



CRECIMIENTO, EMPLEO Y DISTRIBUCION EN EL NUEVO ESCENARIO ESTRUCTURAL

Hugo Fernández Faingold
Montevideo, Abril de 1997

El proceso latinoamericano de reformas económicas, marcado por una creciente globalización, una fuerte tendencia privatizadora y una orientación claramente desreguladora se encuentra sometido a varios tipos de tensiones internas y externas. Entre las primeras, se destacan especialmente las que se derivan (i) del armado y la gestión de las políticas; (ii) de la capacidad del Estado para conducir el proceso, al tiempo que debe reformarse a sí mismo, y (iii) del desempeño de las economías reformadas en materia de **empleo, reducción de la pobreza, equidad e integración social**.

Las tensiones de los dos primeros tipos tienen carácter instrumental, y el conocimiento sobre "buenas y malas prácticas" se encuentra razonablemente sistematizado. El último conjunto, en cambio, hace a la sustancia misma del sistema social, a los objetivos del proceso de reformas y a su viabilidad en el largo plazo. Al mismo tiempo, mantiene abierta la discusión sobre las prácticas -buenas y malas- como consecuencia de un desempeño que, hasta ahora y para el conjunto de la región, ha resultado pobre.

El tiempo transcurrido desde el comienzo de las reformas es relativamente breve. Sin embargo, mucha de la evidencia que se viene acumulando con respecto a la evolución del empleo, la pobreza y la equidad durante y después de la vigencia de políticas de estabilización y ajuste, pone en tela de juicio la viabilidad de algunos de los objetivos y supuestos dibujados al comienzo del proceso. Asimismo, permite despuntar algunas hipótesis sobre la estructura social y el sistema de convivencia resultantes, de no mediar algunos cambios de rumbo.

Entiéndase bien: se da por laudada la discusión sobre los costos sociales que hubiese tenido la decisión de no reformar. No está en cuestión si se debía o no ingresar al proceso de reformas. A nuestro juicio, si se mantiene abierto el debate sobre la posibilidad real de sostener las reformas en el mediano y largo plazo en la medida que no mejore el desempeño de las economías en la generación de empleo de buena calidad, la reducción de la pobreza a un ritmo razonable y el incremento de la equidad en la distribución de los ingresos y las oportunidades en la sociedad.

Es claro, además, que en caso de sostenerse algunas de las tendencias negativas, que referiremos más abajo, se producirá una alteración fundamental en los patrones de integración social. Los nuevos patrones, signados por una fuerte desigualdad y una clara demarcación en las líneas de segregación por ingresos, con una probabilidad alta de que habrán de transmitirse entre generaciones, modifica sustancialmente la dinámica de la movilidad social -de la posibilidad que tienen los individuos y las familias de mejorar su situación- y contradice la evolución universal de las aspiraciones humanas. Puede alterar, en suma, el sistema de valores de sustento de la convivencia democrática.

El presente documento recoge buena parte de la información y los razonamientos del trabajo **Jobs and Solidarity: Main Challenges for the Post-Adjustment in Latin America**, presentado por Víctor Tokman en la Conferencia **Development Thinking and Practice** celebrada en Washington, D.C. en Setiembre pasado. En él se intenta recorrer en forma somera la evidencia que se viene acumulando sobre los efectos de las reformas en las cuestiones referidas. Se examina también, rápidamente, el elenco de políticas renovadas, aceptadas como buena práctica para mejorar ese desempeño, y el de algunas propuestas que -en el banco de pruebas- aún no han concitado consenso. Se sugiere, además, reenfocar desde la perspectiva planteada algunas opciones de política que no han formado parte, hasta ahora, del arsenal consagrado y utilizado por los gobiernos.

La necesidad de explorar estas últimas se plantea a partir de una proyección verosímil de las tendencias que están presentes hoy en la evolución de estos temas; de sus efectos sobre los procesos de integración social y de su impacto sobre la modernización política y la gobernabilidad democrática de los países. Reconocen, además, la universalización de los problemas -30 millones de desempleados en los países de la OECD; 10 millones de personas que han desistido de buscar trabajo activamente¹ y una creciente convergencia "ideológica" en la forma de conceptualizarlos y encarar su solución.

Lo anterior supone, por cierto, **no aceptar** que los resultados negativos de los procesos de reforma en estas áreas puedan constituir un nuevo paradigma inalterable. Parte de la base, más bien, de que existe un espacio de rediseño de políticas actualmente aceptadas y el desarrollo de otras, complementarias, trazadas -como las anteriores- a partir del nuevo escenario estructural.

Finalmente, estas reflexiones -esbozadas apenas en sus líneas principales- no tienen otro propósito que el de estimular el debate, aún incipiente, sobre "nuevos caminos" para América Latina, centrado en lo que venimos aprendiendo de los recorridos actuales de nuestra región y otras regiones.

1. Objetivos, supuestos y realidades

En contraste con los objetivos y supuestos iniciales de los procesos de reforma, según señala Tokman, los resultados del desempeño económico de la región entre 1980 y 1995 muestran cuatro datos centrales: **(i) insuficiente creación de puestos de trabajo; (ii) menor calidad en los empleos creados; (iii) salarios decrecientes y (iv) crecimiento de la pobreza.**

En la medida que la información sobre estas cuestiones es suficientemente conocida, nos limitaremos únicamente a resaltar, en los datos presentados por Tokman, algunas de las tendencias que se van dibujando en la región.

1.1 El empleo

En contraste con la homogeneidad en el comportamiento del empleo durante la fase intensa de estabilización y ajuste, con fuertes incrementos del desempleo abierto, son desiguales los resultados entre países en los periodos posteriores, tanto en el de recuperación del crecimiento económico como en el

¹ OECD *The OECD jobs study. Facts, analysis, strategy.* (OECD, Paris, 1994)

denominado "post-ajuste".

A diferencia de lo sucedido en algunos países desarrollados, en la región no se ha registrado crecimiento económico **sin** aumento del empleo. En general, sin embargo, es claro que la disminución del desempleo en estos últimos tramos obedece fundamentalmente al crecimiento de los puestos de trabajo de menor calidad. En efecto, algo más de 8 de cada 10 nuevos empleos creados en los últimos quince años surgen en el sector informal -incluyendo las microempresas- y la informalidad en el empleo no agrícola se expande de cerca de un 40% en 1980 a más del 50% en los últimos años.²

Entre 1990 y 1995 la elasticidad del empleo total se sitúa en el 0.83 para toda la región. Sin embargo, el crecimiento del empleo en empresas privadas grandes es bastante menor, con una elasticidad del 0.43, y se mantiene, en este periodo, la referida relación entre creación de puestos formales e informales.

