largo plazo. América Latina podría obtener un mayor provecho de sus circunstancias demográficas actuales si pudiera contar con flujos de capital estables de largo plazo de los países más avanzados en su transición demográfica, que a su vez se beneficiarían con mayores rendimientos para su capital. Gradualmente la región pasaría a tener una estructura de edades y una acumulación de ahorros semejante a la que hoy tienen los países desarrollados. En ese entonces, otras regiones del mundo que en la actualidad tienen menor edad, como África, estarán pasando por un período de oportunidad como el que actualmente vive la región, y la falta de sincronía demográfica podrá seguir siendo aprovechada para aumentar el nivel de bienestar de la población.

En ésta, como en todas las otras áreas de la política económica y social que hemos discutido a lo largo de este capítulo, las oportunidades podrán aprovecharse mejor si se reconoce el papel de la demografía y se tienen en cuenta sus implicaciones para el diseño de las estrategias de desarrollo económico, humano y social.