

# Superar la pobreza mediante la inclusión social



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# Superar la pobreza mediante la inclusión social



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento ha sido preparado a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, a modo de aporte a la quinta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, que se llevará a cabo en Lima el 16 de mayo de 2008. El propósito de este texto es sentar las bases conceptuales de la "Agenda de Lima contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión en América Latina y el Caribe".

El documento fue coordinado por la División de Desarrollo Social bajo la dirección de Andras Uthoff, en colaboración con la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), encabezada por Ernesto Ottone.

La redacción de los capítulos estuvo a cargo de Martin Hopenhayn, Rodrigo Martínez, Andras Uthoff y Carlos Vergara; quienes contaron con el apoyo de Simone Cecchini, Ernesto Espíndola y Nora Ruedi para la elaboración del material de apoyo.

La producción del documento se ha enmarcado en el proyecto "Cooperación interregional para el fortalecimiento de la inclusión social, la equidad de género y la promoción de la salud en los objetivos de desarrollo del Milenio", financiado por la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.174

Copyright © Naciones Unidas, Febrero de 2008. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Presentación .....	5
Pobreza, desigualdad y exclusión: aspectos básicos del programa .....	5
1. El desafío: políticas públicas y solidaridad .....	5
2. Los ejes fundamentales: política social, crecimiento de buena calidad y voluntad política .....	6
Introducción .....	9
Primera parte	
Importancia del crecimiento de buena calidad .....	13
1. Un crecimiento inestable e insuficiente .....	13
2. Desigualdad y pobreza .....	14
3. El desarrollo productivo .....	17
4. Las finanzas públicas: mayor disponibilidad de recursos para las políticas sociales .....	18
Segunda parte	
Aspectos principales de la pobreza y la exclusión social .....	23
1. Una tasa reducida de actividad, baja productividad, alta desocupación y dependencia elevada .....	24
2. Falta de escolaridad y reproducción intergeneracional de la pobreza .....	26
3. La maternidad adolescente: síndrome de reproducción de la pobreza .....	29
4. Riesgos habitacionales que afectan la salud y la socialización .....	30
5. Desnutrición infantil y ciclo de vida: otro círculo vicioso .....	31
Tercera parte	
Áreas estratégicas de intervención .....	33
1. Crecimiento de calidad .....	34
2. Una política social eficaz .....	39
3. El sentido de pertenencia .....	43
Bibliografía .....	47



# Presentación

## Pobreza, desigualdad y exclusión: aspectos básicos del programa

En este documento se presentan las bases de discusión para elaborar un programa conjunto de América Latina y el Caribe y la Unión Europea de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

El estudio examina la evolución del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe y en sus principales propuestas recoge los trabajos más recientes y significativos sobre el tema, de acuerdo con los lineamientos sobre cohesión y protección social formulados por la CEPAL en los últimos cuatro años.

Se postula que un programa de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social debe estructurarse sobre la base de tres pilares fundamentales: i) un crecimiento económico alto, sostenido y de buena calidad; ii) políticas sociales que incluyan una fuerte inversión en capital humano y la distribución equitativa de los beneficios de ese crecimiento y iii) voluntad política, fortalecimiento de las instituciones democráticas y construcción de grandes acuerdos para avanzar en el camino del desarrollo.

### 1. El desafío: políticas públicas y solidaridad

El programa debe reconocer que en América Latina no hubo, ni hay, un Estado de bienestar. El aparato productivo de la región es heterogéneo y se caracteriza por la importancia significativa de un sector informal de bajo nivel de productividad, cuyos trabajadores no tienen acceso a la seguridad social. En una sociedad de esta naturaleza, en que un elevado número de trabajadores está desprotegido, se impide que muchos de los ciudadanos puedan contribuir al sistema de protección social y, que aportan a la base tributaria de tal modo que sea posible financiar los esquemas no contributivos. Romper con esta situación implica crear nuevos mecanismos de financiamiento de la política social, puesto que en la actualidad estos obedecen generalmente a las necesidades y riesgos de los sectores ya favorecidos, dejando sin protección a los más pobres y vulnerables.

En este contexto, el gran desafío que debieran abordar América Latina y el Caribe y la Unión Europea es colaborar en la conformación de lo que la CEPAL ha llamado marco de solidaridad integral (CEPAL, 2006b). Este consiste en crear las condiciones necesarias para

establecer instituciones en que se combinen en forma apropiada los diferentes mecanismos de financiamiento a fin de aplicar políticas que contribuyan realmente a disminuir la pobreza y la exclusión social. Las reformas de esta naturaleza deben procurar que la ciudadanía se sienta partícipe y beneficiaria de los frutos del crecimiento económico y satisfacer las necesidades de aquellos que no logran integrarse totalmente a este proceso. Es preciso que las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea permitan la concertación de un nuevo pacto social para combatir la pobreza y alcanzar la cohesión social, cuyo sustento normativo sean los derechos económicos, sociales y culturales y en que se reconozcan las limitaciones que imponen las restricciones presupuestarias.

## **2. Los ejes fundamentales: política social, crecimiento de buena calidad y voluntad política**

Para superar ese desafío, el programa debe basarse en el consenso de que la región necesita actuar de manera integral en torno a tres áreas fundamentales. No es posible resolver los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión solamente a partir de las políticas sociales, puesto que se trata de problemas muy serios y amplios cuya solución requiere algo más que políticas compensatorias. Por una parte, es preciso aplicar políticas sociales orientadas a mejorar el acceso a las prestaciones, garantizar la solidez de las instituciones y asegurar el grado de solidaridad que estas demandan. Por la otra, hay que abordar las causas de la inestabilidad del crecimiento y de la heterogeneidad estructural e impulsar un desarrollo productivo que se materialice en un crecimiento de buena calidad, que permita perfeccionar la distribución primaria del ingreso mediante mejores empleos, más capacitación y mejores condiciones para que los miembros de los hogares más vulnerables puedan encontrar trabajo.

Es de fundamental importancia propiciar un nivel de desarrollo social digno, equitativo e inclusivo mediante la creación y aplicación de políticas sociales más eficaces. Para esos efectos, es preciso revisar los mecanismos de protección social en cada uno de los países a fin de potenciar, por una parte, la calidad y el acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social, mediante esquemas de financiamiento novedosos que abarquen los matices de solidaridad necesarios y, por la otra, los efectos y la eficacia de las políticas sociales orientadas a los sectores más vulnerables de la población. Las reformas deben combinar financiamiento contributivo y no contributivo, público y privado, para hacerse cargo tanto del déficit histórico de cobertura como de la adaptación de las prestaciones a las variaciones en el perfil de empleo, de las familias y de los riesgos de los grupos cubiertos. Es necesario superar las metas propuestas en los objetivos del Milenio, en un marco de mayor equidad y cohesión social, reconociendo que la dignidad del empleo fue un tema olvidado en la Declaración del Milenio, pese a ser un factor de fundamental importancia para consolidar los avances.

El programa también debe reconocer que la mejor forma de alcanzar una mayor inclusión social es mediante una tasa alta y sostenida de crecimiento económico que permita generar empleo productivo y recaudar recursos fiscales. Por este motivo, es necesario consolidar la inserción de la región en la economía global mediante el desarrollo institucional y las reformas macro y microeconómicas, a fin de impulsar una tasa más elevada y estable de crecimiento económico de buena calidad, vinculada a la generación de empleos dignos y a una recaudación de recursos fiscales que no afecte las condiciones de competitividad.

Para validar el programa, se requerirá que los integrantes de la sociedad participen en los esfuerzos de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Deberá asegurarse un esquema que permita lograr un acuerdo estratégico entre los actores políticos y sociales, a fin de fortalecer la democracia al inculcarle un sentido de pertenencia a un proyecto común. Es preciso

crear una voluntad política en torno al derecho fundamental a tener una vida digna, promover mecanismos que faciliten el diálogo entre los actores sociales y políticos y traducir sus acuerdos en políticas e instrumentos normativos para orientar las acciones concretas en salud, seguridad social y fuentes de ingresos para satisfacer las necesidades básicas, estableciendo niveles mínimos aceptables y ritmos de progresión y ampliación. El programa debe aumentar la presencia y la participación ciudadana en las instituciones democráticas que impulsan el desarrollo socioeconómico.

Estas tres áreas se complementan, convirtiéndose en los pilares fundamentales para el éxito del programa. Las desigualdades pueden superarse si la generación de empleo y los sistemas de protección son eficaces, lo que a su vez requiere la sustentabilidad económica que permite el crecimiento y la legitimidad política que otorgan los pactos sociales.



## Introducción

América Latina es un continente de población mixta e ingresos medios, pero una alta proporción de ella vive en condiciones de pobreza y tiene la peor distribución primaria del ingreso de todo el mundo.

La historia del continente tiene un innegable referente europeo. Como lo señaló Simón Bolívar en el Congreso de Angostura, de 1819: “No somos europeos, no somos indios, sino una especie media entre los aborígenes y los españoles. Americanos por nacimiento y europeos por derechos, nos hallamos en el conflicto de disputar a los naturales los títulos de posesión y de mantenernos en el país que nos vio nacer contra la oposición de los invasores, así nuestro caso es el más extraordinario y complicado” (Castedo, 1999). O como bien lo ha expresado el gran escritor Carlos Fuentes, América Latina es lo mejor de Europa fuera de Europa (Fuentes, 2000).

Sin embargo, mientras que Europa ha logrado un alto nivel de desarrollo económico, la región de América Latina y el Caribe se ha mantenido con diversos grados y modalidades de atraso.

Tras el advenimiento de la globalización, el gran desafío europeo ha sido mantener al mismo tiempo una economía competitiva y un alto grado de justicia social, sin sacrificar lo que se había conquistado históricamente mediante el Estado de bienestar.

Mientras América Latina no tiene, ni ha tenido, un Estado de bienestar como el que se constituyó en Europa, la competitividad impone objetivos de largo plazo en materia de educación, innovación y ciencia y tecnología, a la vez que ofrece oportunidades y plantea desafíos a través de su efecto sobre los niveles de empleo y de salarios. En suma, las fuerzas espontáneas de la globalización constituyen el contexto en el cual se deben alterar las condiciones históricas de pobreza y desigualdad.

Nuestro desafío, entonces, es más complejo: ser capaces de competir en la economía globalizada y al mismo tiempo reducir los niveles de pobreza y desigualdad del ingreso, creando redes de protección social eficientes, eficaces y solidarias.

Producto de una trama compleja de oportunidades y amenazas, la globalización despierta incertidumbre entre latinoamericanos y caribeños. Esta incertidumbre se agudiza por la heterogeneidad estructural de la economía, la informalidad laboral, la inestabilidad del crecimiento, el bajo nivel de protección social y la fuerte inequidad social cuyas raíces se remontan muy atrás en nuestra historia.

La sensación de que el futuro es incierto, que la pobreza no cede, que las instituciones funcionan mal, que el individualismo es lo único que cuenta, que la democracia no satisface las necesidades, en fin, contribuye a corroer el sentido de lo colectivo, de pertenencia y, en suma, la cohesión social.

En la actual inflexión latinoamericana, la cohesión adquiere otros sentidos vinculados a las necesidades apremiantes propias de un desarrollo excluyente, como ser la gobernabilidad democrática ante la agudización de las brechas salariales y sociales, contar con instituciones creíbles y que gocen de la confianza ciudadana, crear redes de protección social que resguarden a las personas de los infortunios y de la inestabilidad del crecimiento económico, aplicar políticas públicas apropiadas para enfrentar las crisis laborales y contar con instituciones capaces de procesar positivamente las consecuencias de la mayor individuación cultural de la nueva fase de modernización.

En Europa, el Estado de bienestar aparece como un referente que los miembros de la sociedad valoran lo suficiente como para aceptar un pacto social y un pacto fiscal en virtud del cual se realizan transferencias significativas desde los miembros activos a los pasivos, desde los que tienen más a los que tienen menos, desde los adultos a los menores y a los ancianos.

Las sociedades que tienen una mayor cohesión social son capaces de construir mejores instituciones y de generar la confianza necesaria para aplicar reformas indispensables, ya que los ciudadanos están más dispuestos a aceptar pérdidas a corto plazo ante la convicción de que estas se compensarán con creces por los beneficios a largo plazo.

Ello requiere de un Estado fuerte, que no es necesariamente lo mismo que un Estado de gran tamaño, capaz de emprender políticas públicas eficaces en tres ámbitos clave.

En primer lugar, políticas orientadas a crear oportunidades de crecimiento económico y empleo. Sin un crecimiento sostenido de la economía, no se obtienen los recursos mínimos necesarios para el financiamiento responsable de las políticas sociales. Pero además de crecer, hay que saber cómo crecer, de tal manera que el dinamismo de la economía genere una oferta de empleos de buena calidad.

Segundo, políticas públicas orientadas a aumentar las capacidades de las personas, vale decir, a la educación y la capacitación laboral. Por cierto, el requisito mínimo es cumplir con las metas de desarrollo del Milenio. Pero no basta con cumplirlas en términos de cobertura, sino que es necesario ofrecer educación de buena calidad a toda la población, saber educar en el respeto a la diferencia y dar un salto cualitativo y cuantitativo en materia de inversión en innovación, ciencia y tecnología.

En tercer lugar, políticas públicas orientadas a la solidaridad, esto es, a la protección social basada en los derechos. Los sistemas que dependen solamente de los aportes contributivos tienen una cobertura cada vez menores y, además, reproducen las desigualdades provenientes de la mala distribución del ingreso. Es necesario transitar hacia mecanismos que no solo se financien mediante las contribuciones al sistema de seguridad social, sino que cuenten también con un pilar solidario.

Oportunidades, capacidades y solidaridad son los tres pilares en torno a los cuales debe construirse el futuro inmediato de nuestras sociedades.

Nos gustaría reducir la pobreza y la desigualdad, pero también deseáramos que los ciudadanos se sientan parte de un proyecto común en que todos son ganadores. Para romper la lógica del atraso, debemos construir nuestras propias ecuaciones de Estado, mercado y familia que garanticen un bienestar equitativo a toda la población.

La gran disyuntiva de los países de América Latina es si al construir redes más equitativas de protección social y de bienestar seguirán el camino trazado por sus pares europeos o la lógica de satisfacción de los intereses privados que se ha impuesto en otras latitudes.

## **América Latina tiene una oportunidad**

La democracia, pese a su fragilidad en varios de nuestros países, está plenamente consolidada en la región. Por otra parte, en 2007 se completó un cuarto año de crecimiento económico acelerado. Se trata del período de mayor expansión económica desde el auge de la posguerra que culminó con la crisis de la deuda. Fueron cuatro años de crecimiento luego de casi 25 años de un desarrollo débil e insatisfactorio, marcado por la así llamada “década perdida” de los años ochenta y por la “media década perdida” de 1998 a 2002.

La región se encuentra ante una coyuntura de crecimiento acelerado, caracterizada por el superávit en cuenta corriente y el mejoramiento significativo de los indicadores relativos al mercado de trabajo, la pobreza y la distribución del ingreso. Es preciso aprovechar esta oportunidad para dar un salto importante en materia de desarrollo, para lo cual es primordial contar con la cooperación de la Unión Europea.



