

PARTE TRES

POLITICAS



INTRODUCCION

La alta concentración del ingreso en América Latina está asociada a su estado de desarrollo y a las características de su dotación de recursos naturales. En apariencia, una doble justificación para la inacción: frente a lo primero, la espera, frente a lo segundo, la resignación. Nada sería más contrario al espíritu de este estudio, cuya motivación —y lo que resta de su contenido— son las políticas que deben adoptarse para lograr el desarrollo con equidad. La alta desigualdad de los países latinoamericanos puede ser un gran impedimento para desarrollarse y es posible actuar sobre sus causas para lograr un círculo virtuoso de equidad y desarrollo.

Las sociedades más desarrolladas tienden a ser más igualitarias y a ello contribuyen las diferentes dimensiones del desarrollo. Niveles de educación mayores y mejor distribuidos equivalen a mayor igualdad de oportunidades. Altos niveles de acumulación de capital significan competencia y usos productivos para la capacidad laboral. Tasas moderadas de expansión demográfica representan mejores posibilidades de participación para la mujer y de educación para los hijos, y por consiguiente fuentes más amplias y más sólidas de generación de ingresos para las generaciones presentes y futuras. Tasas elevadas de urbanización implican mayores economías de escala y especialización en el campo y en la ciudad y mejores niveles de vida promedio. Niveles altos de formalización traen consigo mayor productividad laboral y mecanismos más amplios de protección de los trabajadores.

Pero estas dimensiones del desarrollo no avanzan necesariamente en forma acompasada, ni son el resultado espontáneo del crecimiento económico. En cada una de estas dimensiones hay grandes diferencias entre países de un mismo nivel de ingreso per cápita, incluso entre aquellos que comparten una historia común y dotaciones de recursos semejantes. Y algunas de estas dimensiones tienen una dinámica propia, relacionada sólo en forma parcial con otros aspectos del desarrollo o del crecimiento económico.

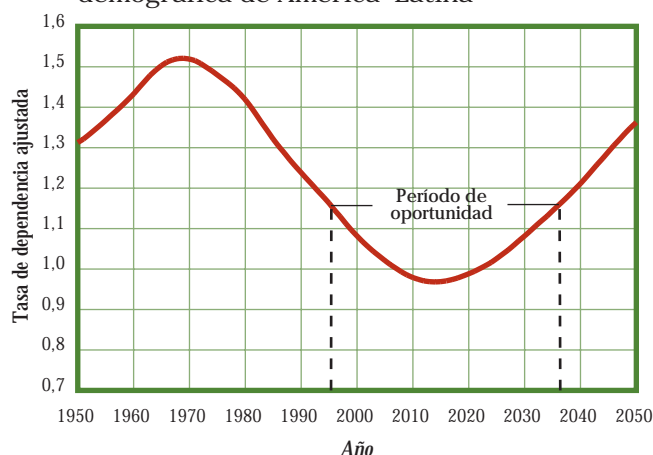
LA OPORTUNIDAD DEMOGRAFICA

La transición demográfica, con el consecuente aumento y posterior desaceleración de la tasa de crecimiento de la población, es una de tales dimensiones. Por razones que tienen que ver sólo en parte con el desarrollo previo de los países, las tasas de mortalidad se han reducido antes que las tasas de fertilidad, dando lugar a un período transitorio de expansión rápida de la población. En las fases iniciales, este proceso ha dado origen a un aumento de la proporción de los grupos de menores edades, implicando una mayor carga de dependencia infantil sobre la población en edad laboral. En las fases intermedias de ese proceso, esos grupos mayoritarios que alcanzan las edades productivas se encuentran en una situación favorable y única. De una parte, soportan cargas de dependencia mucho menores que las generaciones anteriores, puesto que tienen menos hijos que los que tuvieron sus padres. De otra, puesto que provienen de la generación de familias numerosas, soportan cargas reducidas de dependencia de los viejos, mucho menores que las tendrán sus hijos. Esta etapa intermedia constituye así un período de oportunidad pasajero, que puede o no aprovecharse, según veremos.

América Latina en su conjunto se encuentra en este período de oportunidad demográfica. Para el promedio de toda la región, las tasas de dependencia combinadas de niños y viejos que tendrá que soportar la población en edad de trabajar se reducirán aproximadamente durante unas dos décadas, antes de ascender en forma continua hasta más allá de mediados del siglo entrante (gráfico III.1). Pero no todos los países cuentan con todo este tiempo. En los países más maduros demográficamente, como Trinidad y Tobago, Cuba, Bahamas o Uruguay, las tasas de dependencia se reducirán muy poco y en forma mucho más fugaz que en los países de población más joven, como Honduras, Bolivia, Guatemala, Paraguay o Haití (gráfico III.2).

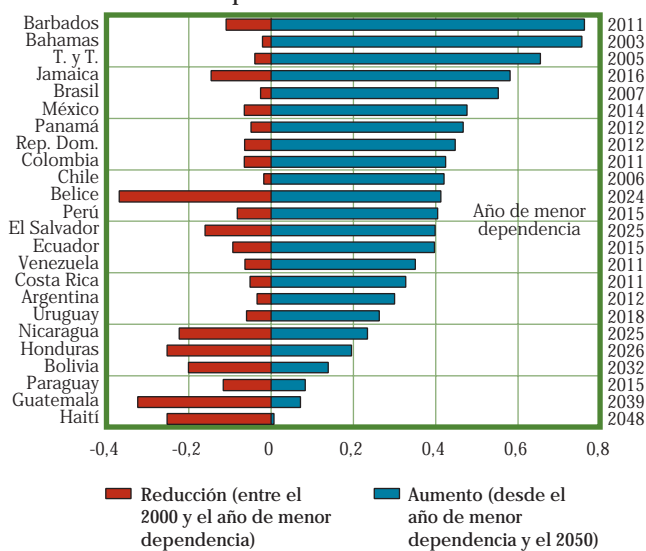
Este período de oportunidad demográfica abre un conjunto de posibilidades para mejorar la distribución del ingreso. Si las políticas toman ventaja de la oportu-

Gráfico III.1. La oportunidad demográfica de América Latina



Fuente: Duryea y Székely (1998).

Gráfico III.2. Cambios esperados en la tasa de dependencia



Fuente: cálculos a partir de UN Population Statistics (1996).

idad, puede generarse más trabajo, más ahorro y más educación y por lo tanto pueden atenuarse los mecanismos de reproducción de la desigualdad actual.

MAS TRABAJO

Durante el período de oportunidad demográfica las fuentes de generación de ingresos de las familias pueden multiplicarse. Habrá un mayor número de miembros del hogar en edad de trabajar. En adición, como es menor el número de niños que deben atenderse, las demandas del trabajo doméstico serán menores que en las generacio-

nes anteriores. Y esto abrirá la posibilidad de mayor participación laboral de las mujeres, que ya se observa en todos los países. Gracias a la incorporación de la mujer, la población activa laboralmente crecerá aun más rápido que la población en edad de trabajar o que la población total. Por lo tanto, habrá una oportunidad para que, si se generan los empleos adecuados, se eleve rápidamente el ingreso promedio de toda la población y disminuyan las desigualdades entre las familias. Sin embargo, si la oportunidad no se aprovecha, la creciente oferta laboral generará mayor informalidad y desempleo, y ampliará las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados, entre formales e informales y entre hombres y mujeres. Las políticas económicas y sociales pueden hacer la diferencia.

Política comercial

Para aprovechar los crecientes recursos laborales, la política comercial debe facilitar su uso. En las épocas de sustitución de importaciones, las políticas comerciales incentivaron el uso del capital en las actividades industriales y permitieron que el costo de la protección de los nacientes sectores manufactureros fuera trasladado a los precios de los bienes de consumo. Los trabajadores debieron soportar un costo de vida más elevado y una menor demanda de empleo de lo que habrían tenido en otras circunstancias. A pesar de las profundas reformas comerciales de la última década, estas condiciones no han desaparecido totalmente. Con escasas excepciones, las estructuras arancelarias protegen más fuertemente a los bienes de consumo que a los productos intermedios o de capital¹. Una política comercial que busque tomar ventaja de la oportunidad demográfica debe abogar por una estructura de aranceles planos y moderados, que proteja por igual a todos los sectores, no discrimine contra el uso del trabajo y no desperdicie el potencial de recaudación fiscal de las importaciones de bienes intermedios y de capital, que son el grueso de las importaciones en casi todos los países.

Legislación laboral

Los mecanismos de protección laboral tradicionales de América Latina fueron concebidos para dar estabilidad al empleo formal y fortalecer a los trabajadores frente a

¹ Véanse las ediciones anteriores de este Informe: BID (1996), Parte Dos, y BID (1997), Parte Dos.

las grandes empresas, más que para propiciar la incorporación de la mujer a las actividades económicas o para estabilizar los ingresos laborales y ofrecer protección social a todos los trabajadores. Para aprovechar la oportunidad demográfica, deben evitarse las normas que inducen a las empresas a discriminar contra la mujer y contra los trabajadores más desaventajados. Las restricciones a los contratos temporales y de tiempo parcial, las jornadas laborales rígidas y la imposición de costos de maternidad a cargo de las empresas son ejemplos de este tipo de normas. Estos intentos de protección han agravado las desigualdades laborales, en lugar de corregirlas, y deben ser sustituidos por mecanismos colectivos de protección contra el desempleo, la enfermedad y la vejez (véase más adelante). Los elevados salarios mínimos que existen en algunos países también generan discriminación contra la mujer y contra los trabajadores de menor nivel de educación y constituyen un mecanismo ineficiente de redistribuir ingresos. (Las políticas laborales para generar más y mejorar la distribución del ingreso se discuten en el Capítulo 6.)

Infraestructura de servicios domiciliarios

Para que las mujeres puedan incorporarse a actividades económicas de alta productividad es preciso que puedan liberar tiempo de las tareas en el hogar. La inexistencia o falta de confiabilidad de los servicios de agua, electricidad o saneamiento limitan las posibilidades de participación de las mujeres y reducen su potencial productivo. Estas deficiencias limitan además la permanencia de los niños en el sistema educativo y su desempeño escolar. Por consiguiente, mejorar la provisión de los servicios domiciliarios puede redundar a través de varios canales en la capacidad productiva de las familias y en la equidad. A menudo se arguye que la reorganización de las empresas de servicios públicos es esencial para asegurar la eficiencia de los sectores productivos y la competitividad internacional. La equidad es una razón no menos importante (Véase el Capítulo 5).

Salud y cuidado infantil

La incorporación de las mujeres a los empleos formales, donde pueden recibir mejores remuneraciones y gozar de mayor estabilidad, está limitada además por falta de ayudas para la atención de los niños. Según lo muestran diversas experiencias, los servicios de cuidado infantil pueden no sólo facilitar la participación laboral de la mujer, sino también el posterior rendimiento escolar de

los niños. Los servicios de salud preventiva, con especial énfasis en las enfermedades que afectan a los niños de menores edades, son también un instrumento efectivo de bienestar infantil que ayuda a la participación femenina (Véase el Capítulo 5).

MAS AHORRO

Puesto que en el período de oportunidad demográfica las familias tienen menos hijos que criar y educar, los gastos familiares son menores que en las generaciones anteriores, y ello abre la posibilidad de ahorrar. Pero además, existe la necesidad de hacerlo: en la vejez, los padres de hoy no podrán esperar que los sostengan su escaso número de hijos. A nivel agregado, esto implica que en el período de oportunidad demográfica debería aumentar transitoriamente la tasa de ahorro. Que ese ahorro se genere y sirva efectivamente de soporte para la vejez de las generaciones actuales dependerá esencialmente de dos políticas.

Política de pensiones

Los sistemas de pensiones tradicionales de América Latina son mecanismos de reparto en los que los trabajadores de las generaciones corrientes cubren las pensiones de los trabajadores de generaciones anteriores, ahora jubilados, con el compromiso implícito de que, cuando lleguen a la jubilación, los trabajadores del futuro pagarán por ellos. Pero este mecanismo no impone los mismos costos a todas las generaciones. Debido al momento demográfico en que fueron introducidos y a su baja cobertura inicial, los sistemas de reparto ofrecen actualmente beneficios que no podrán ser sostenidos en el futuro con las bajas contribuciones actuales. Las generaciones de hoy no están aportando al nivel de los beneficios a que se están haciendo acreedoras. Por consiguiente, con el sistema actual de reparto, la actual generación de trabajadores se convertirá en una carga muy elevada para las generaciones futuras. Los países que gozan de la oportunidad demográfica deben aprovecharla para pagar por sus pensiones generando los ahorros que permitan cubrir esos gastos en el futuro. De lo contrario sus pensiones exigirán mayores cargas y menos posibilidad de consumo de las generaciones futuras. Los países que no aprovecharon a tiempo esa oportunidad soportan hoy cargas pensionales que les exigen mantener tasas de contribución superiores al 20% y que les limitan la posibilidad de ahorrar y de invertir.

A pesar de su potencial redistributivo, los sistemas de reparto simple no han operado como mecanismos efectivos de distribución del ingreso hacia los pobres. Las reducidas obligaciones iniciales han permitido que los grupos de trabajadores más favorecidos reciban condiciones generosas de jubilación, lo que a su vez ha limitado la posibilidad de ampliación de la cobertura del sistema. Los nuevos sistemas de pensiones podrán buscar la universalización de una protección mínima con base en recursos generales del presupuesto, y la generación de los ahorros individuales con base en un régimen de capitalización administrado por el sector privado y estrictamente vigilado por el Estado, como ya existe en varios países de la región. (Véase la discusión de las políticas de seguridad social en el Capítulo 6).

Política financiera

El buen uso del potencial de ahorros de las familias durante el período de oportunidad demográfica requiere de mecanismos eficientes y seguros de canalización de esos recursos hacia inversiones productivas. De esa manera, los ahorros financiarán la acumulación de capital que será la base de los rendimientos que disfrutarán los viejos en el futuro. La política financiera debe ofrecer el marco legal y regulatorio para lograr ese objetivo. También debe asegurar la protección de los ahorros contra la volatilidad que caracteriza a América Latina².

Pero las políticas financieras deben contribuir además a que los ahorros sirvan para financiar a los pequeños productores y a los trabajadores por cuenta propia que hoy no tienen acceso a los recursos de crédito. Las imperfecciones de los mercados de crédito son un factor que agrava las desigualdades de ingreso pues limitan el potencial productivo de quienes no poseen capital. La falta de acceso se origina esencialmente en la ausencia de instituciones que aseguren la disposición individual a honrar las obligaciones y reduzcan la percepción del riesgo crediticio para los prestamistas. La estrategia más común para resolver el problema es el uso de colateral, pero su uso es limitado al financiamiento de activos con mercado secundario. Estrategias alternativas comprenden crear beneficios para la buena reputación (y costos para la mala reputación) en el cumplimiento de las obligaciones a través de servicios de información de crédito; elevar el costo del incumplimiento a través de su criminalización y sanción efectiva; y crear sistemas de créditos solidarios que utilizan el control social para reducir los costos de monitoreo y transacción. Todas estas opciones requieren de acciones de política que faciliten establecer y operar las instituciones con protección legal. (Véase el Capítulo 7).

MAS EDUCACION

El período de oportunidad demográfica permitirá a las familias dedicar mayor esfuerzo y más recursos económicos a la educación de los niños. A nivel agregado, el aumento en la proporción de trabajadores por persona en edad escolar permitirá aumentar la cobertura escolar sin necesidad de elevar la carga tributaria por trabajador. Para aprovechar esta oportunidad se requiere, del lado de la oferta, una mejor organización de los sistemas educativos que les permita responder a las necesidades de las familias, y del lado de la demanda, mecanismos de apoyo para contribuir a sufragar los costos que implica a las familias de menores ingresos enviar los niños a la escuela.