La antigüedad de los procesos de reforma no resulta un dato indiferente. Utilizando el mismo criterio, para el mismo periodo la elasticidad del empleo varía entre 0.7 y 1.0 para los primeros "reformadores" (Chile, Colombia y Costa Rica) y 0.2 y 0.4 para "reformadores tardíos" (Argentina, Brasil y Perú).

En la experiencia regional es un dato, igualmente, que el crecimiento económico es condición indispensable para la reducción del desempleo, pero el desigual desempeño de la evolución del empleo entre países muestra una correlación fuerte entre el ritmo con que se produce ese crecimiento, y la estabilidad del proceso. La expansión del producto durante la fase de recuperación, que permitió reducir los niveles de desempleo -con la excepción de Argentina y México- no alcanzó sin embargo para lograr la disminución del tamaño del sector informal, que continuó creciendo en todos los países, al tiempo que se redujo la participación del Estado en el mercado de trabajo (de 16.6% en 1985 a 13.6% en 1995).³

En el periodo de post-ajuste se registra un descenso en los niveles de desempleo en los países que alcanzaron a recuperar los niveles de producto per cápita previos a la crisis -Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay- con la excepción de este último que introdujo nuevas medidas de ajuste en 1995. Pero únicamente Chile -con el periodo más largo de crecimiento alto y sostenido- logró mantener constante la participación del empleo informal no agrícola en el empleo total, que continuó expandiéndose en los demás países. En éstos, es fuerte la participación de los puestos de trabajo de menor calidad en el total del empleo creado.⁴

1.2 Los salarios

Más que una consecuencia de los aumentos de productividad o de políticas laborales específicas, los resultados en materia de salarios guardan una correlación estrecha con el éxito de las políticas de

² OIT, datos de estadísticas nacionales y de CEPAL.

³ Ibid.

⁴ B. Chacón, Calidad de los empleos y su incidencia en los niveles de pobreza en Chile, (OIT, Lima, 1995).

combate a la inflación. Mientras que entre 1980 y 1990 el salario real del sector manufacturero y el salario mínimo en la región (también en términos reales) disminuyen el 13% y el 31%, respectivamente, (cifras que descienden al 8% y el 27% en 1995) el desempeño entre países en los periodos de recuperación y de post-ajuste se asocia al éxito de los programas de estabilización, y varía con ellos.

Aún en aquellos países cuyas reformas incluyen una sobrevaloración de la moneda, las situaciones de escasa variación de los salarios en términos reales con respecto al comienzo del periodo encubren un deterioro -a veces fuerte- en su capacidad de compra, sin alterar sustancialmente las condiciones de competitividad con terceros países con salarios más elevados.

Como un fenómeno más general, en la medida que muchos de los empleos que se crean responden más a estrategias familiares de captación de ingresos para la supervivencia del núcleo que a estrategias productivas de mediano y largo plazo, la cuestión de la productividad pasa, en estos casos, a un segundo plano. En consecuencia, quienes "inventan" la actividad, y el puesto de trabajo, están dispuestos a aceptar remuneraciones muy variadas, y muy bajas, ante la falta de opciones mejores en puestos en relación de dependencia dentro y fuera del sector moderno.

1.3 La pobreza

Luego de un periodo prolongado de disminución de la pobreza en la región antes de la crisis, el desempeño durante los ochenta revierte fuertemente la tendencia y la población pobre se incrementa frente a la población total tanto en términos porcentuales como en números absolutos.

Los hogares por debajo de la línea de pobreza aumentan de 35 a 39% y muestran, en conjunto, dos características. La primera, una creciente "urbanización", en la medida que se mantiene estable fuera de las ciudades y crece en éstas. El 63% de los hogares pobres son urbanos (un 88% de los 60 millones de nuevos pobres)⁵.

En segundo lugar, la expansión más fuerte de la pobreza -un 80%- se produce en hogares no indigentes, y resulta de la convergencia de un conjunto de factores que afectaron especialmente a los sectores medios y en transición. En materia de trabajo, resulta del efecto combinado del aumento del desempleo, la reducción del papel del Estado como empleador y la disminución de la calidad de los puestos de trabajo a los que acceden las familias de ingresos menores, con niveles educativos y de preparación más bajos, y menores destrezas. Por otra parte, refleja la disminución registrada en los servicios y transferencias, producto de la contracción del gasto público. En particular, de una disponibilidad menor y un deterioro en la calidad de servicios gratuitos de educación y salud, dificultades serias en materia de vivienda y una crisis importante en los sistemas previsionales de varios países.

En conjunto, todos estos elementos venían operando como apoyo fuerte a las estrategias familiares de movilidad, y su crisis las afecta rápidamente, especialmente entre aquellas familias sin infraestructura doméstica básica y con equipamiento escaso, y entre migrantes recientes.

Mientras que son incuestionables los efectos negativos de **corto plazo** que se registran en la fase

⁵ OIT, datos obtenidos de estadísticas nacionales y CEPAL.

intensa de la estabilización y el ajuste sobre la pobreza, resulta quizás demasiado temprano para extraer conclusiones definitivas sobre el **largo plazo** a partir de los tramos posteriores, de recuperación del crecimiento y del post-ajuste.

En la versión Chilena del proceso, un nivel alto de crecimiento del producto, sostenido durante un período prolongado, acompañado de un crecimiento del empleo en el que no aumenta el porcentaje de empleo informal y de un fuerte incremento de las inversiones públicas y el gasto en los servicios sociales consiguen, en conjunto, una reducción dramática en los niveles de pobreza registrados durante la fase más intensa del ajuste de la economía.

En el Uruguay se advierten resultados similares, producto fundamentalmente de varios factores "históricos", entre los que se destacan casi un siglo de inversiones y gasto social elevados -especialmente en educación- tasas bajas de crecimiento de la población durante un período prolongado, fuerte urbanización y una expansión temprana de los sectores medios; una muy desarrollada infraestructura doméstica, un razonable equipamiento de las familias (68% de familias propietarias de su vivienda), transferencias altísimas a través del sistema previsional y un deterioro menor en el período previo a la crisis. Todo ello permitió una recuperación relativamente rápida de las familias que vieron reducidos sus ingresos, y que se habían deslizado por debajo de la línea de la pobreza sin perder la infraestructura doméstica, una vez que se retoma el crecimiento y se expande el empleo, aún el empleo de menor calidad.

