



Cuadernos del CENDES

ISSN: 1012-2508

cupublicaciones@ucv.ve

Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Sáinz, Pedro

La equidad en Latinoamérica desde los años noventa

Cuadernos del CENDES, vol. 22, núm. 60, septiembre-diciembre, 2005, pp. 63-93

Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40306004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La equidad en Latinoamérica desde los años noventa*

PEDRO SÁINZ pp. 63-93

Resumen

Este artículo versa sobre las consecuencias que tuvo para el bienestar social el estancamiento del PIB per cápita latinoamericano durante las substanciales transformaciones económicas y sociales del periodo 1980-2003. Dichas transformaciones permitieron a importantes actores extranjeros aumentar su poder económico y político en Latinoamérica, con efectos negativos para la distribución del ingreso y la pobreza. La única tendencia importante opuesta a las anteriores ha sido el aumento del gasto social público durante los años noventa, lo cual ha contrarrestado, pero no eliminado, la creciente desigualdad asociada a la transformación económica.

Palabras clave

Latinoamérica / Transformación substancial / Pobreza / Distribución del ingreso / Política social, salud, educación

Abstract

This paper deals with the social welfare consequences of the stagnation of Latin American GDP per capita during the substantial economic and social transformation of the period 1980-2003. These transformations allowed important foreign actors to increase economic and political power in Latin America, with negative consequences for income distribution and poverty. The only important counter-tendency to these trends has been the increase of social public expenditure in the nineties, which has offset, but not eliminated, the increased inequality associated with the economic transformation.

Key words

Latin America / Substantial transformation / Poverty / Income distribution / Social policy, health, education

* El autor desea expresar su gratitud a Adolfo Gurrieri por sus comentarios y sugerencias; igualmente desea indicar que en la preparación de este artículo recurrió ampliamente a documentos de la Cepal, especialmente a *A Decade of Social Development in Latin America, 1990-1999*, del cual es coautor.
Traducción del inglés: Nora López.

En el presente artículo se analiza la evolución de la equidad y la desigualdad en Latinoamérica en un contexto de liberalización y globalización crecientes que abarca desde los años noventa hasta 2003. En la primera parte se revisan transformaciones económicas recientes y sus efectos sociales, y se incluye una descripción de las reformas y políticas macroeconómicas. En la segunda parte se examinan los objetivos de las políticas sociales desde los noventa, con especial atención a los cambios de orientación introducidos por las reformas. En la tercera se evalúa el papel de la pobreza y la equidad en la reciente transformación política.

Apertura, transformación económica y equidad

La transformación económica experimentada en Latinoamérica durante los años ochenta y noventa fue profunda, y las influencias externas fueron una causa importante. La banca multinacional había tenido un papel principal en el endeudamiento de los años setenta, mientras las instituciones de Bretton Woods y algunos países desarrollados, especialmente Estados Unidos, dirigieron el proceso de renegociación de la deuda externa en los ochenta. Esos mismos actores promovieron intensamente las reformas institucionales y macroeconómicas de los noventa que fueron el núcleo de los grandes cambios económicos que reemplazaron la anterior industrialización dirigida por el Estado por un sistema nuevo, basado en el papel dominante de las corporaciones transnacionales.¹ Esta transformación económica no puede explicarse sin hacer referencia a las políticas de los ochenta y noventa asociadas con el actual orden internacional.²

Características macroeconómicas

Los movimientos externos de capital, el aumento de la inestabilidad y el estancamiento de los ingresos per cápita durante más de dos décadas tuvieron efectos adversos en la equidad y la pobreza de las economías latinoamericanas durante los años noventa.

A partir de la crisis petrolera de 1973, la región experimentó cambios masivos en su balanza de pagos. Desde mediados de 1930 hasta ese momento había dominado la cuenta corriente; después de la crisis de 1973, las transacciones de cuenta de capital se volvieron cada vez más importantes, lo cual tuvo consecuencias macroeconómicas significativas. En múltiples ocasiones el comercio externo reaccionó frente a situaciones asociadas a movimientos de capital, por ejemplo: con más importaciones con fuertes entradas de capital, tasas de cambio fijas y fácil acceso al crédito para los consumidores.

¹ El proceso de desarticulación se describe en Sáinz y Calcagno, 1992.

² En relación con la influencia de las políticas en la globalización, véase Ocampo, 2001.

Durante el periodo 1975-1981 la región se endeudó fuertemente, y a menudo los fondos se manejaron en forma errada, lo que condujo a la crisis de 1981-1982. En los años ochenta se presenciaron enormes transferencias negativas para el pago de la deuda, con un crecimiento negativo del ingreso per cápita. Durante el lapso 1990-2001 nuevamente se registraron entradas de capital neto, esta vez con mayores participaciones de inversiones extranjeras directas (IED); en muchos casos, tales inversiones se utilizaron para comprar activos existentes, no para aumentar el capital fijo. La inversión hizo posible la recuperación, si bien a lentas tasas de crecimiento, y tuvo una influencia importante en la transformación económica. De 1998 a 2003, la región sufrió estancamiento, mientras las afluencias de capital neto volvían a ser negativas, con transferencias netas acumulativas al exterior que alcanzaron los 62.000 millones de dólares entre 1975 y 2003.

Las políticas macroeconómicas se veían coartadas por las restrictivas condiciones vinculadas con movimientos de capital más libres. En muchas ocasiones los gobiernos y otros actores se endeudaron fuertemente, limitando de esa forma sus opciones de acción. Por ejemplo, en 2003 el elevado nivel de endeudamiento de los gobiernos de Argentina y Brasil creó situaciones sociales y económicas complejas, que restringieron su libertad de ampliar las políticas sociales, en momentos en que éstas eran más necesarias.

Los resultados de largo plazo de las reformas han sido decepcionantes. A lo largo del lapso 1980-2003, el producto interno bruto (PIB) per cápita de la región (en dólares de 1995) aumentó sólo un 3,4 por ciento. La vulnerabilidad, la inestabilidad, instrumentos de política económica limitados, y un estancamiento económico prolongado también tuvieron efectos adversos en la pobreza y la equidad, especialmente durante periodos de crisis.

Nuevos actores y distribución de activos

La crisis de la deuda de la década de los ochenta y las reformas de los noventa llevaron a la transformación económica y la redistribución de activos. Desde comienzos de los ochenta, movimientos externos de capital han tenido efectos significativos en la salud económica de las empresas. Las devaluaciones que siguieron a la crisis de la deuda condujeron a la bancarrota de empresas fuertemente endeudadas, particularmente aquéllas que obtuvieron préstamos en los setenta, cuando el acceso a recursos financieros extranjeros era fácil (v. Cepal, 1984). La restricción de la demanda interna para crear excedente comercial después de la crisis de 1981-1982 acentuó esas dificultades; tales circunstancias permitieron que las firmas extranjeras transnacionales desplazaran empresas nacionales, especialmente durante la segunda mitad de los noventa. Sobre todo en países que usaron la tasa de cambio para controlar la inflación, la apertura económica creó aún más problemas para las empresas nacionales que producían bienes transables.

De ese modo, las transnacionales ganaron mayor peso en la producción y en la participación de mercado. En 1996 representaban la mitad de las 100 empresas más importantes, mientras la cantidad de empresas públicas iba en descenso. Aunque en 1990 las corporaciones transnacionales (CTN) respondían por tan sólo el 25 por ciento del total de ventas de las 500 mayores empresas, su participación llegó a un pico del 43 por ciento en 1999, cuando la IED alcanzó su nivel más alto. En 1996 las ventas de las 100 empresas tope representaron alrededor del 10 por ciento del PIB, y las de las principales 500 alrededor de un tercio del PIB.

Desde hace tiempo las CTN han tenido una fuerte presencia en los sectores de manufactura y servicios. En muchas industrias de alta y media tecnología (sectores automotor, autopartes, electrónica) dominan las CTN que han concentrado sus operaciones en plantas ensambladoras ubicadas en México, y en menor grado en Brasil y Argentina. Junto con las industrias de alta y media tecnología, una amplia gama de manufactureras de baja tecnología operan también plantas ensambladoras localizadas en México y en los países de la cuenca del Caribe.

El sector de servicios también tiene una amplia presencia de CTN, presencia que se ha venido extendiendo además en forma constante desde que se implementaron reformas económicas para privatizar, desregular y liberalizar empresas de servicios públicos en la mayoría de los países de la región. En la segunda mitad de los noventa este sector recibió los mayores flujos de IED. El nuevo contexto regulador para la prestación de servicios públicos permitió a las CTN ganar terreno mediante la compra de activos estatales, principalmente en los sectores de energía, telecomunicaciones, finanzas e infraestructura. Este proceso explica el papel decreciente de las grandes empresas en los sectores primario y de manufacturas, aunque este último aún tiene la mayor presencia global de CTN (v. Cepal, 2004b). Las ventas de las CTN en Brasil subieron del 26,6 al 41,8 por ciento del total de ventas en el periodo 1996-2000, mientras el empleo en tales corporaciones disminuía del 17,0 al 10,9 por ciento (Barros de Castro, 2003).

Las transnacionales y las grandes empresas nacionales impusieron modelos de producción con un alto grado de estandarización e intercambio de insumos producidos en diferentes países. También se introdujeron reformas administrativas. Ciertos aspectos del empleo y la oferta asociados al ascenso de las transnacionales causaron desempleo neto luego de la introducción de innovaciones técnicas con un poco más de capital fijo. Los tipos de productos de la región también cambiaron, siguiendo el patrón internacional de consumo. Las empresas grandes y medianas que sobrevivieron adoptaron, en diferentes grados, nuevos modelos administrativos, asociados también con una mayor productividad y desempleo neto. Como resultado, este nuevo modelo contribuyó a la desigualdad. Con respecto a los insumos, productos de otras fábricas transnacionales reemplazaron a los

proveedores nacionales, lo cual se tradujo en presión en la balanza comercial y una difusión más lenta del progreso técnico, aumentando, en consecuencia, la desigualdad.

Los estratos sociales vinculados a las principales empresas nacionales y a las transnacionales se beneficiaron del sistema. Muchas personas que perdieron sus empleos tuvieron que buscar trabajo en empresas de baja productividad; y lo que es quizás más importante, a los jóvenes y las mujeres que trataban de ingresar por primera vez al mercado de trabajo se les hizo crecientemente difícil encontrar puestos de trabajo que garantizaran un mínimo de asistencia y seguridad social. Después de diez años, trabajadores que desempeñaban las mismas funciones laborales recibían los mismos ingresos reales, a pesar de tener en promedio dos años extra de educación (v. Cepal, 2004a).

