

Pedro–Pablo Kuczynski y John Williamson (comps.), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, DC, Institute for International Economics, 2003, 373 pp.

Después de dos décadas (los años ochenta y noventa del siglo XX) de intensas reformas económicas estructurales en América latina, la región presenta un saldo de pobreza que en algunos países cobra una situación de alarma que pone a prueba la viabilidad del modelo de desarrollo económico adoptado.

A lo largo de los años noventa el debate económico internacional y regional fue cambiando gradualmente de contenido. El énfasis inicial en los postulados del Consenso de Washington sobre ajuste macroeconómico y liberalización de los mercados ha ido dando paso a una visión más equilibrada, en la cual se postulan otros instrumentos y objetivos más amplios para el proceso de desarrollo.

Sin dejar de lado la estabilidad macroeconómica y las ventajas de contar con mercados más abiertos, el mejor funcionamiento de dichos mercados y de las estructuras públicas se visualiza cada vez más como un instrumento complementario para buscar objetivos que, más allá del crecimiento económico, incluyan también la equidad y la cohesión social, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo democrático.

De acuerdo con este enfoque se argumenta que, tras los avances logrados con las reformas estructurales en materia de estabilidad macroeconómica, apertura externa y racionalización del Estado, se requiere una segunda ola de reformas. Pero éstas no pueden limitarse a una mayor liberalización de los mercados, sino que deben buscar pragmáticamente una interrelación entre Estado y mercado que permita desarrollar tan extensa agenda. En algunos casos, puede ser además necesario modificar las reformas para responder a los vacíos de la primera ola de éstas, que se han hecho evidentes en los últimos años.

La obra editada por Pedro–Pablo Kuczynski y John Williamson maneja una hipótesis central según la cual sobre una estructura distributiva ya muy desigual, la crisis

de la deuda, la liberalización y la globalización han acrecentado enormemente el reto en materia de equidad. Uno de los grandes desafíos a que se enfrenta la región es, por lo tanto, demostrar que el modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales existentes.

De no lograrse este objetivo podrían deteriorarse las bases políticas de las reformas, que hasta ahora han sido sólidas, en gran medida porque el conjunto de la población ha considerado positivo el retorno a la estabilidad macroeconómica. Y lo que es igualmente grave, podrían surgir tensiones sociales que dificultaran la gobernabilidad y erosionaran las bases de los consensos políticos que han permitido el fortalecimiento de la democracia en la región, sin duda otro de los grandes logros de los últimos años. A más largo plazo, las secuelas de las desigualdades y la pobreza podrían minar las bases de la competitividad sistémica, sobre las cuales descansan las posibilidades de desarrollo en un contexto internacional cada vez más abierto.

La experiencia internacional muestra resultados sorprendentes en el manejo de los riesgos sociales que trae consigo la globalización. La mayor apertura de las economías ha estado compensada en el pasado por una más amplia protección social del Estado a la población. Lo anterior se ha reflejado en una relación positiva entre el grado de apertura y el tamaño del Estado. Ésta es válida, tanto para la OCDE como para una muestra amplia de 115 países, lo cual parecería indicar que la tensión distributiva generada por los procesos de apertura se abordó en el pasado intercambiando liberalización económica por mayor protección del Estado a través de una política social más activa.

El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso. Existe, en efecto, corroboración amplia de que el efecto del gasto social sobre la distribución secundaria del ingreso es significativo. La información disponible para América Latina sobre esta materia indica que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de cada estrato, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto son mayores para los sectores más pobres de la población. Este patrón global es el resultado de las repercusiones distributivas muy diferentes de distintos tipos de gastos.

La focalización hacia los pobres (es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres en relación con la proporción de la población en estado de pobreza) es elevada para los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los gastos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia en general regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician especialmente a estratos medios de la distribución del ingreso. Estos resultados indican que existe un amplio margen pa-

ra mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, pero también para mejorar la focalización de este último. La forma en que esto se financie no es, por supuesto, irrelevante. Un financiamiento con impuestos directos tiende a ser más progresivo que otro con impuestos indirectos y, lo que es igualmente importante, un financiamiento inadecuado, que se traduzca en aceleración de la inflación, puede contrarrestar los efectos distributivos favorables.

