

# CAPÍTULO I

## GRANDES TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

---

ROLANDO FRANCO

## INTRODUCCIÓN

---

Suele decirse que América Latina es la región con la distribución del ingreso más regresiva del mundo desde que existen estadísticas al respecto (Morley, 2000). Reconocer este rasgo estructural y de larga duración, no debe hacer olvidar empero los avances logrados, que colocan a la región en un estadio intermedio de desarrollo, ni las mejoras que lenta pero constantemente muestran sus indicadores sociales. Tampoco puede desconocerse que los cambios en la economía mundial —la denominada globalización— han introducido nuevas especificidades, que deben ser tomadas en consideración cuando se intenta explicar lo que ocurre hoy en la región, y los desafíos que ha de enfrentar en el futuro.

En este trabajo se analiza el estado actual del desarrollo social, fundamentado en la igualdad de oportunidades y en el aseguramiento de ciertos mínimos de bienestar para todos. Esto exige superar barreras demográficas, económicas y sociales, por lo cual se describe lo que sucede en la región en esos aspectos, y se plantea una agenda con los temas que son claves para poder avanzar en la superación de las desigualdades que dificultan la realización del potencial de cada individuo y en la concreción de una sociedad socialmente más equitativa.

## LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA REGIÓN

Los años ochenta constituyen un parteaguas en la historia latinoamericana. Colapsa allí el largo periodo de la sustitución de importaciones, a consecuencia de la crisis de la deuda contraída fundamentalmente durante la década anterior por los sectores público y privado, y comienza una etapa de reformas, orientadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos, redefinir la función del Estado, acrecentar el espacio de los actores privados, y orientar las economías hacia el mercado internacional. El nuevo periodo ha estado marcado por avances, estancamientos y retrocesos, cuyas características más notorias se analizarán posteriormente. Cabe resaltar que todo ello se produjo en un marco de recuperación democrática.

### El marco demográfico

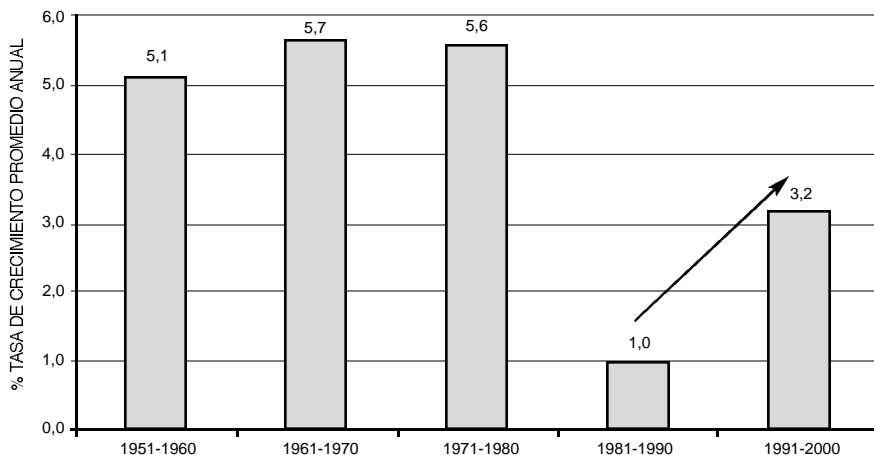
La situación latinoamericana muestra un cambio acelerado de variables demográficas clave. Por un lado, hay una atenuación del ritmo de incremento de la población, que convierte a la región en la primera experiencia en que se da una transición demográfica avanzada en un contexto de subdesarrollo económico y social (CELADE, 2002). Hoy se encuentra en la cúspide de su expansión juvenil, pero dada la rápida moderación del crecimiento de la población joven, su peso en la población total tendencialmente disminuirá, facilitando así la acelerada expansión de la proporción de adultos mayores y el consiguiente envejecimiento demográfico acelerado. Estas transformaciones se dan en el marco de una “urbanización” de la población y de la agenda pública, con una fuerte concentración metropolitana y procesos de segregación y movilidad intrametropolitana.

### Inestabilidad del crecimiento

América Latina tuvo una recuperación económica importante luego de la “década perdida” alcanzando un *peak* en 1997 con una

tasa de incremento del PIB de 5,3%. Luego, la volatilidad financiera internacional se expresó en diversas crisis que mostraron la vulnerabilidad de la región, cuya tasa promedio de crecimiento disminuyó a 2,6% entre 1995-2000 (Gráfico 1). Este ritmo de expansión ha sido inferior al histórico (5,5% anual entre 1945 y 1980) y también al recomendado para que la región pudiera dar un salto que asegurara su crecimiento, la generación de empleo y el desarrollo social.

**Gráfico 1**  
**América Latina: Tasa de crecimiento promedio anual**  
**(1954-2000)**



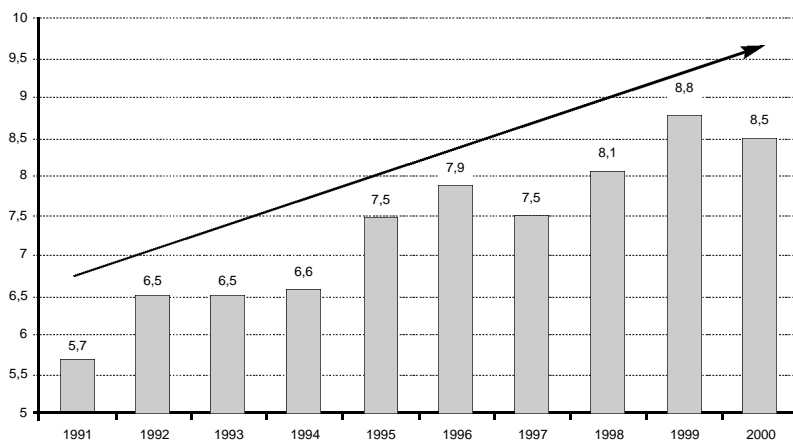
Fuente: CEPAL

En 2000 se inició una breve recuperación, que quedó trunca en 2001, cuando el producto regional creció apenas (0,5%), generando expectativas poco alentadoras. Los aspectos positivos se encuentran en que, pese a los factores adversos, las economías de la región han evitado recaer en graves desequilibrios, con la excepción de Argentina, la inflación ha seguido disminuyendo y el aumento del déficit externo ha sido modesto.

## Desocupación e informalidad

Otro problema de la región estriba en un desempleo elevado y en aumento, durante la década de los noventa (Gráfico 2). Ello se explica no solo por el lento crecimiento económico, sino también por la rápida incorporación de nuevas tecnologías y la reorganización del proceso de producción, apoyado —entre otros factores— en la flexibilización de los sistemas de contratación y despido de trabajadores. Debe destacarse además las características que dicha desocupación asume: afecta a más personas, durante periodos más extensos, con lo cual erosiona decisivamente el patrimonio de los hogares, produce efectos psicológicos y problemas familiares agudos, y obliga a los trabajadores a aceptar fuertes reducciones salariales para poder reincorporarse al mercado de trabajo.

Gráfico 2  
América Latina: Evolución de la tasa de desempleo abierto  
(1991-2000)



Fuente: CEPAL.

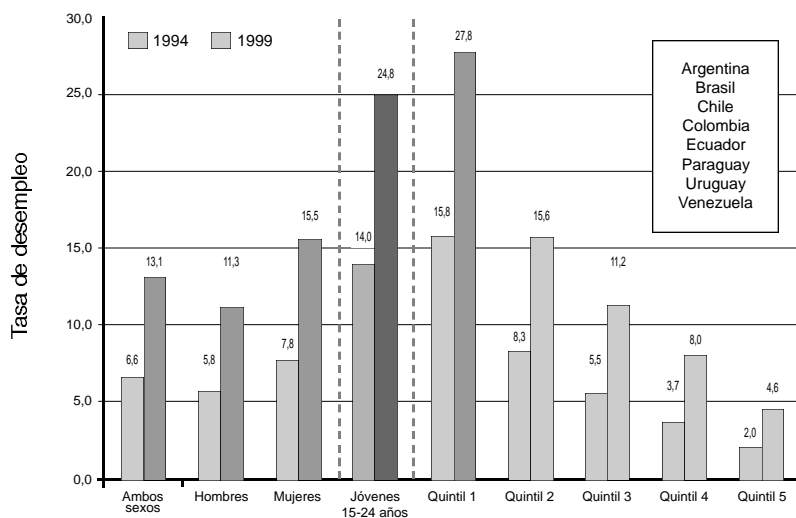
En cuanto a la evolución de la desocupación en la región, conviene distinguir dos situaciones. Mientras México y algunos países centroamericanos y caribeños mostraron un apreciable dinamismo económico acompañado de la disminución del desempleo, este aumentó en los países sudamericanos que enfrentaron problemas de estancamiento. En Chile, la tasa de desempleo pasó de 6,4% en 1996 a 10,6% en 2000, para luego descender levemente. En Argentina, una caída de 3% en el producto, elevó la desocupación a 14,3%, y fue seguida más tarde por el derrumbe de 2002 que, según el economista-jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, ha constituido la crisis más grande que se ha dado en el mundo en tiempo de paz.