Organización del sistema educativo

Los sistemas de educación pública de América Latina se encuentran organizados en forma centralizada alrededor de un Ministerio que realiza las funciones de financiamiento, asignación de recursos, contratación de personal y control administrativo. Esta organización monopólica genera usuarios débiles, pues las familias y los estudiantes no tienen posibilidad de incidir en las decisiones; genera organizaciones fuertes de maestros, pues crea los incentivos para que se organicen también en forma centralizada frente al gobierno; y termina por generar estructuras débiles de mando en el gobierno, pues los horizontes sobre los que influyen las decisiones de educación (y las presiones sindicales) son mucho más remotos que la vida de cada gobierno. Como consecuencia el gasto público en educación en muchos países es elevado, pero está mal asignado. La asignación de recursos resulta sesgada hacia el pago de personal y orientada por los compromisos de pago, y no por el nivel y calidad de los resultados educativos. La vía de escape para las familias de altos ingresos es la educación privada, donde rige la competencia y los estándares de calidad. El resultado final es una profunda estratificación de la educación, que contribuye a agravar las diferencias de ingreso, en lugar de removerlas.

La alternativa frente a este sistema centralizado de organización implica fortalecer al usuario, dar autonomía al proveedor y redefinir el rol del gobierno. Los padres de familia, como usuarios del sistema, pueden ser más fuertes si cuentan con mayor información sobre la

² Véase una descripción más completa de esta agenda de políticas en Hausmann y Stein (1995), y Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi (1996).

calidad y desempeño de las escuelas (a través, por ejemplo, de exámenes nacionales estandarizados), si pueden participar en las decisiones de dirección y orientación de los planteles y si tienen posibilidad de escoger entre escuelas alternativas. Las escuelas, en su calidad de proveedores, pueden tener más autonomía si tienen las responsabilidades operativas básicas de contratación de personal y asignación de recursos y si deben responder ante los padres de familia y las comunidades por los servicios que prestan. El gobierno puede tener un rol más decisivo si en lugar del control burocrático, se ocupa de generar información, de fijar estándares de calidad y de asegurarse que las escuelas reciben los recursos de financiamiento público, no por los gastos que tienen, sino por la cantidad y calidad de la educación que logran proveer. (Véase el Capítulo 5).

Reducción de los costos privados de la educación

Las altas tasas de deserción escolar que se observan en América Latina no pueden atribuirse exclusivamente a los problemas de oferta que tienen que ver con la organización de los sistemas educativos. La demanda de educación está limitada por los bajos rendimientos y por los altos costos (efectivos y de oportunidad) en que deben incurrir las familias para enviar los niños a la escuela. Una mejor organización educativa ayudará a elevar los rendimientos. También contribuirán políticas laborales adecuadas y un contexto macro favorable al crecimiento. Pero aun con rendimientos promisorios, la retención en el sistema educativo puede verse limitada por altos costos privados, imposibles de sufragar para las familias de menores ingresos. Las soluciones posibles comprenden subsidios directos, provisión de útiles escolares, alimentación, transporte o servicios de salud para los estudiantes. Las experiencias de la región son ricas y proveen numerosas lecciones sobre las posibilidades y limitaciones de estas políticas. (Véase el Capítulo 5).

En síntesis, las diferentes dimensiones del desarrollo que están asociadas a la desigualdad no son independientes de las políticas económicas y sociales. Las políticas del pasado contribuyen a explicar por qué las economías latinoamericanas tienen niveles de educación por debajo de los patrones mundiales, son más informales, más urbanizadas y, en definitiva, más desiguales que otras economías con el mismo nivel de ingreso. Las políticas que se adopten en este momento de oportunidad demográfica pueden contribuir no solo a reducir esos excesos de desigualdad sino a acelerar el desarrollo económico y social. No hay ningún conflicto entre la equidad y el desarrollo.

CONFRONTAR LAS DOTACIONES NATURALES

Pero el exceso de desigualdad de América Latina se origina también en las características de su dotación natural de recursos. Los países tropicales tienen desventajas en su lucha contra la pobreza y la desigualdad por razones asociadas al control de las enfermedades, a la productividad de las tierras y a la capacidad de esfuerzo físico de las personas. Donde no hay estaciones, no existe un control natural a la reproducción continua de los agentes propagadores de las enfermedades, lo cual las hace muy difíciles de erradicar. Aun con la mejor combinación de insumos, la productividad de las tierras en las zonas tropicales es menor que en las zonas templadas y su adecuada explotación requiere de tecnologías donde hay mayores economías de escala y donde se requiere más capital. Y el esfuerzo físico que puede desplegar un individuo corriente a la intemperie en una zona tropical es sustancialmente menor que en un país de estaciones moderadas.

Pero no sólo la ubicación geográfica incide sobre la desigualdad. También las características de los recursos. Los países que cuentan con abundantes recursos agrícolas o mineros de extracción tienden a generar una mayor desigualdad y un menor nivel de desarrollo. Una razón es que estas actividades absorben el escaso capital disponible y demandan muy poco empleo, lo cual retarda el desarrollo de otros sectores, tanto por falta de capital como de mercado. Otra es que la abundancia de recursos naturales no propicia la cooperación sino el oportunismo. Una tercera, que la dependencia de recursos naturales origina volatilidad, lo cual desincentiva las inversiones de lenta maduración, y muy en especial la educación.

Pero la geografía no ejerce una influencia fatalista sobre ningún país. Algunos países tropicales, como son los del sudeste asiático, han logrado niveles de desarrollo y de distribución comparables o superiores a los de países europeos. Algunas economías dependientes de recursos naturales como Australia o Nueva Zelandia se cuentan entre las de mayor desarrollo y mejor distribución del ingreso del mundo.

Varias políticas son decisivas para vencer las limitaciones de la geografía. En el campo de la salud, la clave es la cobertura de los servicios de salud preventiva para mantener bajo control la influencia de las enfermedades tropicales. Por su parte, la educación rural puede facilitar la difusión de las prácticas de salud preventiva, y contribuir además a elevar la productividad en el campo y a estimular la migración hacia las ciudades. La provisión de servicios básicos es otra pieza de la lucha contra la geografía. El acceso a agua potable, que aún es muy

limitado en las zonas rurales de muchos países de la región, es esencial para mejorar las condiciones de salud y las posibilidades de erradicación de la pobreza en el campo. Para mitigar los rigores de los climas cálidos sobre la productividad laboral y sobre el bienestar de las personas nada más necesario que la electricidad (y el aire acondicionado).

La extracción de recursos naturales ha sido una fuente de desigualdades en América Latina, que ha distraído recursos productivos de otras actividades potencialmente más generadoras de empleo y bienestar. Esto no significa que las políticas deban dirigirse a restringir artificialmente el desarrollo de los sectores basados en los recursos naturales. Sin embargo, por razones de eficiencia, tampoco es justificable el otorgamiento de exenciones tributarias y condiciones especiales a las inversiones en estos sectores, especialmente cuando se trata de recursos no renovables, cuyo costo de oportunidad social es mucho mayor que los costos en que incurren los productores. Los estímulos tributarios se otorgan a menudo con la justificación de que estas actividades requieren la inmovilización de grandes capitales por períodos muy largos, pero ésa es justamente una de las causas por las cuales tienden a propiciar la desigualdad. Puesto que los ingresos originados en los recursos naturales son potencialmente muy inestables, es necesario además que los sistemas tributarios no transfieran la inestabilidad al gobierno, reduciendo artificialmente el riesgo percibido por los inversionistas. También es necesario que el gobierno desarrolle mecanismos de estabilización de los ingresos tributarios provenientes de los sectores primarios para evitar la transmisión de la volatilidad a toda la economía.

EL APOYO FISCAL A LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

De la acción del gobierno dependerá crucialmente la distribución del ingreso de los países latinoamericanos en el próximo siglo. El impacto distributivo de la política fiscal suele medirse por la magnitud de los ingresos que son redistribuidos a través del sistema impositivo y de los gastos de naturaleza social. En América Latina, como en otras regiones del mundo, el resultado final de estas operaciones suele ser redistributivo, ya que los impuestos tienden a provenir de los grupos de mayores ingresos en mayor proporción que los beneficios que ellos reciben a través de las escuelas, los hospitales u otros gastos sociales. Pero este impacto distributivo de la política fiscal no es necesariamente el más importante, y puede ser una guía muy engañosa de política.

De hecho, en América Latina, los sistemas tributarios tradicionalmente han sido muy progresivos, pero al costo de sacrificar un gran potencial de recaudación de impuestos, que podría destinarse a financiar gastos de alto potencial redistributivo. En adición, la alta progresividad teórica de los impuestos y su concentración en algunas actividades y sectores han limitado el control público sobre la política fiscal, dejándola más expuesta a la influencia de los grupos de poder. Los engorrosos sistemas tributarios que son típicos de América Latina han resultado difíciles de administrar y fáciles de evadir. La simplificación de los impuestos de renta y la gradual adopción de impuestos de base amplia, como el impuesto al valor agregado, están removiendo estas dificultades de economía política y de administración en muchos países de la región. (Véase el Capítulo 8).

Más importante que el grado de progresividad del sistema impositivo o del gasto social es la eficiencia con la que se logre recaudar los impuestos, ofrecer a los grupos de más bajos ingresos los servicios adecuados de educación, salud e infraestructura domiciliaria, crear redes de protección eficaces y bien focalizadas y adoptar políticas económicas que fomenten un patrón de desarrollo redistributivo sin sacrificar la productividad.

Capítulo 5

POLITICAS SOCIALES PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN EL INGRESO

¿CUALES SON LAS POLITICAS SOCIALES MAS EFECTIVAS?

Como se explica en los capítulos anteriores, la participación de las mujeres en la fuerza laboral, las tasas de fecundidad y la educación son importantes determinantes de la desigualdad en el ingreso en América Latina y el Caribe. En los países que muestran mayores tasas de participación laboral de las mujeres, y en particular donde las mujeres tienen acceso a empleos en el sector formal, los ingresos familiares son superiores. Cuando las mujeres están más educadas y participan en mayor medida en la fuerza laboral, las familias tienen menos hijos, y sus hijos tienden a recibir mayor educación. Aquellos países que han logrado incrementar el nivel y la calidad de la educación, también han podido reducir las disparidades en materia de educación. En los países con una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral, y con una menor fecundidad y una mejor educación, los ingresos se distribuyen en forma más equitativa (véase el gráfico 5.1).

Existen diversas políticas que pueden actuar sobre estos factores primarios mejorando la capacidad de las mujeres para buscar y obtener buenos empleos. Algunas (véase el capítulo 6) se relacionan con las políticas del mercado laboral, pero otras corresponden claramente al ámbito de la política social, como la promoción de servicios de guarderías y preescolares que pueden hacer que a las mujeres les resulte más fácil tener em-

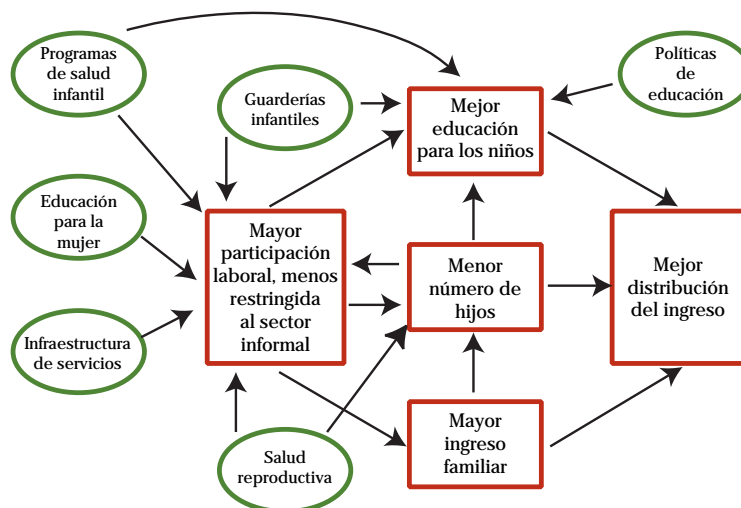
pleos y al mismo tiempo mejoren la capacidad de los niños para aprender, desarrollarse y completar la escuela. Los esfuerzos para asegurar que las mujeres obtengan una educación también incrementan la probabilidad de que ingresen a la fuerza laboral y de que sus hijos tengan mayores niveles de escolaridad. Incluso las inversiones en infraestructura de servicios públicos, como el agua corriente y la electricidad, pueden incrementar la

participación de las mujeres en la fuerza laboral o su productividad cuando trabajan en la casa, reduciendo la carga y el tiempo dedicados a las tareas domésticas. Los servicios de salud reproductiva, que incluyen servicios voluntarios de planificación familiar, mejoran la salud de las mujeres y su capacidad para trabajar, proporcionando a las familias la opción de demorar el primer hijo y en última instancia concentrar su cuidado, sus recursos y

su atención en un menor número de hijos.

La promoción de mejores resultados educacionales requiere la adopción de políticas que actúen en una diversidad de frentes. En la mayor parte de los países de América Latina el sector público tiene a su cargo la provisión de los servicios de educación y los sistemas educacionales generalmente no logran proveer la cantidad y la calidad de la educación necesaria para mantenerse a la par de las tendencias internacionales y reducir de forma significativa las desigualdades en el ingreso. Una parte importante de la solución es la reforma de los sistemas educacionales, con el objeto de mejorar y acelerar el progreso escolar de los niños. Sin embargo, la política pú-

Gráfico 5.1. Políticas efectivas para mejorar la distribución del ingreso



Recuadro 5.1. *Perturbaciones económicas, desigualdad y pobreza: Por qué son necesarias las redes de protección social*

Los datos empíricos indican que las perturbaciones macroeconómicas pueden exacerbar gravemente la desigualdad y la pobreza. América Latina ha sufrido dos graves crisis en los últimos quince años. En los años ochenta, la crisis de la deuda de México se propagó a toda la región debido a las perturbaciones que afectaron al comercio exterior y la precaria situación de las finanzas públicas. En 1995, la crisis de liquidez de México sólo se propagó a Argentina.

¿Cómo varían la pobreza y la distribución del ingreso cuando los países registran un estancamiento del crecimiento económico o incluso tasas negativas? En Brasil, Guatemala, México, Panamá y Venezuela, la pobreza y la desigualdad aumentaron en los años ochenta, y lo mismo ocurrió en las zonas urbanas de Argentina, Bolivia, Chile, Honduras y Perú. Asimismo, la pobreza urbana y la desigualdad aumentaron acusadamente en Argentina durante la crisis de 1995. Aunque el quintil más pobre de la población no siempre se vio afectado en forma desproporcionada, sí se redujo su ingreso medio. La disminución del ingreso puede tener efectos más devastadores para los segmentos de la población más cercanos al nivel de subsistencia. Además, los países afectados por la crisis de los años ochenta registraron, uno tras otro, un aumento a veces sustancial de la proporción del ingreso que recibe el 10% más rico de la población.