## Primera parte

### Importancia del crecimiento de buena calidad

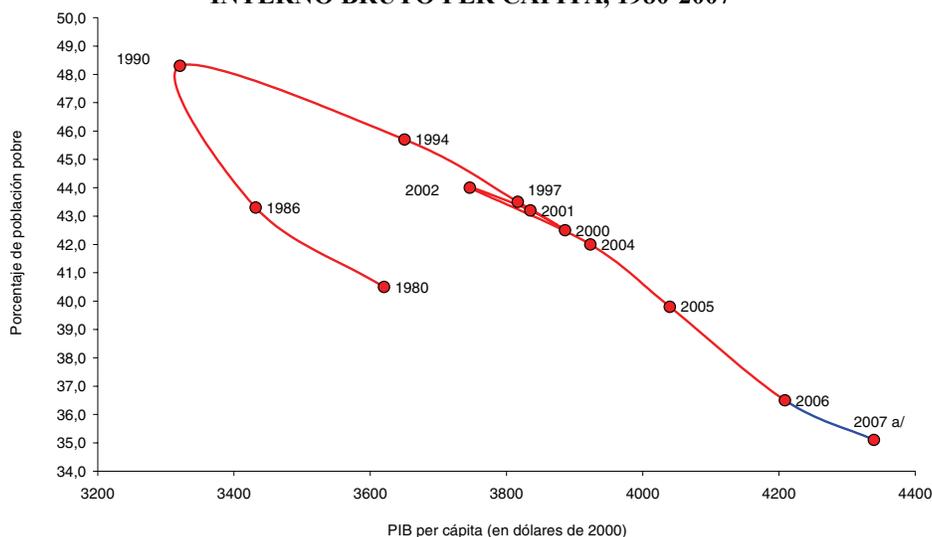
Para aumentar el empleo formal y superar la heterogeneidad productiva, es imprescindible crecer de manera sostenida y mediante un alto nivel de inversión. Ello debe complementarse con mecanismos distributivos que permitan traducir el crecimiento económico en mayor inclusión social. Al respecto, el papel y el alcance de las finanzas públicas son primordiales, ya que tanto los impuestos como el gasto social pueden influir enormemente en la equidad y la inclusión social.

#### 1. Un crecimiento inestable e insuficiente

En los 30 años transcurridos de 1975 a 2004, el nivel de desarrollo económico de América Latina y el Caribe no convergió hacia el de los países de Europa. El producto interno bruto (PIB) per cápita de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aumentó de 15.000 a 26.000 dólares aproximadamente —en paridad del poder adquisitivo (PPA) del año 2000—, mientras que el de la región lo hizo de 5.000 a poco más de 7.000 dólares. En este mismo período, el crecimiento de la región fue más inestable. La variación anual de este indicador en los países de la OCDE, en promedio, no superó el 1%, mientras que en América Latina hubo años en que ella se ubicó tanto hacia arriba como hacia abajo del 4%.

La combinación de inestabilidad económica y bajo crecimiento ha tenido efectos doblemente negativos: por una parte, un logro económico poco significativo a largo plazo y, por la otra, una relación deteriorada entre el PIB y la incidencia de la pobreza, también a largo plazo (véase el gráfico 1). Los ciclos cada vez más breves de expansión y contracción de la actividad económica y la inversión han contribuido a mermar los activos de los pobres, sobre todo el acceso al empleo y al financiamiento.

**GRÁFICO 1**  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL PRODUCTO**  
**INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 1980-2007**



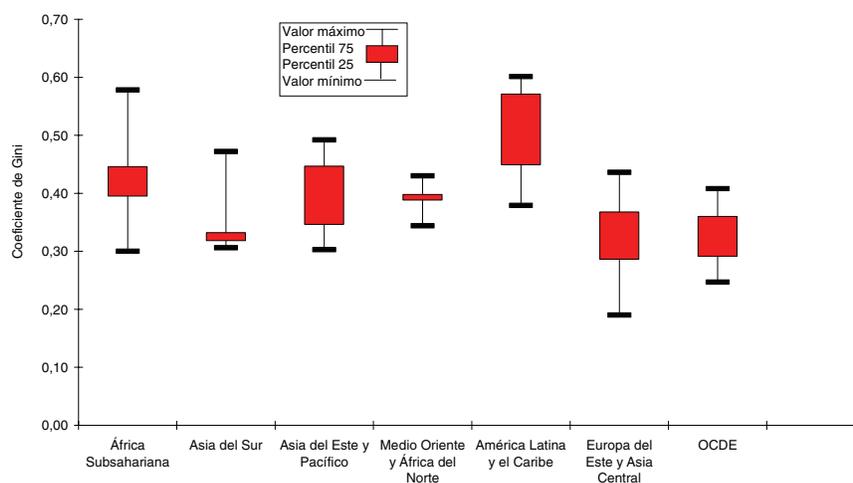
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones y proyecciones a partir de las encuestas de hogares y cifras oficiales de los países.

<sup>a</sup> Proyecciones.

## 2. Desigualdad y pobreza

La región de América Latina y el Caribe no solo muestra un nivel de pobreza muy superior al que correspondería de acuerdo con el grado de desarrollo, sino que además posee la distribución del ingreso más regresiva del mundo, siendo la única cuyo promedio supera claramente el 0,50 del índice de Gini (véase el gráfico 2). Por este motivo, existe una necesidad apremiante de enfrentar el carácter sistémico y endémico de esas desigualdades, en que las distintas brechas en materia de ingreso, productividad, empleo, capital social y cultural, educación, territorio, etnia y género se refuerzan entre sí.

**GRÁFICO 2**  
**COEFICIENTE DE GINI SEGÚN GRUPOS DE PAÍSES, 1997-2004**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/online/>.

La marcada desigualdad del ingreso acompaña desde hace mucho tiempo a nuestras sociedades y se explica por la segmentación de la estructura económica, social, de género y étnica. En efecto, “el examen del perfil de los hogares de los deciles superiores e inferiores de la pirámide de ingresos muestra que los factores educacionales, patrimoniales, ocupacionales y demográficos se refuerzan tanto para mantener a los hijos de los hogares de bajos ingresos en una situación desmedrada cuando llegan a la edad adulta, como para dar a los provenientes de hogares que tienen un ingreso superior una alta probabilidad de mantener su ubicación relativa de las personas en la distribución futura del ingreso” (CEPAL, 2000).

Recién en los últimos tres años de mayor crecimiento, la incidencia de la pobreza ha descendido del nivel en que se encontraba hace un cuarto de siglo. En efecto, en 2006 esta se situó, como promedio latinoamericano, en torno al 36,5% de la población, mientras que la indigencia alcanzó el 13,4%, cifras que en 1980 eran del 40,5% y el 18,6%, respectivamente. Sin embargo, debido al crecimiento demográfico en la actualidad América Latina tiene 194 millones de pobres y 71 millones de indigentes, en comparación con los 136 millones y los 62 millones que tenía en 1980.

**CUADRO 1**  
**AMERICA LATINA (18 PAISES): POBRES E INDIGENTES, 1989-1995 Y 2003-2005**  
*(En porcentajes de la población)*

País	1979-1988			1989-1995			1989-1999			2000-2002			2003-2005		
	Año	Pobres	Indi- gentes												
Argentina <sup>a</sup>	1980 <sup>b</sup>	5,8	1,5	1990 <sup>b</sup>	21,2	5,2	1999	23,7	6,6	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2
Bolivia	...	...	...	1989 <sup>c</sup>	52,6	23,0	1999	60,6	36,4	2002	62,4	37,1	2004	63,9	34,7
Brasil	1979	45,1	21,9	1990	48,0	23,4	1999	37,5	12,9	2001	37,5	13,2	2006	33,3	9,0
Chile	1987	45,1	17,4	1990	38,6	13,0	1998	23,2	5,7	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2
Colombia	1980	42,3	17,4	1994	52,5	28,5	1999	54,9	26,8	2002	51,1	24,6	2005	46,8	20,2
Costa Rica	1981	23,6	6,9	1990	26,3	9,9	1999	20,3	7,8	2002	20,3	8,2	2006	19,0	7,2
Ecuador <sup>a</sup>	...	...	...	1990	62,1	26,2	1999	63,5	31,3	2002	49,0	19,4	2006	39,9	12,8
El Salvador	...	...	...	1995	54,2	21,7	1999	49,8	21,9	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0
Guatemala	1980	71,1	39,6	1989	69,1	41,8	1998	61,1	31,6	2002	60,2	30,9	...	...	...
Honduras	1988	76,1	57,7	1990	80,8	60,9	1999	79,7	56,8	2002	77,3	54,4	2006	71,5	49,3
México	1984	42,5	15,4	1989	47,7	18,7	1998	46,9	18,5	2002	39,4	12,6	2006	31,7	8,7
Nicaragua	...	...	...	1993	73,6	48,4	1998	69,9	44,6	2001	69,4	42,4	...	...	...
Panamá	1979 <sup>a</sup>	36,1	16,4	1991 <sup>a</sup>	39,9	16,2	1999 <sup>a</sup>	25,7	8,1	2002	34,0	17,4	2006	30,8	15,2
Paraguay	1986 <sup>d</sup>	51,5	18,6	1990 <sup>d</sup>	43,2	13,1	1999	60,6	33,8	2001	61,0	33,2	2005	60,5	32,1
Perú	...	...	...	...	...	...	1999	48,6	22,4	2001 <sup>e</sup>	54,8	24,4	2006 <sup>e</sup>	44,5	16,1
República Dominicana	...	...	...	...	...	...	2000	46,9	22,1	2002	44,9	20,3	2006	44,5	22,0
Uruguay <sup>a</sup>	1981	12,8	3,3	1990	17,9	3,4	1999	9,4	1,8	2002	15,4	2,5	2005	18,8	4,1
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1981	25,0	8,6	1990	39,8	14,4	1999	49,4	21,7	2002	48,6	22,2	2005	37,1	15,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

<sup>b</sup> Área metropolitana de Buenos Aires.

<sup>c</sup> Ocho capitales departamentales y la ciudad de El Alto.

<sup>d</sup> Área metropolitana de Asunción.

<sup>e</sup> Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido a cambios en las normas de muestreo de la encuesta de hogares.

**CUADRO 2**  
**CARIBE (21 PAÍSES Y TERRITORIOS): POBRES E INDIGENTES, 1989-2005**  
*(En porcentajes de la población)*

País	Año	Pobres	Indigentes	País	Año	Pobres	Indigentes
Anguila	2002	23,0	2,0	Haití	2001	75,0	56,0
Antigua y Barbuda	Alrededor de 1990	12,0	...	Jamaica	1990	28,4	...
Bahamas	2001	9,3	...		2005	14,8	...
Barbados	1997	13,9	1,0	Puerto Rico	1989	58,9 <sup>b</sup>	...
Belice	2002	33,5	10,8		2005	44,9 <sup>b</sup>	...
Islas Vírgenes Británicas	2002	22,0	1,0	Saint Kitts y Nevis	2000 (Saint Kitts)	30,5	11,0
Cuba	1999	20,0 <sup>a</sup>	...		2000 (Nevis)	32,0	17,0
Dominica	2002	39,0	15,0	San Vicente y las Granadinas	1996	37,5	25,7
República Dominicana	2000	46,9	22,1	Santa Lucía	1995	25,1	7,1
	2005	47,5	24,6	Suriname	2000	69,2	...
Granada	1998	32,1	12,9	Trinidad y Tabago	1992	21,2	11,2
Guyana	1993	43,2	20,7	Islas Turcas y Caicos	1999	25,9	3,2
	1999	35,0	21,3	Islas Vírgenes de los Estados Unidos	2000	32,5	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile, 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta:S.06.II.G.133.

<sup>a</sup> Áreas urbanas únicamente; se refiere a “población en riesgo de pobreza”.

<sup>b</sup> Línea de pobreza oficial del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América.

Además, cabe agregar que la alta concentración del ingreso en los países de la región se explica en gran medida por la proporción que capta el decil más adinerado de la población. Esto queda en evidencia al observar la enorme diferencia entre el ingreso medio por habitante de los hogares pertenecientes al decil más acomodado y el de los cuatro deciles más pobres (Machinea y Hopenhayn, 2005).

Pese a la mala distribución del ingreso, sin embargo, se observa que en los últimos tres años algunos países han logrado revertir la tendencia endémica a la concentración del ingreso.

Esta situación se acompaña de un crecimiento anual medio cercano al 4,5% en 2003 a 2006, y se prevé que en 2007 la región crecerá en un 4,9%. De este modo, se habría completado una fase expansiva de cinco años consecutivos, un hecho sin precedentes en la historia económica de América Latina y que contrasta marcadamente con lo sucedido en las dos últimas décadas. La aceleración reciente del crecimiento también ha permitido una notable recuperación del producto por habitante; en efecto, en 2003 a 2006 este creció a un ritmo del 3% anual, mientras que el resultado del período 1980-2002 fue un modesto 0,1%. Por otra parte, el actual ciclo expansivo de la economía regional se ha caracterizado por una menor vulnerabilidad a las perturbaciones externas, gracias a lo cual el crecimiento ha sido mucho más sano que el experimentado a comienzos de los años noventa.

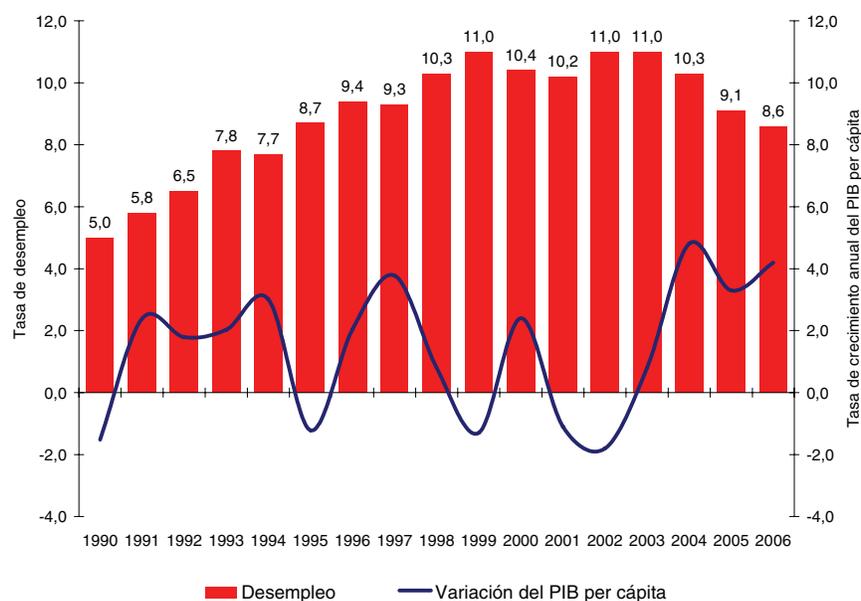
La gran pregunta es si América Latina y el Caribe será capaz de aprovechar esta oportunidad —cinco años consecutivos de crecimiento económico y de progreso social— para dar un salto cualitativo en el patrón de desarrollo. Es en torno a esta interrogante donde habría que definir uno de los aspectos principales de la futura cooperación entre la Unión Europea y la región.

### 3. El desarrollo productivo

Hace cuatro décadas, la CEPAL acuñó el concepto de heterogeneidad estructural para referirse al patrón productivo segmentado de la región, y recientemente ha conceptualizado esta segmentación mediante la idea de una “economía de tres velocidades” (CEPAL, 2004a), integrada por un grupo de grandes empresas nacionales y extranjeras tanto públicas como privadas, de empleo formal, mayor capital humano y más cercano a las fronteras tecnológicas internacionales; un nivel intermedio de empresas medianas de menor productividad y un grupo de empresas pequeñas y microempresas, de empleo informal y bajo nivel de capitalización que, sin embargo, en la última década generó siete de cada 10 nuevos empleos.