También hubo un aumento de la precariedad. Esto se aprecia en el incremento de la ocupación no permanente, aunque existe una heterogeneidad muy grande entre los casos nacionales que, en 1997, va desde 9,5% (Costa Rica) a 45,1% (Ecuador), y tiene un ascenso extremo en Colombia, donde pasa de 6,6% en 1980 a 20,0% en 1997. Este tipo de empleo temporal es más común en las microempresas, y entre los menores de 30 años, las mujeres y las personas de bajo nivel educativo (Martínez y Tokman, en CEPAL, 2000:99),

Se incrementa, asimismo, el número de ocupados sin contrato de trabajo. En 1996, la proporción de asalariados en esta situación fluctuaba entre 65% y 22% según los países. Una importante proporción de trabajadores no cuentan con protección de la seguridad social y de salud. Las diferencias nacionales son notables: van de más de 60% en Bolivia y Paraguay a una protección casi total en Uruguay (CEPAL, 2000:101).

La desocupación, también, afecta relativamente más a las mujeres, a los jóvenes y a las personas de estratos de ingresos bajos y medios, que encuentran mayores dificultades para competir en el mercado de trabajo (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
 Perfil del desempleo urbano en países más afectados por la desocupación entre 1994 y 1999



Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## Pobreza e indigencia

La pobreza se define y se mide de diferentes maneras. En América Latina suele manejarse un concepto de pobreza absoluta, que toma en consideración el ingreso de los hogares, y estima si este permite cubrir las necesidades básicas, que se expresan en el costo de una canasta mínima de alimentos, para medir la indigencia, y de dos canastas mínimas<sup>1</sup>, para estimar la pobreza<sup>2</sup>. Esta medición, adecuada a economías de mercado, se viene realizando desde hace tiempo para un conjunto amplio de países de la región.

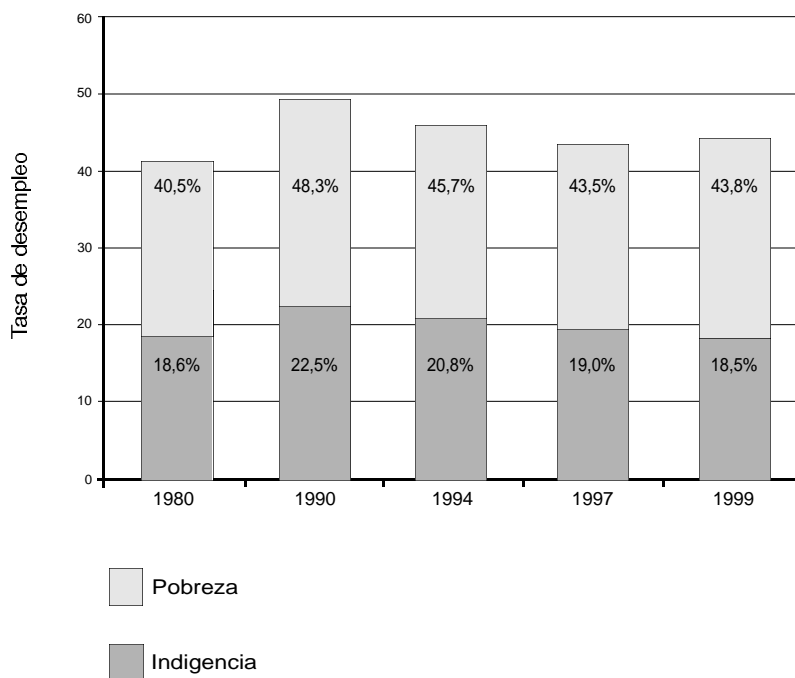
- 1 El coeficiente de Orshanski es el valor por el cual corresponde multiplicar el costo de la canasta alimentaria para dar cuenta de las otras necesidades básicas. Ese valor aumenta con el nivel de desarrollo del país y se estima mediante encuestas especiales que permiten apreciar la participación que los alimentos tienen en el consumo de esos estratos de población. Para mayor desarrollo, véase CEPAL(2001).
- 2 Nótese la diferencia tanto de la definición como de la forma de medición respecto a las utilizadas habitualmente, tanto por la OCDE como por el Banco Mundial y otros organismos internacionales y gobiernos.

Durante los años noventa, la pobreza disminuyó en 11 y aumentó en 4 países. En el periodo considerado, 43,8% de la población latinoamericana estaba por debajo de la línea de pobreza; esto implica una mejora respecto a la situación de fines de los ochenta (48,3%), pero sigue siendo mayor que la proporción de población que estaba en la pobreza, antes de la crisis de la deuda, que era de 40,5% (Gráfico 4). El número absoluto de pobres llegó a 211,400.000 en 1999 (Gráfico 5), lo que se explica fundamentalmente porque el crecimiento demográfico sigue siendo alto (CEPAL, 2001b). En ese año, había 89 millones de indigentes, lo que significaba 18,5% de la población total, una proporción superior a la de hace dos décadas.

Gráfico 4

América Latina:

Porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia, 1980-1999

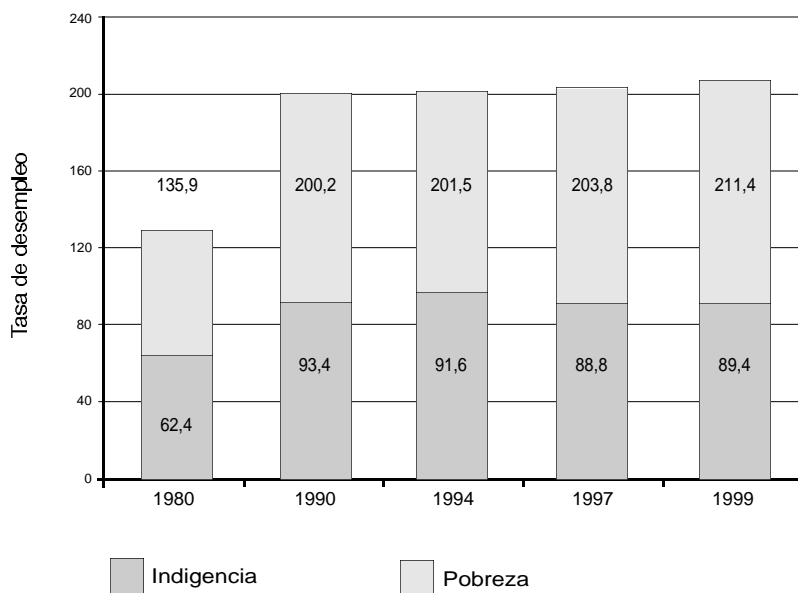


Fuente: CEPAL.



## Gráfico 5

América Latina: Volumen de población pobre e indigente 1980-1999 (millones)



Fuente: CEPAL.

La pertenencia generacional influye de diversas maneras. Entre 1990 y 1999, el total de menores de 20 años en la pobreza aumentó de 110 a 114 millones. Este crea un gran desafío regional por cuanto “gran parte de las oportunidades para toda la vida se determinan por el modo como [ella] comienza” (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001).

También cabe mencionar la importancia de la ubicación geográfica o regional. La incidencia de la pobreza rural es mayor que la urbana (64% y 37% de la población, respectivamente), pese a lo cual los pobres urbanos son casi el doble que los rurales (134 millones y 77 millones, respectivamente), como consecuencia del notable proceso de urbanización que ha tenido lugar en los países latinoamericanos.

## Distribución del Ingreso

Durante los años ochenta, los gobiernos centraron su preocupación en el crecimiento económico y el alivio de la pobreza. Se suponía que ambos objetivos se lograrían al recuperar los equilibrios macroeconómicos, acabar con la inflación, retirar al Estado de ciertas áreas, y ampliar espacios para el sector privado. La distribución del ingreso no era un objetivo de la política pública. Hoy, en cambio, ha vuelto a ganar espacio, tanto porque el crecimiento económico no la ha mejorado, como porque el debate económico la relaciona con tres temas relevantes.

En oposición al argumento clásico de que, por lo menos en las primeras fases del proceso de desarrollo, el ingreso tiende a concentrarse en quienes tienen capacidad de ahorrar e invertir, se afirma que una distribución del ingreso más igualitaria promueve el *crecimiento económico*: “cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza” (Lustig *et al.*, 2001). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3 ó 4%, justamente, porque la mitad de su población no participa en el esfuerzo de crecimiento, debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, 1998).

También se ha argumentado que hoy existiría una pobreza “innecesaria” en América Latina (Berry, 1997) ya que, de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997). También se ha recordado que “...si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente” (BID, 1998).

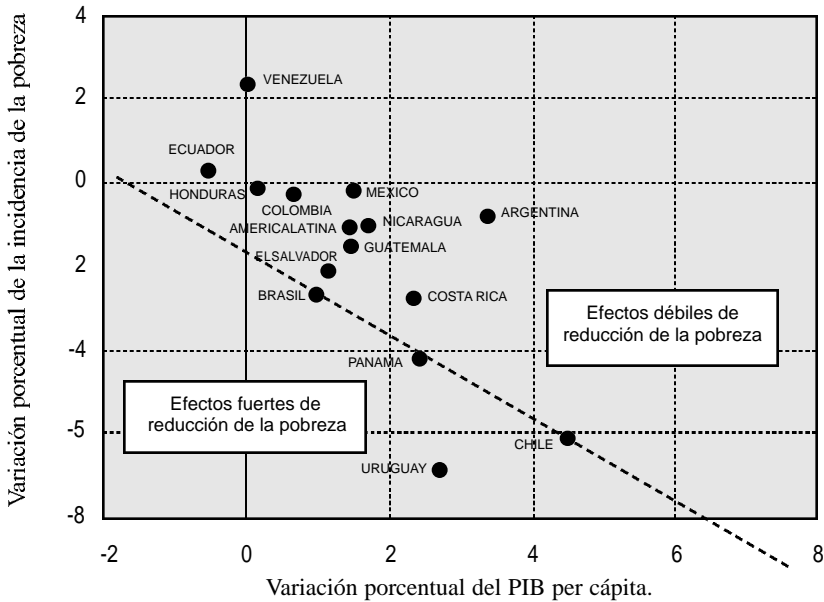
Finalmente, se sostiene que la reducción de las desigualdades incrementa la *estabilidad* de los sistemas políticos democráticos, mientras que la concentración crea riesgos derivados de la reacción de los grupos perdedores.