En síntesis, en el periodo en análisis, Latinoamérica experimentó una transformación económica significativa, con menor inversión en capital fijo y presiones macroeconómicas deflacionarias externas más fuertes que las que había conocido en el pasado. La mayoría de las personas no logró ajustarse a las nuevas circunstancias, convirtiéndose en perdedores netos tanto en términos de ingresos como de igualdad. Si bien el crecimiento económico puede ser bueno para los pobres, las reformas tuvieron como resultado un crecimiento más lento e incluso estancamiento, así como una mayor desigualdad.

Mercado de trabajo

La accidentada evolución del empleo, la productividad y el ingreso en el mercado laboral tuvieron un papel central en los cambios económicos y sociales en Latinoamérica. Grandes disparidades en el desempeño entre las empresas grandes y pequeñas fueron una característica de los ochenta y los noventa. Las empresas grandes registraron altas tasas de crecimiento de la productividad con una fuerza de trabajo en contracción, mientras las empresas pequeñas y el autoempleo, a pesar de su expansión, siguieron teniendo una baja productividad. En los noventa, el crecimiento de la producción en el sector de transables fue prácticamente igual al del sector de no transables, con una tasa de crecimiento promedio anual de casi el 3 por ciento. Los no transables crecieron más rápido en la mayoría de los países, con la excepción de Brasil, Perú, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela.

La baja tasa de creación de empleo en el sector de transables fue evidente incluso en aquellos países donde la producción de ese sector aumentó relativamente rápido. En Argentina, por ejemplo, el PIB del sector de transables creció a una tasa anual del 3,6 por ciento, mientras la variación en el empleo total fue del -1,3 por ciento. En Brasil, las cifras correspondientes fueron del 2,4 por ciento y el 0,2 por ciento; en Chile, 5,6 por ciento y -0,4 por ciento; en Colombia, 1,7 por ciento y -0,1 por ciento; en Costa Rica, 5,5 por ciento y 1,3 por ciento; en México, 3,4 por ciento y 1,7 por ciento; en Panamá, 3 por ciento

y -0,6 por ciento; en Uruguay, 1,1 por ciento y -1,1 por ciento; y en Venezuela, 2,7 por ciento y 0,7 por ciento, respectivamente; sin embargo, en algunos países más pequeños y menos desarrollados el sector de transables no siguió esa tendencia. En El Salvador, por ejemplo, el empleo en ese sector creció en un 3,6 por ciento, mientras el empleo total se expandió en un 3,5 por ciento. En Honduras, el empleo en el sector aumentó en un 3,2 por ciento y el empleo total en un 2,9 por ciento; en Nicaragua las cifras fueron del 4,3 por ciento y 3,9 por ciento, respectivamente.

La creación de empleos urbanos no ha sido igual en el sector de transables que en el de no transables, así como también ha habido diferencias entre el sector formal y el informal. En la mayoría de los países latinoamericanos el empleo ha crecido más rápidamente en sectores que producen bienes no transables y servicios (v. cuadro 1).³ Las capacidades de los dos sectores para incrementar la productividad y generar empleo han evolucionado en forma separada. En general, el sector de transables absorbe poca fuerza de trabajo, pero alcanza aumentos de productividad. En contraste, el de no transables generalmente tiene una mayor capacidad de generar empleo, pero a costa de tasas bajas o negativas de crecimiento de la productividad.

La baja tasa de creación de puestos de trabajo es evidente incluso en países donde la producción del sector ha aumentado relativamente rápido. Esta tendencia atípica puede observarse en el desarrollo de la industria maquiladora. Aunque la creciente producción de bienes transables ha ayudado a incrementar la productividad, sus efectos en el empleo han sido débiles excepto en países con un sector maquilador en aumento (México y algunos países centroamericanos y del Caribe).

Por otra parte, si bien la industria maquiladora ha generado empleo, también ha mostrado escasa capacidad para aumentar la productividad, por lo tanto no se puede esperar que se convierta en la base de una estrategia regional de crecimiento económico y empleo a mediano o largo plazo. Además, en los últimos años esa industria ha perdido terreno frente a las exportaciones de China. En general, la responsabilidad por la creación de empleos ha recaído en el sector de no transables, aunque éste tampoco ha generado suficientes plazas.

La asimetría general entre los sectores de transables y no transables no sólo ha acentuado la heterogeneidad de las economías latinoamericanas, sino que también ha afectado los mercados laborales. Además, las brechas entre los ingresos de los trabajadores asalariados con niveles diferentes de educación se han ensanchado a medida que la modernización

³ En una serie de países pueden ser significativos algunos servicios no transables, tales como segmentos del sector turismo. Sin embargo, dado que la mayoría de los estimados de las cuentas nacionales de los países no identifican los montos correspondientes a esos segmentos, hasta cierto punto las tasas de crecimiento del sector de transables pueden resultar subestimadas en casos donde ellas son representativas y han aumentado rápidamente.

Cuadro 1

Latinoamérica: empleo total y empleo asalariado en dieciséis países, 1990-1999

	Total	Empleo total		Empleo asalariado ^a		
		Sector de transables ^b	Sector de no transables ^c	Total	Sector de transables ^b	Sector de no transables ^c
Costa Rica	3,7	1,3	5,2	4,5	3,2	5,2
		[2,1]	[3,7]		[2,9]	[3,5]
El Salvador ^d	4,3	3,5	4,6	4,8	4,0	5,1
		[4,1]	[2,2]		[5,2]	[3,7]
Guatemala	3,6	2,2	5,6	2,7	2,9	2,6
		[6,0]	[2,3]		[4,4]	[-0,3]
Honduras	3,9	2,9	5,2	3,0	2,3	3,4
		[6,6]	[4,4]		[7,3]	[3,8]
México	3,0	1,7	3,9	2,6	1,7	2,1
		[4,0]	[4,6]		[3,4]	[3,9]
Nicaragua	3,5	3,9	3,3	3,6	5,8	2,5
		[1,2]	[1,6]		[4,0]	[3,2]
Panamá	3,5	-0,6	5,6	4,1	1,7	4,8
		[3,5]	[2,7]		[3,5]	[2,4]
Subtotal (promedio ponderado)	3,2	1,8	4,1	2,8	2,0	2,7
		[4,1]	[4,3]		[3,6]	[3,6]
Argentina ^d	1,2	-1,3	1,7	1,6	-1,4	2,5
		[-1,5]	[2,2]		[-1,6]	[2,4]
Bolivia ^d	5,0	7,6	4,4	3,8	3,6	3,9
		[8,1]	[-0,9]		[4,9]	[1,5]
Brasil	1,6	0,2	2,4	1,7	0,2	2,5
		[0,3]	[2,4]		[0,2]	[2,8]
Chile	2,3	-0,4	3,6	2,8	-0,1	4,3
		[-0,2]	[4,6]		[0,0]	[6,0]
Colombia	1,7	-0,1	2,8	1,2	0,2	1,9
		[-0,4]	[3,1]		[-0,4]	[2,1]
Ecuador ^d	3,6	2,2	4,1	3,5	1,6	4,1
		[1,4]	[4,2]		[0,6]	[3,1]
Paraguay ^e	4,1	3,9	4,1	4,7	4,7	4,7
		[4,5]	[3,3]		[5,6]	[3,5]
Uruguay ^d	1,2	-1,1	1,8	1,5	-0,3	2,0
		[-1,8]	[1,0]		[-2,0]	[1,1]
Venezuela	2,7	0,7	3,4	1,5	0,1	2,0
		[1,6]	[2,5]		[-0,3]	[1,3]
Subtotal (promedio ponderado)	1,8	0,2	2,6	1,8	0,1	2,5
		[0,2]	[2,5]		[-0,1]	[2,6]
Total (promedio ponderado)	2,2	0,8	3,0	2,1	0,7	2,6
		[1,5]	[2,9]		[0,9]	[2,9]

^a Asalariados entre 25 y 59 años de edad, que trabajan veinte horas semanales o más.

^b Las cifras en corchetes refieren a la industria manufacturera.

^c Las cifras en corchetes refieren a servicios públicos, sociales, comunitarios y personales.

^d Total para áreas urbanas.

^e Asunción y el Departamento Central.

Fuente: Cepal; cálculos basados en tabulaciones de datos de encuestas domiciliarias realizadas en los países respectivos.

de ciertas ocupaciones transcurre en paralelo con la creciente informalización de la fuerza de trabajo. Como en Latinoamérica existe poca protección contra el desempleo, la mayoría de los trabajadores prefieren evitar la desocupación dedicándose a trabajos de bajos ingresos, tal como fue la tendencia en los años ochenta y noventa, aunque el desempleo manifiesto también creció en esa última década.

Se ha debatido mucho sobre si la terciarización del empleo conduce a la modernización. La respuesta depende de si la terciarización se debe a crecimiento económico o a la falta de impulso en la economía, lo cual lleva a los trabajadores a buscar empleo en el comercio y los servicios. Los dos procesos coexisten en Latinoamérica, aunque la informalización prevalece sobre la modernización.

En efecto, durante los años noventa se observó una terciarización intensa, donde el 66 por ciento de todos los empleos urbanos nuevos surgió en el sector informal⁴ (v. cuadro 2). El mayor aumento se registró en los trabajadores por cuenta propia no calificados de los sectores de comercio y servicios (24,2 por ciento), seguidos por trabajadores (empleadores y empleados) en microempresas (18,2 por ciento), trabajadores domésticos (9,4 por ciento), trabajadores por cuenta propia no calificados en la industria y la construcción (8,1 por ciento), y ocupaciones primarias (6 por ciento).⁵ La mayoría de esos trabajos era de baja calidad, reflejando la escasa capacidad de la economía urbana para aumentar la productividad laboral. Esta conclusión resulta cierta para la mayoría de los dieciséis países considerados, particularmente para los más densamente poblados, como Brasil, Colombia y México. En contraste, en Argentina y Chile la mayoría de los puestos de trabajo nuevos correspondieron al sector formal, aunque Argentina también registró un aumento substancial del desempleo manifiesto.