Un examen de la situación de los demás países confirma la vinculación del crecimiento y del empleo con la pobreza, aunque parece crucial el papel que pasan a jugar la **calidad** de los nuevos empleos, los niveles de productividad, y los ingresos por trabajo de los núcleos familiares. Un acceso generalizado a empleos con ingresos menores dificulta los procesos de movilidad social de las familias, con lo cual es diferente el impacto del crecimiento sobre el nivel de vida de los sectores pobres, que pueden mejorar su situación, y aún "traspasar" la línea de pobreza en sentido ascendente, y el de los sectores medios, entre quienes se dificulta la movilidad y a quienes se puede acercar, en sentido descendente, a esa misma línea de pobreza por ingresos.

Por otro lado, finalmente, tampoco está claro el final del proceso, en particular en cuanto refiere a los efectos de la segmentación del mercado de servicios sociales. Es cierto que la focalización del gasto en los sectores más pobres aumenta su eficiencia y su equidad. Pero lo es también que tiende a desplazar a los sectores medios desde el consumo de servicios gratuitos provistos por el Estado hacia el consumo de servicios pagos a cargo del sector privado. Al mismo tiempo, las presiones sobre los ingresos familiares de los sectores medios, producto de una menor calidad de los empleos disponibles, comprime las oportunidades y puede cerrar la posibilidad de mantener su status, en el presente o entre generaciones.

1.4 La equidad

El desempeño de la región en materia de distribución de los ingresos y las oportunidades resulta -con la excepción de Uruguay, que mantiene y mejora la distribución- más homogéneo, aunque en sentido negativo.

En general, aún los países que registran una recuperación en los niveles de crecimiento

económico, una expansión del empleo y disminución de la pobreza (aún una reducción en el ritmo de su crecimiento), incluido Chile, mantienen los mismos patrones en la distribución del ingreso entre los distintos sectores de la sociedad, según revelan recientes estudios de la CEPAL.

Existe alguna evidencia que sugiere una fuerte correlación entre la distribución de los ingresos y la distribución de las oportunidades. En efecto, como surge de información disponible para varios países, la segmentación en el tipo de empleo discrimina fuertemente las oportunidades por nivel educativo. En aquellos países en los que las oportunidades educativas se distribuyen históricamente por niveles de ingreso, así se distribuyen también los empleos y los ingresos por trabajo. En la medida que en este período la expansión del empleo se ha producido en puestos de menor calidad y en el sector informal -al tiempo que se contrajo la creación de empleo en los sectores modernos, de mayor productividad- se estratifica en igual forma el acceso al trabajo, alineando el nivel de ingreso de las familias, el consumo de más y mejor educación y el acceso a los mejores empleos, con mayor productividad y salarios más altos.

En la otra punta de la escala, con menor educación, las familias más pobres acceden a los puestos de menor calidad, con productividad más baja y menores ingresos. Al mismo tiempo deben competir con los sectores medios que vienen perdiendo acceso a la educación de mayor calidad y que deben enfrentar una contracción en la oferta de trabajo de calidad, al menos en los primeros tramos de la recuperación del crecimiento y del post-ajuste.

Chile, que ha logrado una mejor calidad en la expansión del empleo en general, mantiene sin embargo prácticamente incambiada la distribución del ingreso, por cuanto la distribución de las oportunidades educativas -sobre las que está trabajando en su reforma- no se han alterado aún sustancialmente y el nivel de ingreso de las familias continúa determinando el tipo de trabajo al que pueden acceder sus miembros. Los puestos de trabajo informales y de menor calidad se concentran en los dos quintiles de menores ingresos. El fuerte gasto social de carácter compensatorio, que apunta a modificar esta situación en el futuro, ha tenido un fuerte impacto en la disminución de la pobreza, aunque no logró, hasta el presente, alterar la distribución de los ingresos y de las oportunidades.⁶

La excepción uruguaya aparece asociada a una mejor distribución del ingreso y de las oportunidades durante un período histórico relativamente prolongado, y a un crecimiento reciente de los niveles de inversión social que tiende a reforzar este proceso en el futuro. Queda pendiente, en este caso, medir los efectos que pueda tener en los próximos años la segmentación de los mercados de servicios -en especial de oportunidades educativas nuevas- comenzada en los setenta y prolongada durante los ochenta. La dilucidación definitiva de esta cuestión parece depender de varios factores: el éxito de las inversiones emprendidas para mejorar la calidad de los servicios gratuitos a cargo del Estado; el mantenimiento del actual **equilibrio** entre las estrategias de universalidad y focalización; la capacidad de los sectores medios para mantener el consumo de servicios de calidad (públicos o privados), y el mantenimiento del peso de estos mismos sectores medios en el conjunto de la sociedad, entre otros.

Falta explorar en profundidad el efecto potencial que tendrán en el futuro los cambios que se vienen produciendo en estas sociedades. El caso chileno, en particular, induce a comparar los efectos distributivos de sus reformas con la evolución experimentada por países como Estados Unidos (desde

⁶ B. Chacón, *op. cit.*

finés de los años 60), el Reino Unido (entre 1979 y 1989), y Suecia (1988-1991), que revierten la tendencia previa hacia una mejor distribución de los ingresos y experimentan una mayor concentración en los cuantiles superiores, con un crecimiento importante en los diferenciales de ingreso.

1.5 Pobreza, equidad y empleo

Lo que sí resulta claro es que la evolución de la pobreza y la equidad se vinculan entre sí, y que en un escenario de ajuste y recuperación éstas dependen, a su vez, de la evolución del empleo.

La primera razón es de aritmética simple: para que la pobreza disminuya, los ingresos de los pobres deben crecer más rápidamente que el conjunto de los ingresos de la sociedad. A ello contribuye, sin duda, la estrategia de focalización del gasto público. Pero a la vez, en la medida que se mantengan los diferenciales de ingreso; que éstos dependan más que nada de la calidad de los empleos a los que se accede, y que dicho acceso esté condicionado por la distribución de oportunidades, sobre todo en el área educativa, las mejoras que puedan obtenerse vendrán principalmente como consecuencia de una redistribución desde los sectores medios hacia los sectores más pobres.

Es obvio que el proceso no es lineal. Pero también es cierto que todos los países, menos Uruguay, por el tipo de razones expuestas, registran tendencias similares.