Esta nueva centralidad de la distribución del ingreso, lleva a mirar con mayor interés la situación de América Latina en los años noventa, a través de varios indicadores.

El porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al promedio de la sociedad pasó de 67% a 75%, entre 1970 y 1990, aumentó en 9 países, y solo disminuyó en tres durante la última década (Gráfico 6). Esto permite afirmar que la evolución del ingreso promedio no representa bien lo que les está sucediendo a tres cuartas partes de la población latinoamericana.

Gráfico 6

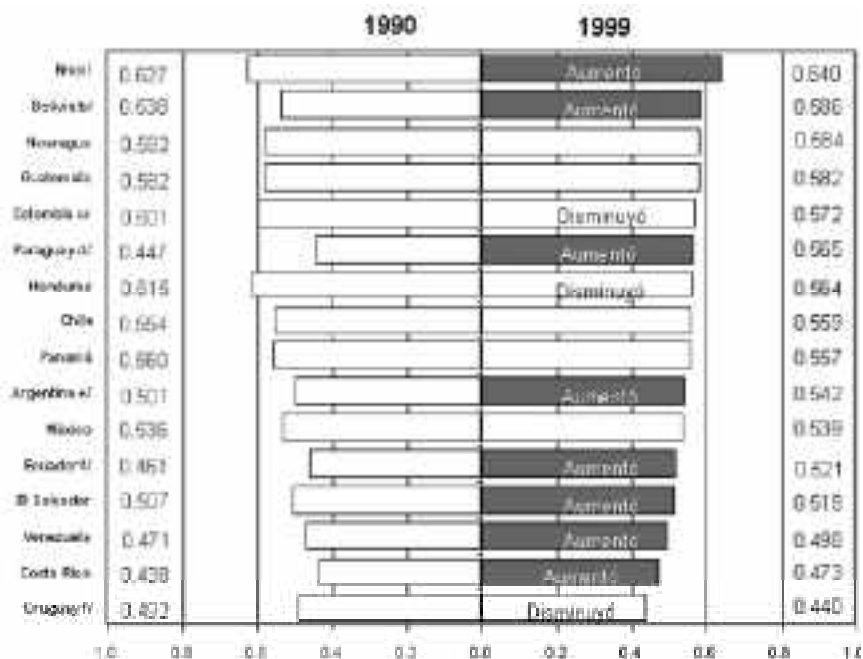
América Latina (14 países): Variación promedio anual del PIB per cápita y de la incidencia de pobreza, 1990-1999. (Porcentajes)



Fuente: CEPAL.

El coeficiente de Gini indica que en el periodo 1990-99 aumentó la desigualdad en 8 países y se redujo solo en 3 (Gráfico 7), pero con grandes diferencias dentro del conjunto heterogéneo de naciones que conforman la región. En este aspecto, los polos están representados por Brasil y Uruguay.

Gráfico 7  
 América Latina (16 países): Cambios en el coeficiente de GINI  
 de la distribución del ingreso <sup>a/</sup>, 1990-1999



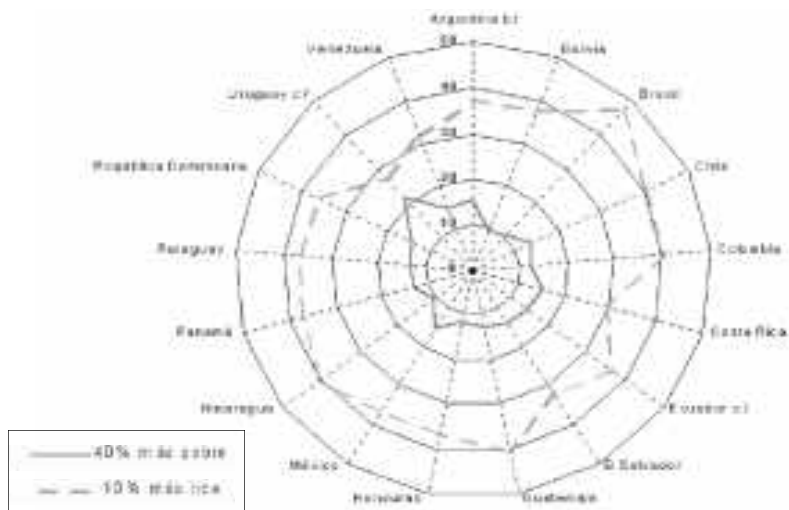
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del del país.
- b/ En el año inicial (1989) comprende solo ocho ciudades principales y El Alto
- c/ El año inicial corresponde a 1994
- d/ Área metropolitana de Asunción en 1900
- e/ Gran Buenos Aires
- f/ Total Urbano

La razón entre los ingresos obtenidos por el 10% más rico de la población y el 40% de menores ingresos es muy expresiva de los problemas distributivos latinoamericanos: el 10% superior capta, en la mayoría de los países, más del 35% y, en general, el ingreso de ese estrato es 20 veces el del 40% más pobre (Gráfico 8).

### Gráfico 8

América Latina (17 países): Participación en el ingreso total del 40% de los hogares más pobres y del 10% más rico, 1999 <sup>a/</sup> (en porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.
- b/ Gran Buenos Aires.
- c/ Total Urbano.

### Malestar político

En los comienzos de los años noventa, la preocupación principal de los latinoamericanos se centraba en los procesos inflacionarios que corroían sus ingresos. Los gobiernos que tuvieron éxito con la estabilización recibieron respaldo electoral (Mora y Araujo 1992). Solo algunos sectores, en especial los ocupados en el sector público, reaccionaron frente a las pérdidas relativas de salarios y beneficios (CEPAL, 1996). El resto de la ciudadanía apostó a que en el futuro también ellos recibirían su parte de los frutos del crecimiento.

Hoy, en cambio, predomina la incertidumbre. La situación económica y social descrita ha contribuido a diluir esperanzas y ha hecho que aflore, en muchos casos, el cansancio con el ajuste

permanente. Encuestas de opinión realizadas en 16 países señalan que, aproximadamente, 67% de los entrevistados considera que la distribución de la riqueza es injusta, y 61% sostiene que su país no se está desarrollando (CEPAL, 1998a).

Obviamente, tales opiniones están fuertemente basadas en la experiencia personal de quienes las emiten. No piensan igual los grupos emergentes, que quienes están saliendo de la pobreza, o los miembros de sectores medios hoy empobrecidos, que pueden comparar su nivel de vida actual con el que disfrutaron en el pasado. Existen, por lo demás, otras diferencias. La generación actual siente que dispone de menos oportunidades que la generación que la antecedió, y que aquella que la sucederá (Latinobarómetro, 2000:11). Es muy común que los jóvenes demuestren insatisfacción por las dificultades que afrontan para encontrar un empleo acorde con sus aspiraciones. Esta percepción parece justificarse en la evolución del mercado de trabajo y en las dificultades de inserción que enfrentan los jóvenes con un capital educativo insuficiente.

En Chile —donde las reformas económicas han madurado más que en otros lados y se han alcanzado importantes niveles de crecimiento—, se aprecia una creciente preocupación por la desigualdad, que ha tendido a desplazar a la pobreza concebida como carencia de recursos. “Este cambio implica que la población presta particular atención al diferente ritmo con que los beneficios del progreso económico alcanzan a diferentes sectores de nuestra sociedad” (Manzi-Catalán, 1998:555). Los opinantes de sectores bajos y medios consideran que los niveles de pobreza y desigualdad vigentes no se condicen con el crecimiento alcanzado. Piensan que esa incongruencia deriva de la propia dinámica del sistema y de quienes toman las decisiones, a los que critican su falta de sensibilidad.

Todo se traduce en el distanciamiento de la actividad política, sea por desilusión o porque ya no se percibe que ella sea la instancia donde corresponde realizar la defensa de los intereses grupales. Sin embargo, se mantiene el apoyo a la democracia como el mejor sistema de gobierno, aunque solo el 37% de los latinoamericanos está satisfecho con su desempeño (Latinobarómetro, 2000:6).

## LA AGENDA DEL DESARROLLO SOCIAL

El complejo panorama social descrito muestra que el desafío latinoamericano del nuevo siglo será la construcción de sociedades más desarrolladas y más equitativas, en las cuales se asegure la igualdad ante la ley, y se compensen las limitaciones económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual. La desigualdad en el acceso a bienes y servicios y, en general, al consumo, suele apoyarse en alguna adscripción (étnica, etaria, de género, de origen socioeconómico, etc.) que, en ciertas circunstancias, se utilizan como justificación para discriminaciones que atentan contra los derechos humanos. La ausencia de **participación** en la toma de decisiones societales de quienes sufren las citadas situaciones constituye un doble obstáculo para la realización del potencial individual, porque obstaculiza el ejercicio de la ciudadanía política e impide, asimismo, la defensa de los propios intereses individuales y grupales y obstruye la ciudadanía social (Marshall, 1950).