Tal como se observa en el gráfico 3, la región experimentó 15 años de gran inestabilidad económica, con un marcado aumento del desempleo en los años de menor crecimiento y dificultades para reducirlo de manera equivalente en los periodos de mayor dinamismo. Sin embargo, en los últimos cuatro años disminuyó el desempleo promedio y se redujo también la informalidad laboral, y gracias al crecimiento pareciera haberse retomado la capacidad de generar empleo.

**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): DESEMPLEO URBANO Y CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA, 1990-2005**  
(Tasa anual media)



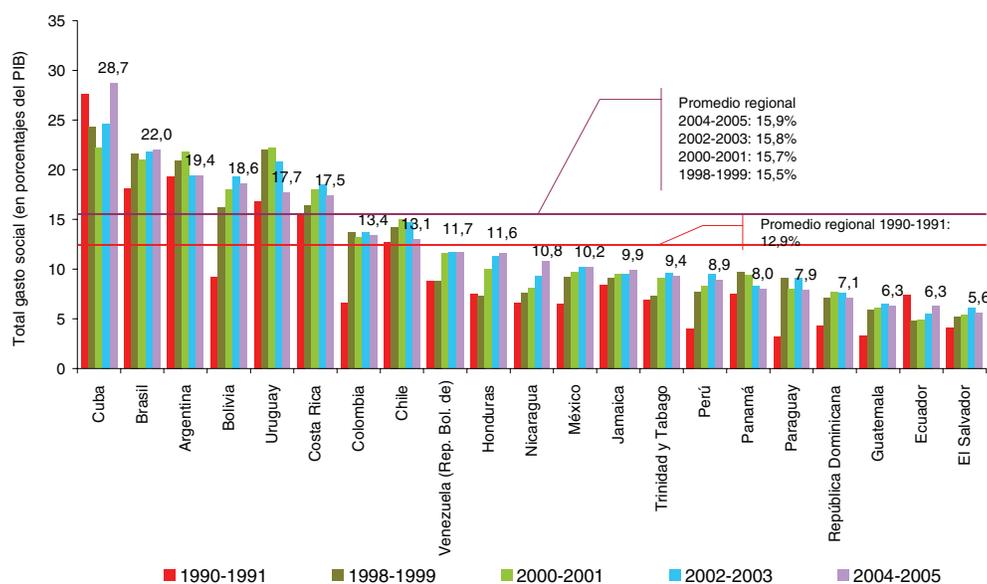
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007* (LC/G.2338-P/E), Santiago de Chile, julio de 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.2.

No debe olvidarse que, para la gran mayoría de la población regional, el acceso al empleo constituye la única fuente de ingresos para satisfacer las necesidades de los hogares, y que las entradas provenientes del trabajo varían entre un mínimo del 63% del ingreso familiar en Brasil y un máximo del 90% en Nicaragua (Machinea y Hopenhayn, 2005). Por esta razón, problemas tales como el desempleo y el subempleo, y la estructura heterogénea de las ocupaciones en términos de productividad, remuneraciones, formalidad económica, protección social, generación de valor agregado y acceso a mercados ampliados, son factores decisivos en la dinámica de inclusión y exclusión social de los países de la región.

## 4. Las finanzas públicas: mayor disponibilidad de recursos para las políticas sociales

La reducción de la pobreza que ha logrado América Latina y el Caribe en los últimos cinco años obedece a las tasas más elevadas de crecimiento económico, a la mayor generación de empleo y al aumento sostenido del gasto social durante más de una década, tanto en términos absolutos como en relación al PIB (véase el gráfico 4).

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 A 2004-2005**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

No puede soslayarse la importancia del gasto social en la reducción de la pobreza y su vinculación al crecimiento. Luego de la fuerte caída que experimentó ante los efectos de la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta, en 1990 a 2005 se incrementó nuevamente en un 50% en términos per cápita, tendencia que se ha mantenido en los últimos años gracias a la recuperación del ritmo de crecimiento.

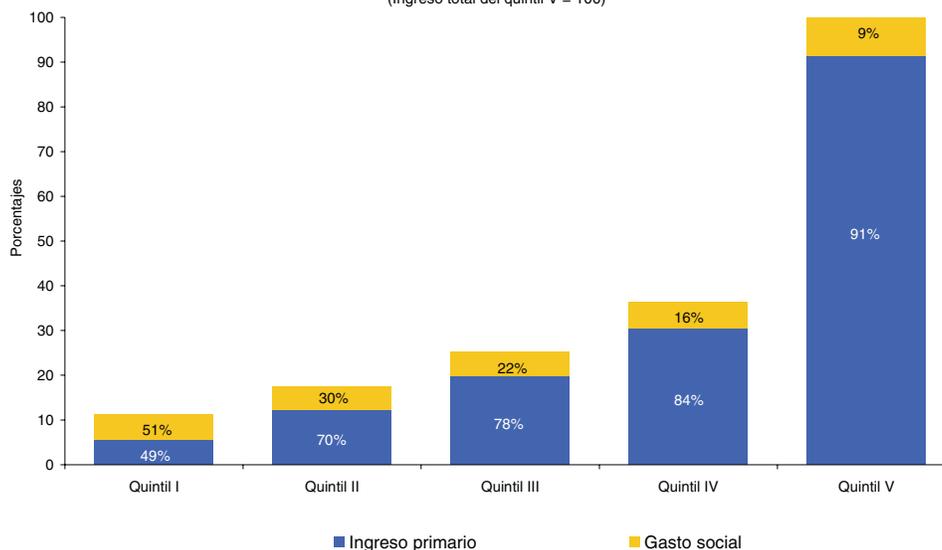
En términos absolutos, el quintil V capta la mayor proporción del gasto social (véase el gráfico 5). Esto se debe al porcentaje elevado de recursos que se destina a la seguridad social, que en América Latina es principalmente contributiva —vale decir, se recibe en función de los aportes— y, por ende, regresiva en términos distributivos.<sup>1</sup> De ahí que orientar el gasto social y su incremento hacia los más pobres a fin de lograr una mayor inclusión social supone dos grandes desafíos: promover un componente solidario en la seguridad social y asignar los fondos

<sup>1</sup> Cabe tener en cuenta que en el año 2002, en promedio, un 54,9% de los ocupados del quintil V de América Latina y el Caribe cotizaban en la seguridad social, en comparación con un 20,4% del quintil más pobre. A su vez, el porcentaje de cotizaciones alcanzaba un 45,4% en las zonas urbanas y el 21,9% en las zonas rurales, un 68,2% en el sector formal urbano y el 21,7% en el informal urbano, y un 32,3% de los hombres ocupados y el 18,9% de las mujeres ocupadas.

disponibles a las políticas que contribuyan más eficazmente a mejorar la situación de los pobres —sobre todo en materia de nutrición, salud básica y educación primaria.

**GRÁFICO 5**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):<sup>a</sup> EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2004**

(En porcentajes)  
(Ingreso total del quintil V = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios nacionales.

<sup>a</sup> Promedio ponderado por la significación del gasto en el ingreso primario de cada país.

A la postre, si bien el gasto focalizado puede incrementar notablemente el nivel de bienestar de los más pobres, y sus efectos son más igualitarios, su nivel es demasiado limitado como para contrarrestar la inequidad originada a partir de los ingresos primarios.

Por otra parte, sería importante destacar un riesgo vinculado a la característica pro cíclica del gasto público social en la región. Dado que el volumen de recursos disponibles está directamente relacionado con el crecimiento de la economía, las repercusiones de los períodos de restricción en el bienestar de los más pobres se ven incrementadas debido a la menor cantidad de recursos destinados a la protección social (véase el gráfico 6).

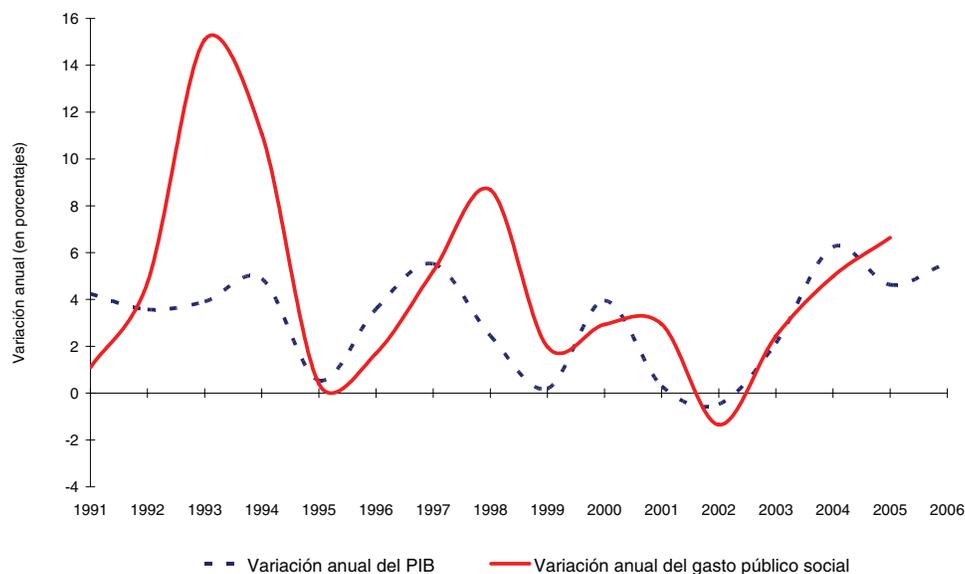
Para mejorar las finanzas públicas y sus efectos redistributivos en los pobres, los gobiernos deben recurrir a la carga tributaria, la ayuda oficial para el desarrollo o ambas como fuentes de financiamiento de la política social, dado un determinado nivel de crecimiento.

En lo que toca a la carga tributaria, su valor y estructura afectan la capacidad del Estado de transferir recursos desde los que tienen más a los que tienen menos, vale decir, de ejercer su rol de garante del pleno ejercicio de los derechos sociales de las personas. Por otra parte, el nivel de la carga tributaria en América Latina y el Caribe es comparativamente más bajo que el de otras regiones del mundo, y si bien es cierto que los impuestos deben estar relacionados con el tamaño del producto y su crecimiento, es evidente que en muchos países hay un margen de expansión.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En América Latina, la carga tributaria alcanza en promedio un 17% del PIB, cifra muy por debajo del 41% de la Unión Europea, el 36% de la OCDE y el 26% de Estados Unidos. Con contadas excepciones, como ser Brasil, el nivel de impuestos de la región es muy bajo.

En promedio, la carga tributaria fluctúa entre un máximo del 31% del PIB y un valor mínimo inferior al 10%. Al respecto, las tendencias de los últimos 25 años parecen indicar que en la mayoría de los países no se han realizado esfuerzos por mejorar la posición relativa en términos de recolección de recursos, sino más bien por mantenerse entre los que menos recaudan (Gómez-Sabaini, 2006). A lo anterior, habría que agregar el problema de elusión y evasión de impuestos, que también difiere de país en país.

**GRÁFICO 6**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO SOCIAL Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO <sup>a</sup>**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de gasto social y de cuentas nacionales de los países.

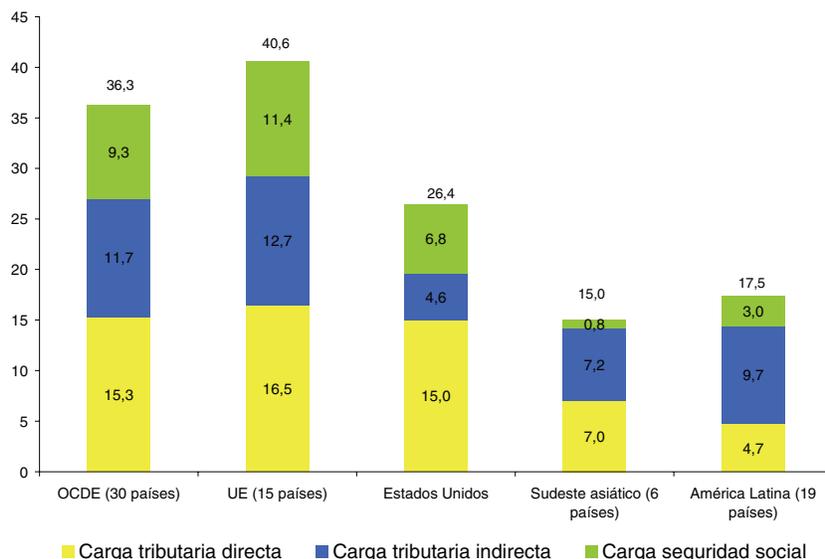
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los países.

En cuanto a la estructura tributaria, se observa que la región tiene la mayor proporción de impuestos indirectos, precisamente los que no son progresivos en términos distributivos y que, incluso, pueden tener un componente regresivo (véase el gráfico 7). De este modo, la combinación de carga y estructura tributarias es poco auspiciosa si se considera el importante papel que deben desempeñar los ingresos públicos en las transferencias solidarias a fin de reducir la pobreza y promover la inclusión social.

Al comparar la distribución del ingreso de los países de la región y los pertenecientes a la OCDE, antes y después de las transferencias, resulta evidente que la gran diferencia en materia de equidad distributiva a favor de los segundos obedece a las transferencias. En otras palabras, una parte considerable de la igualdad de ingresos en la OCDE tiene que ver con las finanzas públicas: carga y estructura tributaria, por una parte, y orientación más solidaria del gasto social, por la otra.

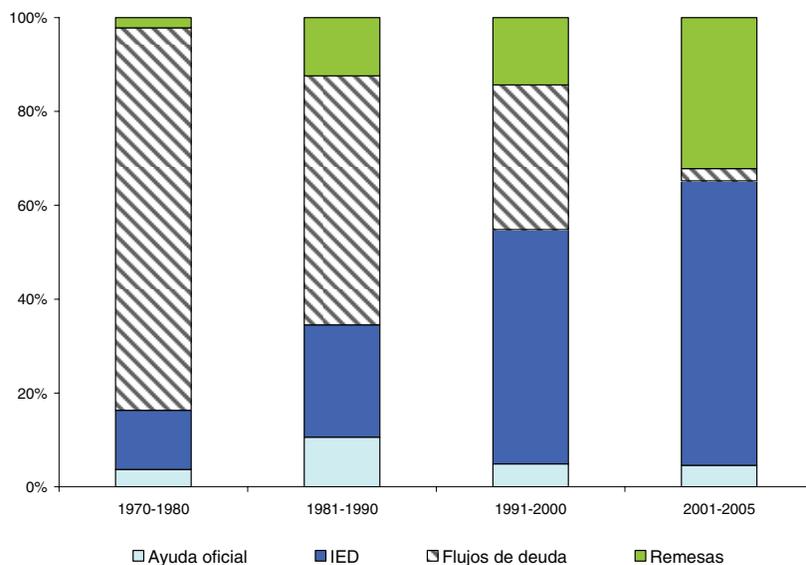
Finalmente, cabe señalar que en los últimos 35 años ha variado significativamente la composición de las corrientes externas hacia la región, hecho que reviste especial relevancia en el contexto de cooperación bilateral entre Europa y América Latina y el Caribe. Por una parte, aumentó en forma considerable la proporción de inversión extranjera directa y de remesas, sobre todo en los últimos años, y por la otra, las corrientes de deuda disminuyeron de manera sostenida hasta quedar restringidos a una mínima expresión. Además, la ayuda oficial para el desarrollo se redujo notablemente desde comienzos de la década pasada (véase el gráfico 8).