Como resultado de esos escenarios, el empleo informal aumentó del 41,0 por ciento del empleo total en 1990 al 46,3 por ciento en 1999. La contracción del sector formal reflejó un descenso en la proporción de empleados del sector privado—exceptuando a los profesionales y técnicos—del 35,9 al 29,1 por ciento, y en la proporción de empleados del sector público del 16,0 al 12,9 por ciento. Esos descensos relativos no fueron totalmente compensados con los aumentos en la participación de profesionales y técnicos que trabajan en el sector privado (del 4,7 al 4,3 por ciento) y de los empleadores y profesionales y técnicos independientes (el 3,8 al 4,3 por ciento). Como resultado, en 1999 el valor agregado

⁴ Para información detallada, véase Cepal, 2004b.

⁵ En el sector formal, que generó el 34,1 por ciento de todos los nuevos puestos de trabajo, los mayores incrementos en el empleo se registraron entre los profesionales y técnicos que perciben sueldos o salarios (20,1 por ciento), empresarios y profesionales y técnicos independientes (6,5 por ciento), receptores de sueldos o salarios que no son profesionales o técnicos (5,4 por ciento) y empleados del sector público (2,1 por ciento).

por empleado fue tan sólo el 84 por ciento del de 1980, en 2000 fue el 93 por ciento y en 2003 el 90 por ciento.

Cuadro 2

Latinoamérica: distribución del empleo urbano por segmento del mercado laboral y estatus laboral, 1990-1999

Estatus laboral	Participación empleo urbano		Participación de cada categoría durante 1990-1999	
	1990	1999	%	Personas empleadas (000)
Total de personas empleadas	100,0	100,0	100,0	26.216
<i>Total sector formal</i>	58,9	53,6	34,1	8.933
Sector público	16,0	12,9	2,1	551
Sector privado	44,4	41,3	32,0	8.382
Empleadores, profesionales y técnicos independientes	3,8	4,3	6,5	1.703
Empleados	40,6	36,9	25,5	6.679
Profesionales y técnicos	4,7	7,8	20,1	5.60
Trabajadores no profesionales, no técnicos	35,9	29,1	5,4	1.419
<i>Total sector informal</i>	41,0	46,3	65,9	17.284
Empleo en microempresas ^a	14,7	15,5	18,2	4.784
Empleo doméstico	5,4	6,3	9,4	2.466
Trabajadores por cuenta propia no calificados:	22,3	25,8	38,3	10.034
en agricultura, silvicultura, caza y pesca	2,2	3,0	5,9	1.559
en industria y construcción	4,3	5,2	8,1	2.131
en comercio y servicios	15,8	17,7	24,2	6.344

^a Incluye empleadores y empleados en empresas de hasta cinco personas.

Fuente: Cepal; cálculos basados en tabulaciones de datos de encuesta de hogares realizadas en los países respectivos.

La brecha salarial entre diferentes segmentos de la fuerza laboral también creció. En general, los ingresos profesionales aumentaron lentamente y crecieron a una tasa más baja que el ingreso per cápita. Además, en la mayoría de los países esos aumentos fueron demasiado pequeños para hacer que las remuneraciones volvieran a los niveles registrados antes de la crisis de los ochenta. En casi todos los casos, los aumentos en los ingresos reflejaron una combinación de un gran incremento en los ingresos de trabajadores empleados en las actividades de productividad de más acelerado crecimiento del sector moderno, y un crecimiento más lento (o incluso negativo) de los ingresos de todos los demás

trabajadores urbanos. Como resultado, las brechas de ingresos entre los sectores formal e informal y entre trabajadores calificados y menos calificados crecieron todavía más (Cepal, 2002).

Las disparidades salariales entre el sector formal y el informal aumentaron en todos los países para los que existen datos disponibles. Lo mismo es cierto en el caso de los ingresos promedio de los trabajadores en esos sectores en todos los países, excepto Costa Rica, Honduras y Panamá. Dentro de cada sector, las disparidades en los ingresos de trabajadores en puestos más y menos calificados también aumentaron, excepto en Argentina (aunque la situación de este país no es totalmente comparable con los otros debido al gran incremento de su tasa de desempleo manifiesto). En contraste, y con pocas excepciones, las disparidades entre los ingresos de hombres y mujeres tendieron a reducirse. La principal excepción fue Panamá, donde esas disparidades son menores que en cualquier otro país de la región.

En general, los pobres y los hogares con bajo ingreso per cápita experimentaron una mayor desocupación. Durante los años noventa, el desempleo abierto creció en Latinoamérica del 4,6 por ciento al 8,6 por ciento; y en la mayoría de los países sudamericanos el desempleo se acentuó, ascendiendo constantemente en Argentina, Brasil y Colombia, aunque en Brasil la tasa llegó sólo a la mitad de la de los otros dos países. Igualmente empeoró en Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile comenzó a aumentar apenas en 1998, después de haber descendido desde principios de la década. En contraste, en México y en la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe la desocupación se redujo. Luego de recuperarse de los efectos de la crisis de 1995, en México el desempleo urbano descendió a alrededor del 2,5 por ciento. La cifra también bajó en algunos países centroamericanos, tales como El Salvador, Honduras y Nicaragua, mientras se mantuvo relativamente moderada en Costa Rica.

El desempleo continuó afectando más a los grupos de menores ingresos. En diecisiete países latinoamericanos y en el grupo de ocho naciones que experimentaron un rápido incremento del desempleo entre mediados y finales de los años noventa,⁶ la proporción de desempleo en el 40 por ciento más pobre de la población (quintiles I y II) siguió siendo considerablemente más elevada que la tasa global de desempleo, aumentando significativamente entre 1994 y 1999. La desocupación creció también en otro 40 por ciento de los hogares (quintiles III y IV), particularmente en los ocho países más afectados por la crisis. El desempleo urbano aumentó incluso en el quintil de mayores ingresos. Al final de la década, los tres quintiles con ingresos más altos registraron tasas de desempleo dos veces –y en algunos países tres veces– más elevadas que las de mediados de la misma.

⁶ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Los cambios en el mercado laboral empeoraron la distribución de los ingresos primarios, tal como se describirá más adelante. Las diferencias en desempleo y salarios —entre profesionales y no profesionales, y entre los sectores formal e informal— aumentaron. El empleo en el sector público, que históricamente proporcionó ingresos relativamente altos, perdió importancia *vis-à-vis* el empleo privado, agravando también la distribución del ingreso.

Políticas sociales

Objetivos

Durante los años ochenta y los noventa las propuestas de política social cambiaron significativamente. Existía una gran confianza en que los países alcanzarían tasas de crecimiento económico más altas, con las políticas sociales desempeñando un papel complementario, al asegurar mayor igualdad de oportunidades. En términos de objetivos de equidad, en general los gobiernos prefirieron el alivio de la pobreza antes que la reducción de la desigualdad en los ingresos, pues el argumento neoliberal dominante era que el capital promovería el crecimiento económico, considerado en general como la mejor vía para aliviar la pobreza. Se pensaba que el énfasis en la redistribución del ingreso —por ejemplo, a través de impuestos más elevados— desaceleraría la inversión y el crecimiento, y por lo tanto afectaría negativamente a los pobres. Por otra parte, si el sector público se abstuviera de participar en la producción de bienes y servicios comerciales se liberarían recursos para el gasto público social que podrían invertirse en educación y salud, así como en transferencias directas a los pobres. También se argumentaba que había una gran necesidad de mayor eficiencia en el gasto público, tanto mediante el uso de mejores soluciones técnicas como concentrándolo en los pobres y reduciendo el gasto en estratos que podían salir adelante sin ayuda.

Desde esa perspectiva, el mercado aseguraría el crecimiento económico, el cual reduciría la pobreza, mientras el sector público podría concentrarse en la política social y la equidad mediante la inversión en capital humano. En los años noventa se agregaron otros objetivos —tales como redes de seguridad— en vista de las repetidas crisis que crearon vulnerabilidad en el mercado laboral, especialmente para los pobres. Igualmente se añadieron a la agenda de políticas algunas propuestas relacionadas con capital social y empoderamiento para los pobres, con escaso éxito.

La influencia de la Organización de las Naciones Unidas fue importante en cuestiones de equidad. Las conferencias internacionales de la ONU obligaron a los países a incorporar a las constituciones y legislaciones derechos relacionados con la democracia y los derechos humanos. La Cumbre de Copenhague estableció varios objetivos de política

social –por ejemplo, en cuanto a equidad, pobreza y empleo–, permitiendo a los críticos de las propuestas neoliberales señalar que la realidad estaba muy lejos de ser satisfactoria en muchos aspectos.⁷ La Declaración del Milenio también suscitó cuestiones relacionadas con la pobreza, la equidad y la cooperación internacional. Además, las evaluaciones críticas de las políticas sociales están ganando impulso.

El envejecimiento de la población y la reducción de la proporción de niños son fenómenos nuevos en Latinoamérica, y considerando que la familia es la principal destinataria y canal de las intervenciones públicas, necesariamente las políticas que reconozcan las implicaciones de los cambios en el ciclo de vida serán diferentes. El género también tuvo un papel crecientemente importante en las políticas dirigidas a la pobreza durante los años noventa, logrando cierto éxito en el progreso de la mujer en el área educativa. Cada vez se otorgan mayores recursos directamente a las madres, en reconocimiento de su rol en la nutrición, la salud, la educación, el ahorro y el consumo.

Resultados

a. Gasto social

El gasto social ha sido importante para el alivio de la pobreza a corto y largo plazo mediante transferencias y formación de capital humano, y durante los noventa subió considerablemente. En la mayoría de los países los recursos asignados al sector social aumentaron como consecuencia del crecimiento económico, una acrecentada presión presupuestaria y la mayor prioridad fiscal asignada al gasto social.⁸ En diecisiete países de la región, el gasto público per cápita subió en alrededor del 58 por ciento en promedio entre 1990-1991 y 2000-2001. De un promedio de 360 dólares per cápita al comienzo de la década, pasó a 540 dólares per cápita al final de la misma.⁹ Los únicos países que no lograron aumentar en forma significativa su gasto social fueron El Salvador, Honduras y Nicaragua (entre los de niveles bajos de gasto, menores o cercanos a 100 dólares per cápita) y Venezuela (entre los de niveles medio de gasto de alrededor de 400 dólares per cápita). Los aumentos no fueron uniformes a lo largo de la región, y tendieron a ser mayores en países con niveles moderados o bajos de gasto social per cápita. En Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana el gasto social aumentó en más del 100 por ciento, mientras que en naciones con niveles de gasto relativamente altos (Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá) los aumentos fueron algo menores, ascendiendo a entre el 20 y el 40 por ciento en comparación con el comienzo de la década.