El desarrollo social exige el acuerdo de los diferentes actores que participan en la toma de decisiones económicas y sociales en torno a una agenda cuyos principales temas se presentan a continuación: superación de la pobreza, desarrollo de sociedades más igualitarias, que se preocupen por la superación de la pobreza que, además, incorporen al consumo a sectores que hoy están excluidos, y que permitan la movilidad social.

### Hacia sociedades más igualitarias

Las décadas recientes no han permitido avances en la reducción de las desigualdades. Pero conviene enfatizar que estos problemas no existen solo este periodo, “ya que también caracterizaron al anterior y [a] los que le antecedieron. Reflejan, de esta manera, y no debe ocultarse, problemas fundamentales de la estructura económica y social” (Ocampo, 2000:125).

Asimismo, esa tendencia a la desigualdad, no es exclusiva —por lo menos hoy— América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a partir de otros niveles de concentración. En Estados Unidos de América, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los “analistas simbólicos”, como se designa a aquellos trabajadores altamente calificados dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje, son afectados por la creciente exigencia de tener calificaciones informáticas, y porque las empresas trasladan los procesos rutinarios de producción a otros países (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre “las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa” y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen, y las remuneraciones que obtienen, las personas del cuarenta por ciento inferior (Dahrendorf, 1996:44). Por ello ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998).

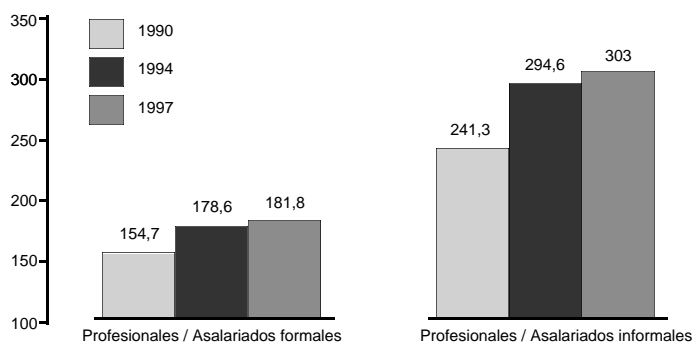
Los esfuerzos de avanzar en la reducción de la desigualdad en América Latina están afectados por las características que impone la globalización, pero también por factores específicos de la región que no son modificables en el corto plazo. Hay cuatro especialmente relevantes. La distribución del **patrimonio** en la región es aún más concentrada que la del ingreso total. El promedio de su concentración se sitúa en el percentil 85 (CEPAL, 1998a), lo cual indica que 85% de la población latinoamericana tiene un acceso al patrimonio menor que el nivel promedio de la sociedad. Hay también un componente **demográfico**, ya que los hogares de menores ingresos tienen más miembros (en promedio cinco o más personas) que los hogares de mayores ingresos. Sigue existiendo una alta concentración del **capital educativo**. Solo la mitad de los que ingresan en primaria terminan el ciclo, y quienes lo logran tienen un rendimiento promedio muy inferior al de sus pares de los países industrializados. También es alta la tasa de



repetencia. De los 9 millones de niños que ingresan anualmente en la educación, alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. Se calcula que el costo adicional de enseñar a los repitentes llega a 4.200 millones de dólares anuales. Finalmente, la **densidad ocupacional**, vale decir, la cantidad de ocupados en relación con el total de miembros del hogar, explica buena parte de las diferencias de ingreso de los hogares. En algunos países, el estrato alto dobla a los estratos bajos, en este indicador. Dada la importancia que tiene el ingreso laboral en el total del ingreso del hogar, esta diferencia explica buena parte de la alta concentración distributiva. La distancia que separa a quienes se ubican en el primer decil de la distribución del ingreso y los que están en el 40 por ciento inferior se incrementa por el ya anotado distanciamiento creciente de las **remuneraciones** entre ocupaciones modernas y empleos de baja productividad (Gráfico 9).

Gráfico 9

América Latina: Brechas de remuneración laboral entre trabajadores calificados y no calificados (1990-1997)



Fuente: CEPAL.

Se suele insistir en la importancia de la educación para la competitividad y también para mejorar la distribución del ingreso. Sin duda, es una recomendación adecuada, pero conviene recordar que los esfuerzos que se hagan en dicha dirección no se traducirán en mejoras distributivas en la próxima década. Ello se explica porque la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo de 2% ó 3% anual, lo cual hace que el perfil ocupacional del 80%

de los trabajadores que estarán en funciones hacia fines de la próxima década, ya está incorporado hoy al mercado laboral. Por ello, no obtendrá ventaja alguna de las mejoras en el sistema educacional, que se orienta justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado laboral.

Pero la preocupación por construir sociedades más igualitarias va más allá de lo económico y de lo relacionado con el bienestar material. Hay otras formas de igualdad sin las cuales no existe una buena sociedad. Algunas constituyen incluso prerequisites para el buen funcionamiento del propio mercado. Así sucede con la *igualdad ante la ley*, expresada en las constituciones latinoamericanas, pero que dista mucho de darse en la realidad. Las reformas a los sistemas de justicia que se encuentran en marcha en algunos países de la región constituyen el reconocimiento de las carencias existentes, que también se dan en otros lugares donde todavía no se ha avanzado en ese punto. También es un requisito ineludible asegurar la *igualdad de oportunidades*, lo que implica remover las conexiones que existen entre las posibilidades de bienestar y ciertas características personales que no pueden ser modificadas o solo son difícilmente alterables (etnia, género), o que derivan del nacimiento en una familia con determinados atributos (nivel socioeconómico, casta, etc.).

En definitiva, incluso cuando se privilegia la libertad, corresponde asegurar una *igualdad de libertades*; esto es, “preocuparse igualmente, al nivel que sea, por todas las personas implicadas” (Sen, 1999:7).

También corresponde promover la *igualdad de posibilidades de expresión del pensamiento*. En cualquier país, existen múltiples perspectivas sobre cómo organizar la sociedad, y las personas, las comunidades y los grupos de más diverso tipo tienen que disponer de la posibilidad de desarrollar su propia perspectiva sobre las diferentes dimensiones del comportamiento humano y así desenvolver sus “hechos diferenciales”, lo que lleva al pluralismo cultural y al derecho a expresar sus preferencias y a organizarse para sostenerlas en el debate democrático.

Muchos de esos principios son fundamentales para un adecuado funcionamiento de la democracia. El principio de “un hombre, un voto” tiene que ser respetado para que la democracia funcione.

Se requiere, por tanto, *igualdad ciudadana*. Si bien se habla del “mercado político”, no puede aceptarse que el mercado (económico) determine las decisiones políticas. Así debe cautelarse “que quienes pesan y valen distinto en el mercado a partir de lo que tienen, adquieran peso y valor equivalente a la hora de ejercer como ciudadanos, sus derechos cívicos y políticos, sociales y laborales, valóricos e ideológicos” (Hardy, 2000). La *igualdad de derechos ciudadanos* lleva a que las diferencias personales no se transformen en privilegios de algunos y exclusiones de otros.

### **Integración a la sociedad de consumo**

En América Latina, la mayoría de los hogares no obtiene ingresos suficientes para acceder a un nivel mínimo del consumo de masas. Este es una dimensión no solo del bienestar material, sino de estatus y de integración, crecientemente valorada por la sociedad. Pese a ello, es común que se insista en denunciar lo que denominan “consumismo”, que sería una desviación de ciertos patrones culturales, la que derivaría del efecto de demostración que lleva a adoptar modas “propias” de otros estratos sociales y de otros países.

En general, solo de 2 a 3 de cada 10 hogares urbanos registran actualmente un ingreso per cápita suficiente para integrarse a la sociedad de consumo de dimensiones y calidades latinoamericanas<sup>3</sup>. En las áreas rurales, la situación es aún menos favorable. Como excepción, en Uruguay alrededor de la mitad de los hogares tiene esa posibilidad; en otros países, un tercio. Una hipótesis optimista sostiene que, en 2005, Argentina y Chile se podrían incorporar al grupo de países latinoamericanos con más de la mitad de sus hogares integrados al consumo (Gerstenfeld, 1998).

Probablemente, son los miembros de estos hogares no pobres urbanos con ingresos insuficientes para integrarse plenamente al

---

3 Para integrarse a la sociedad de consumo, se requiere un ingreso per cápita del hogar superior a tres líneas de pobreza. En ese punto, la distribución muestra un claro salto en el nivel de gasto. Recuérdese que una línea de pobreza es, justamente, el nivel de la pobreza; percibir un ingreso de hasta dos líneas de pobreza muestra vulnerabilidad y riesgo de sufrir esa situación en alguna etapa de la vida.

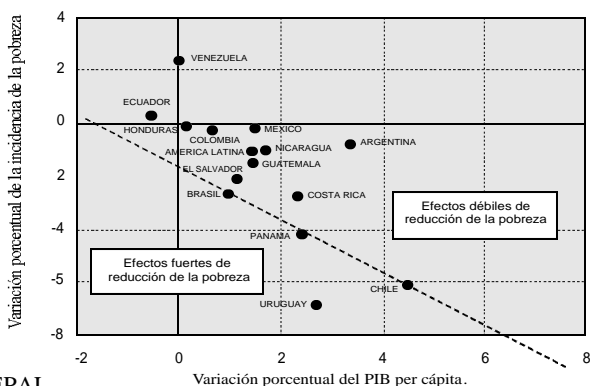
consumo, los que más influyen en la sensación de frustración que detectan las encuestas (Gerstenfeld, 1998).