**GRÁFICO 7**  
**AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES: COMPONENTES DE LA CARGA TRIBUTARIA, ALREDEDOR DE 2003**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**GRÁFICO 8**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DE LAS CORRIENTES FINANCIERAS, 1970-2005**  
*(En porcentajes del total)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

El incremento de las remesas tiene dos caras: primero, representa una inyección directa de recursos que contribuye a mejorar el nivel de ingresos y la capacidad de consumo de una parte importante de la población, y segundo, refleja un proceso migratorio que implica una pérdida considerable de capital humano intelectual en los países expulsores. Esto último constituye tal vez una de las manifestaciones más recientes de la globalización, una de las menos estudiadas y una de las más relevantes para el desarrollo social de nuestras sociedades.



## Segunda parte

### Aspectos principales de la pobreza y la exclusión social

Para superar la pobreza y lograr la inclusión social se requiere incrementar la tasa de participación en la actividad económica y la productividad de los miembros en edad activa de las familias pobres, combinando capacitación, información y servicios relacionados con los derechos reproductivos, junto con apoyar a las mujeres en la economía del cuidado a fin de posibilitar su participación laboral. Una mayor equidad social en materia de aprendizaje y escolaridad, mejores condiciones habitacionales y, muy especialmente, una disminución radical de las distintas formas de desnutrición infantil son los aspectos prioritarios del programa para mejorar la calidad de vida y el capital humano de los pobres.

Al estudiar la evolución de América Latina y el Caribe desde la segunda mitad del siglo 20, se observa que —sin duda— ha experimentado avances muy notables en su desarrollo. Considerando los siguientes indicadores, que son algunos de los que se utilizan con mayor frecuencia, podríamos decir que el vaso se llenó hasta la mitad.

- a) En menos de 50 años, se ha logrado aumentar las expectativas de vida desde un promedio de 56 años en 1960 a 73 años en 2004.
- b) En el mismo período, se redujo significativamente la mortalidad infantil, de 101 cada mil nacidos vivos en 1960 a 25 en el año 2004.
- c) También disminuyó notablemente la mortalidad en los menores de cinco años de edad, así como la desnutrición. Por otra parte, existe un mayor acceso a la salud y se han realizado importantes inversiones en infraestructura básica, gracias a las cuales se ha dotado a un porcentaje elevado y creciente de la población de servicios de agua potable y saneamiento.
- d) Al mismo tiempo, en los últimos 30 años se redujo el analfabetismo adulto, se masificó la educación primaria y se elevó el acceso de los jóvenes a la educación secundaria, en un plazo muy breve en comparación con el que tardaron los países de mayor ingreso por habitante en alcanzar los mismos niveles de escolaridad. Además, en la última década se amplió la cobertura de la educación técnica y superior en muchos países.

Habría que agregar en el listado a los indicadores que muestran un mejoramiento en el nivel de vida y el bienestar de la población, como por ejemplo, la expansión acelerada del acceso a los bienes durables —eladera, teléfono, televisión, vehículo motorizado, computador y otros— que han registrado los censos de población y vivienda y que no captan directamente las mediciones de la pobreza basadas en el ingreso de los hogares y en el acceso a los recursos que lo hacen posible.

Sin embargo, cabe recordar que la otra mitad del vaso sigue estando vacía.

En ocasiones, se dice que América Latina crece, pero que reparte mal sus beneficios; como se ha visto, la verdad es más grave: crece poco y reparte mal sus beneficios.

Debido a las paradojas del progreso en materia de desarrollo social, se ha hecho más visible la situación de quienes quedaron excluidos. En otras palabras, los propios avances han puesto sobre el tapete la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y, posiblemente, han favorecido las acciones orientadas a reivindicar su cumplimiento.

El número de personas de nuestro continente que no alcanza a satisfacer sus necesidades alimentarias es superior a la población total de España y Portugal en conjunto. Hemos mejorado, pero estamos lejos de estar bien.

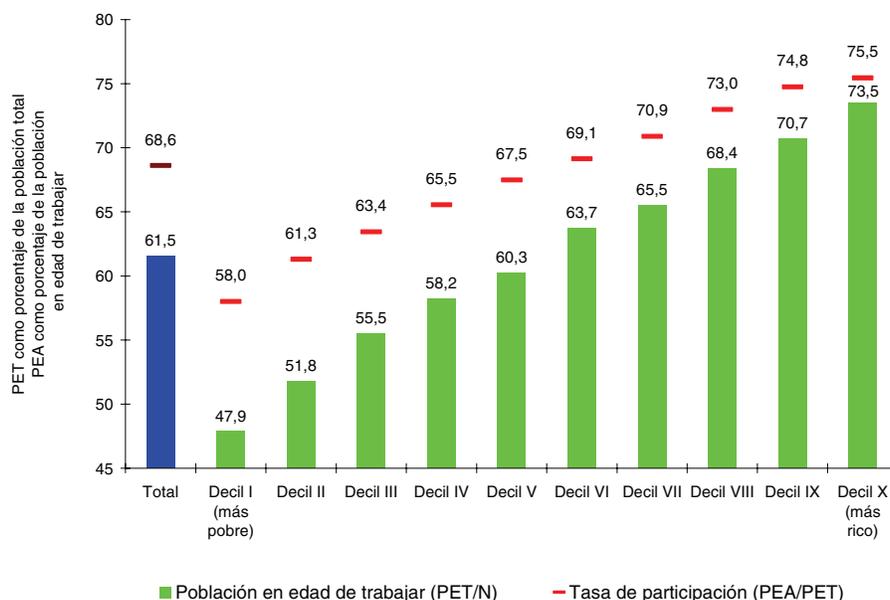
Lo anterior exige la aplicación de políticas eficaces y cuyos efectos sean sistémicos. Se necesitan enfoques articulados, sobre todo cuando se trata de “trampas de pobreza” y eslabones que se refuerzan entre sí y que se inscriben en la dialéctica exclusión-pobreza.

## **1. Una tasa reducida de actividad, baja productividad, alta desocupación y dependencia elevada**

Los pobres acceden a trabajos de baja productividad y tienen mayor riesgo de quedar sin empleo. Por otra parte, viven en hogares y constituyen familias con más hijos menores y económicamente dependientes, mientras que la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres pobres tiende a ser inferior a la de sus pares de mayor ingreso. En suma, esto significa que no solo perciben un menor ingreso laboral debido a la baja productividad, sino que este debe utilizarse para la supervivencia de un mayor número de personas dependientes por ocupado. La baja productividad, la baja participación, los episodios frecuentes de desempleo y la alta dependencia demográfica contribuyen a triplicar los eslabones de la escasez en los hogares que viven bajo la línea de pobreza.

Tal como se observa en el gráfico 9, la estructura etaria del decil más pobre se traduce en que el porcentaje de población en edad de trabajar sea menor al del resto de los deciles. Mientras más elevado sea el nivel socioeconómico, más favorable será la estructura de edades en relación con el número de habitantes en edad de trabajar, y a su vez, a menor nivel socioeconómico, menor tasa de participación. Por otra parte, la tasa de desempleo también aumenta progresivamente a medida que se desciende en la escala socioeconómica: de acuerdo con los datos promedio de la región, en 2005 el desempleo afectaba al 17,9% de la población económicamente activa (PEA) del primer decil, bajando progresivamente hasta un 3,7% en el décimo decil. En cambio, la formalidad laboral se incrementa a medida que se asciende de nivel socioeconómico, de modo que ese mismo año el 69,2% de los trabajadores del décimo decil estaban empleados en el sector formal, y este porcentaje disminuía al 22,2% en el primer decil.

**GRÁFICO 9**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES, PROMEDIO PONDERADO): POBLACIÓN EN EDAD DE**  
**TRABAJAR Y TASA DE PARTICIPACIÓN, SEGÚN DECILES DE INGRESO,**  
**ALREDEDOR DE 2005**



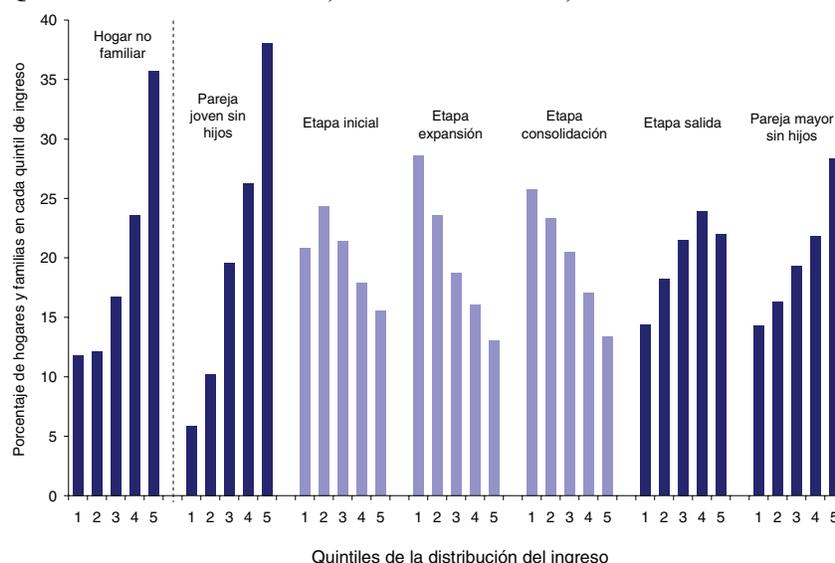
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: PEA=población económicamente activa, PET=población en edad de trabajar, N=población total

En lo que toca al trabajo femenino, en el mismo grupo de 18 países latinoamericanos la proporción de ocupadas en relación al total de mujeres en edad de trabajar sigue la misma tendencia: un 36,5% en el primer decil y un 61,1% en el décimo decil. La relación entre ocupación femenina y nivel de ingresos también es estrictamente lineal, es decir, aumenta conforme se asciende en la escala de ingresos. Por último, desde el punto de vista de las etapas del ciclo de vida familiar y el nivel socioeconómico de los hogares, se comprueba que la mayoría de las familias más pobres se encuentran en las etapas inicial, de expansión y de consolidación, mientras que en la población de mayores ingresos tienen primacía los hogares no familiares, las parejas jóvenes sin hijos y las parejas mayores sin hijos (véase el gráfico 10).

En definitiva, en América Latina se combinan y refuerzan en la pobreza la baja formalidad laboral —que también refleja un nivel reducido de productividad e ingreso—, la baja proporción de ocupados debido al alto nivel de desempleo y al menor número de personas en edad de trabajar, la baja participación femenina y las familias con más dependientes. Por este motivo, es fundamental elevar al rango de política pública las medidas que permitan apoyar a las mujeres a conciliar el cuidado de la familia con las actividades remuneradas, sobre todo en los hogares pobres, a fin de aumentar su tasa de participación. Esto debe complementarse aplicando políticas masivas y pertinentes de capacitación laboral y reinserción ocupacional orientadas a la población activa de baja productividad, lo cual se traducirá en mejores opciones para ubicarse en el mundo laboral.

**GRÁFICO 10**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES, PROMEDIO SIMPLE): DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE HOGARES Y FAMILIAS SEGÚN ETAPAS DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR Y QUINTILES DE INGRESO, ÁREAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2005**



Fuente: Simone Cecchini y Andras Uthoff, “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, serie *Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.OX.II.G.110.

Nota: Quintil 1=más pobre; quintil 5=más adinerado. La suma de las barras correspondientes a los quintiles 1 a 5 de cada tipología de hogar y familia es igual al 100%.

## 2. Falta de escolaridad y reproducción intergeneracional de la pobreza

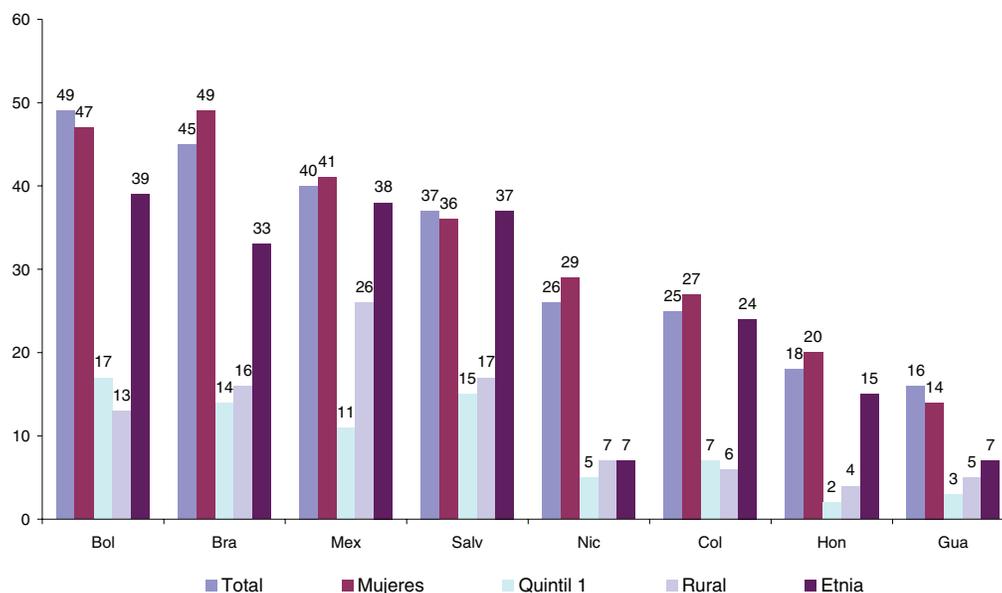
La educación constituye una vía privilegiada para superar la pobreza entre una generación y otra y para contrarrestar la reproducción intergeneracional de las desigualdades. Completar la secundaria es esencial para aumentar las opciones de reducir la pobreza, puesto que los años adicionales de educación se traducen en mayores retornos salariales. En la actualidad, el hecho de haber egresado de este nivel educacional aumenta la posibilidad de que las personas se mantengan fuera de la pobreza absoluta a lo largo de su vida activa, dado el incremento del ingreso tras la conclusión del ciclo y la titulación (CEPAL, 2004b, cap. 5).

De acuerdo con estimaciones de principios de la década actual (CEPAL, 2000), para tener un 90% o más de probabilidades de no caer o mantenerse en una situación de pobreza se requiere, como promedio regional, un mínimo de 10 a 13 años de educación formal y en muchos casos, dependiendo del país, completar la educación secundaria. Por este motivo, hay una necesidad apremiante de incrementar el acceso y la conclusión de la educación secundaria, puesto que no solo permite el acceso a mejores empleos, sino que desempeña además un papel protector al aumentar la capacidad de los adolescentes de tomar decisiones informadas y evitar riesgos de diversa índole.

Si bien es cierto que en promedio ha aumentado la escolaridad y se ha reducido el analfabetismo, ambos logros están muy segmentados según el grupo de ingresos y el corte étnico y rural-urbano, con malos resultados en términos de aprendizaje efectivo, lo cual significa que la educación no está contribuyendo a revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza y la

exclusión social. Al examinar el nivel de escolaridad de los jóvenes de la región, se observa un marcado contraste: la proporción de alumnos pobres y rurales que logra completar la secundaria es muy inferior al resto (véase el gráfico 11). Más aún, al comparar el grado de escolaridad según el nivel de ingresos se comprueba que, como promedio para América Latina, en 2002 el porcentaje de jóvenes del quintil 1 que completó la secundaria fue cinco veces inferior al del quintil 5 —un 12,3% y un 58,2%, respectivamente.