Aunque los indicadores sociales, como la tasa de mortalidad infantil y el promedio de años de escolarización, siguieron mejorando en América Latina durante los años ochenta, no es menos cierto que lo hicieron a un ritmo más lento que en los años anteriores. Incluso se observó un deterioro en algunos de los indicadores más precisos de los sectores de salud y educación. Por ejemplo, en México, la mortalidad de niños menores de un año y en edad preescolar, atribuible a deficiencias de nutrición, aumentó en los años ochenta revirtiendo así la tendencia del decenio anterior. En Chile, los datos sobre falta de peso al nacer y subalimentación infantil siguieron la evolución de la

situación económica, tras haberse registrado una mejora sistemática en ambos indicadores en los años setenta. En Venezuela bajaron en los años ochenta las tasas de alfabetismo de la población con edades comprendidas entre 15 y 19 años. En México, se redujo la proporción de niños matriculados en el primer grado, al igual que la de estudiantes matriculados en escuelas secundarias tras concluir el primer ciclo. Todas estas tendencias significan también que la inversión en capital humano probablemente se tornó más sesgada, lo que contribuyó también a arraigar aún más el aumento de las desigualdades.

El hecho de que las perturbaciones negativas tengan efectos más devastadores en los sectores pobres, y que los ricos suelen tener acceso a los mecanismos de protección del ingreso (incluida la fuga de capitales) no se circunscribe a las crisis macroeconómicas. Los desastres naturales o un cambio brusco en la relación de intercambio pueden producir también efectos similares. Por ejemplo, en Ecuador, se estima que más del 50% de la población que habita en las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño es pobre. La acusada caída de los precios del café, tras el desmantelamiento del Convenio Internacional del Café, dio lugar a un drástico aumento de la pobreza en los estados productores de México a principios de los años noventa.

En la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina hicieron frente de muchas maneras a los costos sociales de las crisis económicas. Entre otras medidas, pusieron en marcha programas de asistencia alimentaria y seguro de desempleo, crearon fondos sociales, ampliaron la cobertura del seguro médico a los desempleados, otorgaron becas para niños y con fines de capacitación, y promovieron programas de readiestramiento y bienestar social. Sin embargo, con la excepción parcial de Chile, las medidas fueron insuficientes y llegaron demasiado tarde. ¿Qué enseñanzas se pueden extraer?

En primer lugar, para hacer frente a los problemas sociales es necesario colocarlos a la cabeza del programa de actividades. Con demasiada frecuencia durante las crisis que ha padeci-

blica sólo resultará efectiva si se toman en consideración los factores que afectan las decisiones familiares acerca de la escolaridad de sus hijos. Estos determinantes de la demanda de educación constituyen otro aspecto significativo de las políticas sociales destinadas a reducir las desigualdades.

Las políticas sociales abarcan una amplia gama de metas y programas dirigidos a reducir las desigualdades en el ingreso, pero también tienen por objeto reducir la pobreza, asegurar la cohesión social y compartir el costo de los bienes públicos. Si bien todos los programas sociales ejercen influencia sobre la desigualdad en los ingresos, este capítulo se concentrará en aquellas políticas que pueden influenciar en forma más directa la distribución del ingreso en el corto y mediano plazo. A corto plazo, las políticas que aseguren que las mujeres

puedan participar activamente en el mercado laboral pueden tener un fuerte impacto; mientras que a mediano plazo, el aumento del nivel de instrucción de los niños constituye el elemento clave para reducir la desigualdad. Este capítulo comenzará analizando la justificación de los programas públicos que mejoran las opciones de las mujeres para ingresar a la fuerza laboral e incrementar sus ingresos. Luego, continúa analizando aquellas políticas y programas destinados a incrementar el nivel de instrucción.

El elemento común de las políticas analizadas en este capítulo es su intención de equiparar el acceso a los servicios, los recursos y las oportunidades que afectan las decisiones familiares acerca de la participación laboral, la fecundidad y la educación. Estos son factores que contribuyen en forma permanente a los elevados niveles

do América Latina, las autoridades sólo han empleado sus energías en restablecer la estabilidad macroeconómica e implementar la reforma estructural. En Argentina no se adoptó un programa de empleo de emergencia hasta 1997, a pesar del drástico aumento del desempleo en los primeros años de la década y del hecho de que los planes vigentes de indemnización por despido y seguro de desempleo de pequeña escala no ofrecían suficiente protección social a los desempleados de los sectores pobres. Segundo, el diseño de un plan de acción es un factor crucial. Incluso en el caso de los Fondos Sociales de Emergencia, diseñados para amortiguar los costos sociales del ajuste económico, el éxito fue desigual en el mejor de los casos, porque los beneficiarios del programa no fueron necesariamente los más afectados por las crisis. En México y en otros países, se recortaron los programas de subvenciones generales sin adoptar otras opciones eficazmente focalizadas. Lo más importante es la necesidad de mantener el respaldo a los servicios básicos de educación y salud, a fin de evitar pérdidas irreversibles de inversión en recursos humanos; sin embargo, este objetivo no se cumplió adecuadamente en América Latina en los años ochenta, como lo demuestra la mejora más lenta de los indicadores de salud y educación antes mencionados. Tercero, a juzgar por los datos disponibles, los programas que se adoptan y ponen en marcha antes de que las crisis hagan sentir sus efectos (aunque en menor escala) cuentan con más recursos para proteger a la población beneficiaria que las medidas discrecionales de emergencia.

En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuentan todavía con mecanismos adecuados para atenuar el impacto de las perturbaciones adversas sobre los sectores más pobres de la población y atemperar las desigualdades que provocan las crisis económicas. Si bien existe una percepción generalizada de que los fondos sociales se crearon precisamente a tal efecto, la mayoría de los Fondos de Inversión Social resultaron más eficaces para poner en pie in-

fraestructura social de pequeña escala que para crear oportunidades de empleo para los que más necesitaban la ayuda de emergencia. De hecho, la mayoría de los países de la región carecen de seguro de desempleo o cualquier otro tipo de red de protección social de ajuste del consumo para proteger a los pobres de los riesgos que entrañan para el producto, el empleo y los precios las perturbaciones adversas de carácter sistémico.

Como no se cuenta de antemano con mecanismos institucionales para proteger a los pobres del impacto más fuerte de las perturbaciones, se tiene que recurrir con frecuencia a programas improvisados, diseñados con objetivos y para beneficiarios que no son precisamente los afectados por la crisis. Cuando se adoptan medidas de urgencia en situaciones de emergencia, no hay tiempo para llevar a cabo un análisis técnico adecuado, ni para especificar el perfil socioeconómico de los grupos más vulnerables a las perturbaciones negativas o evaluar la eficacia en función de los costos de las diferentes opciones en materia de protección social.

No obstante, cabe señalar algunos ejemplos de medidas de protección social que han funcionado bien. En los años ochenta, se puso en marcha en Chile un programa de obras públicas de gran escala que dio empleo a una gran proporción de la fuerza laboral. El programa se focalizó en los más necesitados ofreciendo remuneraciones inferiores al salario de mercado. Además, es posible adaptar los fondos sociales para que funcionen como redes de protección social llegado el caso. Como muchos gobiernos carecen de recursos para instrumentar dichas redes, la posibilidad de recurrir a los fondos sociales ha resultado útil para movilizar recursos externos y hacer frente rápidamente a las necesidades más apremiantes. Cualquiera que sea su forma, la adopción de medidas de protección social eficientes y eficaces en función de los costos para dar cumplida respuesta en situaciones de emergencia puede ser un instrumento de gran valor para lograr una mayor igualdad social en la región.

de desigualdad que se observan en la región. Sin embargo, los shocks macroeconómicos, los cambios repentinos en los términos de intercambio o los desastres naturales pueden tener efectos devastadores sobre la desigualdad y la pobreza, independientemente de la política social a más largo plazo. Tales acontecimientos transitorios requieren políticas destinadas a enfrentar las emergencias o establecer redes de protección (véase el recuadro 5.1).

MEJORES OPORTUNIDADES DE INGRESO PARA LAS MUJERES

Como se ha visto en capítulos anteriores, el hecho de que las mujeres participen o no en la fuerza laboral influ-

ye significativamente en la distribución del ingreso. Cuando las mujeres tienen la opción de ingresar a la fuerza laboral, pueden contribuir más a incrementar el ingreso familiar. Independientemente de que en la práctica las mujeres trabajen o no, la opción de hacerlo tiene por sí sola efectos beneficiosos en la distribución del consumo dentro del hogar, reduce la vulnerabilidad de la mujer ante la violencia y aumenta las inversiones en los hijos. Aunque la participación de las mujeres en la fuerza laboral se ve fuertemente influenciada por su nivel de educación, otros factores que tienen mucha importancia en esa decisión son la disponibilidad de servicios de cuidado infantil, salud y planificación familiar, y la dotación de infraestructura del hogar.

Una buena atención infantil puede mejorar los ingresos de las mujeres y el desarrollo de los hijos¹

En América Latina y el Caribe las mujeres generalmente asumen más responsabilidades que los hombres en el cuidado de los hijos. Como resultado, los factores y las políticas públicas que afectan las oportunidades y el costo de la atención infantil y la escolaridad ejercen un importante impacto sobre la capacidad de las mujeres para ingresar a la fuerza laboral y obtener ingresos. Numerosos estudios han demostrado que la atención de los niños y la participación en la fuerza laboral constituyen usos que compiten entre sí por el tiempo de las madres². Las mujeres con hijos pequeños, especialmente si son menores de tres años de edad, muestran una probabilidad mucho menor de trabajar que aquéllas sin hijos pequeños. El costo de la atención infantil afecta el tipo de servicio y las decisiones sobre trabajo. A su vez, el costo implícito que las familias enfrentan por la atención infantil depende de la disponibilidad de alternativas de atención, incluyendo entre ello la presencia de parientes o amigos dispuestos a proporcionar atención de bajo costo. La disminución del costo de los servicios de atención infantil, ya sea a través de una mayor oferta o de subsidios, incrementa su demanda, como alternativa a la atención provista por la madre o un pariente cercano. Para aquellas madres que optan por adquirir servicios de atención infantil e ingresar a la fuerza laboral, el menor costo reduce lo que una mujer necesita ganar para cubrir los gastos relacionados con el cuidado de sus hijos. Otros factores también afectan la participación de las mujeres en la fuerza laboral, incluidas su educación y la presencia de otras personas que ganan ingresos en la unidad familiar. Pero el costo, la calidad y los tipos de atención disponibles en el mercado claramente ejercen un impacto crítico.

Un estudio reciente realizado en Río de Janeiro confirma estas observaciones³. El estudio indica que si se incrementara la oferta de atención infantil de bajo costo para niños de menos de seis años de edad en las favelas de Río de Janeiro, un mayor número de madres podría incorporarse a la fuerza laboral y utilizaría las guarderías infantiles financiadas con recursos públicos. Las mujeres que han logrado obtener atención infantil gratuita en los centros municipales han podido incrementar sus ingresos en una proporción de hasta un 20%. En el caso de quienes pagan guarderías privadas, los ingresos han aumentado en una proporción del 12 al 29%, incluso controlando estadísticamente el efecto de selección y las características del mercado de atención infantil. En el caso de los proveedores privados, el mayor rendimiento

puede reflejar la ventaja de la mayor flexibilidad en las horas de funcionamiento desde que los centros públicos tienen horarios limitados⁴.

El menor costo y la mayor disponibilidad de atención infantil pueden ejercer un fuerte impacto sobre el ingreso familiar, particularmente entre las familias más pobres, permitiendo a las mujeres aportar ingresos adicionales. Además, el hecho de proporcionar a las mujeres la opción de ingresar a la fuerza laboral y mantener la capacidad para obtener ingresos independientemente de los cónyuges tiene beneficios en términos de la distribución de los recursos dentro de la unidad familiar, y contribuye a reducir la violencia doméstica. El acceso a los servicios de atención infantil también puede ejercer un impacto sobre la escolaridad de algunos hermanos mayores, particularmente niñas, en la medida en que participan en la atención de los hijos menores mientras las madres trabajan⁵.

La mayor participación laboral de las madres y los hermanos mayores generalmente no constituye un objetivo explícito de los programas de cuidado infantil. Los propósitos declarados de estos programas se concentran en el bienestar de los niños, en términos de una mejor salud, nutrición y desarrollo, con el consiguiente mejoramiento de las oportunidades futuras para aprender y obtener ingresos.

Los estudios recientes confirman que los programas de intervención focalizados en los niños pequeños son efectivamente muy beneficiosos para todos los niños. Un estudio realizado en los Estados Unidos documenta los efectos de estos programas en el desarrollo emocional o cognoscitivo de los niños; en las relaciones entre padres e hijos; en los procesos y resultados educacionales, y en indicadores relacionados con la salud, como el abuso infantil, la salud reproductiva materna, y el abuso materno de sustancias tóxicas⁶. Las comprobaciones preliminares de la evaluación de un grupo de control en un programa de intervención focalizado en los niños más pequeños en Bolivia también son positivas. Alrededor del 40% de los niños matriculados en el pro-

¹ Esta sección se basa en Deutsch (1998a).

² Heckman (1974) constituye el estudio pionero.

³ Deutsch (1998b).

⁴ Las comprobaciones recientes para Estados Unidos corroboran aún más el fuerte efecto de oferta laboral que tiene el acceso a la atención infantil. La disponibilidad de escuelas públicas gratuitas tiene un significativo efecto positivo sobre la oferta laboral y un significativo efecto negativo sobre la utilización de asistencia pública por parte de las madres solteras. Específicamente, en el caso de las madres solteras cuyo hijo más pequeño tiene cinco años de edad, el acceso a los servicios escolares públicos incrementa la oferta laboral en una proporción del 8 al 18%, aumenta el ingreso salarial en un 27%, y reduce la utilización de asistencia pública en un 18%. Véase Gelbach (1998).

⁵ Connelly et al. (1996), Deutsch (1998b), Engle (1991), Wong y Levine (1992).

⁶ Karoly et al. (1998).

grama PIDI en las zonas urbanas de Bolivia mostraba un menor desarrollo psicosocial. Después de un año del programa, este porcentaje había decrecido al 20%, y después de dos años era de sólo un 5%. Las tasas de mortalidad infantil de los participantes del PIDI se redujo a menos del 1%, frente al 20% de la población objetivo⁷.

En el largo plazo, los niños también parecen beneficiarse de los programas bien diseñados de atención infantil, a través de un mejor rendimiento escolar y en última instancia de la obtención de mayores ingresos como adultos⁸. Además de promover una mayor educación y mayores ingresos, los programas de intervención focalizados en los niños pequeños de Estados Unidos han reducido el comportamiento social negativo, los participantes del programa muestran menores tasas de delincuencia juvenil, una incidencia significativamente menor de comportamiento antisocial, y una tasa también significativamente menor de arrestos.

Los numerosos beneficios descritos demuestran que el gobierno puede desempeñar un papel muy positivo en la equidad asegurando que las familias cuenten con programas de buena calidad focalizados en los niños más pequeños. Sin embargo, no existe un papel establecido o predefinido para la forma en que el Estado debe involucrarse en este problema. Los tipos apropiados de atención infantil, ya se trate de programas públicos o en el hogar con un padre o un pariente, dependen de muchos factores que difieren entre las distintas familias, mujeres e hijos. Además, cada programa tiene sus propios costos y beneficios, y es relativamente poco lo que se sabe acerca del diseño óptimo y la combinación óptima de tales programas. No obstante, de las experiencias de la región pueden extraerse algunos preceptos básicos que pueden contribuir a la eficiencia de los programas en función de su costo.

- *Flexibilidad y promoción de opciones.* Los gobiernos no deben tratar de imponer un enfoque único con respecto a la atención infantil. Al estimular y respaldar una diversidad de programas, las políticas públicas pueden incrementar las oportunidades de los individuos, las familias, las comunidades y los gobiernos locales para exigir el tipo de atención que más se ajusta a sus circunstancias. Dado el repertorio de posibles intervenciones⁹ y la amplia gama de estructuras familiares, gustos, culturas y preocupaciones —todo dentro de entornos nacionales caracterizados por una extrema variación en los ingresos regionales y en la capacidad de ejecución de los gobiernos locales— es imposible proporcionar una única solución para todo el país.