## Reducción de la pobreza

Pueden extraerse tres conclusiones de lo acaecido en este periodo en relación con la pobreza y la indigencia: a) hay un impacto positivo fundamental del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza; b) los episodios recesivos tienen un efecto negativo que lleva a que en un año de recesión se pierda entre la mitad y todo lo ganado en reducción de pobreza durante cuatro o cinco años de crecimiento; c) países que crecen a la misma tasa alcanzan resultados diferentes en cuanto a la reducción de la pobreza, lo que pone de relieve la importancia de las especificidades nacionales y obliga a evitar los tópicos sobre el “modelo” (Sanguinetti, 2002)<sup>4</sup> y a preocuparse por aprovechar los grados de libertad con que cuenta cada nación y cada gobierno para generar políticas públicas adecuadas (Gráfico 10).

Gráfico 10

América Latina (14 países): Variación promedio anual del PIB per cápita y de la incidencia de pobreza, 1990-1999. (Porcentajes)



Fuente: CEPAL.

4 El ex -Presidente uruguayo llama la atención sobre el uso de la expresión “modelo” como “chivo expiatorio”. Sostiene que no hay en el hemisferio un modelo rígido, como puede verse en el notable desnivel de presencia del Estado y su presión tributaria consecuente (entre 10 y 30% del PIB) y el gasto social (ente 5 y 25%). Teme, finalmente, que tal utilización permita sustentar propuestas demagógicas muy conocidas que han llevado siempre a la desestabilización (*El País*, Madrid, 8 de mayo de 2002).

La Cumbre del Milenio de Naciones Unidas ha fijado la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad en los próximos 15 años. ¿Cuáles son las posibilidades que tienen los países latinoamericanos y del Caribe de lograrlo? Para pasar de 18% a 9% de indigentes, la región debe mantener un crecimiento económico anual de 3,8% (Cuadro 1). Si se considera que la región se encuentra en un estadio de desarrollo intermedio, tal vez el desafío debería ser mayor, por lo cual la CEPAL ha insistido en que debería intentarse reducir a la mitad la pobreza (no la indigencia) en dicho lapso. En tal caso, el crecimiento económico necesario debe ser de 4,4% anual. El desempeño económico reciente, como se ha visto, está lejos de permitir alcanzar no solo las metas ambiciosas, sino también las menos desafiantes.

Cuadro 1

América Latina: Tasa de crecimiento económico requerida para reducir a la mitad la proporción de población en pobreza extrema en los próximos quince años (meta de la Cumbre del Milenio)

	Pobreza extrema (%)		Crecimiento (promedio anual)	
	Actual	Meta	PIB total	PIB p/c
América Latina	18	9	3,8	2,3
País con menor pobreza <sup>1/</sup>	11	5,5	3,5	2,2
País con mayor pobreza <sup>1/</sup>	25	12,5	4,5	2,7

Fuente: CEPAL.

<sup>1/</sup> Respecto del promedio regional en 1999.

## Movilidad social

Una sociedad abierta, moderna, preocupada por la equidad debería caracterizarse por la fluidez de su movilidad social. Una manera de asegurar el buen desempeño de los roles sociales es que existan posibilidades e incentivos para acceder a las posiciones mejor remuneradas o de mayor estatus, con base en los méritos personales. En las sociedades tradicionales, en cambio, los roles se asignan por principios de adscripción que reservan esas posiciones según nacimiento.

En las primeras fases de desarrollo, tiene lugar un tipo de movilidad “estructural”, por la cual se crean aceleradamente nuevas posiciones de mejor nivel, a las cuales se accede independientemente de la preparación para ejercer esas funciones. En fases más avanzadas, la movilidad se torna “circular”, en el sentido de que la generación de nuevas posiciones es menor y el cambio tiene que darse por rotación; esto es, por el abandono de alguno de los ocupantes de la posición más elevada (por retiro, muerte o desempleo) y requiriéndose en el que asciende credenciales adecuadas para su desempeño (Pastore y Silva, 2000:5).

Los estudios muestran que, en la región, solo tuvieron movilidad educacional dos de cada cuatro jóvenes urbanos, y uno de cada cuatro rurales. En consecuencia, cabe concluir que la probabilidad de movilidad social se encuentra prácticamente sin cambio desde 1980 (CEPAL, 1998a). La alteración de ese patrón está ligada, fuertemente, al sistema educativo.

Conviene destacar aquí que la sociedad meritocrática, donde las posiciones son desempeñadas por poseer ciertas capacidades, puede sumir en la exclusión y en la pobreza a aquellos que no las posean.

Especial referencia conviene hacer a una forma de movilidad social horizontal es la **migración internacional**. Ella tiene un fuerte y sostenido incremento entre países de la región y desde diversas zonas de América Latina hacia los países desarrollados, pese a las políticas restrictivas de entrada que estos practican.

La migración, por un lado, genera problemas de indocumentación, de control fronterizo y genera vulnerabilidad de los migrantes, quienes son en ocasiones víctimas de mafias. Pero, por otro lado,

tiende a generar mejoras en las condiciones de vida de quienes la practican, por cuanto se trasladan a países necesitados de mano de obra y con niveles salariales más elevados que los vigentes en las zonas de origen de los migrantes. Por otro lado, esos migrantes han demostrado capacidad de ahorro, lo cual les permite enviar dinero a familiares que permanecen en sus países de origen. Estas remesas tienen, sin duda, una gran potencialidad social y económica. Según el Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN), la región recibe anualmente unos 20.000 millones de dólares de sus inmigrantes en el extranjero. Para seis países latinoamericanos, las remesas representan más de 10 por ciento de su producto bruto interno. Se calcula que, en 2001, los envíos de los salvadoreños residentes en el exterior alcanzaron un monto superior al de los daños económicos causados por los terremotos sufridos por el país ese año. En países de mayor tamaño, como México, sin duda, representan una proporción menor del ingreso nacional, pero siguen siendo una de las principales fuentes de divisas. Dichas remesas pueden alterar la distribución del ingreso en los países que las reciben, por cuanto es probable que sus receptores sean familias de bajos ingresos.

Los vínculos con los emigrados constituyen un nexo importante para sus países de origen. En primer lugar, aquellos constituyen un mercado para bienes tradicionales —gastronómicos, en especial— lo que dinamiza la producción de esos bienes en el país de origen. En segundo lugar, dinamizan la economía local de pequeñas comunidades rurales donde habitan los receptores de las remesas. En tercer lugar, los emigrados calificados (cuya formación fue financiada por los países de origen subdesarrollados y será aprovechada por los países receptores desarrollados) que mantienen nexos con su país pueden constituirse en una correa de transmisión que contribuya a la modernización del país, y al establecimiento de redes académicas.

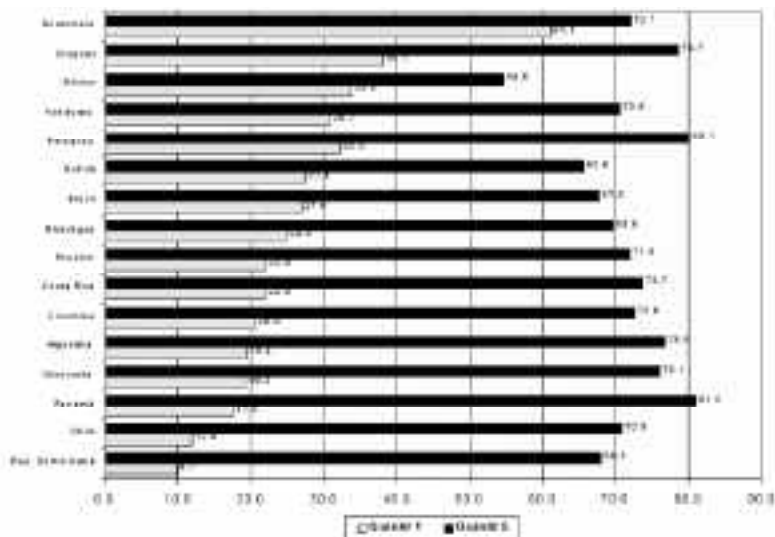
## ¿CÓMO CONCRETAR LA AGENDA?

### Perspectivas de política pública

Las políticas públicas son cruciales en el logro de los objetivos de crecimiento y equidad, mediante decisiones económicas y sociales adecuadas. Una buena política económica tiene efectos sociales positivos, ya que se traduce en crecimiento, que es una condición fundamental para crear empleos y mejorar los salarios. Incluso, cuando solo se crean ocupaciones con productividad e ingresos bajos, como ha sucedido predominantemente en estos años, ellos permiten que los hogares pobres incrementen su densidad ocupacional y, consecuentemente, su ingreso per cápita, con lo cual aumenta la probabilidad de que puedan salir de la pobreza. La importancia que tiene la existencia de un segundo aportante al ingreso del hogar queda en evidencia cuando se comparan quintiles extremos de la distribución (Gráfico 11). El crecimiento, asimismo, genera más ingresos públicos que pueden destinarse a financiar políticas sociales.

Gráfico 11

América Latina: Familias nucleares con más de un aportante de ingresos, 1999 (%)



Fuente: CEPAL, sobre la base de las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



Por otro lado, es claro que las políticas sociales coadyuvan al crecimiento económico mediante la generación de capital humano, e influyen, directa e indirectamente, en la disminución de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida. Sin embargo, no se les puede responsabilizar en exclusiva del bienestar de la población. Este solo será producto de la articulación de una buena política económica con correctas políticas sociales.

Las tres funciones básicas de las políticas sociales, en las que conviene poner énfasis aquí, son la *inversión en capital humano*, la *compensación social* y la *cohesión social*.