Quedan por dilucidar, ciertamente, algunas cuestiones sobre la orientación del crecimiento futuro en la región dentro del escenario actual. Estas tienen que ver con la evolución de la calidad del empleo que se genere en los próximos años, con el grado de calidad que se alcance en los servicios en los que se focaliza la inversión social y con el éxito que se pueda lograr en la ampliación del espectro de los esfuerzos distributivos, en materia de ingresos, en particular, y de las oportunidades en general.

1.6 La integración social

Más allá de la diversidad de situaciones que muestra la región en materia de integración social, es evidente que el grado de éxito de los países para avanzar en esa dirección en el futuro puede verse comprometido con los resultados, por cierto aún no concluyentes, ni definitivos, del proceso de reformas que hoy tenemos a la vista.

En los razonamientos de O'Donnell, y otros, incluso en la mejor hipótesis, la proyección de las actuales tendencias apunta a sociedades segmentadas, donde el progreso se produce a velocidades diferentes, en las que pueden profundizarse los diferenciales en la distribución del ingreso y las oportunidades aunque sin alterar el orden en la estratificación de los segmentos.⁷

A este fenómeno objetivo debe agregarse la tendencia creciente a una separación física de los segmentos -la "ghettización" de los más pobres, pero también de los más ricos- a una diferenciación cada

⁷ G. O'Donnell, Poverty and Inequality in Latin America: some Reflections, in workshop on Poverty in Latin America, Issues and New Responses (Editado por V. Tokman, Notre Dame University Press).

vez mayor en la calidad de vida y los consumos -contrastada en forma dramática por la universalización de las aspiraciones y expectativas- y a una separación más rígida del acceso a las oportunidades, especialmente las que tienen que ver con la movilidad social.

De no modificarse las actuales tendencias, no sólo se trata de que los diferentes sectores de la sociedad vivirán cada vez de manera más desigual, sino que -además- se verán obturados los canales de que disponen las sociedades para que las familias progresen a partir del esfuerzo propio. Más allá de las complicaciones propias, en uno de los extremos esta situación conlleva el riesgo de que a una situación de pobreza por ingresos, sostenida en el tiempo, suceda otra, de estabilización de la exclusión social y la marginalidad.

En sociedades que han alcanzado grados relativamente altos de integración, como la uruguaya, el mantenimiento de algunos fenómenos de exclusión durante períodos prolongados, claramente pueden significar retrocesos importantes. Por lo pronto, la reproducción social uruguaya se da -hoy- fundamentalmente en el seno de los sectores de marginalidad estabilizada que, aunque relativamente pequeños, mantienen situaciones conocidas en materia de desintegración familiar y del sistema de valores que sustenta las prácticas de convivencia en el país. Se incrementa la incidencia de situaciones de violencia y de relación cotidiana con el fenómeno de la droga. Consumen pocos servicios educativos y no se integran a los canales y oportunidades de movilidad. Transmiten la situación -y el status- entre generaciones (un niño infractor de diez años, tiene probablemente un padre infractor de 30 y un abuelo infractor de 50).

Estos grupos de marginalidad estable muestran, pues, un efecto desintegrador a dos puntas: por un lado la transmisión entre generaciones; y por otro la convivencia física con familias "integradas", no "excluidas", pero con status de pobreza reciente, o niveles bajos de ingreso familiar con el riesgo de producir el cambio cualitativo de la pobreza a la marginalidad entre los más pobres.

En suma, en el sistema de valores que da sustento al proyecto democrático el progreso social tiene un sentido, una dirección. Y ésta es la de la integración social a partir del crecimiento de las oportunidades y de un acceso igualitario, relativamente abierto, sin exclusiones genéricas o infranqueables. La falta de horizontes para el mejoramiento personal y familiar no es sólo una fotografía de una sociedad en un momento determinado, sino también -sobre todo- un juicio sobre las potencialidades para el desarrollo humano en esa sociedad.

De allí la razonable alarma que surge del perfilamiento incipiente de algunas tendencias, todavía no constatadas y menos aún consolidadas. Y la necesidad de examinar, en su fundamento y en sus efectos, el arsenal consagrado de políticas en el proceso de reformas, como primer paso en la determinación de nuevos caminos para el desarrollo de los países de la región.

2. Las políticas disponibles para la generación de empleo

A partir del escenario de globalización, privatizaciones y desregulación, V. Tokman resume los contenidos principales de nuestro arsenal contemporáneo de políticas renovadas en cinco grandes áreas de consenso: (i) políticas para fortalecer el crecimiento económico; (ii) políticas específicas, que introducen nuevas dimensiones, adicionales a la macroeconómica, para la gestión del proceso de

reforma; (iii) inversión en la gente; (iv) políticas dirigidas a aumentar la capacidad del crecimiento para generar empleo, y (v) la focalización de grupos especialmente vulnerables.

2.1 Crecimiento

En materia de crecimiento, se constata la vinculación entre empleo y crecimiento económico, señalando la disminución del papel del Estado como empleador, el papel central del comercio y las finanzas internacionales y la mayor responsabilidad del sector privado en las inversiones.

A partir de estas constataciones se sugieren tres efectos importantes para la articulación de políticas económicas y sociales:

- **El conjunto de requisitos que plantea el protagonismo de la inversión privada para la creación de empleo.** Estos incluyen una política macroeconómica equilibrada y predecible; un adecuado conjunto de incentivos que no introduzcan distorsiones ni inconvenientes; niveles razonables de rentabilidad para las inversiones y estabilidad, no sólo en materia inflacionaria, sino principalmente en cuanto a la continuidad de las reglas de juego para la actividad económica en general, y las inversiones en particular.
- **El diseño de políticas laborales adecuadas.** En especial los procesos de reforma de la seguridad social que han permitido dar mayores garantías de estabilidad a los sistemas, al tiempo que constituyen un fuerte impulso al ahorro y la inversión, y el surgimiento de acuerdos tripartitos orientados a comprometer al gobierno y a los interlocutores sociales en una dirección común del proceso de reformas.
- Un reconocimiento de **las dimensiones laborales del comercio internacional**, a fin de evitar la proliferación de prácticas desleales basadas en condiciones de trabajo inaceptables, sin comprometer la competitividad de los países en desarrollo.

2.2 Políticas específicas

Políticas específicas referidas a dimensiones de la gestión distintas a la gestión macroeconómica, que focalizan particularidades sectoriales, locales y de tamaño de las empresas.