Existe un margen apreciable para conjugar la liberalización económica con una política social más activa, como parecen reflejarlo, por lo demás, los patrones internacionales tradicionales. Es necesario entonces dedicar esfuerzos a reorientar el gasto público hacia el sector social, así como a focalizar el gasto social e incrementar lo más posible sus efectos distributivos favorables. Algunos países pueden también inclinarse por una expansión adicional del gasto social financiada con mayores ingresos tributarios.

Ésta fue, de hecho, la opción que eligió el gobierno chileno a comienzos de los años noventa, sin que con ello se perjudicasen la inversión real ni el crecimiento económico. Es también la opción que ha seguido Colombia en los años noventa, aunque en este caso ha habido un desfinanciamiento parcial y, por lo tanto, necesidades de ajuste fiscal que no se han atendido por completo. En estos casos, el efecto distributivo neto dependerá, según hemos visto, de la forma de financiamiento.

De acuerdo con el texto que reseñamos, en el largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite también incidir sobre uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios existentes muestran, en efecto, que una mayor asignación de recursos a la educación, que permita mejorar la distribución de capital humano en la sociedad, puede tener un efecto sobre la distribución del ingreso muy superior a aquellos que se han estimado en los estudios de incidencia distributiva de corto plazo. Se ha corroborado también que un gran esfuerzo en educación tenderá a reflejarse en retornos decrecientes a la inversión en ella. Además, como en un proceso de crecimiento la economía demanda mayores niveles educativos para un mismo puesto de trabajo, hay una devaluación de la educación en el mercado laboral y, por lo tanto, de la generación de ingresos.

La expansión de los años de estudio registrada en las últimas décadas en América Latina no ha logrado mejorar las oportunidades de los jóvenes provenientes de estratos sociales pobres. Solamente la mitad de los jóvenes urbanos y una cuarta parte de los rurales han mejorado su nivel educativo en relación con el de sus padres más de lo que han aumentado las exigencias del mercado de trabajo, de tal forma que tengan efectivamente mejores oportunidades ocupacionales que sus progenitores. Esto concuerda con los resultados de encuestas que señalan que sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos consideran que tienen mejores oportunidades que sus padres.

En materia social conviene realizar diversos planteamientos previos. Los esfuerzos por aumentar y focalizar el gasto social en la región deben complementarse con una importante reorganización del sector, que haga más eficiente y efectiva la oferta de servicios sociales. Éste es uno de los temas centrales de las llamadas reformas de segunda generación, cuyo propósito esencial es elevar la eficiencia de los mercados e incorporar criterios de racionalidad microeconómica en la provisión de aquellos servicios que han carecido de ellos.

En el tema de los servicios sociales se ha hecho hincapié en la introducción de elementos de competencia en su provisión, con la participación de agentes privados y con cambios en las modalidades de apoyo estatal. En forma paralela y complementaria se ha procurado descentralizar la prestación de aquellos servicios que continúan a cargo del Estado, crear nuevos esquemas de gestión pública orientada a resultados, dar autonomía efectiva a las entidades públicas prestadoras de servicios y establecer mecanismos de participación ciudadana para el control de la gestión pública.

La experiencia muestra que el sector privado responde en forma dinámica a los incentivos que se le proporcionan. Sin embargo, indica igualmente que dicha participación está sujeta a fallas de mercado, tanto de carácter tradicional, relacionadas con economías de escala, como aquellas asociadas a problemas de información, resaltadas por la literatura más reciente, que dan lugar a fenómenos de competencia imperfecta, selección adversa y riesgos morales. En economías con grandes disparidades distributivas, el problema más importante es la tendencia natural, generada por el mercado, a que el sector privado oriente su oferta a los sectores de mayores ingresos.