⁷ Véase, por ejemplo, las dos evaluaciones de la Cepal (1997; 2000a) sobre el Programa de Acción de la Cumbre de Copenhague.

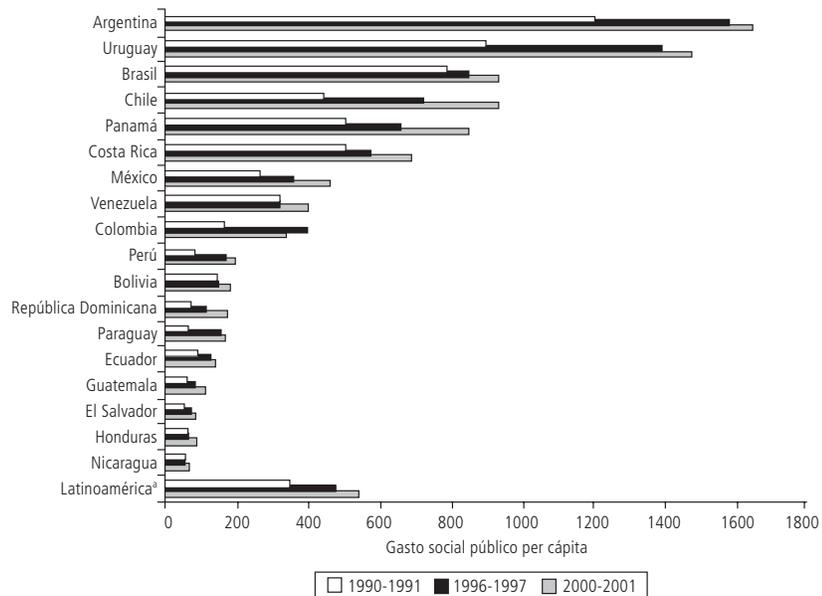
⁸ En el análisis del gasto público «sector social» no refiere a clases o grupos sociales, sino más bien a salud, asistencia y seguridad social, vivienda, etc.

⁹ Promedio simple de las cifras para todos los países. El gasto social per cápita se expresa en dólares de 1997.

Desde el inicio de los años noventa los países hicieron también esfuerzos significativos para aumentar la participación del PIB asignado al sector social, a fin de compensar la reducción de ingresos fiscales causada por un menor crecimiento económico. En consecuencia, la razón de gasto social a PIB en la región creció del 12,1 por ciento en 1996-1997 al 13,8 por ciento en 2000-2001. Este incremento fue apenas ligeramente menor que el aumento del 10,1 por ciento al 12,1 por ciento entre 1990-1991 y 1996-1997 (v. cuadro 3), y se logró a pesar de un agudo descenso del crecimiento del PIB per cápita, el cual mostró una desaceleración del 2,1 al 0,2 por ciento a lo largo del periodo. Sin embargo, a partir de 1998 la desaceleración económica y la contracción del PIB en una serie de países refrenaron la expansión del gasto social. Aunque en la región como un todo el gasto social público continuó aumentando en términos per cápita entre 1998 y 2001 (de 501 dólares a 552 dólares), su crecimiento fue más lento que antes. El gasto social per cápita se expandió en 6,3 por ciento al año entre 1991 y 1997, pero sólo en 4,2 por ciento entre 1998 y 2001 (v. gráfico 1 y cuadro 3).

Gráfico 1

Latinoamérica: gasto social público per cápita en 17 países, 1990-1991, 1996-1997, 2000-2001 (dólares de 1997)



^a La primera cifra corresponde al promedio del periodo bianual 1994-1995.

^b Promedio simple de los países, excluyendo a Bolivia y El Salvador.

Fuente: Cepal, División de Desarrollo Social, datos de base de gasto social.

Cuadro 3

Latinoamérica (18 países): gasto social público como porcentaje del PIB
(porcentajes)

País	Período					
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	19,3	20,1	21,1	20,0	20,8	21,6
Bolivia ^a	—	—	12,4	14,6	16,3	17,9
Brasil	18,1	17,7	19,3	17,3	19,3	18,8
Chile	11,7	12,4	12,3	30,0	14,7	16,0
Colombia	6,8	8,1	11,5	15,3	14,0	13,6
Costa Rica	15,6	15,2	15,8	16,8	16,4	18,2
Ecuador ^b	3,5	5,8	7,4	8,2	8,1	8,8
El Salvador ^c	—	3,1	3,4	3,8	4,1	4,2
Guatemala	3,4	4,1	4,1	4,3	6,0	6,2
Honduras	7,9	8,1	7,8	7,2	7,5	10,0
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,2	9,8
Nicaragua	11,1	10,9	12,2	11,3	13,0	13,2
Panamá ^d	18,6	19,5	19,8	20,9	21,6	25,5
Paraguay	3,1	6,2	7,0	8,0	8,5	8,5
Perú	4,0	5,3	6,7	7,1	7,7	8,0
República Dominicana	4,3	5,9	6,1	6,0	6,6	7,6
Uruguay	16,9	18,9	20,3	21,3	22,8	23,5
Venezuela	8,5	8,9	7,6	8,3	8,4	11,3
América Latina ^e	10,1	10,9	11,7	12,1	12,8	13,8

^a La cifra en la columna 1994-1995 corresponde a 1995.

^b Las cifras en las columnas 1990-1991 y 2000-2001 corresponden a 1991 y 2000 respectivamente.

^c La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993.

^d La cifra en la columna 200-2001 corresponde a 2000.

^e Muestra el promedio simple para los países, excepto Bolivia y El Salvador. Si se incluyen esos países, los promedios para Latinoamérica son 11,3 por ciento para 1994-1995, 11,7 por ciento para 1996-1997, 12,5 por ciento para 1998 y 13,5 por ciento para 2000-2001. Fuente: Cepal, base de datos de gasto social.

El aumento en el gasto social en los años noventa estuvo asociado en parte con un esfuerzo realizado por esos países para elevar los niveles de gasto, aumentando las rentas públicas y asignando una mayor porción al sector social. El gasto social en la región subió así de aproximadamente el 42 por ciento a casi el 48 por ciento del gasto público total. Esta fue una tendencia común en toda la región, excepto en Honduras y, en menor grado, Panamá.

El efecto combinado de una acrecentada presión presupuestaria (participación del gasto público en el PIB) y mayor prioridad fiscal para el gasto social (participación del

sector social en el gasto público total) se reflejó en un incremento substancial en la participación del PIB asignada al gasto social público. En la región como un todo, esa participación subió del 10,4 por ciento al 13,1 por ciento entre 1990-1991 y 1998-1999. En cualquier caso, es importante recordar que, como se muestra en el gráfico 1, el gasto social per cápita estuvo cerca o por debajo de los 100 dólares en los países más pobres, lo que nos da una idea de sus efectos potenciales y de sus limitaciones.

El incremento en el gasto público social es especialmente importante porque su distribución es mejor que la de los ingresos primarios, principalmente debido al empleo y a la propiedad de activos. Sin tomar en consideración los pagos en seguridad social, el quintil más pobre recibió el 28 por ciento del gasto (en comparación con sólo el 4,8 por ciento de la distribución del ingreso primario), mientras que el quintil más rico recibió el 12 por ciento (en comparación con el 50,7 por ciento de la distribución del ingreso primario).

Al considerar los efectos de redistribución del gasto social público incrementado en los países, es importante determinar si el aumento substancial en el gasto social per cápita durante los noventa fue a parar a sus componentes más progresivos. Para la región como un todo, aproximadamente el 44 por ciento del crecimiento en el gasto fue destinado a educación y salud (28 y 16 por ciento, respectivamente); 51 por ciento a seguridad social, principalmente a pensiones de jubilación y otras; y el restante 5 por ciento a otros gastos, tales como vivienda, agua potable y sanidad. Esta distribución parece indicar que en la región, globalmente, el aumento en el gasto fue destinado en algunos casos a los sectores sociales más progresivos y en otros a los menos progresivos. Por otra parte, los efectos en la equidad no fueron uniformes en todos los países. En aquéllos con niveles más bajos de ingreso per cápita, los aumentos en el gasto fueron relativamente mayores en los componentes más progresivos (educación y salud), los cuales respondieron por el 56 por ciento del total, mientras que la seguridad social representó tan sólo el 20 por ciento. En contraste, a la seguridad social le correspondió alrededor de la mitad del aumento total en los países donde el gasto fue más elevado.

El aumento substancial del gasto en educación se debió a la puesta en ejecución de programas de reforma para mejorar la calidad y equidad en ese sector, especialmente en los niveles de primaria y secundaria. Esas reformas incluyeron la capacitación de los docentes y aumentos salariales, lo cual tuvo un costo con impacto significativo en el presupuesto del sector. Igualmente contribuyó a ese aumento el incremento en gastos ordinarios y gastos de capital, particularmente en los países que buscaron mejorar su infraestructura física y tecnológica, actualizar sus métodos y materiales de enseñanza, y establecer sistemas para medir el rendimiento del sector educativo.

En cuanto a las tendencias en gasto en salud, el mayor progreso se registró en Argentina, Chile y Colombia, donde el aumento estuvo entre 76 dólares y 109 dólares per cápita,

respectivamente, es decir, mucho más alto que el promedio regional de 28 dólares. Los aumentos más elevados en el gasto en seguridad social ocurrieron en países donde el componente ya recibía participaciones más grandes de recursos públicos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). En Argentina, Brasil y Chile, el aumento fluctuó entre 150 y 200 dólares per cápita, mientras superó levemente los 500 dólares en Uruguay. Estos aumentos se originaron de ajustes en pensiones de jubilación y de otros tipos, especialmente en Uruguay, donde se introdujeron ajustes trimestrales de conformidad con una enmienda constitucional en 1989. También contribuyeron a los incrementos la amortización de pasivos acumulados por el sistema y los aumentos en la cobertura y los beneficios proporcionados.