**GRÁFICO 11**  
**SECUNDARIA COMPLETA: PORCENTAJE TOTAL Y DESAGREGADO EN MUJERES, QUINTIL MÁS POBRE DE INGRESOS, RESIDENTES RURALES Y MINORÍAS ÉTNICAS, 2001-2004**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las encuestas de hogares de 18 países de la región.

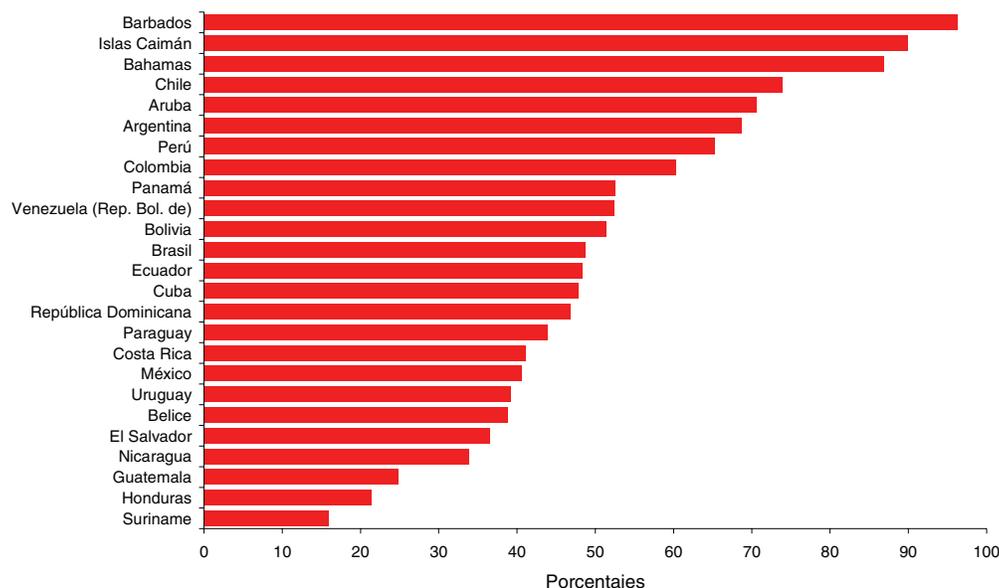
Nota 1: Los datos de Colombia, El Salvador, Guatemala y México corresponden al año 2004, de Brasil y Honduras a 2003, de Bolivia a 2002 y de Nicaragua a 2001.

Nota 2: La población total incluye, entre otros, a las minorías étnicas, pobres y rurales, de manera que la brecha entre estos grupos y el de mayores ingresos podría ser superior.

Pero además de los logros en términos de años de educación formal, sería importante elevar la calidad del aprendizaje, que también se encuentra segmentada según el grupo de ingresos. En general, las pruebas de medición de la calidad de la educación muestran que los alumnos de América Latina y el Caribe se encuentran claramente rezagados respecto de sus pares en la OCDE y el sudeste asiático. También hay diferencias al interior de la región: en los países que cuentan con pruebas estandarizadas y periódicas, se ha comprobado que existe una brecha significativa de aprendizaje en detrimento de los alumnos pertenecientes a las familias más pobres, a las minorías étnicas y a las zonas rurales.

Por otra parte, como se observa en el gráfico 12, la escolaridad promedio de los países de América Latina y el Caribe en conjunto está lejos de alcanzar la educación secundaria completa, lo que indica un marcado rezago en la posibilidad de acortar las brechas de equidad, superar la pobreza y elevar significativamente la productividad laboral a corto plazo.

**GRÁFICO 12**  
**SECUNDARIA COMPLETA, POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD**



Fuente: Países del Caribe y Aruba: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS); Cuba: información del Censo de Población y Vivienda, 2002; América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota 1: Se utilizó el grupo de 20 a 24 años de edad por estar cercano a la edad de egreso de la secundaria, pero también porque ya no asiste a la escuela.

Nota 2: Toda la información fue organizada de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 97; Tomado de UNESCO (2007).

Es de fundamental importancia ampliar la cobertura de la educación preprimaria a los niños y niñas de las familias pobres, puesto que con ello aumenta el grado de preparación y estimulación precoz que, conforme indica la evidencia disponible en la actualidad, contribuyen a mejorar sustancialmente las perspectivas de permanencia y progresión en el sistema educacional a lo largo de los ciclos primario y secundario.<sup>3</sup> También es preciso compensar los costos de oportunidad del trabajo precoz en las familias pobres, a fin de que los jóvenes sigan estudiando hasta terminar la secundaria.<sup>4</sup> Asimismo, deben invertirse más recursos en las escuelas asentadas en las zonas de bajos ingresos a fin de mejorar la calidad de la oferta y compensar las desigualdades en la demanda.

<sup>3</sup> Según el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sólo las Antillas Neerlandesas y Cuba han alcanzado una cobertura universal en preprimaria. En el extremo opuesto, con menos de un 30% de cobertura en este nivel educacional se encuentran República Dominicana, Guatemala, Honduras, Belice y Bahamas. Los logros más importantes se han registrado en la educación primaria, puesto que más del 90% de la población de 15 a 19 años tiene primaria completa en la mayoría de los países, aunque esta tasa es inferior en Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Belice, Guyana, República Dominicana, Bolivia y Paraguay.

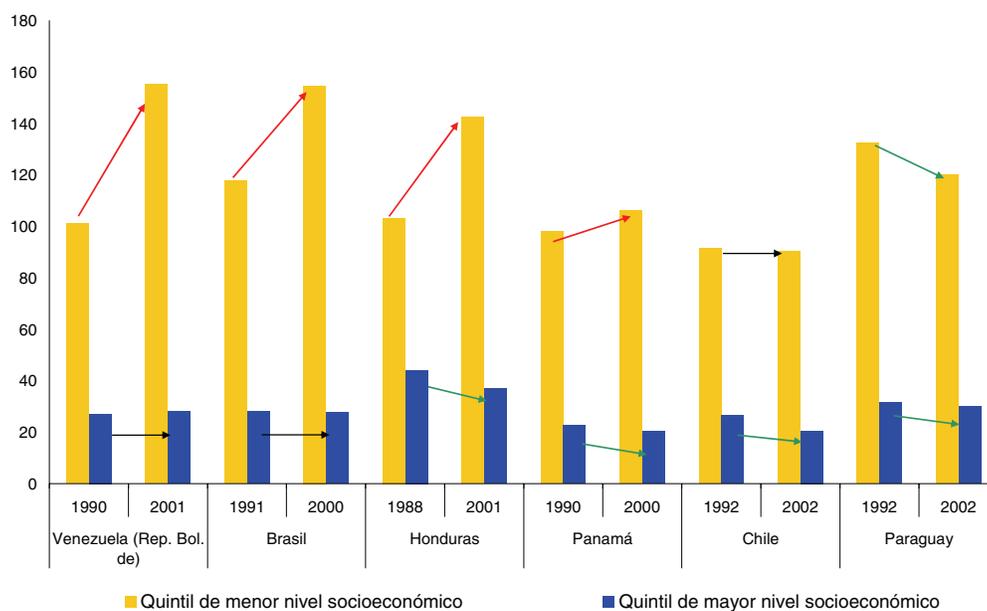
<sup>4</sup> En este sentido, son fundamentales los programas de transferencias condicionadas en virtud de los cuales se le asigna un ingreso a las familias más pobres siempre que, entre otras condiciones, mantengan a sus hijos en la escuela y con un alto nivel de asistencia durante el año.

### 3. La maternidad adolescente: síndrome de reproducción de la pobreza

Mientras que a partir de la década de 1970 en América Latina y el Caribe se registró un descenso notable de la fecundidad, desde fines de los años ochenta en varios países se ha presentado una tendencia distinta: una propensión al aumento en el grupo menor de 20 años de edad. En la región ha disminuido la fecundidad en general, pero ha aumentado entre los adolescentes.

Además, como se observa en el gráfico 13, que contiene información sobre seis países de la región, la probabilidad de ser madre adolescente es mucho mayor entre las mujeres pobres, y esta diferencia se mantuvo a lo largo de la década pasada. Además, la maternidad adolescente tiende a reproducir la pobreza de una generación a la siguiente, dado que es causa habitual de la deserción escolar de las madres, de la constitución de familias uniparentales cuyo jefe de hogar son mujeres de bajo nivel educacional, de exclusión de las redes de capital social y de mayor incidencia de la desnutrición en los hijos.

**GRÁFICO 13**  
**AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): TASA DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE (POR MIL)**  
**EN ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS OPUESTOS, ZONAS URBANAS,**  
**CENSOS DE 1990 Y 2000**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

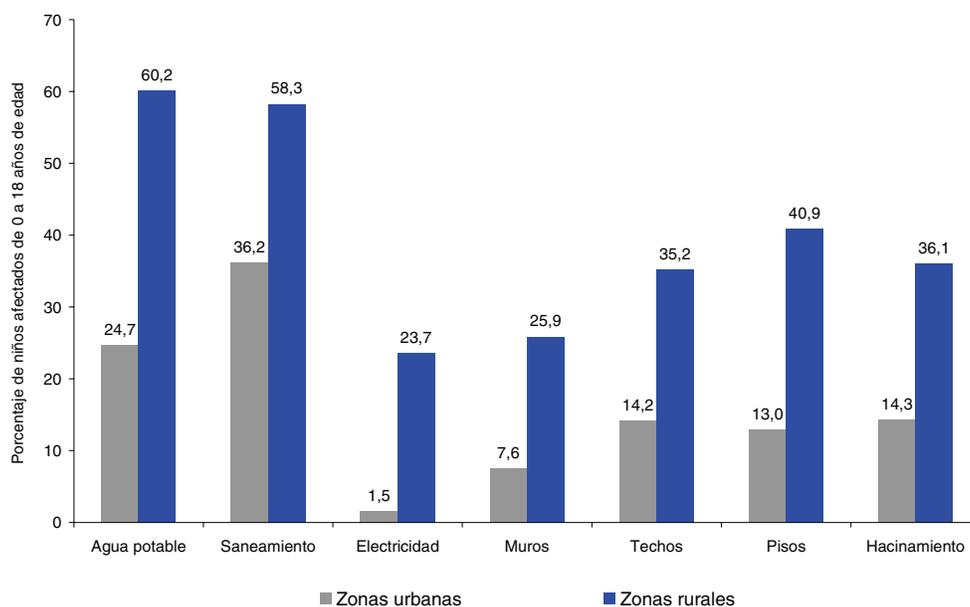
La maternidad adolescente, sobre todo si las madres no ejercen plenamente los derechos reproductivos, constituye una condena a la exclusión y a la pobreza. Por este motivo, es fundamental garantizar el ejercicio de estos derechos mediante sistemas oportunos de prevención e información, así como reforzando las redes de protección tales como la progresión escolar y el capital cultural de las familias.

## 4. Riesgos habitacionales que afectan la salud y la socialización

En numerosos países de la región, la mayoría de la población pobre todavía vive en entornos en que la falta de acceso a los servicios básicos, así como la mala calidad de las viviendas, aumentan las probabilidades de sufrir daños severos a la salud, de desnutrición infantil y de experimentar más dificultades de socialización. Esto afecta a su vez la escolaridad, las perspectivas de productividad y las condiciones de vida de niños y niñas.

En general, los riesgos vinculados a la falta de agua potable y alcantarillado son de índole sanitaria en primera instancia, pero también afectan la nutrición y el capital humano. Los riesgos relacionados con el hacinamiento tienen que ver con la salud, pues a causa de este aumentan las posibilidades de contagio y empeoran las condiciones higiénicas, pero también con la violencia familiar y la ausencia de espacios de estudio para niños y jóvenes. La falta de acceso a la energía eléctrica limita las horas disponibles para el estudio y la convivencia, aumenta el riesgo de siniestros por el uso de velas o iluminación a gas e impide conectarse a las tecnologías de la comunicación que en la actualidad son indispensables para incorporarse al mundo. Como se observa en el gráfico 14, la incidencia de este tipo de riesgos es bastante mayor en los asentamientos rurales que en los urbanos.

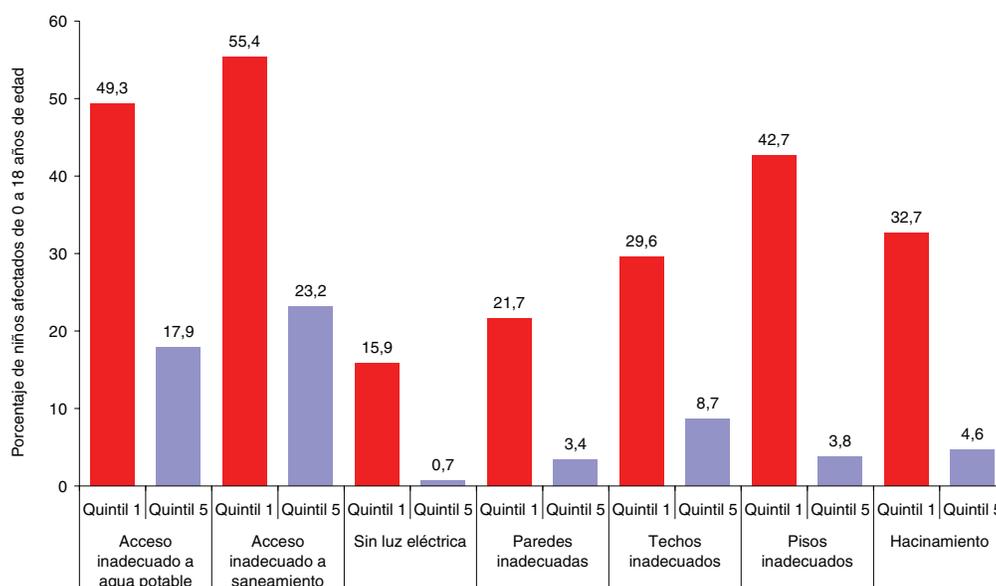
**GRÁFICO 14**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DÉFICIT EN LA CALIDAD DE LAS VIVIENDAS DE NIÑOS**  
**ENTRE 0 Y 18 AÑOS DE EDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2001-2005**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El contraste entre zonas rurales y urbanas se refuerza debido a las diferencias entre los grupos de menor y mayor ingreso. Con un promedio ponderado para un total de 15 países de la región (CEPAL/UNICEF, 2007) mostraron que la vulnerabilidad de la población de 0 a 18 años de edad del primer quintil, en que el acceso inadecuado a saneamiento afecta al 55,5% del total y a agua potable al 49,3%, es muy superior a la del quinto quintil (23,2% y 17,9%, respectivamente). También hay un contraste marcado en términos de nivel de hacinamiento —un 32,7% en el primer quintil y un 4,6% en el quinto. Proporcionalmente, las mayores disparidades se dan, como en el caso de las diferencias urbano-rurales, en el piso de la vivienda: el 42,7% de las personas entre 0 y 18 años de edad del primer quintil no cuenta con pisos adecuados, y el 3,8% en el caso del quinto (véase el gráfico 15).

**GRÁFICO 15**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DÉFICIT EN LA CALIDAD DE LAS VIVIENDAS <sup>a</sup> DE NIÑOS**  
**ENTRE 0 Y 18 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA**  
**SELECCIONADOS, 2001-2005**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Las cifras correspondientes a los materiales de las viviendas se refieren a 13 países.