**a) Inversión en capital humano: educación, salud, vivienda.**

Cuando el principal factor productivo es el conocimiento, ya no es necesario recurrir solamente a argumentos éticos, filantrópicos, o de solidaridad, para justificar la conveniencia de hacer política social. Los países no podrán ser competitivos si carecen de una fuerza laboral adecuadamente formada y capacitada, que pueda incorporar ese conocimiento en su trabajo. Es posible, entonces, concebir la competitividad y la equidad como objetivos que pueden perseguirse simultáneamente y retroalimentarse. Desde ese punto de vista, la política social que se orienta a invertir en capital humano se convierte en un *prerrequisito* del crecimiento económico.

El capital humano es también crucial a efectos de disponer de oportunidades de bienestar. Sin embargo, es necesario reconocer que se trata de un bien que, en estas sociedades, se hereda. Hay **una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar** (CEPAL, 1998a), a través de varios eslabones.

En primer lugar, el *hogar de origen* tiene un papel fundamental en el aprovechamiento escolar. Hay varios factores de este que influyen: i) el *nivel socioeconómico*, que afecta la nutrición y el acceso a la salud; ii) las *condiciones habitacionales* (si hay hacinamiento o no), lo que destaca la importancia que tienen las políticas de vivienda; iii) la *organización familiar* (que puede ser monoparental, o con ambos padres presentes, en la cual influye también el tipo de

unión); y iv) el *clima educacional*, definido como la cantidad de años de estudio que posean los adultos del hogar.

En segundo lugar, la *escuela* constituye un eslabón crucial, lo que muestra la importancia de las políticas de construcción de infraestructura, de ampliación de la cobertura, de retención escolar y de mejoramiento de la calidad de la educación, como la formación de profesores, la dinámica en el aula y el método pedagógico, las bibliotecas y el currículum. Conviene resaltar en este punto la importancia de los *factores extraescolares*, que exige esfuerzos orientados a su compensación. Solo así podrá evitarse que el sistema educativo funcione como un mecanismo de reproducción de diferencias preexistentes.

Otros dos fenómenos educativos que hay que considerar en el proceso de la generación de capital humano son la devaluación educacional y el umbral educativo.

La *devaluación educacional* consiste en la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos a medida que se generaliza su obtención; en definitiva, da cuenta de la necesidad de cursar cada vez más años de educación formal para acceder a la misma ocupación o para obtener un salario similar al que la generación precedente alcanzaba con menor educación formal. La experiencia muestra que cuanto menor sea el nivel educativo, mayor es la devaluación.

El *umbral educativo*, a su vez, es el número de años que deben cursarse como mínimo, en cada momento determinado, para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad de evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida. Hoy se sitúa en torno a los 12 años (CEPAL, 1999b) y solo lo alcanza un tercio de los jóvenes en las zonas urbanas y un décimo en las rurales. Este aspecto resulta crucial para el establecimiento de la responsabilidad del Estado en cuanto a los años de estudio que debe poner a disposición de la población. Lo que era razonable en la generación pasada, hoy resulta totalmente insuficiente. Ya no basta la educación básica para incorporarse razonablemente a la fuerza de trabajo.

La *ocupación* se encadena con los eslabones ya mencionados. Quienes tienen menos de 8 años de estudio, solo podrán acceder a ocupaciones que les proporcionarán ingresos que se sitúan en torno a dos y media líneas de pobreza, que son insuficientes para un

bienestar mínimo. En el otro extremo, los que tienen 12 o más años de estudio, se desempeñarán como técnicos, gerentes o propietarios y, en esas ocupaciones, obtendrán ingresos superiores a las cuatro líneas de pobreza. Quienes se encuentren en una posición intermedia (9-11 años de estudio), trabajarán como vendedores en general o en profesiones similares, recibiendo un ingreso que, en ciertas etapas de su ciclo de vida —cuando hayan constituido una familia y sus hijos lleguen a la adolescencia—, puede no proporcionarles un nivel de bienestar mínimo (CEPAL, 1998a).

Tempranamente, entonces, se decide el futuro de las nuevas generaciones, diferenciando entre los *integrados* y los *excluidos*, aquellos que tienen una educación insuficiente para ocupar empleos bien remunerados, por lo que no alcanzarán niveles de vida adecuados, ni estarán en condiciones de aportar a la competitividad, debido a que carecen de los conocimientos y de la flexibilidad para utilizar el progreso técnico en su contribución a la producción.

**b) Compensación social: Redes de protección social.** La lucha por la superación de la pobreza y la indigencia seguirá siendo central. Cobran importancia las *redes de protección social*; vale decir, aquellos “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñados específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de transición [o crisis] económica” (Graham, 1994).

Estas redes deben ser estables, por lo cual corresponde que formen parte de sistemas institucionales permanentes, con personal especializado y cuenten con mecanismos de elegibilidad de quienes serán beneficiarios de sus servicios, así como de carteras de proyectos que puedan llevarse a cabo y metodologías comprobadas de monitoreo y evaluación de estos. De no ser así, no estarán en condiciones de responder oportunamente a las necesidades de protección en momentos de crisis.

Desde los años ochenta, esta protección se ha basado en programas de empleo de emergencia, programas contra la pobreza, y los fondos de inversión social, con los que se procuró complementar los

tradicionales programas de asistencia social. Pero también cabe recurrir a medidas que mantengan la ocupación, adelantando la inversión programada en infraestructura o promoviendo obras públicas en comunidades que hayan enfrentado desastres naturales o coyunturas económicas desfavorables (Iglesias, 2001).

Es propio de la naturaleza de estos programas que operen en periodos de recesión; vale decir, en momentos en que se contrae la economía. Pero suele prestarse poca atención a este aspecto, pese a que se ha demostrado que en un típico proceso recesivo el gasto social focalizado en los pobres disminuye 2% por cada 1% de reducción del producto (Hicks y Wodon, 2001). En definitiva, no se previeron los recursos que serían necesarios para superar la emergencia. No se consideró el carácter contracíclico que debe caracterizar la red.

La decisión en torno a recursos va más allá de la política social y tiene que ver con las políticas fiscales, que suelen ser procíclicas, básicamente porque los gobiernos tienen dificultades para resistir las presiones políticas de aumentar el gasto durante las épocas de bonanza económica. Esto no solo impide que se haga la reserva de los recursos que podrían financiar la red de protección social cuando ella deba actuar (en la recesión), sino que afecta también la credibilidad gubernamental frente a los acreedores, que se muestran reacios a nuevos préstamos o exigen mayores tasas de interés.

La solución podría buscarse en el establecimiento de una regla fiscal flexible que exija mantener superávit moderado y previsible durante periodos de bonanza y la creación de un fondo de estabilización que permita financiar las redes de protección social en los periodos de crisis (Perry, 2002).

c) **Cohesión social.** Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y genera un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlos y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades. Por cierto, siempre hay comportamientos que no se ajustan a esas pautas, que pueden variar la cohesión social o producir procesos de desintegración, que usualmente están vinculados a fenómenos de exclusión; vale decir, a circunstancias en que la sociedad no po-

ne a disposición de las personas los medios (oportunidades) adecuados para alcanzar las metas propias de la respectiva cultura (CEPAL, 1997:III.73).

La preocupación por la cohesión no implica la búsqueda de la homogeneización. Por el contrario, corresponde asegurar el respeto a la identidad cultural propia y valorar la diversidad, junto con los aportes que derivan de la creatividad. Por ello, una sociedad cohesionada es la que comparte objetivos globales y normas, y deja espacio para una amplia gama de metas particulares, tanto individuales como grupales. Esto es de especial importancia en sociedades multiétnicas y multiculturales.

La incorporación de los excluidos por discriminaciones de diverso tipo (étnicas, de género, etc.) es una tarea pendiente. En ella, la acción afirmativa o discriminación positiva es un medio fundamental para avanzar en la superación de las desigualdades adscritas y superar asimismo los problemas de baja integración que presenta la región (pobreza, segmentación social, segregación residencial), a los que se suman fenómenos que tal vez no son nuevos, pero han alcanzado una relevancia notable en la actualidad, como la violencia en diversas formas, la inseguridad ciudadana, el narcotráfico y la corrupción.

### **Principios orientadores de la política social**

La política social tiene que perseguir la *universalidad* y el *impacto*, para lo cual debe resolver los temas de la *institucionalidad* a través de la cual se llevarán a cabo sus programas y la *eficiencia* con la que dispondrá de los recursos disponibles. Utilizará instrumentos como la *focalización* y metodologías adecuadas para el monitoreo y la evaluación.

El *universalismo* ha sido parte del discurso tradicional de los gobiernos latinoamericanos, y se lo ha interpretado como el esfuerzo por generalizar una oferta de servicios igual para todos, aduciendo que ello contribuiría a la integración social. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa

provisión, por lo cual se ha hablado de universalismo *excluyente*, en unos casos, y *estratificado*, en otros (Gordon, 1996). La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, acentúa que, si bien muchos son atendidos, las prestaciones que se otorgan varían en monto y calidad. Esas diferencias no tienen que ver con las necesidades, mayores o menores de cada cual, sino con el estatus de los beneficiarios. Los mejor atendidos pertenecen a los sectores más instruidos, más informados, más organizados, o viven en áreas mejor dotadas de servicios, y son personas que disponen recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que se debe incurrir para recibir los servicios. En cambio, el acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas.