- **En materia sectorial** se reconocen las especificidades del sector rural, incluyendo la agroindustria, y la necesidad de desarrollar políticas y acciones específicas en materia de infraestructura, tenencia, servicios sociales básicos, así como soportes tecnológicos para la reconversión y apoyo para el desarrollo de mercados.
- **En materia local o regional**, se plantea un margen de maniobra razonable para enfrentar efectos de la reestructuración productiva de actividades centrales, cuya reducción tiene impactos devastadores sobre economías locales o regionales pequeñas. En este caso han probado su utilidad, las políticas dirigidas a la recalificación de trabajadores, su protección durante los periodos de transición y la focalización de inversiones para favorecer el surgimiento de oportunidades nuevas, sustitutivas de las

que han desaparecido.

En el tema de "tamaño" de las empresas, existe ya una larga experiencia referida al especial apoyo a las microempresas, y a los emprendimientos de menor dimensión. Los esfuerzos específicos desarrollados hasta ahora se han concentrado en tres cuestiones básicas: (i) el desarrollo de un paquete de políticas y acciones dirigidas a establecer un ambiente "amistoso" en materia de regulaciones estatales y relaciones con las organizaciones públicas; (ii) un segundo conjunto de políticas destinado a facilitar a estas empresas el acceso a capital, destrezas y especialidades productivas, tecnologías y mercados más dinámicos, y (iii) el rediseño de las normas y redes de protección social y laboral para sectores que, en el autoempleo o la informalidad, se encuentran hoy excluidos de las redes existentes.

En este caso, a "mejores prácticas" suficientemente conocidas debería agregarse la jerarquización de las políticas que refieren a un sector de importancia mayor en materia de empleo, la unificación de estrategias a nivel nacional -sin que ello suponga necesariamente una conducción directa por parte del Estado- y una adecuación de las organizaciones encargadas de la gestión de las políticas.

Además, se sugiere pasar de las fases "piloto" de muchos de los programas existentes a resultados de carácter sistémico, generalizando la cobertura de los programas y combinando intervenciones generales y selectivas.

2.3 Invertir en la gente

Este punto abarca el conjunto de reformas en curso en materia de educación y capacitación, que vienen modificando énfasis y prioridades entre niveles (primario y secundario) y modalidades, para combinar acciones públicas y privadas y para asegurar una articulación adecuada con las empresas.

Refieren fundamentalmente a las perspectivas de mejorar la "empleabilidad" permanente, en los términos definidos por el Presidente Chirac, mediante la creación de capacidades compatibles con nuevos requisitos de adaptabilidad. Plantean la equiparación de calidades de los servicios al alcance de los sectores de menores recursos con los de calidad mayor en el mercado, nuevas articulaciones entre los niveles primarios y secundarios, y una dimensión más flexible, de calidad, para atender situaciones especiales de sectores vulnerables.

En particular, deben señalarse los desafíos implícitos en los aspectos institucionales de la reforma para garantizar, también a ese nivel, una capacidad razonable para dar continuidad a los cambios ante un universo de demandas en rápida expansión.

2.4 Aumentar la creación de empleo producida por el crecimiento económico

Se parte de la constatación de niveles bajos de productividad en la región, y una apertura de los diferenciales de productividad dentro de los sectores y entre sectores en la comparación internacional.

Una tendencia similar se presenta dentro de los países, con la consiguiente evolución hacia estructuras productivas nacionales crecientemente heterogéneas.

Se plantea fortalecer estrategias de inversión y políticas laborales innovadoras dirigidas a mejorar la productividad y a reducir los diferenciales referidos. Se sugiere invertir en capacitación, innovar en la organización de los procesos de trabajo y generar un mejor ambiente en las relaciones laborales, a nivel de empresa y a nivel nacional, como contribución al desarrollo de una nueva cultura productiva entre trabajadores y empresarios.

Se observan, asimismo, algunas características comunes en las estrategias de ajuste de los países de la OECD: (I) creciente autonomía de las empresas en la adopción de políticas en materia de recursos humanos, relaciones laborales y negociación colectiva; (ii) creciente autonomía de los empleadores en la adopción de prácticas más flexibles en relación con beneficios y con la organización del trabajo; (iii) mayor capacitación y remuneraciones para trabajo más especializado, y en reconocimiento del mejor desempeño, y (v) una caída en los niveles de sindicalización de los trabajadores.

En muchos países de la región se han multiplicado las estrategias dirigidas a reducir costos y a enfrentar los desafíos de la flexibilización y de cambios rápidos en la demanda. Se han introducido modificaciones legales relativas al despido y se han adoptado nuevas prácticas en materia de contratación. Junto a estas estrategias, sin embargo, se ha evolucionado más lentamente en la introducción de otras, dirigidas a aumentar el valor agregado, con efectos positivos para la empresa, para la creación de nuevos puestos de trabajo y para mejorar salarios.

Se sugiere en esta materia seguir la experiencia de grandes corporaciones, a nivel mundial, que han combinado secuencias estratégicas de reducción de costos con políticas dirigidas a aumentar la competitividad por la vía de un mejor uso de la tecnología y cambios importantes en la organización del trabajo, de común acuerdo con los sindicatos, con el propósito de aumentar su participación en el mercado y mejorar sus posibilidades de crecimiento futuro.

Finalmente, se reconoce la centralidad del sector de pequeñas empresas en la generación de empleo y se propone la incorporación del pequeño empresario a los procesos de cambio "cultural" sugeridos más arriba.

2.5 Focalización en grupos vulnerables

La experiencia mundial registra la necesidad de guardar un espacio de políticas y de acciones específicas para la atención de grupos especialmente vulnerables, fuera del alcance de las políticas de carácter general, y de situaciones de emergencia. Tales los casos de jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos, prisioneros de una lógica perversa de ingreso temprano a trabajos de baja calidad: la primera experiencia laboral en mercados saturados con rigideces para el ingreso, y personas o grupos originarios de sectores excluidos.

En materia de atención a grupos vulnerables existen evidencias suficientes y "buenas prácticas", producto de ensayos y programas múltiples que registran buenos resultados a nivel de los individuos, de la capacidad de las organizaciones públicas, del involucramiento de organizaciones de la sociedad civil,

y de las propias empresas, en el caso de atención a grupos vulnerables.

Existe asimismo experiencia acumulada en materia de políticas pro-activas dirigidas a situaciones extremas, de emergencia "permanente" con resultados variados que dificultan dilucidar su eficiencia y eficacia relativa, frente a la operación de redes de protección de carácter más genérico.