## 5. Desnutrición infantil y ciclo de vida: otro círculo vicioso

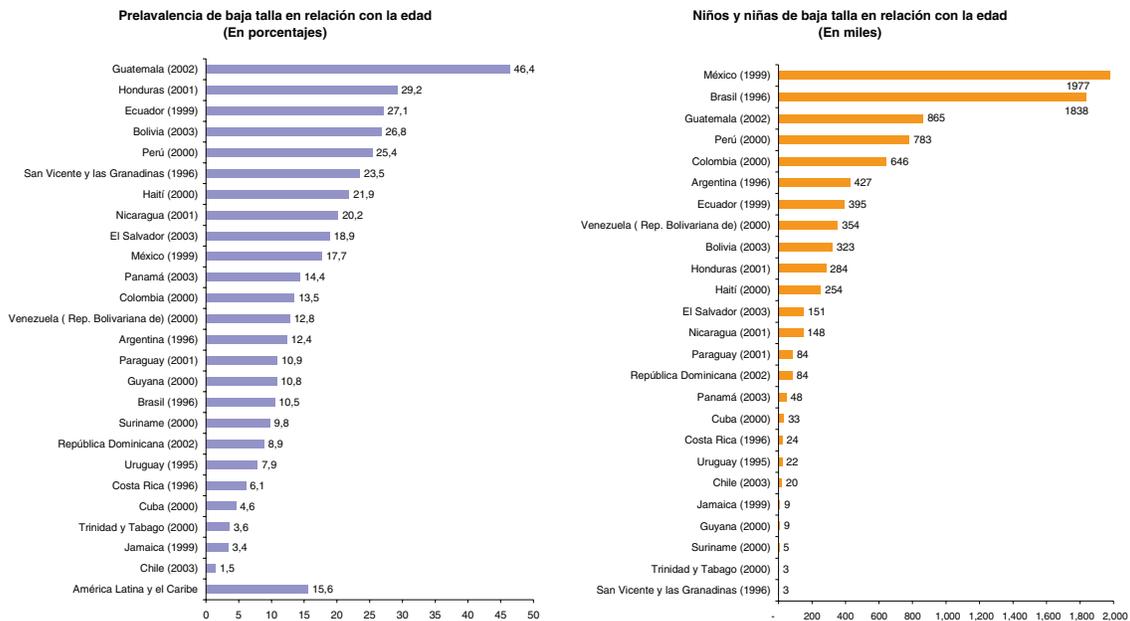
La desnutrición infantil es la manifestación más clara y dramática de la falta de estabilidad en el acceso a alimentos adecuados, y se expresa de dos maneras: bajo peso y talla menor a la correspondiente de acuerdo con la edad. La segunda es especialmente grave en los países de la región, tanto por su mayor incidencia como por la irreversibilidad de sus efectos negativos en los individuos y la sociedad. Afecta la salud y la capacidad intelectual y de aprendizaje a lo largo de

toda la vida, aumenta los costos sociales derivados de la mala salud y limita la productividad de las personas con desnutrición.<sup>5</sup>

Al comparar los problemas de desnutrición entre las distintas subregiones, se observan importantes diferencias: mientras que en América Latina hay una mayor incidencia de desnutrición crónica (relación talla-edad), en el Caribe es más grave el problema del bajo peso.

Tal como se indicó en el informe interinstitucional de 2005 sobre los objetivos del Milenio y otros documentos especializados (Naciones Unidas, 2005; CEPAL/PMA, 2005a y 2005b), los niños que viven en la pobreza extrema tienen una probabilidad dos a seis veces mayor de mostrar un peso o talla más bajos en relación con la edad que los niños que no son pobres, y dos veces mayor que los niños pobres no indigentes; los niños que viven en áreas rurales tienen una probabilidad 1,5 a 3,7 veces mayor de tener bajo peso que los niños urbanos. En lo que toca a los factores étnicos y raciales, si bien la información es menos precisa, se observa que la población indígena —que tiende a estar concentrada en las zonas rurales— y la de ascendencia africana está más expuesta que el resto debido a su mayor vulnerabilidad general.

**GRÁFICO 16**  
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAISES): DESNUTRICION CRONICA EN NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE CINCO AÑOS DE EDAD, 1996-2003**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos proporcionados por el Banco Mundial; Departamento de Análisis Económico y Social (DESA), Naciones Unidas; Encuestas de Demografía y Salud (EDS); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Encuesta agregada de indicadores múltiples”; Comité Permanente de Nutrición e informes nacionales.

<sup>5</sup> Es por ello que prevenir y mitigar sus consecuencias conduce a una reducción de los costos públicos y privados, que según nuestras estimaciones para los países centroamericanos en 2004 fue equivalente a entre el 1,7% y el 11,4% del PIB (CEPAL/PMA, 2007).

## Tercera parte

### Áreas estratégicas de intervención

Es necesario diseñar e implementar políticas orientadas a lograr un crecimiento alto y sostenido de la economía, puesto que ello se traduce en empleos de buena calidad y recursos para la inversión social, y una política productiva que tenga efectos positivos en la creación de empleos.

Por otra parte, se requiere aumentar la capacidad de las personas para acceder a empleos de mayor productividad, lo cual implica educación y capacitación laboral. Existe una necesidad apremiante de implementar un nuevo sistema de protección social cuyo financiamiento incluya un componente solidario, así como un nuevo pacto social para aumentar la carga tributaria.

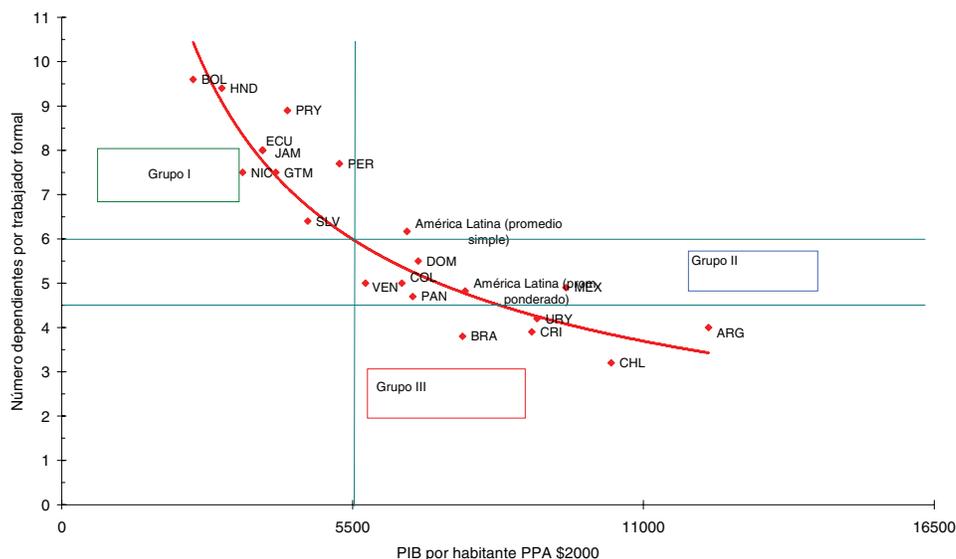
Por último, hay que invertir en el fortalecimiento de la democracia, las instituciones, la transparencia, la participación social y la eficacia de la gestión y el gasto públicos.

Para comprender los desafíos relacionados con el financiamiento de las políticas sociales, la CEPAL ha calificado a los países de conformidad con un nuevo indicador de dependencia entre los trabajadores activos del sector formal y el resto de la población.<sup>6</sup> El sentido de este indicador es evaluar la capacidad que tendrían los sistemas de protección social financiados a partir de mecanismos contributivos, a los cuales acceden precisamente los trabajadores formales, de satisfacer las necesidades de la población que no tiene acceso a los servicios sociales vinculados al esquema. Los resultados del indicador permiten diferenciar a los países tanto por el nivel de desarrollo alcanzado como por la fase de transición demográfica y de maduración del mercado de trabajo (véase el gráfico 17).

---

<sup>6</sup> Razón del número de menores, adultos mayores, personas inactivas y desempleados u ocupados en el sector informal por cada trabajador empleado en el sector formal. Véase CEPAL/SEGIB, 2006.

**GRÁFICO 17**  
**PERFIL DEL NÚMERO DE DEPENDIENTES POR TRABAJADOR FORMAL, SEGÚN**  
**PIB PER CÁPITA EN PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Banco Mundial, “World Development Indicators” [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

Es posible distinguir un primer grupo de países cuyo PIB per cápita es inferior a 5.500 dólares —en PPA de 2000— y que coincide con un mayor rezago en términos de transición demográfica y maduración del mercado de trabajo; por ende, con altos niveles de dependencia por cada trabajador formal. En este caso, las necesidades tienden a concentrarse mayoritariamente en los jóvenes y subempleados. El umbral de ingresos del segundo grupo de países es equivalente a 5.500 dólares, pero todavía presenta un alto nivel de atraso en su transición demográfica y en la maduración del mercado de trabajo, y tiene entre 4,5 y 6 dependientes por cada trabajador formal. Continúan primando las necesidades —aunque en forma menos marcada— de los jóvenes, pero con una presencia creciente de personas inactivas además de las subempleadas. En el tercer grupo de países ya se ha superado la línea de 5.500 dólares per cápita, pero presenta entre 3 y 4 dependientes por cada trabajador formal. Se mantiene la alta carga de necesidades de los jóvenes, pero surgen otras como consecuencia del subempleo, las personas inactivas y el surgimiento de los adultos mayores.

La necesaria integridad de la estrategia se fundamenta en que la capacidad de la política social de reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión depende de la eficacia de los sistemas de protección, los que a su vez requieren de la estabilidad económica que se logra a partir del crecimiento y la legitimidad política que otorgan los pactos sociales. La cohesión social se fortalece como resultado de la sinergia entre crecimiento económico, acceso más universal a sus beneficios y valoración del quehacer de todos los actores del acontecer regional, respetando sus diferencias.

## 1. Crecimiento de calidad

Lograr que el crecimiento económico se traduzca en el consiguiente desarrollo social supone potenciar sus vínculos mediante la aplicación de políticas adecuadas y una mayor participación de la población en los beneficios, junto con fomentar la productividad y la cobertura de los sistemas de seguridad social.

## 1.1. Necesidad de crear un contexto apropiado para el crecimiento

La posibilidad de impulsar el crecimiento en un mundo cada vez más interactivo depende de una serie de factores vinculados a los mercados financieros y de bienes a nivel internacional. Sus resultados limitan las posibilidades de desarrollo de los países de la región y, por ende, no son neutrales respecto del nivel y modelo de crecimiento que estos posean. Es por ello que el programa debe incluir, como parte fundamental de los objetivos de cohesión social, una estrategia nacional, regional y global para lograr condiciones de mercado que favorezcan el crecimiento de calidad.

En lo que respecta a la estrategia nacional, es indispensable promover políticas macroeconómicas orientadas a reducir la vulnerabilidad en este campo y facilitar la inversión productiva, así como las destinadas a la creación de una competitividad sistémica.

Los objetivos de las primeras son, básicamente, los siguientes: evitar los déficit insostenibles, sea públicos o privados; vigilar los desajustes financieros tanto en los flujos como en la estructura de los balances: evitar la falta de concordancia entre plazos y monedas; controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales; aplicar políticas contra cíclicas para procurar que la protección social se mantenga estable en el tiempo y manejar en forma prudente la flexibilidad en los aspectos cambiario y laboral.

El propósito de las segundas es reconocer que se necesita aplicar políticas activas y que no basta con un buen desempeño macroeconómico. Entre este tipo de políticas se cuentan: i) apoyar los sistemas innovadores que estimulen y aceleren la acumulación de capacidad tecnológica, ii) fortalecer las medidas de transformación productiva, impulsando la diversificación de la base exportadora, la consolidación de los encadenamientos entre las actividades exportadoras y el resto de la economía y la formación de agrupaciones (*clusters*) productivas y iii) el mejoramiento permanente de la infraestructura.

Pero también es importante el papel que desempeña el espacio regional en relación con los siguientes objetivos: i) asegurar la provisión de bienes públicos como lo son la estabilidad macroeconómica y financiera mediante una red de instituciones regionales que incluya los fondos de desarrollo y de compensación, ii) consolidar la integración comercial de la región, iii) establecer una cooperación macroeconómica y financiera, iv) promover la armonización normativa y regulatoria y v) fortalecer la integración física, social y política. En el plano mundial, es indispensable crear las condiciones adecuadas para asegurar la provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico, corregir las asimetrías financieras y macroeconómicas, superar las desigualdades productivas y tecnológicas, incluir plenamente la migración en la agenda internacional y, sobre todo, construir una ciudadanía mundial sobre la base de un programa social internacional.

## 1.2. Articulación de las políticas económicas y sociales

El crecimiento económico sostenido es una condición necesaria para reducir la pobreza. Sin embargo, mediante el crecimiento por sí solo no puede superarse la amplia gama de factores estructurales que impulsan su reproducción intergeneracional (Naciones Unidas, 2005 y CEPAL, 2006b).

En este contexto, es preciso consolidar los sistemas que permitan una coordinación entre las autoridades económicas y sociales, incorporando las prioridades sociales en la formulación de la política económica. Para enfrentar los niveles excesivos de pobreza, los rezagos en términos de capital humano y las enormes desigualdades sociales y productivas, se requiere combinar una política social de corte universal y redes de protección de carácter compensatorio con una política económica en que se contemplen explícitamente los objetivos sociales.

Para mejorar la distribución del ingreso es preciso mejorar el reparto de los activos productivos. Una buena distribución de activos, en que se genere un universo de pequeñas empresas sólidas, se vincula a una mejor distribución del ingreso. Por lo tanto, las políticas orientadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— son imprescindibles, tanto en términos de crecimiento como de inclusión social. Cuando se trata del capital humano, esta redistribución solo puede hacerse de manera gradual, a lo largo del tiempo, mediante el empleo, la educación, la capacitación y la nutrición.

En vista de lo anterior, el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos: i) una política social a largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión, ii) un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas y iii) una reducción del dualismo interno de los sectores productivos, que contribuya a acortar las brechas productivas entre las distintas actividades económicas y agentes productivos (CEPAL, 2007b).

Es fundamental que el Estado participe activamente en la reducción de la pobreza mediante la aplicación de programas y políticas sociales, así como políticas adecuadas de mercado laboral.

### **1.3. Productividad y ocupación: crecimiento y políticas laborales<sup>7</sup>**

En el marco de la heterogeneidad estructural y de las distintas velocidades de la economía, es necesario trasladar el mayor número posible de micro y pequeñas empresas del sector informal al sector formal de la economía, lo que a su vez permitirá avanzar en la formalización del empleo. Teniendo en cuenta el número de actores involucrados, más allá de políticas específicas tales como los microcréditos y las de capacitación y gestión, lo más eficaz parece ser la adopción de medidas de tipo horizontal, como ser las destinadas —entre otras cosas— a simplificar normas y trámites, a reducir la carga tributaria y, especialmente en el sector rural, a regularizar la tenencia de la tierra de los pequeños productores. La incorporación al sector formal les permitiría ejecutar nuevas actividades y acceder a algún grado de protección social para los trabajadores.

En ausencia de programas significativos de seguro de desempleo es necesario aplicar políticas de mercado laboral que puedan ayudar a los desempleados a encontrar ocupación de manera más rápida, a evitar que los empleados se conviertan en desempleados y a fomentar el crecimiento del empleo. Este tipo de políticas también pueden facilitar los vínculos entre trabajadores y empleos, reducir los costos de búsqueda de empleo y mejorar la capacidad de los desempleados, así como de los empleados de microempresas y empresas pequeñas.