- *Multiplicación de los recursos públicos.* Las familias acuden a numerosas estrategias para atender a los niños cuando las mujeres trabajan. El desafío de la política

pública consiste en aprender de esas estrategias para dar respaldo institucionalizado a los servicios que mejor contribuyan al desarrollo emocional, cognoscitivo y nutricional de los niños. Probablemente la mejor opción no sea construir nuevas guarderías infantiles públicas. Es más factible alcanzar a un mayor número de personas, y multiplicar los beneficios, respaldando iniciativas informales que ya se encuentran en ejecución, procurando mejorar su calidad y proporcionar apoyo financiero a las familias más pobres para garantizarles el acceso a tales servicios.

Otra forma de multiplicar los escasos recursos públicos es construir asociaciones, con grupos comunitarios, ONG, organizaciones religiosas, organismos existentes de servicio social, y el sector privado. Los gobiernos deben evitar la expansión burocrática que agregaría un gran número de empleados a la nómina pública y que crearía un mayor número de instalaciones públicas que deben mantenerse, cuando se dispone de alternativas más flexibles y efectivas a través de asociaciones con los grupos mencionados anteriormente. Los recientes programas aplicados en Bolivia y Ecuador constituyen ejemplos de este enfoque. Esos programas han estimulado una mayor participación de actores no gubernamentales en el financiamiento y la provisión de servicios de atención infantil.

- *Focalización.* La focalización del uso de fondos públicos para ampliar las opciones de atención infantil reviste importancia si los gobiernos desean alcanzar un número significativo de familias sin crear problemas fiscales. La focalización presenta un desafío porque las familias de clase media que ya cuentan con los recursos para atender a sus hijos se verán tentadas a exigir el acceso a los servicios subsidiados, particularmente cuando éstos sean de alta calidad. Incluso las familias de bajos ingresos pueden modificar su comportamiento en formas contraproducentes con el objeto de lograr acceso a los programas públicos. No contribuiría a reducir la desigualdad en los ingresos y la pobreza el hecho de que

⁷ Tan y van der Gaag (1998).

⁸ Karoly et al. (1998) y University of Wisconsin-Madison, Instituto de Investigaciones sobre la Pobreza (1997). Cuando los adultos que de niños habían participado en el programa preescolar Perry, alcanzaban los 27 años de edad, sus ingresos fueron un 60% superiores al de sus compañeros que no participaron del programa.

⁹ Según Karoly et al. (1998) "La expresión intervención focalizada en los niños pequeños es un concepto amplio. Abarca programas relacionados con niños que tienen bajo peso al nacer o con niños pequeños en familias de bajos ingresos, intervenciones focalizadas en los niños y en las madres; servicios ofrecidos en el hogar y en centros; programas destinados a mejorar el nivel de instrucción y aquellos orientados a mejorar la salud, y servicios tan diversos como la capacitación de los padres, la selección de opciones de salud infantil, el reconocimiento del abuso infantil y las referencias de servicios sociales".

la atención infantil subsidiada para familias situadas por debajo de un determinado nivel de ingresos llevara a las mujeres a abandonar la fuerza de trabajo con el fin de lograr o mantener su acceso a los programas de atención infantil. Una focalización efectiva requiere diseños que puedan identificar claramente al grupo objetivo a través de la selección o la autoselección y criterios que no estimulen un comportamiento contraproducente. Un diseño bastante común para satisfacer estos criterios es focalizar geográficamente los subsidios o los programas de atención infantil en vecindarios de bajos ingresos¹⁰. Algunos programas procuran la eficiencia y la focalización proporcionando asesoramiento, capacitación y supervisión a las mujeres que ya proveen servicios de guardería a sus vecinos en los vecindarios más pobres¹¹.

Si bien este análisis de las intervenciones focalizadas en los niños más pequeños se refiere particularmente a los niños menores de seis años que asisten a guarderías, gran parte del mismo se aplica igualmente a los programas preescolares para niños de este grupo de edad y los primeros años de la enseñanza primaria. Muchos países de la región ya están ampliando sus sistemas preescolares; aunque tales programas no son necesariamente muy costosos, pueden sustituir el gasto privado por parte de las unidades familiares más pudientes, y podrían crear una seria carga fiscal para el futuro. Pero las políticas tendientes a promover la provisión de una adecuada atención institucionalizada para los niños, si se las aplica en forma prudente, pueden proporcionar a las mujeres y sus familias opciones que en muchos casos resultan críticas para el bienestar de la familia y para reducir las desigualdades en el ingreso. En la enseñanza primaria, asimismo, cuando se establecen calendarios escolares relativamente cortos, no se permite a las mujeres participar más plenamente en el mercado laboral. Varios países están expandiendo el año escolar, haciendo que tenga el mismo número de días que en las economías más desarrolladas. De igual forma, el número de horas escolares diarias está incrementándose en muchos países, entre ellos Panamá y Uruguay, al reducirse el número de escuelas con varios turnos.

La salud reproductiva e infantil

Si bien en términos generales las políticas sociales deben abordar toda la gama de los servicios de salud, los tipos de inversión de salud que reducen la desigualdad son en la práctica bastante específicos y con frecuencia no son costosos. Los hospitales y los servicios curativos que consumen la mayor parte del gasto nacional en salud (por lo menos el 4% del PIB regional) en la práctica

tienen un impacto muy limitado sobre la distribución de los ingresos. En cambio, los servicios que afectan las tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral, incrementan el nivel de instrucción de los niños y reducen la fecundidad son principalmente aquéllos relacionados con la atención de la salud reproductiva e infantil. Sin embargo, la región tradicionalmente gasta muy poco en estos servicios; en Brasil, por ejemplo, el gasto en programas de salud materno-infantil representa sólo alrededor del 1% del gasto total en salud.

Las medidas gubernamentales relacionadas con la desigualdad de ingresos se concentran principalmente en el campo tradicionalmente conocido como salud materno-infantil, y más recientemente se han expandido a la salud reproductiva e infantil. Las políticas, programas y prácticas en materia de salud reproductiva e infantil pueden mejorar el bienestar de las familias en dos formas. En primer lugar, quiebran la transmisión intergeneracional de la pobreza, porque los niños que nacen saludables y en el momento oportuno, están bien nutridos y protegidos de enfermedades transmisibles, tienen mayores probabilidades de aprovechar las oportunidades educacionales y laborales. En segundo lugar, estos servicios influyen sobre la capacidad de las mujeres para incorporarse y permanecer en la fuerza laboral, y participar en sectores de ingresos relativamente altos de la economía, ya que promueven la salud y la capacidad de afectar la oportunidad y el número de hijos.

El otorgamiento a las familias más pobres del mismo acceso a los servicios de salud reproductiva que las unidades más pudientes constituye una parte esencial de la reducción de las desigualdades sociales, puesto que ello les abre opciones que de otra manera estarían fuera de su alcance. Como se ha señalado anteriormente (capítulos 2 y 3), las familias situadas en los extremos opuestos de la distribución de los ingresos tienden a diferir tanto en el número de hijos como en la medida en que las mujeres están involucradas en actividades generadoras de ingresos. La reducción de las disparidades en el acceso a los servicios de salud reproductiva permitiría a aquellas familias de menores ingresos que quisieran incrementar el trabajo remunerado de las mujeres o concentrar sus recursos en un menor número de hijos adoptar las medidas que consideren que son mejores para ellas. La provisión de servicios de salud reproductiva es un instrumento, junto con la educación, que puede contribuir a atenuar esas marcadas diferencias.

¹⁰ Para un análisis de la focalización, véase Van de Walle y Nead (1995).

¹¹ Tales programas incluyen *Mãe Crecheira* en Brasil y *Madres Comunitarias* en Colombia.

No puede ignorarse el papel que desempeñan los servicios de salud reproductiva en la reducción de las tasas de mortalidad, morbilidad y enfermedad entre las mujeres. En países como Bolivia, Perú y Honduras, las tasas de mortalidad materna son alarmantemente elevadas: de 390, 265 y 221 muertes maternas por 100.000 nacimientos vivos, respectivamente. Las enfermedades relacionadas con la reproducción representan el 14% de la carga total de enfermedades (muerte y discapacidad) en América Latina y el Caribe. En consecuencia, estas causas constituyen los principales factores que contribuyen a la carga de enfermedades en la región, y afectan en forma particularmente marcada a las poblaciones más pobres y vulnerables. Los servicios de salud reproductiva incluyen una amplia gama de servicios esenciales, como la prevención y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual y otras infecciones del sistema reproductivo, la detección del cáncer cervical, la atención prenatal y posnatal de rutina, el manejo de partos de alto riesgo, y los servicios anticonceptivos y de asesoramiento para hombres y mujeres. Estos servicios, combinados, abordan la mayor parte de las necesidades básicas de salud de las mujeres en sus años reproductivos, que potencialmente también son los años de mayor contribución al ingreso familiar. Para las mujeres, una mejor atención de la salud puede significar menos días de trabajo perdidos como consecuencia de enfermedades, y una mayor productividad en el trabajo. Para ellas y sus familias, ello puede significar mayores ingresos y una reducción en las disparidades en el ingreso.

Los servicios de salud reproductiva también pueden desempeñar un importante papel en la reducción de las desigualdades en el ingreso permitiendo a las parejas decidir cuándo desean tener hijos, extender el período entre los embarazos y tener familias más pequeñas. Cada una de estas opciones —y en particular la postergación del primer nacimiento— puede permitir a las mujeres mayores oportunidades de continuar en la escuela y de incorporarse a la fuerza laboral. Disponer de un medio para controlar la fecundidad puede ayudar a las mujeres a reducir el número y la frecuencia de las interrupciones en su trabajo debidas a embarazos y partos y a acceder a mejores empleos que requieren una mayor continuidad en el empleo e inversiones en adiestramiento. El control de la fecundidad también puede significar una importante contribución a la equidad en términos de género si la prevención de embarazos no deseados o inoportunos mejora las percepciones de los empleadores acerca de la confiabilidad laboral de las mujeres trabajadoras.

De hecho, existen pruebas de una considerable demanda no satisfecha de servicios anticonceptivos, particularmente entre las poblaciones pobres y marginadas.

En las encuestas de hogares, entre una cuarta y una tercera parte de las mujeres que actualmente están casadas en Guatemala, El Salvador y México, declaran que no desean tener otro parto en los próximos dos años (o nunca) y sin embargo no utilizan un método anticonceptivo. Esta cifra se eleva al 40% entre aquellas mujeres que no tienen más que educación primaria, y sin embargo es muy baja (menos del 10%) entre aquellas mujeres que han completado la enseñanza secundaria, lo que evidencia su mayor acceso a los servicios de planificación familiar. Si bien en estas encuestas es difícil determinar con exactitud la demanda de servicios anticonceptivos, existen evidencias de otras fuentes que corroboran este hecho. Las tasas extraordinariamente elevadas de abortos ilegales e inseguros —principal causa de las elevadas tasas de mortalidad materna en muchos países— constituyen una importante señal para los responsables de la formulación de las políticas del extraordinario costo que representa la falta de acceso a servicios de planificación familiar de alta calidad. En resumen, la provisión de servicios de salud reproductiva constituye un instrumento vital en el marco más amplio de política para reducir las brechas sociales.

Los programas de salud reproductiva financiados con fondos públicos están experimentando importantes cambios en muchos países. En años anteriores, los recursos del sector de la salud dedicados a la atención maternoinfantil se dirigían principalmente a mejorar la salud de los niños a través de la atención prenatal, posnatal y de parto, así como de servicios preventivos y curativos para niños pequeños. Algunos gobiernos auspiciaban (directamente o con financiamiento externo) servicios de planificación familiar, que generalmente se proveían junto —pero no integrados— con los servicios de atención maternoinfantil. La provisión de servicios de planificación familiar se justificaba como una forma de reducir el crecimiento demográfico, mejorando de esta manera el bienestar social, y no como un medio para mejorar el bienestar individual o familiar.

En la actualidad, los servicios de salud reproductiva se consideran servicios que las mujeres necesitan, en vez de servicios que utilizan a la mujer como instrumento para reducir el crecimiento demográfico o mejorar el bienestar de sus hijos. Cada vez se tienen más en cuenta las demandas, preferencias y necesidades de las mujeres cuando se considera el diseño de programas en toda América Latina y el Caribe. Una de las enseñanzas más importantes es reconocer que las mujeres son capaces de determinar su propio destino. Se requiere entonces que los programas públicos sean sensibles a las normas culturales y sociales y respeten los derechos humanos. La actual generación de programas de salud reproductiva

cuenta con el respaldo de décadas de teoría, investigaciones y pruebas de ensayo y error. Se han extraído varias enseñanzas importantes acerca del diseño de programas, incluidos los que se resumen más adelante, acerca de la forma en que tales programas pueden efectuar una mayor contribución al bienestar de la mujer.

- *Políticas.* Las decisiones gubernamentales acerca de la planificación familiar y otros servicios de salud reproductiva van mucho más allá del sector de la salud, alcanzando la base de los valores sociales, culturales y religiosos, y con frecuencia suscitando fuertes emociones. Si bien en algunos países, las controversias alrededor de los programas de planificación familiar han sido obstáculos, en otros tales aspectos sensibles han sido manejados hábilmente. Cada vez más, el diálogo público y la participación de la sociedad civil son esenciales para difundir la aceptación de las inversiones públicas en materia de planificación familiar.

A medida que los gobiernos desarrollan o refinan políticas de salud reproductiva y planificación familiar, las inversiones en estos servicios de salud resultarán efectivas en función de su costo si están acompañadas de inversiones significativas en educación, particularmente para las niñas. Si bien la disponibilidad de servicios de alta calidad es parte de la ecuación, asegurar que las mujeres de todos los niveles de la sociedad tengan oportunidades de mejoramiento de la educación sigue siendo un ingrediente esencial de cualquier estrategia del sector social.

- *Integración de los servicios con otros programas.* Los servicios de planificación familiar son más eficaces cuando son provistos dentro de un paquete mayor de servicios de salud reproductiva. Los programas destinados a ayudar a las parejas a lograr una mejor salud individual y familiar tienen una mayor probabilidad de engendrar la confianza requerida para la provisión exitosa de servicios de planificación familiar que los enfoques únicos y focalizados. Una forma de estimular la provisión de servicios integrados y de mayor calidad es concentrarse en los resultados de las intervenciones en materia de salud reproductiva —la capacidad de la pareja para tener el número de hijos que desean y una disminución de la morbilidad asociada con los nacimientos— en vez de hacerlo en el número de parejas que utilizan métodos anticonceptivos, u otras metas corrientes de planificación familiar.

- *Utilización del sector privado.* El sector privado, que de acuerdo con las encuestas de hogares es el principal proveedor de servicios para la mayor parte de las parejas de todo el mundo, constituye un importante socio para el gobierno. El sector privado proporciona a las parejas una mayor confidencialidad y es percibido por la mayor parte de ellas como proveedor de servicios de mayor ca-

lidad que el sector público. Actualmente, quizá más del 60% de los servicios de planificación familiar en la región son ofrecidos por proveedores privados, con porcentajes que van desde el 23% en El Salvador y el 36% en México hasta el 70% en Brasil y al 72% en Colombia. El sector público puede estimular una mayor participación (y una mayor calidad) del sector privado al financiar servicios provistos por éste, subsidiando actividades de capacitación y respaldando campañas de comercialización social destinadas a educar al público acerca de la disponibilidad de determinados servicios o productos¹².