Este problema no se soluciona necesariamente con un esquema de subsidios a la demanda y exige, por lo tanto, que el Estado diseñe instrumentos para aumentar la oferta dirigida a los sectores de menores ingresos. Como la oferta pública ha sido en muchos casos igualmente incapaz de llegar a ciertos sectores de la población, es preciso promover la participación de nuevos agentes, que en general tienen un carácter solidario o comunitario.

La respuesta privada puede ser, además, geográficamente desequilibrada. Responde mejor en ciudades grandes, pero es insuficiente en pequeñas poblaciones o en el sector rural, donde puede haber monopolios naturales en muchos servicios, en condiciones en las cuales, además, su provisión no es rentable.

En los casos en que la oferta responde inadecuadamente a los incentivos generados por los subsidios a la demanda, puede ser conveniente diseñar fórmulas intermedias, que podrían denominarse subsidios a la oferta con criterios de demanda, los cuales permitirían actuar sobre la oferta, incluida la calidad de los servicios, y obtener al mismo tiempo los beneficios tradicionales de los subsidios a la demanda en términos de focalización de los beneficiarios.

Los esquemas intermedios consisten en la contratación de determinados agentes para proporcionar servicios a un grupo específico de la población, a través de un sistema de concurso competitivo, o de la promoción de organizaciones comunitarias o solidarias, con el propósito explícito de asignarles la administración de los servicios correspondientes. Éste puede ser también el esquema apropiado para promover la creación de nuevos servicios o la mejoría de la calidad de los existentes.

Los problemas de información son mucho más graves en los mercados de servicios que en los de bienes. En particular, hay asimetrías insalvables en la información entre quienes prestan servicios muy especializados y quienes los reciben. Por este motivo, el desarrollo de cuasimercados para la prestación de servicios sociales exige la creación de esquemas mínimos de información e instrumentos muy desarrollados de protección a los usuarios.

Las reformas que se adopten en este marco deben ser pragmáticas e incluir, por lo tanto, un importante componente de gradualismo y aprendizaje por experiencia. Más aún, debe tenerse presente que los nuevos esquemas de participación privada no son en todos los sectores un sustituto de la oferta pública de servicios. Por este motivo, los esfuerzos por mejorar la oferta pública a través de la descentralización, la autonomía de las entidades prestadoras de servicios, la introducción de criterios de evaluación de la gestión pública y el control ciudadano son, sin duda, elementos centrales de cualquier reforma en materia de servicios sociales.

Conviene poner de relieve que uno de los grandes hitos de las reformas en los servicios sociales debe ser el diseño de sistemas apropiados de regulación, información y control de calidad de los servicios prestados. Esto es de particular importancia cuando las características especializadas de los servicios no garantizan la transparencia de la información en que se basan los consumidores para elegir a sus proveedores. Éste es un tema todavía incipiente, al que deberán dedicarse esfuerzos considerables en los próximos años.

En materia ocupacional, los esfuerzos más importantes deben estar dirigidos a la capacitación para el trabajo y a elaborar redes de apoyo integrales (capacitación empresarial, transferencia de tecnología, crédito, nuevos canales de comercialización) para las empresas pequeñas y microempresas urbanas y rurales, donde laboran las personas de menores ingresos. Aunque la globalización exige, sin duda, que se flexibilicen algunas normas laborales, es evidente que la solución a los problemas estructurales de empleo de la región no está en una liberalización radical de dicho mercado. Más aún, la mayor flexibilidad laboral que se acuerde políticamente en cada país debe ir acompañada por mayor protección social en otros campos. En particular, hay claras pruebas en la región de que las políticas más activas de salario mínimo (obviamente, dentro de los límites de su sostenibilidad macroeconómica) están asociadas a mayores

reducciones de los sectores en situación de pobreza en los años noventa. Los sistemas de información sobre oportunidades de empleo y de calificación para el trabajo, en especial los orientados a quienes han perdido sus puestos de trabajo, se encuentran todavía muy atrasados.