Para mejorar la transparencia de los mercados laborales, es indispensable crear mejores sistemas de información sobre oportunidades de empleo y oferta de mano de obra y esquemas de intermediación laboral. Estos fomentan la movilidad al interior de un mismo sector y entre los distintos sectores, así como geográfica, y suministran datos importantes para los programas de capacitación. Aunque la intermediación es un instrumento eficaz y de bajo costo, habría que desplegar más esfuerzos para ampliar su cobertura.

La demanda de mano de obra puede estimularse mediante políticas macroeconómicas, sectoriales o territoriales y, sobre todo, políticas orientadas a aumentar el empleo mediante programas específicos y fomentar la contratación de mano de obra en el sector privado. Aparte de las políticas macroeconómicas cuyo objetivo es proteger los niveles de empleo y reducir su inestabilidad a largo plazo, las políticas destinadas al desarrollo productivo pueden aumentar en forma indirecta la demanda de mano de obra al mejorar la manera en que funciona el aparato

---

<sup>7</sup> Basado en Machinea y Hoppenhayn (2005) y CEPAL (2007b).

productivo. Entre los mecanismos particularmente eficaces al respecto se cuentan las políticas orientadas a mejorar la situación de las empresas pequeñas y medianas y el desarrollo regional de ciertos conglomerados de producción, así como a incentivar actividades intensivas en mano de obra tales como el turismo y la construcción de viviendas. Normalmente, las políticas para estimular la demanda de mano de obra por parte del sector privado también incluyen los subsidios estatales para la contratación de trabajadores adicionales, que cubren parte o todo el salario y otros costos laborales.

Los programas de formación profesional, capacitación para el trabajo y apoyo a jóvenes emprendedores de bajos recursos son fundamentales y requieren una mayor inversión en términos de calidad y cobertura, un salto cualitativo en el sentido de adaptar la formación-capacitación a las nuevas exigencias laborales y a los cambios tecnológicos y la participación de numerosos actores —universidades, corporaciones de empresarios y empleadores, y agentes de financiamiento, entre otros. Un sistema nacional de formación y capacitación, que incluya pasantías en empresas y vínculos con los empleadores y que sea técnicamente actualizado y pertinente para los cambios en la oferta laboral, puede mejorar sustancialmente las opciones de los jóvenes que no acceden a la universidad. También es importante apoyar a los jóvenes emprendedores para formar micro o pequeñas empresas sostenibles en el tiempo mediante el acceso a financiamiento, información y redes, dado que gran parte del empleo que se genera actualmente en la región corresponde a pequeñas empresas.

Los sistemas de certificación de competencias son un instrumento importante para facilitar el empleo en los sectores de baja productividad, en la medida que incluyan el reconocimiento de habilidades aprendidas en la práctica, la actualización de conocimientos técnicos y certificados de cumplimiento de los estándares reconocidos por el sector privado en cada actividad, supervisados por el Estado y otorgados por organismos técnicos debidamente acreditados. En este sentido, forman parte de las políticas orientadas al mercado de trabajo, tendientes a reducir los efectos negativos de los ciclos económicos en los trabajadores mediante el mejoramiento de calidad y oportunidad de la formación profesional y a disminuir la masa de trabajadores más vulnerables. Este tipo de sistemas son un mecanismo integral para mejorar el capital humano, aumentar las posibilidades de que los trabajadores cesantes encuentren ocupación y reducir los períodos de cesantía a partir de procesos permanentes de actualización de la capacidad laboral o conocimientos técnicos de los trabajadores desempleados, el reconocimiento de las habilidades que desarrollaron en el pasado, o ambos.

#### **1.4. Crecimiento y finanzas públicas: eficiencia y equidad**

El financiamiento del gasto social depende de dos factores fundamentales. El primero es la estructura del mercado de trabajo, cuyo principal problema es que solo una fracción de los trabajadores accede a empleos protegidos y a los servicios sociales pertinentes, dada su calidad de contribuyente al sistema de seguridad social. El segundo es la carga impositiva, a partir de la cual el Estado no solo puede cubrir la falta de protección de los sectores más vulnerables sino, en general, contar con más o menos recursos para financiar las políticas sociales que contribuyan a lograr mayor cohesión, sobre todo cuando estas producen efectos positivos en la igualdad de oportunidades y en la universalización del acceso a los servicios.

Como la carga tributaria global de América Latina y el Caribe es muy baja, habría que incrementarla, en promedio, en 3 a 4 puntos adicionales del PIB según la relación actual entre carga tributaria y producto interno en cada país. Este mayor nivel de recursos generaría los fondos necesarios para financiar programas sociales y sistemas de seguridad social no contributivos.

Mediante algunos ejercicios de simulación respecto de los cambios en la estructura tributaria y en las curvas de concentración se ha demostrado que sería complejo lograr un sistema

progresivo en las actuales circunstancias. De ellos se desprende o bien que debe aumentar de manera muy significativa la participación relativa del impuesto a la renta en la estructura tributaria —manteniendo constante el grado de concentración actual—, o que deben adoptarse medidas de reforma del gravamen que lo conviertan en un impuesto cuyos efectos sean mucho más progresivos que en la actualidad.

La protección social también mejora con una mayor eficiencia en la provisión de prestaciones. Por ende, en las finanzas públicas debe procurarse que mejore el acceso de los más excluidos a las prestaciones sociales en forma eficiente —es decir, al menor costo posible de acuerdo con los estándares de calidad—, solidaria y oportuna, sujeto a tres ámbitos fundamentales de su gestión: i) la modalidad de recaudación y la oportunidad de gasto de los recursos, ii) su asignación según grupos objetivos, dándole un sentido de equidad a los resultados y iii) la temporalidad de sus efectos.

En lo que toca al primer ámbito, el Estado recauda más cuando aumenta la base tributaria, es decir, el producto. De mantenerse una relación fija entre recaudación y gasto total, y entre gasto total y gasto social, existirá una tendencia pro cíclica entre el gasto social y el PIB. Por consiguiente, se gastará más en los períodos de bonanza y menos en los períodos de recesión. Esto va contra la lógica de la protección social, que debiera ser más activa en los períodos de crisis, cuando los problemas coyunturales se traducen habitualmente en una reducción del empleo formal y un aumento del subempleo y el desempleo, lo que a su vez implica mayores necesidades de protección social. Por este motivo, es importante reconocer que es necesario crear un mecanismo orientado a revertir esa lógica pro cíclica en que disminuyen los recursos financieros precisamente cuando aumentan las necesidades y vulnerabilidades sociales. De manera que debe sincronizarse la relación entre recaudación y gasto social a fin de facilitar las políticas contra cíclicas, haciendo provisiones en los períodos de bonanza para gastar más en los períodos de crisis. Con ello se mitigan los efectos negativos en la cohesión social al reducir el impacto corrosivo de la volatilidad económica, manteniendo en la sociedad una percepción de mayor estabilidad y protección.

Es preciso seleccionar o centralizar más eficazmente el gasto para lograr el principio de universalidad de la política social, asignando recursos definidos que permitan superar formas específicas de exclusión o barreras de acceso (CEPAL, 2000, pp. 32 y 33). Para incrementar la equidad en la asignación de los recursos, es indispensable mejorar los programas focalizados, posibilitando así la universalización de un nivel mínimo de bienestar y de titularidad de los derechos. Desde el punto de vista de la protección social, convendría aumentar el carácter contra cíclico de algunas partidas de gasto centralizadas en torno a quienes enfrentan mayores riesgos en las etapas recesivas y destinar transferencias hacia la población más afectada por la pobreza. Entre los egresos progresivos —que favorecen más a los que tienen menos— se cuentan los gastos en salud y nutrición, en educación preprimaria y primaria (y en forma creciente en secundaria) y en asistencia social.

La temporalidad de las finanzas públicas es un ámbito en que se requiere prestar mayor atención a la evaluación y administración de los riesgos fiscales vinculados a las responsabilidades que va asumiendo el sector público y de sus efectos en las corrientes de ingresos y gastos y, por ende, en la posibilidad de garantizar la calidad de las prestaciones a lo largo del tiempo. Desde el punto de vista de la protección social, no se trata de un tema menor, ya que de no realizarse una previsión adecuada de los compromisos fiscales futuros se corre el riesgo de tener que sacrificar la calidad de los servicios sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos y crecientes en el tiempo.

## 2. Una política social eficaz

Debido a los avances sistémicos se requiere aplicar políticas sociales activas y eficaces en materia de acceso a la educación, la nutrición y la vivienda, y en el ámbito de información reproductiva y prevención del embarazo, a fin de reducir la maternidad adolescente y garantizar el ejercicio de los derechos reproductivos.

Estos requerimientos exigen actuar sobre el financiamiento de los sistemas de protección social a fin de asegurar un grado de solidaridad que permita alcanzar niveles mínimos de bienestar social sobre la base de la titularidad de los derechos, para lo cual se considera prioritario hacer hincapié en los programas orientados a la población más vulnerable. Además, ello debe ir de la mano con políticas concretas en materia de mejoramiento de la gestión y transparencia de la información.

### 2.1. Promover una mayor equidad en el sistema educacional

Se requieren esfuerzos muy decididos y sistémicos para reducir las brechas en las oportunidades de acceso a la educación de calidad, garantizar una trayectoria educacional sostenida y crear un ambiente de estímulo al conocimiento y la inteligencia, todo lo cual se traduce en mayor equidad en logros escolares y aprendizaje.

Es indispensable aumentar la escolaridad en los sectores pobres, lo que implica trabajar tanto en las condiciones de oferta como de demanda educacional. Al respecto, la equidad plantea un doble desafío. Por una parte, se necesita intervenir en el sistema formal de educación para eliminar, o al menos disminuir significativamente, la segmentación en términos de calidad de la educación que se ofrece a los distintos estratos sociales. Por la otra, es preciso apoyar las condiciones de demanda de los sectores más desfavorecidos, vale decir, las posibilidades de acceso al sistema educacional y de capitalizarse a través del sistema que tienen los sectores más rezagados.

Ello requiere un conjunto diversificado de políticas, entre las cuales destacan las siguientes: aplicar medidas compensatorias en las zonas de menor rendimiento escolar, generar programas intersectoriales y comunitarios que tengan repercusiones de índole más sistémica en las condiciones de acceso a la educación formal de los pobres, reforzar e incrementar los programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento escolar de los grupos más vulnerables se traduzca en efectos sostenidos en el tiempo, adaptar el currículo de los ciclos prebásico y básico a las condiciones socioculturales de los educandos y manejar adecuadamente el instrumento del subsidio para mejorar la oferta de la educación pública y el acceso por parte de las familias de bajos ingresos.

Por otra parte, se necesitan políticas complementarias para reforzar la continuidad educacional de los niños y jóvenes pobres, sector que muestra los índices más elevados de deserción y repetición de curso. "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 más extenso de clase que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral" (Franco, Morales y Marfán, 1998).

Las políticas orientadas a elevar y uniformar la calidad de la educación son muy diversas y no se excluyen entre sí. Por una parte está la asignación de recursos especiales a zonas de bajo rendimiento, a fin de mejorar la infraestructura escolar, la capacitación docente y los materiales de aprendizaje. También es muy importante la dotación de computadores para iniciar a los alumnos en el uso de redes, y que se involucre a la comunidad de padres en la educación de los hijos. Programas tales como bibliotecas de aula, ampliación del horario de permanencia en la

escuela, distribución de materiales didácticos y alimentación complementaria constituyen algunos ejemplos de medidas que buscan mejorar la calidad educativa en los sectores pobres y asegurar la permanencia y progresión de los estudiantes en el sistema educacional.

Para aumentar logros y mejorar el aprendizaje es indispensable garantizar el acceso universal al ciclo de educación preprimaria. En efecto, diversos estudios relacionados con la trayectoria de los logros educacionales, muestran que los alumnos que han tenido acceso a ella tienen mejores resultados en los ciclos posteriores, tanto en ritmo de progresión como en aprendizaje efectivo.

En suma, este doble desafío que impone la equidad a los aspectos educacionales de oferta-calidad y demanda-acceso se traduce en un conjunto diversificado de políticas que cada país debe calibrar a la medida de sus propias inequidades: medidas compensatorias para las zonas de menor rendimiento escolar, programas que inciden en las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal, programas orientados al rendimiento escolar de los grupos más vulnerables cuyos efectos sean sostenidos en el tiempo y movilización de la propia comunidad para mejorar las condiciones de la demanda educacional de los pobres.

Es fundamental aplicar políticas compensatorias para premiar a los maestros que enseñan allí donde los logros y el aprendizaje son más bajos mediante primas monetarias. Solo de este modo parece posible redistribuir la planta docente de tal manera que en las aulas de los alumnos de familias pobres, o bien rurales, o de alta densidad de población indígena o afrodescendiente, tiendan a concentrarse los profesores más capacitados para estimular el aprendizaje, apoyar a los rezagados y transmitir conocimientos oportunos.

## **2.2. Necesidad de atacar al primer eslabón de la desigualdad: la desnutrición<sup>8</sup>**

Para solucionar el problema de la desnutrición, se requieren políticas de Estado de largo plazo que suponen esfuerzos y compromisos sostenidos, con intervenciones orientadas de preferencia a los niños y niñas menores de tres años de edad y a las mujeres embarazadas y en período de lactancia, todos los cuales están viviendo etapas cruciales de vulnerabilidad nutricional.

En este marco, se presenta a continuación un conjunto de pautas de política, algunas que deben aplicarse relativamente a corto plazo y otras de implementación a más largo plazo. La prioridad que le asigne cada país a estas iniciativas depende de su perfil nutricional y epidemiológico y de los programas nacionales que se encuentren en curso:

- a) Promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad, brindando condiciones apropiadas para las madres trabajadoras.
- b) Mantener y mejorar los programas de fortificación de los alimentos con micronutrientes, los cuales han demostrado ser muy eficaces en relación al costo, para reducir las brechas en la salud, el aprendizaje y la productividad.
- c) Suministrar suplementos alimentarios y promover su consumo entre las mujeres embarazadas y lactantes, así como los infantes y niños en edad preescolar.
- d) Promover y mejorar las prácticas de consumo de alimentos basadas en productos locales y tradicionales de alto valor nutritivo, teniendo en cuenta las diversidades culturales y étnicas.

---

<sup>8</sup> Basado en CEPAL, 2007b.

- e) Establecer programas de transferencia de dinero y alimentos para las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, a cambio de su participación en los servicios de educación y atención primaria de la salud, el trabajo comunitario, la capacitación, los programas de alfabetización y otros.
- f) Fortalecer las acciones preventivas orientadas a los grupos más vulnerables, especialmente mediante programas de información pública, educación en alimentos y nutrición y comunicación de mejores prácticas en el cuidado de los niños y niñas, higiene, eliminación de parásitos, hábitos alimentarios saludables y manejo y conservación de alimentos.
- g) Mejorar la infraestructura de agua potable y saneamiento en las zonas marginales para reducir la transmisión de enfermedades vinculadas a la desnutrición, de irrigación para aumentar la productividad agrícola en áreas secas y de caminos para facilitar el comercio de los productos locales y la distribución de alimentos en situaciones de emergencia.

### **2.3. Mitigar los riesgos habitacionales**

El carácter sistémico de los riesgos habitacionales, en que la falta de acceso se refiere a distintos aspectos de las viviendas, exige un enfoque integral de las políticas pertinentes. Lo más importante es contar con sistemas domiciliarios de agua potable y eliminación de excretas, pues ello reduce claramente los riesgos sanitarios.