- *Atención voluntaria y apropiada.* Los servicios médicos y de asesoramiento deben ajustarse con el fin de acomodarlos a una amplia gama de edades, condiciones socioeconómicas, y grupos étnicos y culturales. Revisten particular importancia los programas adaptados a las necesidades de las adolescentes. En muchos países, si bien las tasas globales de fecundidad están disminuyendo, la tasa de embarazos está incrementándose (o disminuyendo menos) entre las mujeres muy jóvenes. Las oportunidades de las adolescentes se ven afectadas negativamente por los embarazos y el bienestar de sus hijos también, al igual que el futuro. Además, como los embarazos constituyen uno de los resultados del comportamiento riesgoso de las adolescentes, constituyen una fuerte señal de que es preciso prestar más atención a esta generación de madres.

- *Financiamiento.* A pesar de las elevadas externalidades asociadas con la planificación familiar, los diseñadores de programas deberían considerar decididamente la incorporación de tasas de usuarios y otros mecanismos de recuperación de costos para contrarrestar parcialmente el costo de la provisión de los servicios. Dados los patrones de la demanda de servicios de planificación familiar —en que las familias más pudientes generalmente tienen una mayor demanda de servicios anticonceptivos— los programas plenamente subsidiados pueden resultar regresivos. Además, la existencia de tasas de usuarios puede ayudar a garantizar que los servicios sean utilizados voluntariamente —la clave de la calidad por razones relacionadas tanto con la cultura como con los derechos humanos. Es importante señalar, sin embargo, que casi en ningún país del mundo los servicios de planificación familiar son financieramente autosostenidos. Incluso en el sector privado con fines de lucro, los servicios de planificación familiar cuentan con

¹² Por ejemplo, la *International Planned Parenthood Federation*, una organización internacional con afiliadas en toda América Latina y el Caribe, ha mantenido asociaciones productivas con muchos gobiernos, proveyendo con frecuencia servicios de planificación familiar y otros servicios de salud reproductiva mediante la utilización de donaciones o arreglos contractuales.

subsidios cruzados mediante pagos de otros servicios de atención obstétrica y ginecológica, y se ofrecen principalmente porque atraen a los pacientes (y no porque sean inherentemente lucrativos).

Por último, dado que el seguro de salud forma actualmente parte de los esfuerzos de reforma del sector salud en muchos países, los paquetes de beneficios deberían incluir servicios de planificación familiar, junto con el conjunto más amplio de servicios de salud reproductiva para asegurar un acceso equitativo a estos servicios.

La salud de los niños ayuda a las mujeres a trabajar y mejora el nivel de educación

El financiamiento y la provisión de servicios de salud infantil también representan una clara oportunidad para mejorar el bienestar individual y familiar a largo plazo, y para reducir las desigualdades sociales. En general, la efectiva focalización en los pobres puede lograrse simplemente a través de la inversión en servicios que previenen o tratan los tipos de enfermedades que afectan en forma desproporcionada a los pobres. Los niños que nacen en familias ubicadas en los márgenes de la sociedad son vulnerables a enfermedades debilitantes y a un elevado riesgo de muerte debida a causas prevenibles. El sarampión, el cólera, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas constituyen la causa del 85% de las muertes de niños de menos de cinco años en la totalidad de la región, y una proporción mayor de las muertes entre las familias pobres y desaventajadas. La atención de los hijos enfermos requiere una gran parte del tiempo de los padres (y típicamente de las madres), compitiendo con el tiempo dedicado a la escuela, al trabajo u otra producción doméstica, como la agricultura casera.

Como en el caso de los servicios de planificación familiar, los responsables de las políticas y los diseñadores de programas de salud infantil pueden beneficiarse de décadas de experiencia en América Latina y en todo el mundo. El principal determinante de la salud de los niños es la educación de sus madres. Si bien la inversión pública en materia de atención de la salud para los niños es importante y necesaria, los responsables de las políticas en todos los sectores deben reconocer la importancia de la educación de las niñas. Dada la importancia que reviste la nutrición para la promoción de un crecimiento inmunológico adecuado y la rápida recuperación en los casos de enfermedades comunes de la niñez, es preciso que los responsables de las políticas y los administradores de los programas presten una mayor atención a la integración de los servicios y la educación sobre nutrición dentro del sector de la salud. Ello inclu-

ye, por ejemplo, la promoción de la lactancia materna, los programas de alimentación escolar dentro de las comunidades pobres, la educación sobre nutrición, la promoción de la horticultura doméstica para incrementar la variedad dietética y la distribución de micronutrientes.

Los diseñadores de programas deben tener en cuenta las limitaciones de tiempo dentro de la unidad familiar. Algunos tratamientos ampliamente promovidos representan una carga adicional para las madres que ya tienen muchas otras obligaciones dentro y fuera del hogar. Por ejemplo, el régimen de rehidratación oral para el tratamiento de la diarrea resulta extremadamente eficaz, pero sólo cuando un adulto (como por ejemplo la madre) dedica muchas horas del día a preparar la solución rehidratante y a administrarla a los niños enfermos. Si bien la atención requiere tiempo —y las madres casi siempre están decididas a asegurar que sus hijos obtengan el mejor cuidado posible— los profesionales deberían reconocer la labor de las madres como asistentes del sistema de atención de la salud, y deberían hacerse todos los esfuerzos posibles para asegurar que no se vean excesivamente sobrecargadas.

De igual forma, los administradores de programas pueden facilitar la utilización de los servicios de atención de la salud infantil simplemente haciendo que los horarios y la ubicación de las clínicas sean compatibles con las otras demandas sobre el tiempo de los padres. Cuando los centros de salud están abiertos temprano o tarde durante el día, y/o cuando están ubicados cerca de los mercados donde los agricultores acuden a vender sus productos, contribuyen a que la tarea de cuidar a los niños resulte más compatible con la tarea de ganar un ingreso para la familia.

Los servicios de infraestructura hacen más productivo el tiempo de las familias

En la región, las mujeres tradicionalmente han estado a cargo de la mayor parte de las tareas domésticas¹³. El funcionamiento relativamente deficiente de ciertos servicios públicos —como agua potable, electricidad y telecomunicaciones— ha significado que las mujeres deban dedicar una excesiva cantidad de tiempo a obtener agua y a cocinar, limpiar y lavar. Las políticas públicas que mejoran la eficiente expansión de los servicios públicos, particularmente en las zonas urbanas y rurales pobres, puede en consecuencia tener un significativo impacto

¹³ Sobre este tema hay estudios detallados para África y Asia, pero no para América Latina. Véase Fafchamps y Quisumbing (1998).

sobre las mayores oportunidades de las mujeres, en formas que permitan reducir la desigualdad en los ingresos.

Irónicamente, uno de los principales impedimentos a la efectiva provisión de servicios de infraestructura ha sido la casi exclusiva concentración en el mantenimiento de tarifas y precios bajos. Si bien una política de esta naturaleza parece ser favorable a los pobres, en la práctica ha significado que las familias ricas y de clase media que cuentan con conexiones de agua potable, electricidad y teléfono, han recibido servicios subsidiados, mientras que los hogares de más bajos ingresos de las zonas rurales y las zonas urbanas marginales no cuentan con ellos. En efecto, al reestructurar la provisión de servicios públicos haciendo que éstos funcionen sobre una base comercial, con frecuencia con la participación del sector privado, puede mejorarse la equidad como consecuencia directa de la mayor eficiencia.

Las telecomunicaciones, por ejemplo, están experimentando una verdadera revolución con la privatización de las compañías de teléfonos en varios países. El número y la localización de las líneas telefónicas están expandiéndose rápidamente, ya que los nuevos marcos regulatorios proporcionan a las empresas de servicios públicos los incentivos y la capacidad para responder a la demanda y competir por la expansión de su base de clientes. En varios casos, la mayor inversión, eficiencia y escala de operaciones redujeron el costo promedio y se han traducido en menores tarifas¹⁴. El sector de la electricidad también está cambiando, ya que los monopolios públicos comienzan a aceptar socios privados, establecer concesiones o privatizar sus operaciones. Obviamente, existen desafíos reglamentarios derivados de la participación del sector privado, pero en general se han registrado sustanciales beneficios sociales de la consiguiente reducción de las comunicaciones y la electricidad, y de la más rápida expansión de estas redes a las zonas urbanas y rurales marginales.

Entre los servicios públicos, el agua potable es probablemente el que consume más tiempo y dinero a las familias pobres, ya sean urbanas o rurales. Las familias que carecen de acceso a estos servicios con frecuencia pagan diez veces más por litro que las familias más ricas que cuentan con conexiones domiciliarias al sistema de agua potable urbana. Por ejemplo, en Tegucigalpa en 1994, las familias que carecían de conexiones de agua pagaban 27 lempiras por metro cúbico de agua, y sólo podían utilizar 3,7 metros cúbicos por mes, mientras que aquéllas que formaban parte del 46% con conexiones al sistema de agua potable sólo pagaban 2 lempiras por metro cúbico y consumían aproximadamente 33 metros cúbicos por mes¹⁵. Cuando los sistemas públicos de suministro de agua potable están manejados en forma de-

eficiente, las familias se ven obligadas a adquirir agua de camiones cisterna, transportarla de fuentes superficiales de agua distantes e inseguras, o construir tuberías para extraer el agua de las líneas troncales y los acueductos. En el caso de las personas que están conectadas a los sistemas de agua potable, con frecuencia la presión no es suficiente, y es común que deba recurrirse al racionamiento. A menos que las empresas de suministro de agua potable sean financieramente autónomas y puedan cobrar precios suficientes, las inversiones que se requieren para expandir el servicio seguirán viéndose limitadas por el grado en el cual el gobierno y los organismos de financiamiento externo estén dispuestos a contribuir. Se ha demostrado que la mejor forma de asegurar la provisión de servicios de agua potable es hacer que las empresas de suministro de agua sean financieramente autónomas, que puedan cobrar tarifas adecuadas, y crear un marco regulatorio adecuado. Cuando los precios son adecuados, incluso las comunidades pobres pueden obtener servicios, y a precios inferiores.¹⁶

Otras iniciativas que cabe mencionar son las cooperativas de consumo, en particular en zonas rurales, que permiten a los individuos resolver sus necesidades de agua potable en forma colectiva. Los gobiernos también están realizando grandes inversiones en infraestructura de agua a través de los fondos de inversión social y los programas de desarrollo municipal¹⁷, los cuales funcionan generalmente estableciendo criterios para seleccionar proyectos propuestos por las comunidades y las municipalidades, y luego financiando inversiones que satisfacen ciertas condiciones. Los fondos de inversión social en general han realizado una labor eficaz llegando a las comunidades ignoradas por agencias del gobierno, pero han encontrado dificultades para asegurar el mantenimiento y la operación de estos nuevos servicios de agua potable, precisamente por las mismas razones por las que no lo han podido hacer los marcos institucionales tradicionales. En resumen, la efectiva reforma de los servicios públicos —en particular los servicios de suministro de agua potable— constituye otro ingrediente para incrementar la productividad de los hogares, y liberar a las mujeres permitiéndoles concentrarse en otras tareas relacionadas con el trabajo remunerado, la educación o la crianza de los hijos.

¹⁴ Levy y Spiller (1996).

¹⁵ Walker et al. (1997).

¹⁶ Para un análisis de la forma en que el actual marco institucional puede caracterizarse como un "equilibrio de bajo nivel" con propuestas para mejorar el servicio de suministro de agua potable a los pobres, véase Walker et al. (1997).

¹⁷ Para un panorama general de los fondos de inversión social, véase Banco Interamericano de Desarrollo (1998).

MEJOR EDUCACION

La educación constituye el elemento en el cual la política pública puede tener un impacto más decidido sobre la reducción de las desigualdades. En general, las mejoras en la educación ejercen su mayor influencia sobre la desigualdad en los ingresos en el mediano y largo plazo: los jóvenes adultos con más educación tienden a experimentar períodos más cortos de desempleo y a ganar más, tienden a casarse más tarde y a tener menos hijos, y tienden a invertir más en la educación y la salud de sus hijos. Pero la educación también tiene efectos a más corto plazo sobre la desigualdad de los ingresos si la posibilidad de tener a los hijos en buenas instituciones permite a las mujeres reincorporarse a la fuerza laboral más pronto y obtener mejores empleos, y si el adiestramiento no tradicional mejora las oportunidades de los grupos de menores ingresos para obtener empleos mejor remunerados (véanse los capítulos 2 y 3).

A pesar de la importancia que reviste la educación, América Latina como región ha elevado los niveles de escolaridad mucho más lentamente que otras regiones. Y si bien es cierto que las disparidades educacionales dentro de las cohortes más jóvenes están disminuyendo en la mayor parte de los países, la dispersión global continúa elevándose en muchos lugares como consecuencia de la lentitud con que se han aplicado las mejoras anteriores. Además, el rendimiento de la enseñanza primaria es extremadamente bajo, y ello se debe en parte a la deficiente calidad de la educación, principalmente a los niños de los hogares más pobres. Se requiere un gran esfuerzo para acelerar el ritmo y la calidad de la educación, y existen dos formas principales de lograrlo: en primer lugar, mejorando el suministro de servicios educacionales de calidad a través de la reforma institucional, y en segundo lugar, incrementando la demanda de educación a través de una mayor calidad y un menor costo.

La organización del sector educativo es la clave

Una notable característica de la educación en América Latina, que se señaló en el capítulo 2, es que la cobertura es casi universal en los grados inferiores, pero disminuye rápidamente a medida que nos acercamos al nivel secundario. América Latina ha asignado un menor énfasis a la educación secundaria en relación con los otros niveles. Si bien tanto en Asia oriental como en América Latina se observan proporciones similares de la población de más de 25 años que ha cumplido la educación primaria, Asia oriental muestra un 50% más de graduados de nivel secundario. Sólo un 25% de los latinoameri-

canos ha completado la enseñanza secundaria, en comparación con un 36% en Asia oriental. Estos deficientes resultados reflejan problemas en la oferta y la demanda de educación. Al ofrecerse una educación de deficiente calidad a un costo relativamente elevado, los estudiantes terminan repitiendo excesivamente los grados. Al mismo tiempo, aquéllos que completan la escuela primaria aprenden menos que los estudiantes de edades comparables en otros países. Desde el punto de vista de la demanda, el elevado costo privado de asistir a la escuela, junto con un rendimiento privado relativamente bajo, estimulan a muchos niños a abandonar más pronto la escuela.