Estas tendencias indican que los reiterados esfuerzos de los gobiernos que asignaron menores participaciones del PIB a los sectores sociales tuvieron un efecto más progresivo en la distribución de la asistencia y protección social que los de los países con los niveles más elevados de gasto social per cápita, donde la seguridad social, que beneficia mayormente a los estratos de medianos y altos ingresos, respondió por participaciones mucho más grandes del gasto público.

Teniendo presente los efectos distributivos del gasto social, es necesario: a) intensificar los esfuerzos para aumentarlo, pues su nivel es muy bajo en la mayoría de los países de la región; b) estabilizar su financiamiento para prevenir los graves efectos adversos de las reducciones del gasto durante cambios desfavorables de la coyuntura; y 3) orientar el gasto social público en forma más precisa, especialmente mediante programas dirigidos a grupos vulnerables o pobres, reasignando los fondos disponibles para lograr el mayor efecto posible. En síntesis, es necesario que se hagan esfuerzos para mantener o aumentar los recursos, administrarlos en forma más eficiente, y garantizar que los programas que se financian tengan el efecto deseado en los segmentos de la población a los que buscan beneficiar.

Resultados sociales generales

Si bien la mayoría de los gobiernos en la región consideró la reducción de la pobreza como una prioridad explícita, fueron más cautelosos en cuanto a mejorar la distribución del ingreso. En casi todos los países se muestran avances, con logros en igualdad jurídica, protección contra la discriminación, y derechos de la mujer, laborales y de la infancia. Aunque ha habido cierto retraso en la ratificación de la Convención de la ONU sobre Pueblos Indígenas, muchas constituciones han reconocido tales derechos. Sin embargo, se ha progresado poco en otras áreas, tales como el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad.¹⁰

¹⁰ Para una descripción y análisis completos y detallados de las mejoras y deficiencias de la legislaciones nacionales, véase ONU, 2004.

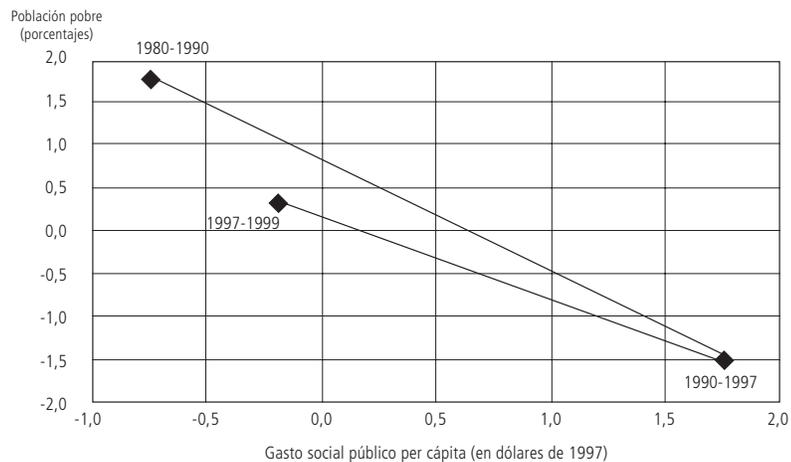
El alivio de la pobreza

El estancamiento económico global, la volatilidad del crecimiento y la transformación económica no sólo limitaron los esfuerzos de la lucha contra la pobreza, sino que también tuvieron otros efectos negativos debido a la asimetría entre el crecimiento y los ingresos. Las estadísticas muestran que los niveles de pobreza, incrementados durante la crisis económica, decrecieron tan sólo parcialmente una vez que las economías regresaron a los ingresos per cápita anteriores a la crisis. En 2003, el porcentaje de la población que vivía en condiciones de pobreza en Latinoamérica fue más elevado (44,0 por ciento) que en 1980 (40,5 por ciento).

La recesión, expansión y estancamiento económicos que experimentaron los países latinoamericanos en los años ochenta y noventa tuvieron un impacto significativo en la pobreza y la indigencia. Aunque el desempeño económico no es el único factor que incide en ellas, existe un vínculo claro entre las tendencias económicas generales y las señales de pobreza. El gráfico 2 muestra como los niveles de pobreza cambiaron en los ochenta y noventa en correspondencia con las variaciones en el crecimiento económico. En particular, el periodo entre 1990 y 1997, cuando hubo crecimiento y una respectiva reducción de la pobreza, contrastó con el bienio 1998-1999, cuando el crecimiento económico se mantuvo virtualmente estático y la pobreza aumentó ligeramente.

Gráfico 2

Latinoamérica: tasas de crecimiento anual del PIB y de la población pobre, 1980-1999 (porcentajes)



Fuente: Cepal, con base en tabulaciones de datos especiales de encuestas domiciliarias realizadas en los países respectivos.

El vínculo entre el crecimiento económico y los cambios en las tasas de pobreza fue asimétrico de una década a la otra. Durante los años ochenta el producto per cápita descendió en una tasa promedio anual apenas por debajo del 1 por ciento, mientras la pobreza iba en ascenso. Este aumento de la pobreza no fue completamente contrarrestado en los noventa, aun cuando el producto aumentó en casi el 1,4 por ciento. De hecho, los pobres constituían el 40,5 por ciento de la población en 1980, el 48,3 por ciento en 1990, el 43,5 por ciento en 1997 y el 43,8 por ciento en 1999. Teniendo presente que el producto per cápita en valores de 1995 cayó de 3.654 dólares en 1980 a 3.342 dólares en 1990, y luego subió a 3.807 dólares en 1999, el terreno que se perdió durante los ochenta se recuperó tan sólo parcialmente en los noventa (v. gráfico 2 y cuadro 4). La tendencia durante el periodo 2000-2003 repitió la de 1997-1999.

Cuadro 4

Latinoamérica: hogares pobres e indigentes e individuos,^a 1980-1999

	Pobres ^b						Indigentes ^c					
	Total		Urbanos		Rurales		Total		Urbanos		Rurales	
	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%
Hogares												
1980	24,2	34,7	11,8	25,3	12,4	53,9	10,4	15,0	4,1	8,8	6,3	27,5
1990	39,1	41,0	24,7	35,0	14,4	58,2	16,9	17,7	8,5	12,0	8,4	34,1
1994	38,5	37,5	25,0	31,8	13,5	56,1	16,4	15,9	8,3	10,5	8,1	33,5
1997	39,4	35,5	25,1	29,7	14,3	54,0	16,0	14,4	8,0	9,5	8,0	30,3
1999	41,3	35,3	27,1	29,8	14,2	54,3	16,3	13,9	8,3	9,1	8,0	30,7
Individuos												
1980	135,9	40,5	62,9	29,8	73,0	59,9	62,4	18,6	22,5	10,6	39,9	32,7
1990	200,2	48,3	121,7	41,4	78,5	65,4	93,4	22,5	45,0	15,3	48,4	40,4
1994	201,5	45,7	125,9	38,7	75,6	65,1	91,6	20,8	44,3	13,6	47,4	40,8
1997	203,8	43,5	125,7	36,5	78,2	63,0	88,8	19,0	42,2	12,3	46,6	37,6
1999	211,4	43,8	134,2	37,1	77,2	63,7	89,4	18,5	43,0	11,9	46,4	38,3

^a Estimados para diecinueve países de la región.

^b Hogares y población viviendo en condición de pobreza. Incluye hogares indigentes (población).

^c Hogares indigentes y población.

Fuente: Cepal, con base en tabulaciones de datos especiales de encuestas de hogares realizadas en los países respectivos.

Los cambios en la distribución espacial de la población han hecho que la pobreza sea hoy en día un fenómeno virtualmente urbano. De los 211 millones de pobres que habitaban en la región en 1999, 134 millones vivían en áreas urbanas y 77 millones en zonas

rurales. Sin embargo, la incidencia de la pobreza sigue siendo mucho mayor en estas últimas (64 por ciento) que en las ciudades (37 por ciento). Además, como se muestra en el cuadro 4, la pobreza es más extrema en las áreas rurales, pues la mayor parte de los pobres rurales son indigentes (46 millones), mientras que los pobres urbanos son mayormente no indigentes (91 millones).

La migración del campo a la ciudad hizo que aumentara la proporción de pobres urbanos en el total de población pobre de la región. Como un resultado de la migración, la economía urbana enfrentó el reto de absorber una mayor proporción de la población en edad laboral y de satisfacer la acrecentada demanda de servicios sociales. A pesar de esos desafíos, la economía urbana fue capaz de absorber a los migrantes rurales en puestos de trabajo de productividad más elevada que los de sus lugares de origen.

De los 211 millones de latinoamericanos que vivían en la pobreza en 1999, cerca de 22 millones habitaban en hogares cuyos ingresos per cápita correspondían cuando menos al 90 por ciento del umbral de ingreso mínimo necesario para satisfacer sus necesidades básicas. Es decir, cerca del 10 por ciento de los pobres estaban relativamente bien ubicados para superar la línea de pobreza. Por otra parte, 45 millones estaban clasificados como la población no pobre más en riesgo de llegar a serlo, pues sus ingresos estaban apenas 25 por ciento por encima del nivel de ingresos de la línea de pobreza. Este grupo es altamente vulnerable a las fluctuaciones económicas, puesto que el menor impacto negativo en sus ingresos puede conducir a descensos significativos en sus estándares de vida.

Ciertas características –tales como el hacinamiento habitacional, un jefe de familia desempleado y un ambiente educativo precario– que van de la mano con la pobreza exacerban la vulnerabilidad de los hogares pobres; ellas tienden a ocurrir en el contexto de un ambiente de bajos ingresos y ofrecen un cuadro más completo de los estándares de vida de los pobres de la región.

Distribución del ingreso

Históricamente Latinoamérica ha mostrado el peor desempeño de todas las regiones del mundo en términos de distribución del ingreso. Esta situación se deterioró aún más en los años ochenta y noventa, incluso en países que anteriormente tenían distribuciones relativamente mejores, por ejemplo: Argentina, Chile y Venezuela. La participación substancial del ingreso total percibido por el 10 por ciento más rico de los hogares, que recibían más del 30 por ciento del ingreso total a finales de la década de los noventa, ilustra la distribución del ingreso en la región. En la mayoría de los países (con excepción de El Salvador y Venezuela) la cifra estaba por encima del 35 por ciento (45 por ciento en Brasil). El ingreso promedio de este decil fue 19 veces más elevado que el promedio para el 40 por ciento de los hogares con los ingresos más bajos, los cuales recibieron entre el 9 y el 15 por ciento

del ingreso total (la excepción fue Uruguay, con alrededor del 22 por ciento). En los noventa, la participación del 10 por ciento superior de los hogares en el ingreso total siguió aumentando en la mayoría de los países, empeorando la distribución del ingreso en Latinoamérica. A lo largo de ese periodo la participación del ingreso que recibieron los hogares del decil superior aumentó en ocho países, bajó en cinco (en forma significativa, en Honduras¹¹ y Uruguay) y permaneció estable en México.