En educación, por ejemplo, si bien las constituciones establecen que el Estado tiene la obligación de asegurar determinado número de años de educación a su población, hay una proporción nada desdeñable de cada cohorte que no ingresa siquiera en la escuela y otra que la abandona rápidamente. Entre los excluidos están sobrerrepresentados los miembros de los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas así entendidas tienen alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda igualmente a todos resultará muy cara. Para ajustarla a los recursos disponibles, suele disminuirse la calidad de las prestaciones y, por tanto, se deteriora casi seguramente el impacto del programa sobre los beneficiarios, o, bien, se recorta la “universalidad” por criterios no transparentes que orientan los servicios hacia los grupos ya mencionados, en perjuicio de los más necesitados.

Por ello, hay que entender la universalización como la búsqueda de la satisfacción de las necesidades reales de todas las personas. Para superar las diferencias existentes, es necesario tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales, mediante la acción afirmativa o discriminación positiva. Así, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles, además de una educación de buena calidad, un horario instruccional más extenso que permita compensar limitaciones que se originaron en el hogar. Exige, asimismo,

proporcionar programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela *vis à vis* alguna inserción laboral (Levin, 1995). Programas como *Bolsa Escola* de Brasil tienen por objeto enfrentar justamente este aspecto.

Estas precisiones son necesarias porque en los últimos años, se ha generado “una gran confusión” entre los instrumentos —como la focalización (...)— y los principios que deben guiar las reformas del sector social” (Ocampo, 2000). Hoy, afortunadamente, aumenta el consenso en cuanto a que “la focalización(...) no se contrapone a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados”, sino que “se trata de una (forma) de *discriminación positiva* de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad” (Silva e Silva, 2001:14). También se ha concordado en que “la focalización no significa la disminución de los gastos en programas sociales”, sino “elevar el patrón de eficacia del gasto social” (Draibe, 1997:24, en Silva e Silva *et al.*, 2001:139). Por lo expuesto, entonces, cabe concluir que aumenta el consenso sobre que “La focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad” (Ocampo, 2001).

En el mismo sentido, Barry (2001:52), cuando intenta recuperar los principios liberales clásicos, “ciegos a la diferencia”, afirma que el universalismo de los derechos económicos y sociales constituye un avance dentro de la tradición de la Ilustración. Entiende que en ese marco cabe la “acción afirmativa”, “para ayudar a los grupos cuyos miembros sufren carencias sistemáticas”, ...“siempre y cuando la ‘carencia’ se defina en términos universales —como la falta de cosas (recursos y oportunidades) cuya posesión sería considerada en general como ventajosa”. Y concluye, afirmando que esa focalización en “quienes sufren carencias sistemáticas sería una manera de ayudar a satisfacer la demanda liberal igualitaria de que los individuos no deben tener menos recursos y oportunidades que otros cuando la desigualdad ha sido el producto de circunstancias en cuya generación ellos no tuvieron responsabilidad”.

La *institucionalidad* se relaciona con el papel del Estado y de otros actores en la política social. Se ha dado, en los últimos años, mayor participación a la sociedad civil y al mercado, y se ha buscado que otros niveles estatales asuman responsabilidades y utilicen recursos propios y traspasados para la política social. Sin embargo, el Estado ha seguido teniendo una gran importancia en la práctica, lo cual ha influido seguramente en que también hayan sido crecientemente abandonadas las posturas más radicales en la discusión teórica contemporánea.

La tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora, tanto en la matriz unitaria típica predominante, como en el centralismo larvado que caracterizó a los países que adoptaron estructuras federales. En los últimos años, empero, las experiencias de las políticas sociales, en especial las orientadas a superar la pobreza, mostraron muchos defectos del centralismo que lleva a tomar decisiones sin considerar adecuadamente las peculiaridades locales y optar por soluciones homogéneas para realidades heterogéneas. Esto condujo a muchos esfuerzos descentralizadores que procuraban promover la participación local y crear condiciones para el control de los programas y su ejecución por los beneficiarios. Mostraban, asimismo, que en los niveles locales es posible realizar un mejor cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, cabe la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. No todas las experiencias descentralizadoras fueron exitosas. Tal vez influyó en muchos de los fracasos la falta de experiencia en tomar decisiones en asuntos de interés propio. Cabe aquí recordar que suele decirse que “los problemas de la democracia, solo se solucionan con más democracia”, aunque corresponde también llamar la atención sobre la utopía comunitaria que hay detrás de muchos planteos descentralizadores que creen que allí no existe poder, ni luchas internas por recursos escasos ni riesgos de corrupción. En tal sentido, la perspectiva de futuro en materia de institucionalidad tiene que orientarse a evitar decisiones generales, aprender de las experiencias ya existentes, tener en cuenta las capacidades locales caso por caso, y reforzar ese nivel cuando muestra debilidades que imposibilitan la ejecución adecuada de los proyectos, al mismo tiempo que se

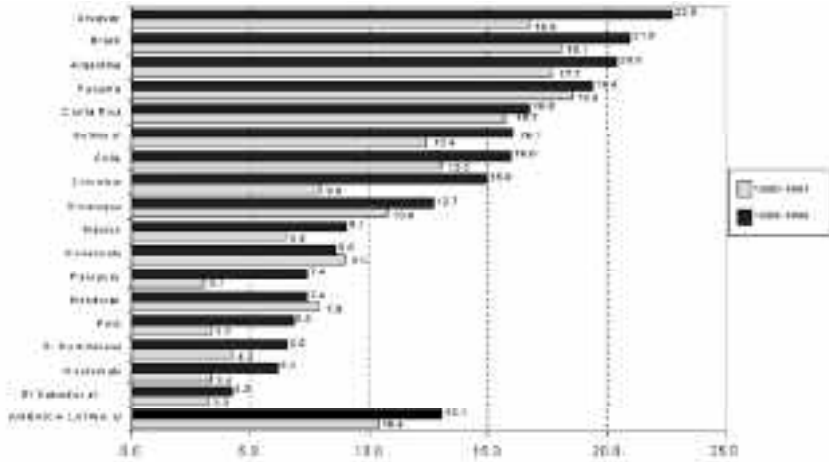


define el **cuántum** de descentralización que es posible en cada caso. Siempre habrá funciones que corresponden a un nivel central, que no es conveniente delegar, como las de índole normativa, fiscalizadoras, y otras como la de financiamiento que, aunque se quiera, no podrán transferirse totalmente. Pero debe superarse la perspectiva de que el *Estado sabe* cuáles son los problemas y cómo solucionarlos, y crear espacios para la participación de otros actores sociales y otros niveles estatales, afirmando que *la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad*.

No es posible llevar a cabo políticas sociales efectivas si se carece de recursos. Por ello, es conveniente hacer una revisión de lo que ha sucedido con el gasto social. A consecuencia de la crisis de los años ochenta, muchos países, no todos, lo redujeron. En cambio, durante la década de los noventa, América Latina y el Caribe ha destinado a lo social el mayor monto de recursos de su historia, tanto si se considera su participación en el PIB (Gráfico 12), como la cantidad de dólares per cápita asignados a tal destino (Gráfico 13). El gasto social por habitante aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540 dólares per cápita en el promedio regional, y solo dos países registraron una disminución en términos reales. El aumento fue mayor al del producto por habitante. Por ello, a lo largo de la década se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4% a 13,1% del PIB.

### Gráfico 12

América Latina (17 países): gasto público social como porcentaje del PIB 1990-1991 y 1998-1999



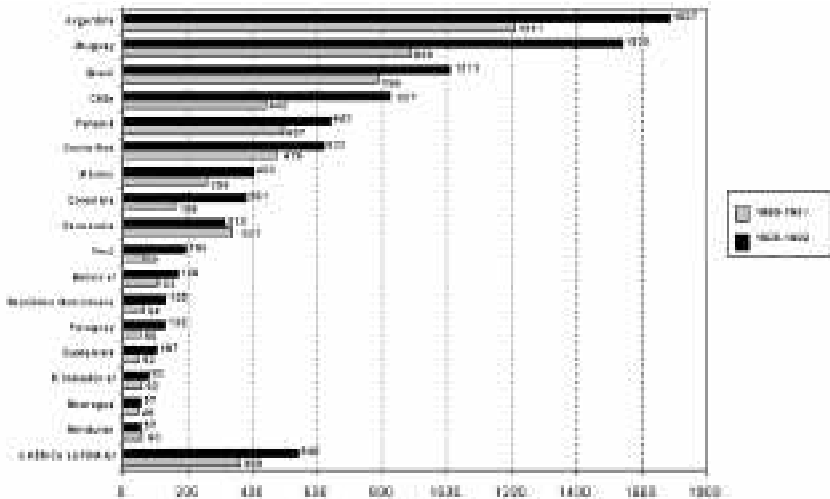
Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social; base de datos sobre gasto social.

a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

### Gráfico 13

América Latina (17 países): gasto público social por habitante 1990-1991 y 1998-1999 (En dólares de 1997)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social; base de datos sobre gasto social.

a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Llaman la atención las significativas variaciones en la magnitud del gasto, según los países. Mientras Argentina y Uruguay tenían un gasto social que supera los 1.500 dólares por habitante, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala no alcanzan a los 100 dólares. Son situaciones claramente diferentes. Unos países deben incrementar los recursos disponibles, lo que exige el compromiso tanto del gobierno como de la sociedad civil y el apoyo de la cooperación internacional. Para los otros, en cambio, la mayor preocupación debe estar en conservar —dada la situación económica imperante— el nivel de recursos para lo social de que dispusieron durante los años noventa.