Conviene resaltar la importancia de enfocar el debate en las oportunidades para mejorar la distribución de activos, como las políticas dirigidas a pequeños productores y las de vivienda social. En este campo, uno de los aspectos que debe recibir especial atención son los mecanismos que permitan redistribuir activos sin generar distorsiones en la actividad económica, como la creación o perfeccionamiento de instituciones para canalizar crédito a pequeñas empresas o microempresas, o los nuevos esquemas de reforma agraria que utilizan activamente el mercado de tierras.

En la obra no podían faltar las consideraciones en torno a la equidad. Los problemas de equidad característicos de la región están arraigados en estructuras distributivas sumamente desiguales, en gran medida heredadas de etapas anteriores de desarrollo. Estas estructuras reflejan la conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos. La gran desigualdad en cuanto a los años de estudio cursados por las personas ocupadas ha sido el factor más destacado en los debates recientes. La falta de equidad también está relacionada con la desigualdad en la distribución del patrimonio, aún más concentrada que la desigualdad en la educación. Asimismo, el número de personas ocupadas por hogar es menor en los hogares de ingresos bajos y los puestos de trabajo a los cuales acceden son de menor calidad. Por último, las familias pobres tienen más hijos dependientes.

Detrás de los patrones nacionales subyacen, además, considerables disparidades regionales, de tal forma que los problemas de pobreza están relativamente más concentrados en aquellas regiones que afrontan mayores dificultades para integrarse al proceso de desarrollo. Aunque la migración genera en el largo plazo una tendencia a la nivelación de los ingresos regionales, por periodos amplios también puede tener efectos adversos, ya que es selectiva, es decir, tiende a expulsar de las regiones atrasadas a las personas con mayor capital humano. Lo mismo sucede con la movilidad de capitales que, aunque llega a tener efectos niveladores en el largo plazo, durante periodos extensos puede generar, a través de las economías de aglomeración, una atracción fuerte hacia los centros de desarrollo más dinámicos.

La pobreza tiende a reducirse con el crecimiento económico. El incremento de la pobreza durante los años ochenta y su reducción en los noventa obedecen a este patrón. No obstante, éste es estrictamente válido sólo para la pobreza urbana, en tanto que la pobreza y, sobre todo, la indigencia rurales tienen un comportamiento mucho más inercial, característico de los fenómenos de pobreza dura. Por otra par-

te, los datos confirman ampliamente el deterioro en la distribución del ingreso que ha tenido lugar a lo largo de las últimas décadas en varios países de la región.

Se han generado pruebas, en el último cuarto de siglo, de que la introducción de medidas de liberalización económica ha estado asociada con deterioros, a veces sustanciales, de la distribución del ingreso. Los procesos de apertura comercial tendieron a generar una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos laborales. El aumento de las disparidades de ingresos entre trabajadores más y menos calificados durante los años noventa y el escaso dinamismo de la creación de empleo formal pueden ser también confirmaciones en igual sentido. Esta desigualdad creciente de las remuneraciones por niveles de calificación no parece ser exclusiva de la región.

La globalización acentúa la asimetría entre los factores que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales y aquellos que no pueden hacerlo como la mano de obra menos calificada. La posibilidad de reubicar la producción ocasiona que la demanda laboral se torne más elástica en todos los países, lo que reduce la capacidad de negociación de los trabajadores y aumenta la inestabilidad de sus ingresos frente a perturbaciones de la demanda.

Por último, es conveniente señalar que la obra está integrada por once capítulos que abordan estos temas: reforma del Estado; pobreza, equidad y política social; agenda para la política fiscal; sistema financiero; política monetaria; mercado de la liberalización laboral; educación; mercado laboral durante los años noventa; reformas de segunda generación, y nueva agenda de la región. La obra es sin lugar a dudas un material de valor incalculable para todo aquel que pretenda incursionar en la discusión actual.

Francisco Javier Jiménez Ruiz*

* Profesor investigador, Flacso, Sede Académica México.