Una comparación de los ingresos promedio de los grupos de hogares refleja también el alto grado de desigualdad existente en Latinoamérica. En Bolivia, Brasil y Nicaragua, los ingresos per cápita promedio del quintil más rico (20 por ciento de los hogares) estuvieron más de 30 veces por encima de los del quintil más pobre. En los demás países el promedio también fue alto, alrededor de 23 veces más elevado. La razón del ingreso promedio del decil más rico al ingreso promedio de los cuatros deciles más pobres también subraya el grado de concentración. La razón más elevada se registró en Brasil, donde el ingreso promedio del decil más adinerado fue 32 mayor que los ingresos combinados de los cuatro últimos deciles. La diferencia promedio regional fue 19,3, lo cual es extremadamente alto comparado con las razones registradas en Uruguay (8,8) y Costa Rica (12,6), que son los países con la menor desigualdad en los ingresos en toda la región.¹²

La participación de los ingresos recibidos por el 40 por ciento más pobre de los hogares varió en la región a lo largo de la década. La cifra bajó en 5 países, subió en 8 y se mantuvo constante en Nicaragua. Los descensos más agudos se registraron en Ecuador y Venezuela, países que experimentaron crisis graves, y también en Costa Rica, El Salvador y México. Donde hubo mejoras, éstas fueron relativamente menores, y apenas en un caso (Colombia de 1994 a 1997, pero con un ligero deterioro de 1997 a 1999) se superaron los dos puntos porcentuales. Las mejoras ascendieron a más de un punto porcentual en otros tres países (Honduras, Guatemala y Uruguay) y estuvieron en alrededor del 0,5 por ciento en Argentina, Brasil, Chile y Panamá.

Otro indicador de la concentración del ingreso es el porcentaje de ingresos per cápita que estuvo por debajo del promedio global. Entre el 67 y el 77 por ciento de la población latinoamericana percibe menos que el ingreso per cápita promedio. En la mayoría de los

¹¹ Sin embargo, es preciso indicar que tal vez los datos para Honduras correspondientes a los años noventa no sean completamente comparables, debido a los cambios en la metodología de medición del ingreso que se introdujeron con la encuesta domiciliaria de 1994. Es posible que tales cambio —que tuvieron que ver con la amplitud de la definición de «ingreso» que se usó en el estudio— hayan influido en los datos sobre distribución de ingreso de los hogares en 1990, en comparación con los mismos datos para años subsiguientes, y, por consiguiente, pueden haber influido también en el análisis de la tendencia a lo largo de la década.

¹² Aun cuando no se dispone de cifras comparables con las que se tienen para el resto de la región, probablemente Cuba ha mantenido una distribución del ingreso menos regresiva que la de los demás países, a pesar del deterioro económico experimentado por ese país durante los años noventa.

países la proporción fue menor que al principio de los años ochenta, y actualmente alrededor del 75 por ciento de los hogares tiene un ingreso por debajo del promedio. Por consiguiente, una porción mucho mayor del acrecentado PIB per cápita fue a parar al 25 por ciento superior de los hogares. Uruguay y Costa Rica tienen las proporciones más bajas de personas que reciben menos que el ingreso per cápita promedio, mientras que Brasil y Guatemala tienen las más altas.

En síntesis, aun cuando muchos países lograron un pequeño crecimiento e incrementaron substancialmente su gasto social durante los noventa, Latinoamérica como un todo no consiguió mejorar en forma apreciable la distribución del ingreso primario. Aunque el crecimiento económico hizo posible reducir la pobreza absoluta, el producto acrecentado no alteró la forma en que se distribuyen los beneficios del crecimiento. Tampoco se observan señales de que esta situación vaya a cambiar en forma significativa en el corto o mediano plazo.¹³ De los diecisiete países analizados, sólo Uruguay y Honduras terminaron la década con una disminución de la desigualdad. Aun en países que alcanzaron tasas de crecimiento altas y sostenidas, tales como Chile, la distribución del ingreso no cambió y las disparidades persisten. Aunque el gasto social es presuntamente progresivo, por sí solo resulta insuficiente para compensar las desigualdades económicas existentes.

Resultados sectoriales

Si bien es cierto que el análisis anterior de los resultados sociales generales ofrece un marco útil para evaluar los cambios en la equidad, es necesario complementar ese análisis examinando más en detalle algunas áreas que tienen mayor influencia en la equidad. El gasto social incrementado y el progreso en ciertos indicadores no aseguran por sí mismos una mejora en ese aspecto. Las tendencias actuales en áreas estratégicas de política social—tales como educación, salud, vivienda y protección social—también deben ser consideradas a este respecto.

a. Educación

Como se mencionó anteriormente, la región aumentó su gasto público en educación. Las políticas en esta área han tomado en consideración recomendaciones internacionales tales como la referida a la importancia de la educación de la mujer. Igualmente se ha dado mucho énfasis a la necesidad de universalizar la educación. Los gobiernos han hecho enormes inversiones para tratar de garantizar la educación primaria universal y ampliar en forma significativa la matrícula en secundaria y preescolar. Hoy en día, en muchos países la tasa bruta de inscripción en educación primaria es del 100 por ciento, mientras las tasas

¹³ Para detalles sobre factores estructurales subyacentes en la distribución del ingreso, véase Cepal, 1998.

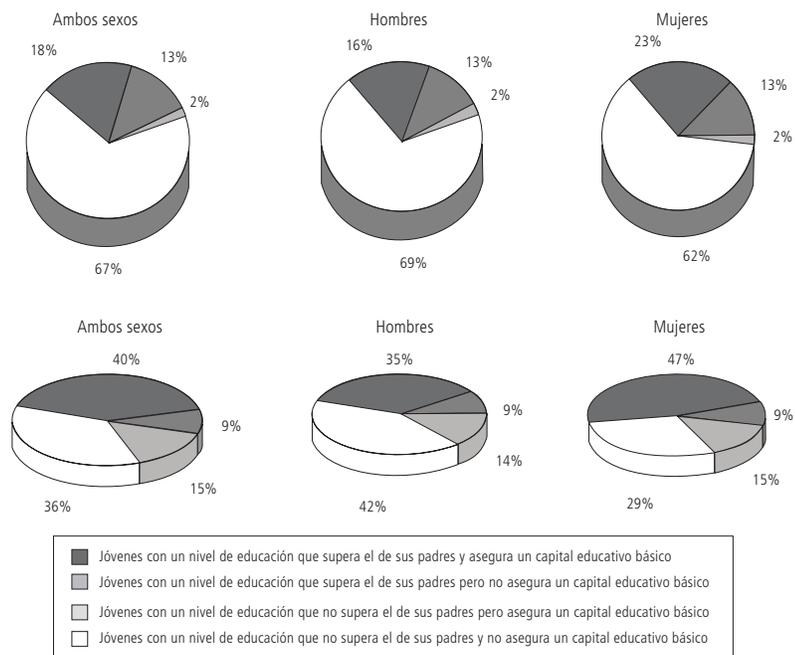
de inscripción en educación secundaria y terciaria también han aumentado, si bien el progreso sigue siendo desigual entre los países. A pesar de esos esfuerzos, sólo alrededor de la mitad de los que inician la primaria llegan a terminarla.

Aunque la región se anotó progresos significativos en el área educativa durante los años noventa, los análisis nacionales e internacionales sugieren que todavía se puede mejorar considerablemente la calidad, factor que también resulta importante para la equidad. Un análisis a fondo muestra la magnitud de otros problemas relacionados en la región, tales como el nivel educativo extremadamente bajo de la mayoría de los padres, la necesidad de trabajar que tienen los niños de las familias más pobres, y el acceso limitado a servicios educativos en las áreas rurales pobres. La escasa educación formal que reciben los niños de los hogares pobres por lo general resulta insuficiente para que puedan romper el círculo de la pobreza.

Gráfico 3

Latinoamérica: logro educativo de los jóvenes en edades de 20 a 24 años en comparación con sus padres, 2000

(porcentajes)



Fuente: Cepal, con base en tabulaciones de datos especiales de encuestas de hogares realizadas en los países respectivos.

La distribución del logro educativo sigue siendo extremadamente irregular, pues las desigualdades persisten y se reproducen principalmente a través de oportunidades de educación y niveles desiguales. Los estudios de la Cepal muestran que a pesar de los esfuerzos realizados para extender la cobertura de la educación formal, el estatus socioeconómico y los orígenes familiares continúan determinando las oportunidades de educación así como la movilidad social y económica. En un alto grado, las oportunidades —y, en consecuencia, el acceso a empleos más estables y mejor pagados— son heredadas, reproduciendo así las desigualdades socioeconómicas. Alrededor del 75 por ciento de los jóvenes de las áreas urbanas proviene de hogares donde los padres tienen menos de diez años de educación escolar; en promedio, más del 45 por ciento de esos jóvenes no alcanza el umbral educativo que se requiere para lograr una subsistencia decente, el cual, aunque varía de un país a otro, está actualmente en los doce años de escolaridad (v. gráfico 3). En las áreas rurales las oportunidades para los jóvenes son aun más limitadas: alrededor del 80 por ciento no llega al nivel umbral, aun bajando ese nivel.¹⁴

La transmisión intergeneracional es todavía más evidente si se toma en cuenta la baja proporción de jóvenes que exceden en forma significativa el nivel de educación escolar de sus padres, a pesar de la notable extensión de la cobertura educativa ocurrida entre las dos generaciones:¹⁵ el promedio de años de escolaridad de los jóvenes ha aumentado de 7,1 a 10,4 años en las áreas urbanas y de 3,0 a 6,8 en las rurales. Pese a que durante los quince años previos se amplió considerablemente la cobertura educativa, los jóvenes de los estratos sociales más bajos han tenido pocas oportunidades de alcanzar un grado de educación que les permita tener un nivel de sustento mínimo. Actualmente, apenas un poco más del 30 por ciento de los jóvenes cuyos padres finalizaron la primaria lograron terminar la educación secundaria. En contraste, el 75 por ciento de aquellos cuyos padres completaron al menos diez años de escolaridad, finalizaron su educación secundaria.