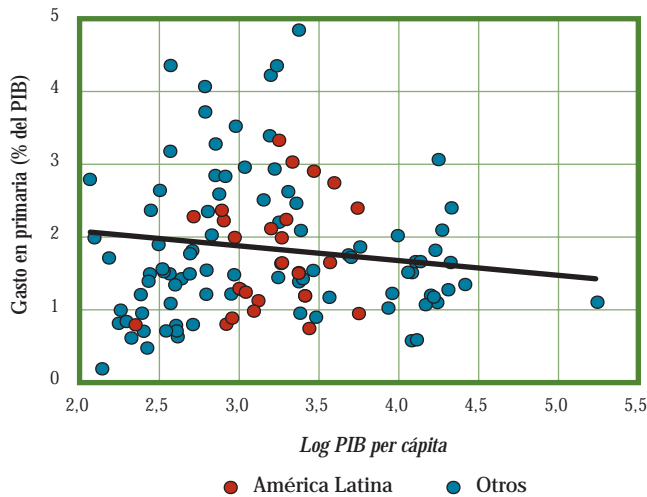
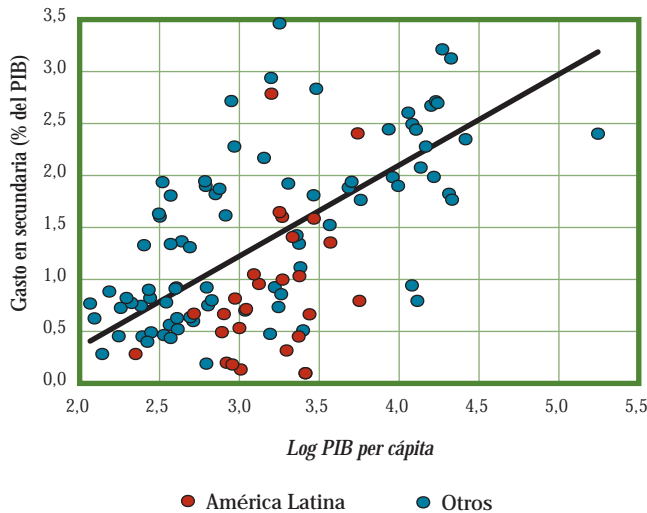
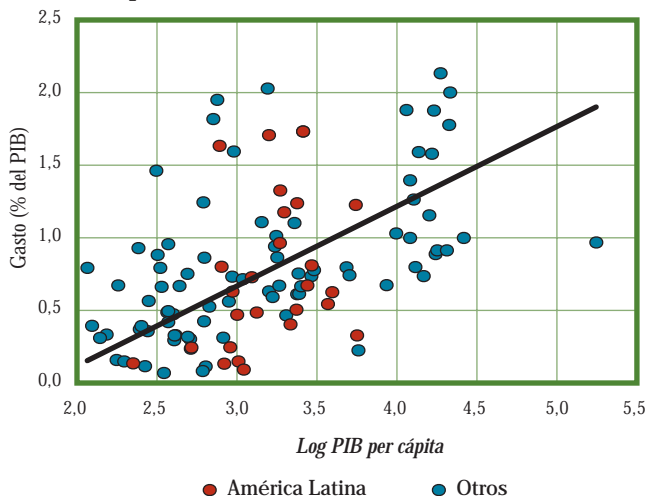
La región no se encuentra en esta situación de atraso por falta de recursos. El gasto público en educación primaria y terciaria es comparable al nivel esperado, basado en una regresión realizada para 61 países teniendo en cuenta el nivel del ingreso nacional. En consecuencia, en los gráficos 5.2a a 5.2c que se refieren a estos dos tipos de gasto, sólo el gasto en educación secundaria, como se presenta en el gráfico 5.2b, es significativamente inferior al nivel esperado, casi en un 1% del PIB en toda la región.

Existen numerosas explicaciones para este comportamiento deficiente, pero un importante factor es la organización institucional de la educación pública. Los sistemas de educación pública están estructurados en formas que generalmente aíslan a los maestros y a los administradores de la responsabilidad ante el gobierno y ante las familias a quienes sirven. En vez de procurar mejorar las técnicas pedagógicas, recoger información acerca del rendimiento de los estudiantes, o recompensar a los maestros excelentes, los sistemas de educación han procurado tradicionalmente imponer uniformidad y recompensar la mediocridad¹⁸. Como consecuencia, las organizaciones de maestros son fuertes, y la capacidad de los gobiernos, las familias e incluso los administradores para modificar el sistema es bastante limitada.

Una consecuencia de estos desequilibrios institucionales es que los gastos están sesgados en favor de los salarios, que representan más del 90% del presupuesto educacional total en 15 de los 21 países para los cuales se dispone de datos. En algunos países este elevado gasto es una consecuencia de los salarios elevados, mientras que en otros es una indicación de un empleo excesivo.

¹⁸ Para un análisis más amplio de la organización del sector de la educación y su impacto sobre los resultados, véase BID (1996) y Savedoff (1998). Para otros análisis sobre la reforma del sector de la educación en América Latina, véanse Alvarez y Ruiz-Casares (1997), Programa de Revitalización Educacional en América Latina (PREAL, 1998) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997).

Gráfico 5.2. PIB y gasto en educación

a. Primaria**b. Secundaria****c. Superior**

Fuente: estimaciones del BID en base a datos de la UNESCO (1997).

Además, al procurar limitar los abusos administrativos, los gobiernos y los sindicatos de maestros han creado regímenes laborales rígidos que hacen difícil, o incluso imposible, disciplinar a los malos trabajadores y recompensar a los buenos. Los directores de escuelas tienen atribuciones de decisión tan limitadas que prácticamente son canales pasivos para la realización de tareas administrativas. Con el fin de revertir esta situación, los países de la región ya han encarado importantes iniciativas destinadas a otorgar atribuciones a los consumidores, dar una mayor autonomía a los maestros y a los directores de escuelas, y redefinir el papel del Estado.

- *Otorgar mayores atribuciones a los consumidores.* Los maestros y los directores pueden lograr un mayor control de sus condiciones de trabajo y de su desempeño profesional si se los responsabiliza frente a los grupos que tienen interés en asegurar que el sistema eduque a los niños en forma adecuada. Ello requiere proporcionar más información a los padres, la comunidad, los educadores y el gobierno acerca del rendimiento de los estudiantes. Los indicadores relacionados con la eficiencia interna, como las tasas de repetición, indican si el funcionamiento de las escuelas es adecuado. Los exámenes de los estudiantes también constituyen una herramienta crítica para la política educacional, pues permiten identificar a aquellas escuelas que muestran problemas, y ayudan a los ciudadanos a evaluar el uso que se da al dinero que pagan en impuestos. Desde 1991 por lo menos seis países han introducido, o reintroducido, exámenes nacionales de estudiantes, en un esfuerzo por medir el rendimiento del sistema educacional y orientar la política sobre educación. Y cada año un mayor número de países está participando en el proyecto TIMSS destinado a comparar el rendimiento de los estudiantes a nivel mundial.

También pueden darse mayores atribuciones a los consumidores proporcionándoles oportunidades para hacer conocer su satisfacción o insatisfacción con el sistema escolar. Muchos países están incrementando la participación comunitaria y familiar en las escuelas, en formas que van más allá que las tradicionales asociaciones de padres. En El Salvador, Nicaragua, Brasil y Bolivia están creándose consejos escolares locales con participación de los padres, y con significativas responsabilidades que van desde la elección de los directores de escuelas (Brasil) y el manejo de fondos (Bolivia y Nicaragua) hasta la evaluación y el pago de los maestros (El Salvador).

Por último, los consumidores tienen una oportunidad aún mayor de responsabilizar a las escuelas cuando se les otorgan las posibilidades para ello. En América Latina, Chile tiene un sistema de educación en el que las

familias pueden elegir oficialmente la escuela de sus hijos, y el gobierno paga a la escuela una suma fija por estudiante, ya sea que la escuela esté administrada por una municipalidad o por una institución con o sin fines de lucro. La rápida expansión de las escuelas no municipales durante la última década, que incluyen a más del 35% de la matriculación de los estudiantes, es una indicación de la insatisfacción con las escuelas municipales. Al mismo tiempo, el esquema de pagos por capitación ayuda a Chile a asegurar el gasto educacional más progresivo de la región (véase el capítulo 8)¹⁹. Si bien Chile es el único país que promueve esta selección en forma sistémica, muchos padres de otros países también optan por abandonar los sistemas de escuelas públicas. Esta es principalmente una opción de las familias más ricas, aunque una sustancial proporción de familias de menores ingresos está realizando sacrificios para obtener la mejor educación posible para sus hijos²⁰.

- **Autonomía de los proveedores.** Debido a que los sistemas de educación son extremadamente grandes, los esfuerzos por imponer modelos similares, asignar recursos y administrar el personal en todo el sistema nacional de educación en general no han dado buenos resultados. Una vez que se otorgan atribuciones a los consumidores, y que se ponen en práctica mecanismos que aseguran la responsabilización, podría delegarse la mayor parte de las decisiones a las escuelas o a los distritos escolares. El papel crítico de la administración del personal, que requiere evaluar a los maestros por una diversidad de actividades no cuantificables, es mejor dejarlo a los directores de escuelas y a los consejos locales que pueden recopilar y evaluar la información pertinente. Las escuelas que tienen control sobre sus propios presupuestos pueden asignar más adecuadamente los recursos entre salarios y libros de texto, personal administrativo y docente, y mantenimiento e inversión. Muchos países están experimentando con una mayor autonomía de las escuelas, en sus decisiones diarias, y en su control de los fondos, aunque en este aspecto se requieren esfuerzos más ambiciosos²¹.

- **Redefinición del papel del gobierno.** Cuando el gobierno delega más decisiones y atribuciones a las escuelas, puede concentrarse en funciones que son necesarias al nivel nacional o en la esfera pública. El papel más crítico del gobierno es el de financiar la educación eficientemente. Ello significa asignar recursos sobre la base de los resultados deseados, por ejemplo, financiando a los estudiantes en vez de financiar la capacidad instalada de las escuelas o recuperar ciertos costos de las universidades públicas a través de la matriculación, proveyendo becas a los estudiantes de menores ingresos. No puede subestimarse la importancia del compromiso financiero

requerido, pero financiamiento solamente no es suficiente. Los recursos asignados a la educación deben gastarse en formas que responsabilicen al sistema de educación por el rendimiento. El gobierno también puede desempeñar un importante papel generando y difundiendo información relacionada con el rendimiento de los estudiantes (por ejemplo, mediante exámenes nacionales) y con la pedagogía y los programas docentes (por ejemplo, a través de investigaciones y actividades de divulgación). Por último, el gobierno puede desempeñar un papel productivo fijando normas que ayuden a los consumidores y a los consejos locales a asegurar la responsabilidad de sus escuelas.

En toda la región se requieren grandes esfuerzos para iniciar, mantener y expandir estas reformas institucionales, ya sea a nivel primario o secundario. Mediante el incremento de la participación de los padres y las comunidades locales, la superación de las limitaciones en materia de manejo del personal, el mejoramiento de los mecanismos de asignación financiera y el aumento de la delegación de funciones, los países de la región podrán acelerar el progreso educacional y crear condiciones para una reducción sustancial de la desigualdad de los ingresos en el futuro.

Los costos y beneficios privados afectan la demanda de educación²²

El incremento de la calidad y de la oferta de servicios educacionales constituye un elemento crítico para mejorar la educación; sin embargo, estas inversiones solas no son suficientes. Todos los días, las familias y sus hijos adoptan decisiones acerca de la asistencia escolar y de la cantidad de esfuerzo que dedican a la escuela. Estas decisiones comprenden la “demanda” de educación, que se ve afectada no sólo por la calidad de la educación que se ofrece sino también por el costo y los beneficios de la asistencia. Como se señaló anteriormente, el nivel de instrucción de las mujeres tiene un marcado efecto sobre la decisión de mantener a los hijos en la escuela. Las madres que participan activamente en el mercado laboral también tienen hijos que muestran un mejor rendimiento en el sistema escolar.

¹⁹ Véase también Aedo (1998).

²⁰ Véanse Navarro y de la Cruz (1998) en el caso de Venezuela, Flores (1997) en el caso de la República Dominicana, y Saavedra-Chanduvi (1996) en el caso de Perú.

²¹ Véase Mello (1993).

²² Véase Schiefelbein (1996).

El hecho de que los niños no completen su educación sugiere que existen problemas de información y de incertidumbre, problemas complementarios no observados, y costos y limitaciones privadas²³. Independientemente de la exacta fuente del problema, es aparente que los padres mejor educados tienen hijos mejor educados (véase el capítulo 2). En consecuencia, existe una ventaja de información o un cambio de preferencias que hace que los padres con más educación asignen mayor énfasis a la educación de sus hijos.

Un factor que se menciona frecuentemente con relación a la asistencia escolar es el costo privado. Si bien en el sistema público la educación primaria y secundaria es oficialmente gratuita en la región, los padres u otros miembros de la familia deben efectuar gastos financieros cuando envían a sus hijos a la escuela. Los costos directos incluyen uniformes, libros, suministros escolares y transporte. El tiempo dedicado por los padres a la escuela y a ayudar a sus hijos también puede considerarse un costo privado de la educación. Las escuelas también pueden exigir matrículas, cargos, gravámenes a las asociaciones de padres y maestros y donaciones en efectivo o en especie. Todas éstas tienden a incrementarse tanto en términos absolutos como en relación con el ingreso familiar cuando los hijos pasan de la escuela primaria a la secundaria. Estos gastos pueden resultar difíciles para los padres pobres, especialmente en el nivel secundario, en el que la matriculación, los uniformes, los libros de texto y el transporte con frecuencia son más costosos.

Pocos países de la región cuentan con estudios detallados sobre el costo privado de la educación, pero los datos disponibles son bastante sorprendentes. Una evaluación realizada en Colombia en 1992 mostraba que la proporción del ingreso familiar asignado a la educación no sólo es significativa, sino que es mayor para los grupos de bajos ingresos. Cuando los hijos asisten a escuelas públicas, los hogares situados en el quintil superior gastan el 1% del ingreso promedio en la educación primaria, mientras que aquéllas que se encuentran en el quintil inferior gastan un 4,4%. Además, estas disparidades se incrementan en los niveles superiores de educación. En el caso de los hijos que asisten a escuelas secundarias, las familias de los quintiles superiores gastan un 1,7% de su ingreso, en comparación con el 10,9% en el caso del quintil inferior, mientras que en el nivel terciario dichas proporciones eran del 3,5 y el 19,4%, respectivamente²⁴. En Ecuador, los hogares situados por debajo de la línea de pobreza gastan más del 3% de su ingreso total por cada hijo matriculado en el sistema público de educación primaria, mientras que las familias no pobres asignan sólo un 2,3%. En el nivel secundario,

el gasto se eleva al 3,8% en el caso de las familias no pobres y al 4,9% en el caso de las familias pobres²⁵.

En algunos países las escuelas públicas cobran pequeños cargos, incluso al nivel primario. Por lo general, asumen la forma de contribuciones, aunque puedan no ser realmente voluntarias. Tal es el caso en ciertas escuelas de Bolivia, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Venezuela y Ecuador. Si bien estos cargos con frecuencia son extremadamente modestos, pueden crear obstáculos para las familias más pobres.

La ineficiencia en el nivel central también impone costos adicionales a las familias. En Venezuela se han observado casos en los que los padres pobres interesados en mantener a sus hijos en la escuela han contratado y pagado un maestro sustituto cuando la maestra regular se encuentra en licencia de maternidad.

Si bien los costos privados obviamente afectan las decisiones sobre educación, el efecto no es necesariamente grande. La demanda de educación parece ser relativamente inelástica, como lo demuestran los estudios realizados en Colombia, Perú y El Salvador, que indican que un incremento en la mayor parte de los componentes del costo privado se traduciría en una disminución menos que proporcional en la demanda de la educación²⁶. Resultados similares se encuentran en estudios rigurosos realizados en Estados Unidos, en los que se calcula que las elasticidades de precio son tan bajas como de -0,15. Sin embargo, la amplitud es grande y algunos estudios han mostrado elasticidades mucho mayores, haciendo que este aspecto requiera verificación empírica en cada contexto particular²⁷. No obstante, en la mayor parte de los estudios latinoamericanos, el efecto de la educación de los padres, particularmente la de la madre, ejerce un impacto mucho mayor sobre el nivel de instrucción que otros factores, como los costos.