De todas formas, la idea de un espacio más flexible de políticas -incluso como campo de experimentación- sugiere la posibilidad de contribuir no sólo a la buena focalización de una parte de los recursos públicos, sino también a reforzar la operación de redes y mecanismos de protección de corte tradicional con acciones de tipo compensatorio y de apoyo directo a la inserción laboral y a un aumento de la "empleabilidad" permanente de estos grupos.

3. Areas de política en el banco de pruebas

Sugiere Tokman que deben profundizarse la discusión y los ensayos en tres áreas de política sobre las que la evidencia es aún insuficiente, con impactos potenciales interesantes: (i) el fortalecimiento de los actores sociales en un escenario de aumento de la flexibilidad; (ii) el rediseño y la ampliación de la protección, y (iii) la productividad, los costos laborales y la competitividad internacional.

3.1 Aumentar la flexibilidad y fortalecer los actores sociales

Ante las tendencias referidas en capítulos anteriores (cambios en contratación, requisitos y costos del despido, nuevas modalidades de organización del trabajo, categorías y funciones polivalentes, etc.), y frente a una concentración progresiva de la negociación colectiva en el nivel de las empresas y el aumento en la autonomía de las partes, se plantea como imperioso mejorar las condiciones de los actores para producir una mejor calidad de diálogo, negociación y entendimientos que atenúen los costos de la flexibilización.

Se parte de la base que la flexibilización, la negociación a nivel de empresa y la autonomía creciente tendrán efectos beneficiosos en el mediano y largo plazo. La primera, porque al facilitar la adaptación de las empresas a las condiciones del mercado sin traumas reivindicativos y con costos razonables, se favorecerá un aumento en las inversiones y en el empleo. La segunda, porque permitirá trasladar a los salarios de los trabajadores con más fluidez los aumentos de productividad, y permitirá hacerlos parte de los esfuerzos para obtenerlos. Y la tercera, finalmente, porque tanto a nivel de empresa como a nivel nacional -bien administrada por las partes- la creciente autonomía redundará en acuerdos mejores, mayor estabilidad, más inversiones y más empleo.

La dificultad consiste entonces en superar **los efectos de corto plazo**, en materia de disminución de la estabilidad del empleo, nuevos equilibrios en la correlación de fuerzas y una reducción en la protección.

Se sugiere, frente a ello, invertir en el fortalecimiento de los actores, en el mejoramiento de su capacidad técnica para intervenir en cuestiones económicas y sociales, para generar y manejar

información que permita seguir adecuadamente los resultados de estas reformas, evaluarlos, corregirlos y transmitirlos.

Se plantea asimismo ensayar el mantenimiento de niveles de organización y diálogo de los actores en niveles superiores al de la empresa para corregir distorsiones en la correlación de fuerzas y para asegurar su contribución al mejoramiento de las reformas desde la perspectiva de la solidaridad y la inclusión de todos los sectores de la sociedad en su procesamiento y sus beneficios.

Finalmente, se plantea afinar las características de las intervenciones estatales para asegurar que contribuyen a la construcción de una autonomía responsable de los interlocutores sociales.

3.2 Rediseñar y ampliar la protección

Esta área de políticas toma como punto de partida las reflexiones del Presidente Chirac en la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1996, sobre el cambio esencial planteado en el escenario del empleo a partir del concepto de la "empleabilidad permanente", como condición sustitutiva de la "estabilidad permanente".

Reconoce también los vacíos de los mecanismos y las redes de protección tradicional frente a los amplios sectores de autoempleo y empleo informal, y frente a un escenario de flexibilidad y movilidad laboral acentuadas.

En síntesis, propone un cambio de dirección en la combinación de políticas laborales activas y pasivas. Se debería abandonar la protección de la estabilidad, orientándose más bien a proteger la capacidad de adaptarse a nuevos requerimientos y a proteger los ingresos de los trabajadores durante la transición entre empleos. Las herramientas centrales de estas políticas se plantean en términos de combinaciones nuevas de cobertura del desempleo y programas activos de capacitación recurrente, con participación de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

Se sugiere extender algunas modalidades de protección a los trabajadores en nuevas modalidades ocupacionales de tiempo parcial, subcontrataciones, estacionales, de aprendizaje, etc., con el fin de asegurar su funcionamiento como formas más flexibles, evitando la precarización.

Finalmente, se sugiere explorar el desarrollo de formas de protección que permitan cubrir a los trabajadores autoempleados y del sector informal, apuntando progresivamente a la cobertura de riesgos y a las prestaciones por edad.

3.3 Productividad, costos laborales y competitividad internacional

Se reconoce que los costos salariales de la región -todavía por debajo de los niveles de 1980- son menores que en los países desarrollados, mientras que los costos laborales no salariales, aunque superiores a los de Estados Unidos y Corea, están por debajo de los de los miembros Europeos de la OECD. Igualmente, la diferencia de costos laborales por unidad de producción se reduce en estas

comparaciones como consecuencia de diferencias de productividad.⁸

Lo anterior sugiere la prioridad de las estrategias referidas al aumento de productividad sobre las que apuntan exclusivamente a la reducción de costos.

Simultáneamente, se hace interesante examinar los efectos de reducir el costo del trabajo no especializado -por la vía de reducir los costos no laborales en estas categorías- como forma de estimular el aumento del empleo a un costo menor.

4. La necesidad de seguir pensando

Se tomó como una de las premisas de este trabajo que la insuficiente creación de empleos y la baja calidad de muchos de los empleos creados -ambos con fuerte impacto en la evolución de la pobreza y la integración social- no se tomaban como un nuevo paradigma inalterable, surgido a partir del proceso de reformas. Se señaló, asimismo que los resultados obtenidos hasta el momento, incluso en el caso de los "reformadores tempranos", aunque apuntando en esa dirección, no resultan suficientemente definitivos, o concluyentes.

Sin dramatizar en el examen de los resultados, el balance de estos quince años plantea algunos interrogantes sobre si es posible asegurar la continuidad de las reformas emprendidas, especialmente en el caso de los "reformadores tardíos", si no se logra internalizar resultados y lecciones aprendidas y revertir las tendencias.

De lo que se trata, entonces, es de revisar el elenco de políticas de reforma, sus fundamentos y las opciones que se fueron adoptando en el camino, con el fin de explorar ajustes y alternativas que mejoren el desempeño global del proceso en cuanto al crecimiento mismo, y a la cantidad y calidad del empleo resultante.