La relación entre el acceso a la educación y los orígenes sociales sugiere que las oportunidades actuales de los jóvenes fueron preconfiguradas en gran parte por las desigualdades en las generaciones previas. Esto implica una estructura social rígida con poca movilidad social real, que limita las oportunidades de mejorar la distribución del ingreso a mediano plazo, pues la cantidad de años de escolaridad y la calidad de la educación son los principales medios para obtener un empleo bien pagado. Para la mayoría de los jóvenes de la región, el nivel educativo y la movilidad ascendente siguen dependiendo de la educación que tengan sus padres y de los recursos familiares.

¹⁴ Para las áreas rurales, el umbral para los niños es de 9 años de escolaridad, mientras que para sus padres se consideró que menos de 6 años resulta inadecuado.

¹⁵ Aunque existen otros factores importantes tales como demografía familiar, propiedad y empleo, para la mayoría de la gente la educación es el principal factor que determina las oportunidades de bienestar para el futuro.

Desafortunadamente, la desigualdad en las oportunidades de educación se manifiestan ya en el nivel de la escuela primaria. Pero las diferencias en años de escolaridad no son la única desigualdad en el logro educativo. La calidad de la educación que reciben los jóvenes también varía dependiendo de sus orígenes sociales. Los niveles de aprendizaje difieren notablemente entre los que asisten a escuelas públicas y los que van a escuelas privadas. Francisco Delich (2002) señala que el estudiante promedio en las escuelas públicas apenas aprende el 50 por ciento del programa de estudios oficial, mientras que los graduados de escuelas privadas aprendieron casi el 100 por ciento en promedio. Las pruebas de lectura y escritura muestran que 2 de cada 5 estudiantes del cuarto y quinto grado, típicamente de familias de bajo nivel socioeconómico, no entienden lo que leen. Por lo general, aquellos que finalizaron más años de estudio recibieron una educación de mayor calidad.

Muchos gobiernos de la región han ejecutado reformas educativas centradas en los programas de estudio, cambios institucionales y asignación de recursos financieros. Tales reformas pueden reducir las disparidades entre los establecimientos públicos y privados en materia de resultados estudiantiles y logros educativos, disminuyendo así las desigualdades en ese campo entre los diferentes estratos socioeconómicos. Por otra parte, una proporción substancial de las desigualdades educativas que se transmiten de una generación a otra se relaciona con la cantidad de años de escolaridad alcanzados, independientemente de la calidad de la educación recibida. Los intentos de mejorar la educación pueden tener escasos efectos si no se acompañan con políticas que extiendan el periodo que los jóvenes pasan en el sistema escolar, pues la proporción de los que no permanece en el sistema durante los doce años completos es alta.

Para velar porque los jóvenes estudiantes de las familias pobres permanezcan en la escuela, algunos países han establecido programas que motivan a las familias a garantizar que sus hijos asistan a las escuelas. El programa brasileño Bolsa Escola y el mexicano Progresía (ahora denominado «Oportunidades») son buenos ejemplos. El Bolsa Escola otorga un bono monetario a familias de bajos ingresos con niños entre 6 y 15 años de edad que asisten a la escuela. El sistema mexicano es más amplio, pues realiza transferencias a familias rurales pobres para niños en edades entre el tercer año de primaria y el tercero de secundaria y las transferencias aumentan con el número de años. Para recibir dinero para nutrición y material educativo, las familias deben inscribir en la escuela a los menores de 18 años, garantizar que asistan con regularidad, inscribirse y usar con regularidad el correspondiente servicio de salud local, asistir a charlas periódicas sobre educación y salud, y usar la asistencia monetaria para la alimentación de los hijos. Empleados gubernamentales especialmente entrenados supervisan el cumplimiento de esas condiciones. Desde 2002,

el programa extendió la cobertura de los beneficios a los niveles secundario y universitario y a las áreas pobres urbanas.

Los ingresos reales asociados con los años de escolaridad son menores ahora que en los años ochenta. De hecho, el aumento en el promedio de años de estudio durante los años ochenta y noventa no significó por sí mismo un incremento en el ingreso per cápita. La mayoría de los jóvenes que han terminado entre 9 y 11 años de educación siguen teniendo acceso solamente a ocupaciones que proporcionan un bienestar insuficiente. Esto sugiere una devaluación de la educación como garantía de una vida mejor a medida que aumenta la cobertura de la educación secundaria. La significativa concentración de individuos con trece o más años de educación en ocupaciones que proporcionan un bienestar adecuado subraya la importancia de ese umbral educativo. Claramente, es importante orientar las reformas educativas al mejoramiento de la equidad educativa para los niños y adolescentes de los estratos sociales de menores ingresos. Sin embargo, las reformas del sistema educativo no beneficiarán a aquellos que ya tienen 20 años de edad o más, quienes responderán por más de dos tercios de la fuerza laboral en la región en las dos próximas décadas.

b. Salud y vivienda

Durante los años noventa los gobiernos incrementaron también su gasto en salud, tal como lo hizo el sector privado, y el financiamiento para la actividad de organizaciones no gubernamentales. El gasto acrecentado en salud pública todavía no es suficiente para que el sector público pueda responder a las crecientes demandas de servicios de salud. Al igual que en el caso de la educación, se ha logrado un cierto avance, aunque esos indicadores no reflejan el progreso desigual entre grupos sociales. La tasa de mortalidad infantil cayó de 42 a 32 por mil nacidos vivos, mientras la expectativa de vida subió de 67 a 70 años, y los servicios sanitarios han mejorado.

Los pobres de Latinoamérica tienen los ingresos más bajos al igual que las peores oportunidades de educación, salud e ingreso, y esto implica una reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Los pobres son especialmente susceptibles a los problemas sanitarios debido a los bajos ingresos, una sanidad precaria y baja calidad de las condiciones habitacionales y laborales. El acceso limitado a los servicios de salud pública exacerba sus problemas de salud.

Durante los años noventa los gobiernos hicieron esfuerzos para mejorar los servicios públicos. En la mayoría de los países mejoró en forma significativa el acceso a electricidad, agua y servicios sanitarios. Aunque las cifras varían según los criterios utilizados, el acceso a agua potable aumentó del 79 al 85 por ciento, mientras el acceso a servicios sanitarios

subió del 74 al 82 por ciento. En la mayoría de esos casos, la ampliación de la cobertura benefició a los hogares pobres y, por consiguiente, contribuyó a la equidad.

La mala calidad de las viviendas y el hacinamiento habitacional son asuntos más difíciles de enfrentar. Las vecindades pobres crean condiciones para la reproducción intergeneracional de la pobreza debido a la falta de escuelas y de servicios de salud. Además, la discriminación social hace que para los que buscan trabajo sea más difícil encontrar buenos puestos mientras viven en ese tipo de vecindades.

La urbanización anárquica en muchas ciudades latinoamericanas ha creado problemas graves y dejó a muchas vecindades sin infraestructura básica. Mientras tanto, los aumentos en los precios de la tierra han obligado a los pobres a mudarse más lejos de los centros de las ciudades. En los años ochenta y noventa, continuó el desplazamiento de pobreza rural a pobreza urbana, mientras aumentaba el número de pobres y se deterioraba su calidad de vida, con problemas como mayor inseguridad, delincuencia, tráfico de drogas y hacinamiento. El costo de enfrentar esos problemas ha sido alto, socavando el compromiso con la reducción de la pobreza.

c. Mayor protección social y reducción del riesgo

La crisis de la deuda en la década de los ochenta, una mayor vulnerabilidad macroeconómica en los noventa, así como las políticas de ajuste y las reformas han incrementado la vulnerabilidad de los pobres, muchas veces aumentando las tasas de deserción escolar y los problemas de nutrición y salud. Cuando surgen situaciones críticas, puede buscarse la protección social mediante políticas de asistencia pública a los individuos, los hogares y las comunidades, para asegurar el acceso a los servicios sociales básicos.

Para los que no son pobres, los seguros son un instrumento clásico contra riesgos. La solidaridad social puede serlo para las familias y comunidades. Sin embargo, para los pobres las posibilidades de tal solidaridad muchas veces son limitadas. Aunque el sector público apoyó a los pobres con empleos de emergencia, subsidios monetarios, ayuda escolar, ayuda alimentaria, así como centros de puericultura y servicios de salud, esos instrumentos tradicionales fueron insuficientes para enfrentar las crisis latinoamericanas de los ochenta y noventa.

Los gobiernos han introducido programas nuevos para reforzar los instrumentos mencionados. El seguro de desocupación funciona en pocos países y ofrece beneficios muy limitados. En la actualidad, las propuestas para mejorar este tipo de seguro incluyen la necesidad de ahorros de los empleados, beneficios en casos de reducciones de personal, y libre acceso a ciertos servicios sociales para los desocupados. Otras alternativas, tales como crédito para los desempleados y fondos financiados tanto por el empleador como por el empleado, son más fáciles de financiar.

Las cifras muestran que 217 millones de personas no estaban amparadas por la seguridad social en 1999. La naturaleza del mercado laboral y los efectos del desempleo debido a las crisis son muy diferentes entre los países. Por consiguiente, las políticas posibles para la protección social varían entre ellos de forma significativa. Recientemente se ha otorgado mayor atención a proveer acceso a servicios de salud y cubrir las contribuciones de la seguridad social para los pobres. Otras políticas incluyen entrenamiento y reentrenamiento para los que han perdido sus empleos.

Los fondos especiales para aliviar la pobreza, introducidos por primera vez como una reacción a los efectos de las políticas de ajuste a finales de los ochenta, fueron reintroducidos en los noventa; se distinguen de otros instrumentos porque se centran en las familias en situaciones extremas y por su relativa autonomía. Tales fondos funcionan a través de proyectos y requieren que los beneficiarios cooperen, contribuyendo con trabajo o con sus tierras como insumos. Los principales retos fueron identificar a los que viven en pobreza extrema, contratar consultores para examinar y supervisar proyectos, y establecer vínculos burocráticos con diferentes organizaciones públicas y no públicas. Muchos de esos fondos se han vuelto permanentes.