Pero en ambas situaciones es imperativo que hagan esfuerzos en utilizar mejor los recursos disponibles, preocupándose por elevar su impacto redistributivo. Aunque algunas partidas sean redistributivas, el gasto social como un todo no lo es suficientemente. Si se otorga valor monetario a las prestaciones que las personas reciben de las políticas públicas excluyendo la seguridad social, la distribución mejora y puede afirmarse que el 20% de hogares más pobres recibe una fracción del gasto social que en promedio sextuplica su participación en la distribución del ingreso primario (28,2% del gasto social en comparación con 4,8% del total del ingreso). Dichas transferencias representan 43% de lo percibido por los estratos de menores ingresos. Pese a ello, los grupos de menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del gasto social, cuando se incluye la seguridad social.

La “ventana de oportunidades”, que otorgó a la región el aumento del gasto social —que se acompañó además de lo que se ha denominado “bono demográfico”<sup>5</sup>—, no ha sido aprovechada a cabalidad. En definitiva, “gastar mucho no necesariamente implica gastar bien”. Los recursos pueden ser utilizados con mayor o menor eficiencia y los programas pueden producir impactos diferentes: mejorar los déficit que presentaban en el momento en que se puso en marcha el programa, ser neutros e, incluso, agravar los problemas.

---

5 El “bono demográfico” es la ventaja que se deriva para la región latinoamericana de un crecimiento de la población más pausado, que provoca un aumento de la proporción de los adultos en el total de la población, lo cual hace que en teoría disminuya la tasa de dependencia (CEPAL/CELADE/ BID, 1996).

Por lo mismo, las tareas pendientes de la política social latinoamericana requieren mejorar la eficiencia en el uso de recursos escasos, y el impacto de los programas.

La *eficiencia* busca la alternativa que minimice los costos por unidad de producto (bien o servicio) proporcionado por el programa. Muchas veces esto es considerado “economicista”, olvidando que los recursos siempre son escasos y las necesidades, en cambio, crecientes. Lo que se malgasta en un caso, no podrá destinarse a cubrir otra necesidad.

Pero la pura eficiencia no justifica los programas. Ello debe alcanzar el objetivo para el cual son implementados. En educación, por ejemplo, el fin perseguido no es construir escuelas o pagar a los maestros. Estos son solo medios para obtener el verdadero fin, que es proporcionar conocimientos y valores a los educandos. Por tanto, en la política social la clave es el *impacto*, que consiste en la magnitud del beneficio recibido por la población objetivo a consecuencia del programa. Así, en uno de naturaleza nutricional, se trata de apreciar el porcentaje de reducción de la desnutrición de grado 1 y 2 en el grupo meta (Cohen y Franco, 1992).

La preocupación por la eficiencia y el impacto exige prestar una especial atención a la *focalización*. Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990a y 1995). Así se mejora el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

## CONCLUSIÓN

La situación económica, social y política de América Latina no es satisfactoria. El crecimiento económico no consigue alcanzar el ritmo necesario para mejorar los niveles de vida en toda la población. Las políticas sociales, por su parte, han recibido recursos muy importantes, que no será fácil mantener si no se asienta el crecimiento económico, y que en todo caso exigen mejorar la eficiencia en su utilización, así como la eficacia en el logro de los objetivos y el impacto de los programas sobre la población beneficiaria.

Conviene insistir en la importancia de la democracia y de la calidad de esta. Ella es un ingrediente básico para una *buena sociedad*. Las democracias de analfabetos no son tales democracias y, con mucha facilidad, abren camino al clientelismo y al populismo. Las sociedades de excluidos también son el caldo de cultivo de la violencia y la inseguridad ciudadana y terminan afectando el funcionamiento de la democracia. Deterioran, asimismo, las condiciones de vida no solo de los pobres, sino también de los integrados, que pasan a vivir en búnkers, a no circular con tranquilidad por su propia ciudad, y a fomentar el desarrollo de la industria de la seguridad privada.

Uno de los debates europeos actuales gira en torno a la *sociedad de dos tercios*; esto es, aquella donde solo dos de cada tres personas están integradas. Hoy, en América Latina predominan *sociedades de un tercio*. La preocupación por tanto está aquí agravada.

Como se dijo en el texto, la buena sociedad y el desarrollo social no se logran solo con política social. Es necesario que la política económica haga su parte, y que genere un crecimiento de buena calidad; esto es, que cree puestos de trabajo formales. Es evidente que la región muestra una gran vulnerabilidad frente a los cambios imprevisibles del mercado financiero internacional, pero también debe reconocerse que existen grados de libertad como para hacer las cosas mejor o peor a través de las políticas públicas. Asumir esta responsabilidad por los gobiernos y por los otros actores societales, es crucial para tener éxito en los temas aquí planteados.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Barry, B. (2001) “Cultura e igualdad”, en *Istor. Revista de Historia Internacional*, México D.F., Año II No. 7 (capítulo del libro *Culture and Equality*, Londres, Blackwell, 2001)
- Bate, P. (2002) “Un río de oro”, en BID América, <http://www.iadb.org/idbamerica/>
- Berry, A. (1997), “The Income Distribution Threat in Latin America”, en *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 2.
- BID (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Washington D.C.
- Birdsall, N. (1997), “Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank’s Approach to Poverty Reduction”, en *American Economic Review*, mayo.
- (1998), “Comentario”, en Emmerij, L, y Núñez del Arco, compiladores, *El desarrollo económico y social a fines del siglo XX*. Washington D.C., BID.
- Birdsall, N., R. David y R. Sabot (1995), “La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina”, *Oikos*, No. 8, septiembre.
- Bustelo, E. y A. Minujin (1998), *Todos entran*, UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- Cardoso, F. H. (1998) *El Presidente segundo o Sociólogo. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. Sao Paulo, Companhia das Letras.

- CEPAL (1997) *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile, CEPAL. (LC/G.1954/Rev.1-P).
- (1998a), *Panorama Social de América Latina 1997*, (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- (1998b), “Impacto de la crisis asiática en América Latina”, Documento presentado al Período de Sesiones de la CEPAL, (LC/G.2026 (SES 27/23), Oranjestad, Aruba.
- (1999a), *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, (LC/G.2040), Santiago de Chile.
- (1999b), *Panorama Social de América Latina 1998*. (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- (2000a), *Panorama Social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile.
- (2000b) *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. Santiago, CEPAL (LC.G.2096, mayo). Presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.
- (2000c) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento presentado al XXVIII Período de Sesiones de la Comisión, Ciudad de México (LC/G.2071(SES.28/3))
- CEPAL/CELADE/BID (1996) *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*. Santiago de Chile (LC-DEM/161).
- Cohen, E. y R. Franco (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México D.F., Siglo XXI Editores.
- Cohen, E. y R. Franco (2002) *Gestión social: ¿Cómo lograr eficiencia e impacto? México, Siglo XXI Editores/CEPAL, de próxima aparición*.
- Cornia, A. (1999) *Liberalization, Globalization and Income Distribution*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, WIDER, The United Nations University, Working Paper No. 157.
- Dahrendorf, R. (1996) *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*. México D.F., Fondo de Cultura Económica. Trabajo presentado a la conferencia de UNRISD, Rethinking Social Development, Copenhagen, 1995.
- Franco, R. (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile, pp. 9-22.

- Gerstenfeld, P.(1998). “Oportunidades de bienestar y movilidad social en América Latina. Percepciones y realidades”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 101, Montevideo.
- Giddens, A. (1998). “El centro derecha sigue en la confusión neoliberal”, en *El País*, No. 933, 22 de noviembre, Madrid.
- Graham, C. (1994). *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington D.C., The Brookings Institution
- Hardy, C. (2000). “Repensar la agenda progresista”, *Revista Rocinante*, Santiago de Chile, octubre.
- Hicks, N. y Q. Wodon, “Protección social para los pobres en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril 2001
- Iglesias, E. V. (2001). “La crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras”, en R. Franco, editor, *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Latinobarómetro (2000). *Informe de prensa Latinobarómetro 1999-2000*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Londoño, J. L. (1995). *Poverty, inequality and human capital development in Latin America, 1950-2025*. World Bank American and Caribbean Study,
- Londoño, J.L. y M. Szekely (1997). *Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995*, IDB Working Paper Series IDB No. 357, Washington, D.C.
- Lustig, N. *et al.*(2001). Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad. Documento presentado al Seminario sobre Teoría del Desarrollo, CEPAL, Santiago.
- Manzi, J. y C. Catalán (1998). “Los cambios en la opinión pública”, en Toloza, C. y E. Lahera, editores, *Chile en los noventa*, Santiago, Dolmen.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martínez, J. y A. León (1998). *La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX*, Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 52
- Lustig, Nora (1997). *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.



- Maslow, H. H. (1954). *Motivation and Personality*, Nueva York, Harper & Bros.
- Mora y Araujo, M. (1992). *Ensayo y error*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Morley, S (2000). *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- NACIONES UNIDAS (2000). *La Declaración del Milenio*, Nueva York.
- Ocampo, J. A. (2000). “Nuestra Agenda”, Presentación del Secretario Ejecutivo en el Foro Conmemorativo del Quincuagésimo Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 26 de octubre de 1998. En *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago, CEPAL (LC/G.2103.P).
- Pastore, J. y N. do Valle Silva, *Mobildade Social no Brasil*. Sao Paulo, Makron Books.
- Perry, G. (2002). “Reglas fiscales y volatilidad macroeconómica en América Latina”, Informe No. 211, [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org).
- Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara.
- Sen, A. K. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.
- Thurow, L. (1992). *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara editor.