Varias de las áreas de política resumidas en las secciones anteriores apuntan a mejorar directa e indirectamente el desempeño del crecimiento económico en la creación de puestos de trabajo, en el marco de un nuevo escenario estructural de globalización, privatizaciones y desregulación.

Una pregunta central a formular, en la línea de "continuar pensando", refiere al nuevo papel del Estado en los actuales tramos de este nuevo escenario en materia de promoción de las inversiones y el crecimiento, la ampliación de la base empresarial y una mejor distribución de las oportunidades en la sociedad. Aunque claramente el péndulo se mueve en esta dirección, persisten los temores sobre una reiteración de los excesos del pasado. Parece necesario, entonces, provocar una reflexión seria sobre cómo evitarlos sin dejar de utilizar instrumentos, por cierto no inéditos, compatibles con el nuevo escenario.

⁸ D. Martínez y V. Tokman, Costo laboral en el sector manufacturero de América Latina: incidencia sobre la competitividad en el sector y la protección de los trabajadores. (OIT, Oficina Regional, Lima, 1995).

4.1 ¿Es posible incidir más fuertemente desde el Estado en la inversión, el crecimiento y la competitividad del sector moderno?

Los análisis realizados sobre procesos exitosos de crecimiento parecen indicar que sí, y que el éxito de los programas depende más de la **calidad** de las intervenciones, y de su compatibilidad con el nuevo escenario estructural, que de la decisión misma de intervenir o no.

Prácticamente ninguno de los países con procesos de crecimiento más sostenido que los de la región, y fuertes diferencias de productividad, obtuvo estos logros **sin** que el Estado y el sector privado compartiesen esfuerzos y responsabilidades para lograrlo. Tampoco puede afirmarse que estos procesos hayan sido enteramente "neutros" frente a las nuevas realidades, lo que no impidió que se llevasen adelante, enfatizando la adaptabilidad de las políticas y de su gestión.

Desde esta perspectiva se sugiere la reflexión sobre al menos dos opciones estratégicas para fortalecer los procesos de crecimiento: (i) una nueva aproximación a las políticas sectoriales, (quizás en el sector manufacturero, los servicios y las actividades intensivas en el conocimiento y la "inteligencia"), y (ii) nuevas opciones de expansión empresarial a partir del valor agregado. Un hilo común de la reflexión debe ser el de la integración entre el Estado y el sector privado, entre las iniciativas y las acciones públicas y las de los particulares.

- Políticas sectoriales

En el ámbito de los países desarrollados -y en los más exitosos de esta región- nadie afirma que el Estado no tiene nada que hacer en el tema. Por lo pronto, la experiencia internacional exitosa muestra al Estado como un actor de primera línea en materia de obtener, generar y procesar información, asumir directa o indirectamente inversiones en infraestructura, crear condiciones para el ahorro y la inversión, articular esfuerzos de largo plazo entre empresas, y entre ellas y el propio Estado, participar en el trazado de objetivos y estrategias de largo plazo, facilitar el acceso al crédito y a la tecnología, apoyar la inserción en mercados más dinámicos, asumir responsabilidades de organización y financiamiento en materia de capacitación y recalcificación de trabajadores y administrar redes de protección, entre otras cuestiones.

Nunca se trató de negar la importancia de intervenciones de este tipo, sino de asegurar que éstas operen en el sentido adecuado, que no representen distorsiones inaceptables en la operación de los mercados, y que no generen dependencia ni se conviertan en tuteladas inconvenientes.

Los particulares que asumen los riesgos e invierten lo hacen a partir de una matriz explícita de objetivos. El Estado también puede hacerlo. Y cuando sus objetivos son coincidentes con los del sector privado y apuntan a generar condiciones de estabilidad y equidad -hoy comprobadamente imprescindibles para sostener un adecuado clima de inversiones- la interacción entre ambas esferas constituye una oportunidad y opera, en el contexto de muchos países de fuerte crecimiento como una ventaja competitiva.

En suma, el ámbito de las políticas sectoriales no requiere legitimación en el nuevo contexto estructural. Más bien, el desafío radica en definir cómo introducirse en él y cómo asegurar intervenciones adecuadas. Desde esta perspectiva, se trata de una tarea pendiente en la reforma del Estado, en la fase

de su reconstrucción y del mejoramiento de sus calidades y capacidades

- **La expansión a partir del valor agregado**

Este tema constituye, en verdad, un caso particular de las estrategias implícitas en las políticas sectoriales. Una vez más, no se trata de asumirlo como una receta universal. Más bien, refiere a la necesidad y conveniencia de reforzar la expansión de empresas por la vía de estrategias dirigidas a mejorar la productividad y utilizar mejor las nuevas tecnologías y modalidades de organización de trabajo.

Que sea parte de los objetivos explícitos del Estado en materia de empleo es un dato para las empresas, y constituye un capítulo en la coordinación e integración de los intereses públicos y privados que otras sociedades han logrado manejar sin distorsionar los mercados, ni reducir la eficiencia y los beneficios de las inversiones y de los procesos de reconversión.

Una vez más, la pregunta relevante no parece tanto si hacerlo o no, sino cómo hacerlo bien.

4.2 ¿Es posible mejorar la productividad y la "calidad empresarial" de las microempresas y del sector informal?

Los hechos son tercos y revelan que durante un período prolongado este sector continuará siendo responsable de la creación de un elevado porcentaje de los nuevos puestos de trabajo y de una buena parte de la actividad económica. En consecuencia, si no se logra mejorar su productividad, continuará siendo baja la calidad de esos empleos, con los efectos percibidos ya en este tramo de las reformas.

La experiencia sugiere, y así se señala más arriba, que es posible aplicar a este sector al menos algunas de las "buenas" prácticas que han probado ser exitosas en las empresas más grandes y en el sector moderno en general. Por otra parte, la capacidad de mejora de una parte de este sector en la región -incluyendo el desarrollo de una cultura empresarial de mayor calidad- está demostrada.

Ya existe consenso estratégico sobre la utilidad de paquetes de políticas referidos a la creación de un ambiente adecuado para el desarrollo de estos emprendimientos, para apoyarlos y para extender a estos empleos, aún parcialmente, las redes de protección existentes. También existe consenso en cuanto a la necesidad de pasar de buenos resultados a nivel de experiencias piloto a resultados sistémicos, y sobre la conveniencia de dar mayor jerarquía y continuidad a estas políticas, unificar estrategias y adecuar las instituciones responsables de la gestión.