Además de los gastos directos que involucra, la decisión de matricular a los hijos en la escuela se ve afectada por el uso alternativo de su tiempo. Este llamado "costo de oportunidad" del tiempo de un hijo es el valor de los ingresos o del trabajo doméstico al que la familia debe renunciar si el hijo asiste a la escuela. Incluye el tiempo gastado en el aula, en viajar hasta y desde la escuela, y en realizar las tareas escolares. El costo de oportu-

²³ Birdsall (1982) y Jiménez (1987) contienen listas completas de estudios de los determinantes de la matriculación o del nivel educacional en los países en desarrollo, con estimaciones de la reacción a la demanda de educación. Schiefelbein (1996) proporciona un panorama reciente de los determinantes de la demanda de educación con implicaciones de política.

²⁴ Molina, C. et al. (1993).

²⁵ Research Triangle Institute (1995).

²⁶ Véase en Jiménez (1987) páginas 80-81, estudios realizados en Colombia y El Salvador, y en Gertler y Glewwe (1989) el caso del Perú.

²⁷ Perkins (1984) resume los resultados de diez estudios.

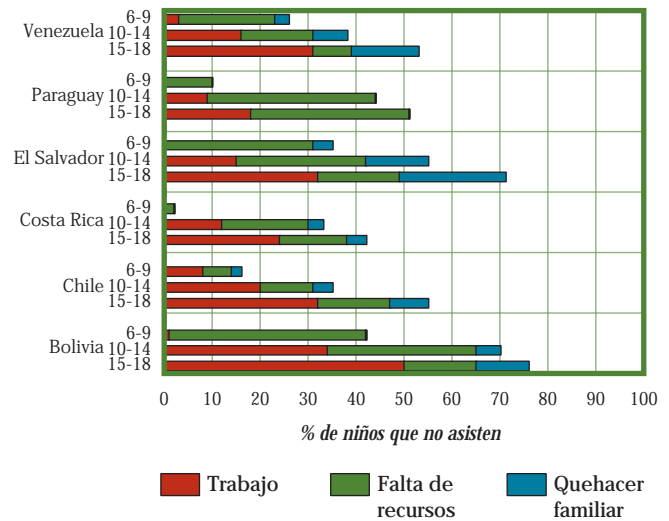
tunidad de la educación es particularmente importante en los países en desarrollo, en los que el trabajo remunerado o las tareas domésticas pueden representar importantes contribuciones al ingreso y el bienestar de la familia.

Pocos estudios han estimado el costo de oportunidad del tiempo de los hijos y su impacto sobre el costo total que enfrentan los hogares en América Latina. Pero los resultados provenientes de otros países en desarrollo son ilustrativos. En Tanzania, se estima que el costo de oportunidad del tiempo de los niños es de alrededor de 2,5 y 3 veces el valor del gasto directo en educación primaria, y entre el 50 y el 80% del costo directo en el caso de la educación secundaria. Igualmente, las evidencias recientes obtenidas en Indonesia sugieren que el costo de oportunidad de asistir a los niveles inferiores de la escuela secundaria pueden ser hasta el doble del costo directo de la educación en el caso de los hogares de bajos ingresos. Esta proporción es aún más grande considerando el costo directo relativamente alto de la educación en Indonesia, que se estima en el 17% del ingreso de los hogares²⁸.

Las evidencias observadas en América Latina son congruentes con estas comprobaciones. En el Perú, los niños de las zonas rurales de entre 10 y 18 años de edad trabajaban 37,2 horas por semana si no estaban asistiendo a la escuela, pero sólo 20,3 horas si asistían a la escuela²⁹. En las zonas rurales peruanas, el 51% de los hijos trabajan en la granja familiar, y el trabajo reducía significativamente la probabilidad de que se matricularan en la escuela e incrementaba la probabilidad de que la abandonaran antes de terminar su educación³⁰. La misma conclusión puede extraerse de los patrones de asistencia escolar de estudiantes rurales en Honduras. Abandonan la escuela después de cinco o seis meses de clases para trabajar en las cosechas, retornando al año siguiente y repitiendo el mismo grado³¹.

Como en el caso de los costos directos, el costo de oportunidad se incrementa con la edad y el nivel de educación. A medida que los niños tienen más edad, tienen mayores posibilidades de empleo fuera del hogar, y se incrementa su salario potencial. De hecho, más del 30% de los jóvenes de 15 a 18 años de edad que no asisten a la escuela informan que la necesidad de trabajar constituye la razón por la que abandonaron la escuela en Venezuela, El Salvador, Chile y las zonas urbanas de Bolivia (véase el gráfico 5.3). A medida que se incrementa su edad, los niños también se vuelven más capaces de contribuir al hogar en tareas productivas o con los oficios domésticos. Al ayudar en las tareas domésticas, como la atención de los hijos más pequeños o el cultivo de las parcelas familiares, los hijos mayores que no asisten a la

Gráfico 5.3. Razones para no asistir a la escuela por grupos de edad



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

escuela pueden permitir a la madre o al padre más tiempo para otras actividades productivas. En este caso son particularmente importantes las diferencias de género. En algunos países, como Bolivia, El Salvador y Venezuela, existen importantes diferencias en la ocupación alternativa de niños y niñas. Mientras que los hijos tienden a trabajar fuera del hogar, las hijas tienden a ayudar en las tareas domésticas. En Venezuela y El Salvador, la proporción de niñas que declaran que las tareas domésticas constituyen la razón por la que no asisten a la escuela es mayor que la proporción de aquéllas que están trabajando. En contraste, en Costa Rica, Chile y las zonas urbanas de Bolivia las niñas que no asisten a la escuela muestran una mayor probabilidad de trabajar fuera del hogar que dentro de éste (véase el gráfico 5.4). A pesar del obvio impacto de abandonar la escuela para atender las tareas domésticas, en general, los hijos de las mujeres que trabajan fuera de su hogar tienen un mayor nivel de instrucción (véase el capítulo 3). Hay dos explicaciones aparentes para esta contradicción. Primero, los hijos de las mujeres que participan en el mercado laboral y realizan tareas domésticas completan más años de educación que niños en situaciones similares cuyas madres no están participando en la fuerza laboral. Segundo, la relación estimada para toda la población puede que no aplique a algunos subgrupos específicos, como el grupo de

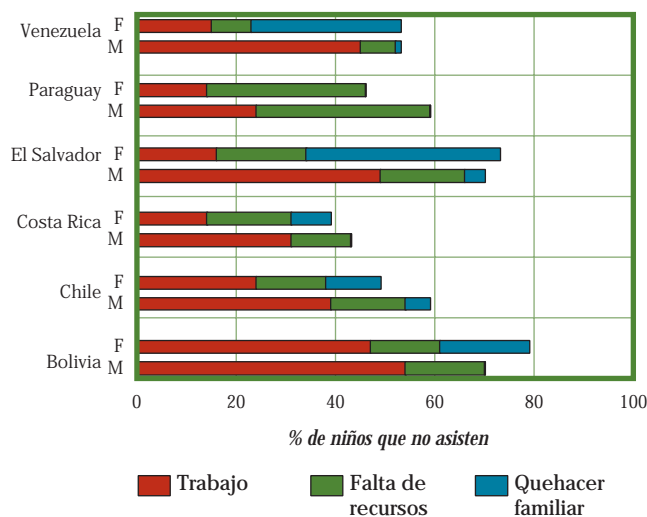
²⁸ Mason y Khandker (1996).

²⁹ Gertler y Glewwe (1989) estimaron la cantidad de horas trabajadas tanto dentro como fuera del hogar para este estudio.

³⁰ Ilon y Mook (1991).

³¹ Banco Mundial (1995).

Gráfico 5.4. Razones para no asistir a la escuela, población de 15-18 años, por género



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

los extremadamente pobres. En cualquier caso, se requiere mayor información acerca de estos niños y sus familias para identificar cuáles factores predominan y para promover políticas que estimulen a los hijos, y especialmente a las hijas, a permanecer en la escuela.

En algunos casos, los hijos pueden abandonar la escuela incluso cuando resultaría conveniente quedarse porque el costo directo e indirecto es demasiado elevado en relación con el ingreso de la familia. En tales casos, el acceso al crédito podría determinar la permanencia o no en la escuela. Existen sugestivas evidencias de que el acceso al crédito puede representar una diferencia, particularmente en el caso de la enseñanza secundaria³². Pero excepto en el caso de la educación superior, es difícil evaluar la importancia y la significación de esta posible restricción.

El nivel de instrucción de las niñas en la región es generalmente igual o mejor que el de los niños. Sin embargo, en ciertos países, entre ellos Guatemala, Bolivia y Perú, es más probable que sean las niñas las que abandonan la escuela, y que lo hagan más pronto que los niños. Ello es particularmente cierto en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas. Muchos de los factores que influyen la demanda de educación, las actitudes culturales, los usos alternativos del tiempo para tareas domésticas y familiares y el costo, desempeñan un papel en estas desigualdades de género que la política pública debe abordar. El fuerte impacto de la educación de las mujeres sobre todos los factores que contribuyen a la desigualdad —las oportunidades de las mujeres para obtener ingresos, las opciones en materia de fecundidad

y el nivel de instrucción de sus hijos— hace que en estos países la mayor educación de las niñas constituya un factor absolutamente crítico.

Más demanda de educación mediante la reducción del costo y el mejoramiento de la calidad

Durante la última década, casi todos los países de la región han procurado incrementar las tasas de asistencia y retención. Existen diversos programas en este sentido. La mayor parte de las intervenciones tiene por objeto reducir el costo privado de la educación, ya sea otorgando subsidios en efectivo o proporcionando transferencias en especie como libros de texto, uniformes y medios de transporte. Algunos programas han tenido por objeto incrementar los beneficios de la educación mejorando la calidad de las escuelas o proporcionando suplementos nutricionales que han demostrado afectar positivamente el rendimiento en la escuela. Una tendencia recientemente observada en algunos países ha sido el uso de campañas de comunicación para informar a las familias acerca de las ventajas de enviar a los hijos a la escuela.

Una de las políticas utilizadas con más frecuencia en América Latina para reducir el costo privado de la educación ha sido la provisión de libros de texto gratuitos por parte del gobierno. Sin embargo, estos programas han resultado bastante ineficientes debido a la forma como se instrumentan. En primer lugar, al celebrar contratos nacionales con una o algunas casas editoriales, el gobierno crea un sector protegido que tiene poco interés en los tipos de investigaciones, diseños e innovaciones necesarios para hacer que los libros de texto resulten útiles, actualizados e interesantes. En segundo lugar, los estudiantes que reciben los libros gratuitos tienen un menor incentivo para cuidarlos, y éstos se deterioran rápidamente. En tercer lugar, los ministerios de educación han resultado ineficaces en la provisión de libros de texto en el lugar y en el momento oportunos. En Brasil, la demora en la entrega de los libros de texto se resolvió en una ocasión simplemente mediante el envío de los libros a las escuelas a través del servicio postal, que no siempre se caracteriza por sus entregas rápidas.

También se han abordado otros costos privados. Algunos países han procurado proveer uniformes, aunque un estudio sugiere que estos programas no han tenido los resultados esperados. La promoción de reglas menos estrictas en materia de uniformes podría consti-

³² Flug, Spilimbergo y Wachtenheim (1998).

tuir una forma más eficaz de reducir este costo privado de la educación³³. Desde hace muchos años, en algunos países, entre ellos Venezuela, se han utilizado subsidios de transporte para los estudiantes en la forma de una tarifa reducida para los autobuses urbanos. Por último, algunos países han provisto a los estudiantes mochilas y otros útiles escolares. En Honduras, en 1992 se inició un proyecto denominado “Bolsón Escolar”, que está dirigido a estudiantes de bajos ingresos que asisten del primer al tercer grado en las escuelas públicas. Venezuela también ha aplicado programas denominados “Bulto Escolar” y “Uniformes Escolares”, que proveen útiles escolares y uniformes a todos los estudiantes de primaria que asisten a las escuelas públicas. Sin embargo, en ninguno de los casos existen evaluaciones de la efectividad de estos programas.

Los programas de nutrición en las escuelas han sido ampliamente utilizados en la región³⁴. Estos programas son atractivos porque no sólo alivian las deficiencias nutricionales que afectan la salud de los niños y limitan su capacidad de aprendizaje, sino que también estimulan a los estudiantes a asistir a la escuela ya que tienen acceso a los almuerzos o meriendas. Si bien las evaluaciones realizadas recientemente de dos programas de alimentación escolar en la República Dominicana y Honduras mostraron resultados alentadores en términos de deserción y matriculación³⁵, el impacto de este tipo de programas sobre la asistencia escolar, la retención y la repetición no está claro en la literatura empírica³⁶.

El mecanismo más directo para reducir los costos directos e indirectos de la educación es a través de las transferencias en efectivo, las becas y las subvenciones. A pesar de algunas resistencias iniciales, estos programas están tornándose cada vez más comunes. México, Honduras, Brasil y Argentina han puesto recientemente en práctica algún tipo de transferencias en efectivo para incrementar la demanda de educación para los niveles de educación primaria y secundaria.

Aun cuando los programas de subvenciones se utilizan muy poco en América Latina, pueden emplearse para reducir la carga del costo de la educación para las familias de bajos ingresos. Los estudiantes, o las escuelas a las que estos asisten, reciben un cierto valor monetario financiado con recursos públicos, que sólo puede utilizarse para pagar costos relacionados con la escuela. El diseño de estos programas puede ser muy variado, y los mismos difieren en cuanto a los beneficiarios, los proveedores escolares, los rubros cubiertos y los mecanismos de distribución. Si la baja calidad de la educación pública se considera un factor limitante de la matriculación de los estudiantes o si la oferta de escuelas públicas es insuficiente, el otorgamiento de tales subsidios a

las familias pobres les ayudaría a pagar la matriculación privada y proporcionaría a los padres un incentivo para mantener a sus hijos en la escuela. Este fue objetivo de los programas de subvenciones colombianos para la escuela secundaria³⁷. En República Dominicana se ha provisto financiamiento para operar escuelas privadas en zonas a las que no llega el sistema público. En Venezuela, las escuelas administradas por grupos religiosos sin fines de lucro reciben financiamiento para expandir los servicios educacionales en zonas pobres³⁸. En Chile se observa el uso más exitoso y sistemático de este mecanismo, donde las escuelas reciben fondos sobre la base de la matriculación promedio de la escuela durante el mes. Como son elegibles las instituciones no gubernamentales e incluso las instituciones con fines de lucro, este mecanismo de financiamiento crea incentivos para atraer estudiantes y mantenerlos en la escuela.

En México, el gobierno federal ha iniciado recientemente un ambicioso programa de educación, salud y nutrición, que proporciona transferencias en efectivo y suministros escolares a estudiantes que califican, siempre que mantengan una asistencia escolar mínima del 85%. Este programa intenta cubrir el costo de oportunidad del tiempo de los niños incrementando el monto que se provee a medida que aumenta el nivel de los grados, y contempla un tratamiento diferente entre los hijos e hijas por parte de los hogares acerca de las decisiones sobre la educación, proporcionando una mayor transferencia para las niñas que para los varones. Recientemente se inició una evaluación de este programa.

En 1995, el gobierno de Brasilia también inició un proyecto, denominado “Bolsa-Escola”, que incluye una transferencia en efectivo por el monto de un salario mínimo a las familias de bajos ingresos con hijos de 7 a 14 años de edad matriculados en las escuelas públicas. Para recibir la beca, las familias deben tener a todos sus hijos en ese grupo de edades en la escuela, y cada hijo debe mantener un registro de asistencia superior al 90%. Un programa similar conocido como “Poupança-Escola” procura reducir las tasas de repetición y deserción, que constituyen un problema grave en el Brasil, a través de un incentivo para el ahorro. El gobierno crea una cuenta bancaria para cada niño matriculado en el programa y deposita 100 *Reais* todos los años si el niño pasa de gra-

³³ Bellew y King (1991).