El papel de los fondos mencionados se relaciona con situaciones particulares que requieren una intervención rápida y nuevos mecanismos institucionales que son más flexibles y eficientes. Se ha vuelto claro que los mecanismos de protección social deben complementar los efectos positivos de las políticas sociales y económicas antes que buscar resolver los complejos problemas de la equidad por sí mismos. El financiamiento de la protección social no debe basarse en la reducción de otro gasto social, que es, en esencia, de naturaleza anticíclica.

El debate público sobre la equidad

La región experimentó una transformación política importante durante los años ochenta y noventa. Durante los sesenta, setenta y ochenta, muchos países latinoamericanos tuvieron gobiernos autoritarios. Los noventa fueron una década sin precedentes en la cual casi todos los países tuvieron regímenes democráticos. La equidad es un componente básico de la democracia, y el avance en la participación política y ciudadana constituye un aspecto importante de la equidad. El informe de 2004 del PNUD sobre la democracia en Latinoamérica en los últimos veinte años señala la fuerza relativa de la democracia en la región.

El funcionamiento de la democracia ha cambiado en forma significativa desde las primeras tres décadas de la posguerra, con modificaciones en el poder relativo de los actores económicos y sociales. La transformación económica ha disminuido el poder de los sindicatos y de los partidos políticos asociados a ellos, debilitó la fuerza de trabajo con una

reducción en el sector público, y reforzó el poder de las grandes empresas en el proceso. Ha habido una pérdida significativa de autonomía gubernamental, y como se mencionó anteriormente, la libertad de implementar la política social y económica ha sido limitada por condicionalidades explícitas o implícitas impuestas por los acreedores tales como las instituciones financieras internacionales, otros actores económicos foráneos así como gobiernos extranjeros, o por compromisos gubernamentales presuntamente voluntarios.

El control de las comunicaciones se ha vuelto más importante para la consolidación del poder, apreciándose el papel de la tecnología moderna y una mayor injerencia de poderosos intereses económicos, como lo dejan en evidencia los altos costos de las campañas políticas y el *lobbying*. Los medios de comunicación también han ayudado a establecer nuevos patrones de consumo que favorecen el control del mercado por parte de las empresas transnacionales.

El debate público sobre la equidad se ha desarrollado en este contexto de concentración del poder. En el pasado en muchos países los partidos políticos acostumbraban diseñar programas que proponían grandes cambios sociales. En los últimos años, los medios de comunicación transnacionales han promovido valores liberales, asociados con el individualismo en lugar de los intereses colectivos. Los sondeos de opinión pública se han vuelto cada vez más importantes para medir y configurar la opinión pública, y los gobiernos están crecientemente interesados en presentarse como receptivos a la población, en lugar de debatir programas sociales, económicos y políticos alternativos con otros partidos políticos. Existe una necesidad de fomentar una participación más activa de los ciudadanos en los asuntos públicos (Cepal, 2000a). Hasta hace poco dominaba la confianza en que el crecimiento económico y el gasto público solucionarían los problemas de pobreza y equidad, pero hoy en día se han generalizado las dudas al respecto.

Los neoliberales han utilizado algunos resultados provechosos de la transformación económica y las políticas sociales recientes como prueba de sus beneficios para la mayoría de la población, especialmente para los pobres. Los censos de población y vivienda de 2000 han demostrado que la estructura del consumo cambió considerablemente, sobre todo en términos del acceso a bienes duraderos, mientras el gasto público en infraestructura ha aumentado en forma significativa el acceso al agua potable, sanidad y electricidad. En estos asuntos se ha logrado progreso a pesar de las variaciones en el ingreso per cápita y el crecimiento de los países.

Por otro lado, los críticos citan la deficiente calidad de la educación, la salud, la infraestructura y la seguridad, así como el aumento del narcotráfico y la delincuencia, en las vecindades pobres. Otros problemas incluyen mayor desempleo, salarios bajos y la vulnerabilidad de las empresas pequeñas. La devaluación de la educación como garantía de ingreso y seguridad también ha creado descontento entre los jóvenes y sus familias. El

estancamiento del ingreso per cápita durante el periodo 1999-2003 ha dado nuevas fuerzas a los críticos del sistema. En este contexto, el principio de la equidad ha adquirido impulso político.

En el campo de las encuestas que recogen opiniones en temas asociados con valores, actores y equidad, el Latinobarómetro es una encuesta anual que se realiza en diecisiete países latinoamericanos. Los sondeos de 2002 y 2003 examinaron opiniones relacionadas con valores y con el funcionamiento de las instituciones.¹⁶ Aunque las preferencias favorecieron a la democracia ante que a los regímenes autoritarios (7 a 2), sólo el 32 por ciento en 2002, y el 29 por ciento en 2003, manifestaron estar satisfechos con su funcionamiento. Con escasas excepciones la confianza en los gobiernos estuvo por debajo del 50 por ciento, mientras que la confianza en las legislaturas y partidos políticos fue aún más débil. En cuanto a los roles del Estado y el mercado, la mitad (25 por ciento) creía que el desarrollo era más importante que la democracia; el 66 por ciento creía que la economía de mercado era una mejor opción que la intervención del Estado, mientras sólo el 24 por ciento en 2002, y el 16 por ciento en 2003, manifestaron satisfacción con su funcionamiento. En 2003 sólo el 22 por ciento creía que la privatización había sido buena para el país, en contraste con un 46 por ciento en 1998 y un 28 por ciento en 2002. En este último año, el 70 por ciento pensaba que el Estado debía estar a cargo de proveer los servicios de electricidad, agua, salud y otros servicios sociales, mientras que el 21 por ciento preferiría que estuvieran en manos del sector privado; el 53 por ciento creía que alcanzaría el nivel de bienestar que merecía en menos de 10 años, mientras el 67 por ciento pensaba que sus países necesitarían más de 10 años o que nunca se desarrollarían; el 56 por ciento juzgaba como mala o muy mala la situación económica del país, y el 48 por ciento consideraba que estaba peor o mucho peor que el año anterior; el 57 por ciento pensaba que sus padres vivieron en mejores condiciones que ellos. El desempleo, los salarios bajos y la pobreza respondieron por más del 50 por ciento de los peores problemas, mientras el 80 por ciento juzgaba que la distribución del ingreso era injusta o muy injusta.

Tales opiniones se han reflejado en los resultados electorales desde 2000. Aunque se desea la democracia y una economía de mercado mixta como instituciones, existe descontento en cuanto a sus funcionamientos. El estancamiento económico durante los cinco años del periodo 1999-2003 se ha reflejado también en opiniones cada vez más duras sobre el sistema. El malestar social ha aumentado y fueron electos muchos candidatos que critican fuertemente diversas políticas económicas y sociales. Sin embargo, muchos de los funcionarios electos no han logrado introducir cambios, debido a la estructura de poder.

¹⁶ Véase boletines de prensa, Latinobarómetro 2002 y 2003, disponible en <www.latinobarometro.org>.

La mayoría de las fuerzas sociales y políticas defienden vigorosamente la democracia; la diferencia más importante, en comparación con la situación anterior, reside en que se desean políticas públicas más fuertes para el alivio de la pobreza y la equidad, al menos en términos de oportunidades. Sucesos recientes en Argentina y Venezuela constituyen los primeros casos (en muchos años) de desafíos públicos a las políticas, en los que se introdujo el principio de una nueva distribución de los costos de la crisis.

Por último, vale señalar que la necesidad de una transformación y un crecimiento económicos que conduzcan al desarrollo fue claramente establecida durante la Cumbre de Copenhague:

Para crear un ambiente económico favorable que ayude a originar un acceso más equitativo a todos los niveles de ingreso, recursos y servicios sociales, [y promover] mercados dinámicos, abiertos y libres, reconociendo a la vez la necesidad de intervenir en el mercado, como y cuando sea necesario, para prevenir o impedir que los mercados caigan, para promover la estabilidad y las inversiones de largo plazo, para garantizar la competencia leal y la conducta ética, y para armonizar el desarrollo económico y social.

El 28 de junio de 2000, en un discurso pronunciado en ocasión de la Conferencia Copenhague Plus 5, en Ginebra, el ex presidente chileno Patricio Aylwin declaró que: «Además, en la mayoría de los países en desarrollo la sociedad civil carece de la organización y el poder necesarios para tener una influencia eficaz en tales asuntos, mientras los recursos urgentemente necesarios y por tanto tiempo esperados de las naciones ricas, para ser dados como ayuda para los países pobres, están muy lejos de alcanzar los niveles necesarios».

Referencias bibliográficas

- Barros de Castro, Antonio** (2003). «Brazil's Second Catch-up: Characteristics and Constraints», *Cepal Review* 80, pp. 71-80.
- Cepal** (1984). *The Latin American Crisis: Its Evaluation and Perspectives*, Lima, E/Cepal/SES.20/G.25, 08/02/1984.
- Cepal** (1997). *The Equity Gap*, LC/G.1954.
- Cepal** (1998). *Social Panorama 1997*, capítulo 2, LC/G.1982-P, febrero.
- Cepal** (2000a). *Equity, Development and Citizenship*, LC/G.2071, marzo.
- Cepal** (2000b). *The Equity Gap: A Second Appraisal*, LC/G.2096, mayo.
- Cepal** (2002). *Social Panorama of Latin America, 2001-2002*, LC/G.2183-P/1, octubre.
- Cepal** (2004a). *A Decade of Social Development in Latin America, 1990-1999*, LC/G.2212-P, abril.
- Cepal** (2004b). *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: 2003 Report*, LC/G.2226-PII, mayo.
- Delich, Francisco** (2002). «La declinación argentina», *Archivos del Presente* 7 (27), Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, pp. 30, 33.

Franco, Rolando (2002). «Políticas sociales y equidad», ponencia elaborada para la Luiz Eduardo Magalhaes Foundation, Bahía.

Godoy Catalán, Lorena (2002). *Present Trends in Policies for Poverty Alleviation*, Cepal.

Ocampo, José Antonio (2001). «La globalización y la Agenda del Desarrollo», ponencia presentada en el III Encuentro Internacional de Economistas «Globalización y Problemas del Desarrollo», La Habana, 29 de enero al 2 de febrero.

PNUD (2004). *Democracy in Latin America*, Nueva York, PNUD.

Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1992). «In Search of Another Form of Development», *Cepal Review* 48, pp. 7-38.