Algunas cuestiones pendientes, susceptibles de una exploración más profunda: (i) ¿es posible incidir directamente sobre un escenario de mejores articulaciones entre el sector moderno y las microempresas?, y (ii) ¿hasta dónde se puede desarrollar la participación de este sector en un nuevo modelo de servicios públicos, especialmente en el sector urbano, y hasta qué punto es relevante la experiencia de algunos países desarrollados en la materia?

La primera pregunta -que refleja una situación deseada y compromete a las empresas del sector moderno en la cuestión- no tiene hoy respuesta concluyente, y constituye una asignatura pendiente desde

hace tiempo. ¿Son posibles estas articulaciones, sin comprometer la competitividad? ¿Cuál es, para el Estado, el "trade-off" entre intervenir para propiciarlas y aumentar su cuenta de protección social? ¿Cuáles son las estrategias más adecuadas para afinar las calidades y capacidades de las microempresas? Estas constituyen las preguntas más relevantes para continuar la reflexión en esta dirección.

Sobre la participación creciente de este sector en la provisión de servicios públicos en el nuevo escenario estructural de privatizaciones hay experiencias múltiples, en la región y en países desarrollados. Una pregunta clave refiere al valor estratégico de las intervenciones del Estado -a través de los citados "paquetes" de políticas- para mejorar su calidad y productividad en el desempeño de estas actividades, y a la comparación de costos y beneficios con otras opciones.

En particular, nos referimos a aquellos servicios que -por no interesar demasiado al sector privado- constituyen un conjunto residual para la administración estatal directa, y para los cuales han sido hasta hoy marginales las mejoras obtenidas en los procesos de reforma de la burocracia en materia de eficiencia y productividad.

4.3 ¿Es posible imaginar un nuevo papel para las inversiones públicas en materia de empleo e integración social?

Se ha señalado que el papel protagónico en materia de inversiones productivas y de generación de empleo corresponde al sector privado. Y así debe ser. Ello no supone, sin embargo, que el Estado sea prescindente, o que las inversiones públicas sean neutras en la materia. La pregunta relevante pasa a ser, entonces, si es razonable introducir objetivos en la política de inversiones en materia de creación de empleo, mejoramiento de la calidad de los puestos creados y una mejor distribución de las oportunidades en la sociedad. Más bien: ¿cómo conseguir un aumento en la relevancia y el impacto de las inversiones públicas sobre el empleo y la distribución dentro del nuevo escenario estructural?

No existe discusión sobre el impacto potencial de las inversiones, directa e indirectamente, en los niveles de empleo. Sin ellas no hay posibilidad de crecimiento económico. Y sin éste, la ocupación no crece. La cuestión se centra en las inversiones públicas, concebidas en objetivos de integración territorial, de apoyo a la producción y de servicios a la población, y la posibilidad de introducir criterios para su evaluación y para su desarrollo basados en sus efectos sobre el empleo. En definitiva, se trata de determinar si la sociedad debe invertir una parte del ahorro interno y externo que logra captar, en forma directa o indirecta, en la generación de nuevos puestos de trabajo y en el mejoramiento de una buena parte de los que se crean.

La cuestión principal se focaliza en la posibilidad de **diseñar un papel estratégico para la inversión pública** en determinadas coyunturas de los tramos de la recuperación del crecimiento y del post-ajuste, en apoyo al desarrollo de la producción y los servicios, con objetivos compensatorios adicionales en materia de ocupación. No se trataría naturalmente de generar espacios artificiales de empleo, sino más bien de revalorizar, **en tiempos más comprimidos**, el papel de la inversión en esta materia. En el caso de políticas sectoriales estratégicas, a las que estos objetivos en materia de inversión se ligan indefectiblemente, por ejemplo, la articulación de la posibilidad del apoyo de inversiones en infraestructura, tecnología y recursos humanos, con efectos positivos en materia de empleo, pueden constituir un planteamiento clave en las fases de consolidación del crecimiento, al tiempo que se

constituye en un elemento de concertación y cooperación con los actores sociales.

En el caso de los servicios a la población, igualmente, una concentración de inversiones como las que se han producido en el área educativa puede adquirir importancia estratégica en esta circunstancia, con fines productivos y resultados importantes en el área del empleo y de la distribución.

El mejoramiento de la calidad del empleo en el ámbito de las microempresas debería constituirse también en un ámbito para el desarrollo de inversiones públicas directas. En las condiciones descritas más arriba, mejorar la capacidad empresarial de estos emprendimientos y de los propios empresarios, mejorar las dotaciones en materia de infraestructura y equipamiento, y adecuar la disponibilidad de crédito, tecnología y acceso a mercados dinámicos, así como apoyar directamente las articulaciones con el sector moderno, podrían constituir aportes efectivos a la expansión de las empresas -chicas y grandes- de la producción y del crecimiento.

Algunas áreas de la inversión social -el caso de la vivienda, de acuerdo a la evidencia de algunos países como el Uruguay- se relacionan directamente con la posibilidad de reducir la pobreza y de mantener abiertos canales de movilidad ante situaciones de variación del crecimiento, el empleo y los ingresos. Se trata entonces de comparar esta inversión con el costo que representa mantener y ampliar algunos componentes de las redes de protección.

Finalmente, cambios como los que se señalan en las prioridades y el ritmo de la inversión física por parte del Estado, pueden complementarse con la revisión de prioridades en el gasto público e integrar el diseño de la reforma del Estado, tanto en sus aspectos sustantivos como en los que refieren a la reforma burocrática.

En definitiva, el no aceptar los resultados sociales del crecimiento en muchos países como un nuevo paradigma inalterable, surgido de la reforma, significa examinar políticamente la necesidad de modificarlos. Los elencos de políticas consagradas no han incluido, hasta hoy, respuestas contundentes, generando el riesgo de la adopción de políticas incompatibles con el nuevo escenario estructural.

Los lineamientos sugeridos en las distintas secciones de este documento sólo pretenden incitar a una reflexión estratégica sobre las opciones de que disponen los gobiernos en el escenario real de dichos resultados en la región y en las dificultades para la gestión de las políticas que se derivan de presiones crecientes de la población por participar más en la distribución de los frutos del progreso.

No son, quizás, las únicas opciones. Tal vez tampoco sean las mejores. Pero en la globalización de los esfuerzos nacionales tampoco hay otras a la vista.