³⁴ Bolivia, Brasil, Chile, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela cuentan con algún tipo de programa de alimentación escolar desde 1989.

³⁵ Miller Del Rosso y Marek (1996).

³⁶ USAID (1986).

³⁷ Calderón (1996).

³⁸ Navarro y de la Cruz (1998).

do. Antes de que los niños se gradúen de la escuela secundaria, las familias pueden retirar de la cuenta sólo la mitad del saldo acumulado, y sólo cuando los niños alcanzan ciertos grados (después del cuarto y el octavo grados). Hasta ahora los resultados de ambos programas son promisorios. Si bien los estudios no han evaluado estos programas en forma rigurosa para ajustar los efectos de la autoselección, las diferencias en los resultados son bastante notables. Las tasas de deserción entre los beneficiarios han disminuido al 0,4%, en comparación con el 7,4% en el caso de todos los estudiantes de educación básica en el Distrito Federal. Las tasas de repetición también han decrecido, del 18,1% en el caso de todos los estudiantes de primaria al 8% para aquéllos que participan en el programa³⁹.

En 1994, Honduras inició el Programa de Asignación Familiar (PRAF), que otorga un bono mensual a las madres que viven en situación de extrema pobreza por cada hijo matriculado en las escuelas públicas entre el primer y el tercer grado. Para beneficiarse del programa, las familias deben hallarse por debajo de determinado nivel de ingresos, tener tres o más necesidades básicas insatisfechas, y los niños deben asistir regularmente a la escuela sin repetir los grados. Las evaluaciones preliminares demuestran algunos resultados alentadores en términos de tasas de matriculación, repetición y deserción, que son mejores que las que se observan en las escuelas que no participan en el programa.

Una tendencia reciente observada en la región es el uso de campañas de educación y de información para incrementar la conciencia de los padres acerca de los beneficios de educar a sus hijos. Tales estrategias han sido aplicadas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay y Uruguay. Hasta ahora poco se sabe acerca de la eficacia de estos programas. En resumen, el incremento del nivel de instrucción en la región con el objeto de quebrar el patrón que perpetúa los elevados niveles de desigualdad, requiere estímulo y la expansión de la demanda de educación. Uno de los factores clave para incrementar la demanda es el mejoramiento de la calidad y el rendimiento del principal proveedor de enseñanza, el sistema público de educación. A medida que se incrementa la calidad, los estudiantes progresarán en forma más eficiente a lo largo del sistema escolar, reduciendo los costos privados. Para completar este esfuerzo desde el punto de vista de la oferta, los países pueden considerar la eficacia de determinadas intervenciones que pueden incrementar la demanda de servicios de enseñanza, particularmente entre los pobres, mediante las transferencias en efectivo, los programas de alimentación escolar, y la provisión de materiales, becas y subvenciones.

LA DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS Y OTROS PROGRAMAS SOCIALES

Existen numerosos otros programas sociales que pueden diseñarse para reducir la desigualdad en los ingresos. Entre ellos existen programas que se enfocan en la participación de la mujer en la fuerza laboral, la fecundidad y el nivel de instrucción.

La capacitación se traduce en más oportunidades

La educación formal ejerce un obvio impacto sobre la desigualdad en los ingresos a través de sus efectos a largo plazo sobre la capacidad de obtener ingresos, la reducción del tamaño de las familias y el incremento del nivel de instrucción de los niños. Sin embargo, para quienes han abandonado la escuela, los programas de capacitación pueden aun ejercer un impacto beneficioso sobre el ingreso y el bienestar de las familias. Una categoría de adiestramiento está dirigida a proporcionar las aptitudes requeridas por la modernización de los sectores económicos. Para resultar eficaz, este tipo de adiestramiento debe estar dirigido a quienes ya tienen suficiente nivel de educación, como el adiestramiento técnico complementario en las aptitudes básicas, generalmente al nivel de la educación secundaria. Este tipo de adiestramiento probablemente no tendrá un gran impacto sobre la desigualdad en los ingresos, pero una segunda categoría de adiestramiento que tenga por objeto alcanzar a aquéllos que no han completado su ciclo escolar, podría tener potencialmente un mayor impacto sobre la desigualdad en los ingresos, alcanzando a quienes carecen de aptitudes básicas en materia de lectura, escritura y razonamiento, que se requieren en la mayor parte de los empleos. Los programas de capacitación que proporcionan a las mujeres acceso a empleos fuera de aquéllos tradicionalmente femeninos, y particularmente en el sector formal, pueden tener un impacto más beneficioso en la reducción de las disparidades en el ingreso.

Mejora del vínculo entre las actividades remuneradas y no remuneradas

En la mayor parte de las sociedades, la división del trabajo entre actividades que están remuneradas en el mercado y aquéllas que no lo están crea desigualdades den-

³⁹ Buarque (1998).

tro de los hogares, entre hombres y mujeres y entre grupos de ingresos (véanse los capítulos 2 y 3). Las políticas públicas que se concentran en los beneficios de los trabajadores remunerados, necesariamente excluyen a aquellos que están produciendo servicios no remunerados en el hogar o que trabajan en el sector informal. Estas políticas pueden también tener un impacto contraproducente sobre aquellos a quienes supuestamente deben beneficiar, por ejemplo, entre los trabajadores menos aventajados y más vulnerables, entre los cuales las mujeres ocupan un lugar prominente (véanse las políticas laborales en el capítulo 6).

Otras oportunidades para las políticas públicas involucran soluciones de bajo costo y que pueden revertir estos desequilibrios y las desigualdades en el ingreso. Uno que reviste importancia es el incremento de la responsabilidad financiera de los hombres. Las familias son el producto de una asociación generalmente desigual entre hombres y mujeres. Cuando una pareja se separa, los hombres generalmente cuentan con mejores alternativas de generación de ingreso que las mujeres. Asimismo, las mujeres latinoamericanas tienden a mantener su responsabilidad por los hijos. Al reforzar la responsabilidad financiera de los hombres, pueden reducirse algunas de estas desigualdades. Este tipo de programas pueden plantear aspectos muy sensibles, debido a que muchos hombres también pueden ser extremadamente pobres. El diseño de tales políticas requiere encontrar formas de incrementar su posibilidad de aplicación sin que resulten contraproducentes, en particular en relación con el abuso de cónyuges.

Los programas innovadores destinados a combatir la violencia doméstica revisten importancia por sí mismos, pero también se ha demostrado que entre las mujeres trabajadoras en Nicaragua y en Chile, aquéllas que habían sido objeto de abuso por parte de su cónyuge ganaban menos que las que no lo habían sufrido⁴⁰. Algunos programas consisten simplemente en crear servicios de asesoramientos confidenciales para las mujeres, con el fin de proporcionarles acceso a sistemas judiciales que con frecuencia son difíciles de alcanzar. Otros podrían abordar desigualdades legales en el tratamiento de hombres y mujeres con respecto a la separación y el

divorcio. En el capítulo 6 se analizan otras políticas que abordan este desequilibrio, ya sea compartiendo el costo de las licencias por maternidad o estimulando el desplazamiento de actividades ajenas al mercado a actividades de mercado. El acceso a los tribunales, la promoción del capital social, un mejor transporte, mejores condiciones de vivienda y las redes de protección para responder a desastres y emergencias naturales, son ejemplos de otros elementos de la política pública que pueden desempeñar un importante papel en el incremento de las oportunidades de las mujeres, la reducción de la fecundidad, y la elevación del nivel de instrucción, para que puedan reducirse las desigualdades en el ingreso en la región.

CONCLUSIONES

Para que las políticas públicas reduzcan la desigualdad, deben establecer y mejorar los programas que amplían las oportunidades de las mujeres e incrementan el nivel de educación. Los servicios adecuados de atención de los niños, planificación familiar y salud preventiva, así como el mejoramiento en la provisión y la calidad de los servicios públicos, pueden ayudar en la capacidad de las mujeres para elegir si ingresan o no a la fuerza laboral incrementando el ingreso de sus familias. Las reformas institucionales en materia de educación que mejoran la calidad de la enseñanza, junto con programas focalizados destinados a incrementar la demanda de educación entre los grupos particularmente desaventajados, podrían contribuir notablemente a revertir la desigualdad en los ingresos en el mediano y largo plazo. Las políticas deben aprovechar las interconexiones que existen entre los programas sociales, como los programas de nutrición escolar que mejoran la salud de los niños y los estimulan a asistir a la escuela. Estos programas sientan las bases para la expansión de las opciones y oportunidades de las familias y de los hijos. Pero estas políticas por sí solas no son suficientes. Para asegurar que las políticas rindan frutos, también es necesario abordar las deficiencias en el mercado laboral y en el acceso a los activos no laborales de la economía.

⁴⁰ Morrison y Orlando (1998).

REFERENCIAS

- Aedo, C. (1998). Diferencias entre escuelas y rendimiento estudiantil en Chile. En: Savedoff, W., ed. *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvarez H., B. y M. Ruiz-Casares, eds. (1997). *Paths of Change: Education Reforms Under Way in Latin America and the Caribbean*. USAID, Advancing Basic Education and Literacy Project, Educational Policy in Latin America and the Caribbean, Documento técnico 1. Washington, DC: USAID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996). *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Informe *Progreso económico y social*. Washington, DC: BID.
- . (1998). "The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty: A Bank Strategy". SDS/POV, Washington, DC, marzo.
- Banco Mundial (1995). "Honduras. Basic Education Project", Staff Appraisal Report, Washington, DC.
- Bellew, R. y E. King (1991). *Promoting Girls' and Women's Education. Lessons from the Past*. Documento de trabajo sobre política 715. Departamento de Política y Recursos Humanos. Washington, DC: Banco Mundial.
- Birdsall, N. (1982). Child Schooling and the Measuring of Living Standards. *Living Standards Measurement Study*. Documento de trabajo No. 14. Washington, DC: Banco Mundial.
- Brown, L. R. y L. Haddad (sin fecha). "Time Allocation Patterns and Time Burdens: A Gendered Analysis of Seven Countries". Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Buarque, Cristovam (1998). *Lugar de Criança e na Escola. Com qualidade!* Gabinete del Gobernador; Secretaría de Comunicación, Secretaría de Educación. Brasilia: Gobierno del Distrito Federal.
- Calderón, A. (1996). "Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience", HCDWP66, Washington, DC: Banco Mundial, mayo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997). *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Connelly et al. (1996). Women's Employment and Child Care in Brazil. *Economic Development and Cultural Change* pp. 619-656.
- Deutsch, R. (1998a). *How Early Childhood Interventions Can Reduce Inequality: An Overview of Recent Findings*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, estudio de investigación sobre política y estrategia de SDS/POV.
- Deutsch, Ruthanne (1998b). Does Child Care Pay?: Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, SDS/POV. Fotocopia.
- Engle, Patrice L. (1991). Maternal Work and Child Care Strategies in Peri-Urban Guatemala: Nutritional Effects. *Child Development* 62: 954-965.
- Fafchamps, M. y A.R. Quisumbing (1998). Social Roles, Human Capital and the Intrahousehold Division of Labor: Evidence from Pakistan. Stanford y IFPRI. Fotocopia.
- Flores, R. (1997). *La escuela básica de la zona marginal de Santo Domingo*. BID, serie de documentos de trabajo de la red regional de investigaciones, R-304, Washington, DC: BID.
- Flug, K., A. Spilimbergo y E. Wachtenheim (1998). *Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?* BID/OCE, serie de documentos de trabajo 301, Washington, DC: BID.
- Gelbach, Jonah B. (1998). "How Large an Effect Do Child Care Costs Have on Single Mothers' Labor Supply? Evidence Using Access to Free Public Schooling", MIT. Fotocopia.
- Gertler, P. y P. Glewwe (1989). *The Willingness to Pay for Education in Developing Countries. Evidence from Rural Peru*. Documento de trabajo del estudio sobre medición de los niveles de vida No. 54. Washington, DC: Banco Mundial.
- Heckman, James J. (1974). Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort. *Journal of Political Economy* 82 (supl. marzo-abril): 136-163.
- Ilon y Mook (1991). School Attribute, Household Characteristics and Demand for Schooling: A Case Study of Rural Peru. *International Review of Education* 37 (4): 429-451.
- Jiménez, E. (1987). *Pricing Policy in the Social Sectors*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Karoly, Lynn et al. (1998). *Investing in Our Children: What We Know and Don't Know about the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Mónica: Rand.
- Levy, B. y P.T. Spiller (1996). *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Political Economy of Institutions and Decisions Series. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mason, A. y S. Khandker (1996). *Measuring the Opportunity Costs of Children's Time in a Developing Country: Implications for Education Sector Analysis and Interventions*. Documento de trabajo sobre desarrollo del capital humano No. 72, Banco Mundial, Washington, DC.
- Mello, G. (1993). *Autonomia da Escola: Possibilidades, Limites e Condições*. Brasilia: Cadernos de Educação Básica.
- Miller Del Rosso, J. y T. Marek (1996). Class Action: Improving School Performance in the Developing World through Better Health and Nutrition. *Directions in Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Molina, C. et al. (1993). *El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Morrison, A. y M.B. Orlando (1998). "The Economic Impact of Domestic Violence in Chile and Nicaragua: Labor Force Participation, Earnings, Service Utilization and Children's Educational Performance", SDS/WID, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Fotocopia.
- Navarro, J.C. y R. de la Cruz (1998). Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela. En: W. Savedoff, ed. *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington, DC: BID, Red de Centros de Investigación.

- Perkins, G. (1984). Public Education: Comment. *American Economic Review* 74 (4).
- Programa de Revitalización Educativa en América Latina (PREAL) (1998). *The Future at Stake: Report of the Task Force on Education, Equity and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean*. Diálogo Interamericano (DI), Washington, DC y Corporación de Investigaciones sobre Desarrollo (CINDE), Santiago, Chile.
- Research Triangle Institute (1995). *Ecuador: la crisis educativa*. Washington, DC: USAID.
- Saavedra-Chanduvi, J. (1996). Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos. Evidencia basada en encuestas de hogares. En: Webb, R. y Moncada, G. eds. *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta nacional de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto.
- Savedoff, W. ed. (1998). *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington, DC: BID, Red de Centros de Investigación.
- , y P. Spiller, eds. *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*. Washington, DC: BID. De próxima publicación.
- Schiefelbein, E. (1996). *School-Related Economic Initiatives in Latin America: Reducing Drop-Out and Repetition and Combating Child Labour*. Child Rights Series No. 12 (UNICEF).
- Tan, Jee-Peng y Jacques van der Gaag (1998). *The Benefits of Early Childhood Development Programs: An Economic Analysis*. Washington, DC: Banco Mundial.
- UNESCO (1997). *Statistical Yearbook*. New York: UNESCO Publishing and Bernan Press.
- University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty (1997). Investing in Young Children. *FOCUS* (19) (1, verano/otoño).
- USAID (1986). *School Feeding Programs in Developing Countries: An Analysis of Actual and Potential Impact*. AID Evaluation Special Study, No. 30.
- Van de Walle, D. y K. Nead (1995). *Public Spending and the Poor*. Baltimore: Johns Hopkins University Press/Banco Mundial.
- Walker, I. et al. (1997). *Regulation, Organization and Incentives: the Political Economy of Potable Water Services in Honduras*. Documentos de trabajo de la Red de Centros R-314. Washington, DC: BID.
- Wong, Rebeca y Ruth Levine (1992). The Effect of Household Structure on Women's Economic Activity and Fertility: Evidence from Recent Mothers in Urban Mexico. *Economic Development and Cultural Change* 41 (1): 89-102.