Se necesita avanzar en los programas de construcción y adjudicación de viviendas de bajo costo para los sectores de bajos ingresos, tanto rurales como urbanos, y utilizar estrategias para el mejoramiento de los asentamientos informales que incluyan la dotación de mejor infraestructura y la conexión a los servicios básicos y que, en general, se traduzcan en una mejor calidad de vida para los residentes.

### **2.4. Prevenir la maternidad adolescente<sup>9</sup>**

Las políticas orientadas a disminuir la prevalencia y mitigar los efectos de la maternidad adolescente en la región deben fundarse en torno a cuatro pilares fundamentales.

El primero consiste en fortalecer la capacidad de control y negociación de los adolescentes para evitar conductas de riesgo, sea mediante la abstinencia sexual o el uso de anticonceptivos. Esta capacidad puede formarse mediante una serie de programas de sensibilización y también mediante la transmisión de estas actitudes y conocimientos en los servicios educacionales (la escuela) y de salud (hospitales y consultorios). En este sentido, es imprescindible que los adolescentes conozcan su derecho a la salud reproductiva y que puedan exigir su cumplimiento.

El segundo pilar apunta a reconocer a los adolescentes como sujetos sexualmente activos y remover los obstáculos culturales y familiares que dificultan el ejercicio de una sexualidad segura desde la primera relación.

En tercer lugar, es necesario que los adolescentes tengan otras opciones que le den a su vida un sentido de trascendencia. Dos son las intervenciones más importantes y sistémicas al respecto: en el sistema educacional, mejorar las condiciones tanto de oferta como de demanda para que los adolescentes de los sectores más pobres permanezcan en las escuelas y tengan una progresión oportuna según la edad, puesto que el hecho de estar en la escuela y no quedar rezagado constituye un fuerte blindaje contra el riesgo o el deseo de embarazo; en el ámbito de la

---

<sup>9</sup> Basado en CEPAL/UNICEF, 2006.

capacitación laboral y el tránsito del colegio al trabajo, ampliar la gama de oportunidades para que los adolescentes puedan forjarse un proyecto de vida centrado en el ámbito productivo.

El cuarto pilar se refiere a programas preventivos que contemplen atención especializada, intervenciones integrales —incluyendo la consejería— y principios de confidencialidad.

## **2.5. Acceso a un sistema amplio de protección social: financiamiento y solidaridad<sup>10</sup>**

Experiencias recientes analizadas por la CEPAL en las áreas de salud y pensiones muestran que los esquemas de protección social deben ampliar la cobertura de sus prestaciones perfeccionando los mecanismos de acceso. Se requiere un diseño que logre un mejor equilibrio entre los mecanismos de incentivo y de solidaridad y deben realizarse provisiones para enfrentar los cambios demográficos, epidemiológicos y de la estructura familiar.

Los sistemas de protección social deben avanzar hacia la afiliación universal y financiar sus prestaciones mediante mecanismos solidarios que implican realizar transferencias entre sus afiliados. Los objetivos involucrados al optar por este tipo de financiamiento son redistributivos y se establecen subsidios cruzados entre estratos de ingreso, edad y riesgo, con claros efectos en el bienestar de los grupos de menor ingreso. Las transferencias desde los que tienen más a los que tienen menos, o desde poblaciones de menor riesgo a otras de mayor riesgo forman parte de la dinámica solidaria que favorece la inclusión social.

El principio de solidaridad del financiamiento y la cotización obligatoria en los sistemas de protección social amplían los recursos, hacen más estable y equitativa la diversificación de riesgos y permiten los subsidios cruzados. Así, las finanzas públicas pueden desempeñar un papel fundamental, contribuyendo a transformar la modalidad de acceso a las prestaciones de los actores pertinentes. Esto significa transitar desde un sistema centrado en aportes específicos de los contribuyentes en su calidad de empleados y mediante copagos, hacia otro que subraye la condición de ciudadano, con derechos exigibles y garantizables, financiado mediante una combinación de aportes contributivos y no contributivos y dotado de claros mecanismos de solidaridad.

Un modelo de protección social inclusivo y basado en derechos exige un pronunciamiento sobre cuatro elementos esenciales de la política social: la determinación de los niveles y fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos, el alcance del financiamiento solidario, el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones y la identificación de derechos explícitos, garantizables y exigibles en términos de acceso a las prestaciones sociales.

Dado la importancia que tiene el ámbito del cuidado en la vida de la familia y en las opciones de la mujer para participar en el mercado laboral, los sistemas de protección social deben tener en cuenta la economía del cuidado y la infraestructura de servicios pertinente para los diversos tramos de edad. En este sentido, se requiere una política pública del cuidado orientada a financiar, articular y regular una red de instituciones públicas, privadas y mixtas que ofrezcan una infraestructura de servicios para atender la demanda social en este campo.

## **2.6. Los programas de transferencias condicionadas**

Los programas que condicionan las transferencias monetarias hacia las familias en situación de pobreza y extrema pobreza a las inversiones en capital humano, deben ser entendidos en el marco de un nuevo enfoque de protección social en que se integran los objetivos de asistencia con los

---

<sup>10</sup> Basado en CEPAL (2006).

propósitos de fomento del capital humano y de superación de la pobreza a largo plazo. La lógica proequidad de las transferencias condicionadas descansa en dos premisas. La primera es que las transferencias directas son la forma más clara de redistribuir ingresos desde la política social estatal hacia los sectores más vulnerables y de menores ingresos. La segunda es que el mecanismo utilizado promueve la formación de capital humano en los sectores donde este es más precario y discontinuo, con lo cual contribuye a nivelar estos activos en la sociedad o, cuando menos, a que nadie quede bajo un piso mínimo que le impida entrar a la dinámica de las oportunidades futuras. Sin embargo, las transferencias condicionadas no deben entenderse como un fin en sí mismo, sino como medio para potenciar la eficacia de la política social, en virtud del cual el Estado transfiere dinero para incentivar el ejercicio del derecho a la salud y la educación y el acceso a la red de protección social.

Los programas están orientados a entregar transferencias monetarias a las familias pobres, bajo la condición de que estas inviertan en tres de los componentes básicos del capital humano: educación —y junto con ella la mitigación del trabajo infantil—, salud y nutrición. En el caso de los programas que condicionan la entrega de las transferencias a las inversiones en el componente de educación, la mayoría de los que se han aplicado en América Latina y el Caribe exigen un porcentaje mínimo de asistencia a los centros educacionales, que fluctúa entre un 80% y un 90%.

Los programas que además condicionan la entrega de transferencias monetarias a los componentes de salud y nutrición, se basan en el seguimiento del protocolo estipulado de atención de salud y nutrición de los hijos por parte de las madres, cuyo cumplimiento controlan los servicios correspondientes. De esta manera, en las transferencias se combina un apoyo monetario adicional a las familias bajo la línea de pobreza y en extrema pobreza con exigencias que contribuyen a mejorar las perspectivas del capital humano en los mismos sectores, previniendo el trabajo infantil, la deserción escolar, la desnutrición y la morbilidad infantil.

Desde el punto de vista del diseño, los programas de transferencias condicionadas representan un cambio significativo en la provisión de servicios sociales en América Latina y el Caribe. En particular, el hecho de condicionar las transferencias al cumplimiento de compromisos por parte de las familias constituye un mecanismo orientado a la generación de incentivos y a reducir los costos de oportunidad para la utilización de la oferta de servicios sociales. Esto supone una innovación respecto de la aproximación tradicional de transferencias no condicionadas, que se limitan a suplementar los ingresos monetarios familiares a corto plazo, pero sin introducir requisitos de conducta destinados a fomentar la acumulación de capital humano a largo plazo (Rawlings, 2005).

### **3. El sentido de pertenencia**

La lucha contra la pobreza y la exclusión social supone una mayor cohesión social, vale decir, un sentido más fuerte de solidaridad entre los distintos grupos que componen la sociedad nacional y un sentimiento difundido de pertenencia a ella. Este sentido de pertenencia es una condición y una disposición ciudadana que posibilita los horizontes estratégicos de desarrollo con mayor vocación de inclusión social. A su vez, estos refuerzan la pertenencia y la legitimidad política.

Las sociedades más cohesionadas, con mayor sentido de pertenencia, hacen más factible avanzar en la concertación de pactos entre diversos agentes que se sienten parte de una comunidad política, para sustentar políticas de largo plazo cuyo objetivo es igualar oportunidades y otorgarle una proyección más estratégica al desarrollo. Para esos efectos, los actores deben sentirse parte del todo y con disposición de ceder en sus intereses personales a fin de favorecer al conjunto.

### 3.1. Fortalecimiento de la democracia

Nunca debemos olvidar que América Latina tiene una historia muy lábil en materia democrática: basta señalar que en 1930 la región contaba con sólo 5 gobiernos democráticos; en 1948, con 7, y en 1976, apenas con 3 (PNUD, 2004). Los profundos avances en este terreno en las últimas décadas, en que prácticamente todos los países han adoptado el sistema democrático con mayor o menor solidez, constituyen un patrimonio a la vez precioso y precario.

La diversidad de América Latina es muy grande y también lo son sus asimetrías. Al respecto, solo cabe considerar que en la región conviven más de 700 etnias. Al mismo tiempo, existen marcas históricas, culturales y políticas que facilitan, como quizás en ninguna otra parte, los procesos de integración. En la actualidad, América Latina vive una situación de gobiernos legítimamente elegidos mediante votación popular, lo que constituye una coyuntura muy particular en su frágil desarrollo democrático.

Muchos de los resultados electorales reflejan las aspiraciones de justicia social y las reivindicaciones centenarias de pueblos y de sectores que hasta ayer no habían tenido acceso al poder político. Lo importante para que estos procesos signifiquen un avance y no un deseo frustrado, es que puedan llevar adelante el binomio clásico de la democracia entre libertad e igualdad.

Durante el último tiempo la región de América Latina y el Caribe ha enfrentado enormes dificultades en sus esfuerzos por ajustarse a las demandas de la globalización. De hecho, luego de las crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta, producto de la cual aumentó significativamente la pobreza, los avances posteriores apenas representan una recuperación de su incidencia a los niveles previos a la crisis. Dado el crecimiento demográfico, ello implica que si bien las cifras se han mantenido, en la actualidad hay cien millones más de personas en situación de pobreza. Estas características del desarrollo latinoamericano han limitado el logro simultáneo de la titularidad de los derechos políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía.

### 3.2. Fortalecimiento de las instituciones

Pero, además de ello, debemos ser capaces de incrementar la credibilidad de las instituciones democráticas, mejorar la institucionalidad de las políticas públicas —con transparencia y evaluación— e introducir competencias o normas que impidan la apropiación indebida de beneficios.

Es muy difícil avanzar en términos de cohesión social en un país o región en que persisten grandes diferencias de ingreso y de acceso a los distintos activos. Asimismo, ¿cómo lograr un sentido de solidaridad y de pertenencia, si los ciudadanos no confían en las instituciones básicas de la democracia, si perciben, por ejemplo, que la justicia es corrupta y que responde a los intereses de los poderosos? ¿Cómo afirmar que el gasto social mejora la equidad, si no existe transparencia y evaluación de los programas sociales y estos se prestan al clientelismo político? ¿Cómo hablar de cohesión social en sociedades en que la negación del otro ha sido la regla habitual durante décadas o siglos?

### 3.3. La solidaridad de las clases media y alta

Existe, además, una cuestión indispensable para la cohesión social: en muchos países de América Latina se observa una tendencia creciente de las clases media y alta a satisfacer sus necesidades de seguridad social, salud, educación, y desde hace poco incluso seguridad física mediante la compra de tales servicios en el mercado. Vale decir, su bienestar se separa del servicio público y

de la acción del Estado. Lo que no pagan en impuestos lo hacen comprando servicios privados en el mercado, sea local o internacional. Por tanto, no tienen incentivos para reclamar por una mejor calidad de los servicios públicos, y mucho menos para pagar más impuestos a fin de mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos. A fin de cuentas, las clases media y alta pierden la solidaridad con el resto de la sociedad y generan ciudadanía social de primera y segunda clase, afectando gravemente la cohesión social.

### **3.4. Ciudadanía y ejercicio de los derechos**

La pertenencia es al mismo tiempo un medio un fin en relación con la ciudadanía. Como medio, motiva a los distintos actores a participar activamente en la promoción de la plena titularidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Como fin, el sentido de pertenencia se fortalece en la medida en que las personas sientan que poseen plena titularidad sobre esos mismos derechos.

Políticas de igualdad y no discriminación de género, sexo, etnia, raza y etnia, así como de protección de la infancia y del adulto mayor. En la región queda mucho por hacer en esta materia, si bien hay claros avances constitucionales y una mayor conciencia pública frente a los problemas de discriminación y desprotección que afectan a estos grupos. El maltrato de la mujer y los niños y niñas en los hogares, la discriminación por género en el empleo, el trabajo infantil, la discriminación y exclusión de las minorías étnicas, el no reconocimiento de las identidades y formas de organización de los pueblos indígenas, la discriminación y no reconocimiento de las minorías sexuales, la desprotección y abandono de los adultos mayores, la baja representatividad de las mujeres y de las minorías étnicas en el poder político y la falta de espacios de participación de la población mayor de 65 años de edad reflejan la situación descrita. Esta no sólo plantea desafíos éticos, sino también altos costos sociales y económicos para la región. Además, contribuye a mermar el sentido de pertenencia a la sociedad de los grupos discriminados secularmente, no reconocidos culturalmente y excluidos de la participación social.

### **3.5. El diálogo y el pacto social**

En definitiva, desde el punto de vista de las finanzas públicas la sociedad dispone de un ancla a partir de la cual puede alcanzar un gran acuerdo en torno a cuatro temas esenciales de la cohesión social: i) la definición de derechos explícitos, garantizables y exigibles, ii) la identificación de los niveles y fuentes de financiamiento y de su naturaleza contributiva o no contributiva, iii) la forma de integrar los mecanismos de solidaridad y iv) la forma de desarrollar un marco de instituciones sociales para la gestión de la política social y, en particular, la coordinación de la oferta de servicios.

- a) Políticas para la exigibilidad de los derechos y obligaciones. Un pacto social supone definir reglas del juego acordadas por todos, un nivel mínimo de bienestar al que todos tengan acceso, derechos y obligaciones claramente establecidos, metas comunes de efectos y productos —bienes y servicios— a los cuales se puede aspirar de acuerdo con el crecimiento económico del país y sistemas tributarios justos que permitan una redistribución equitativa de la riqueza y una sustentabilidad económica a largo plazo.
- b) Políticas para abordar las desigualdades a partir de las restricciones presupuestarias del gobierno. La sociedad debe reconocer y analizar en forma lo más transparente posible las restricciones que imponen las limitaciones presupuestarias para que el Estado se haga cargo de la titularización de los derechos en sociedades altamente desiguales.

Es indispensable comprender que el manejo de las finanzas públicas no es neutral respecto de las políticas y programas sociales orientados a apoyar la cohesión social. Debe entenderse que estas desempeñan el doble papel de contribuir por una parte a la estabilidad macroeconómica y al financiamiento estable de la protección social y, por la otra, a la institucionalidad pública y semipública en que operan las políticas y programas sociales.

- a) En materia de estabilidad y protección social, se requieren acuerdos esenciales para promover el acceso a las prestaciones que ofrecen los sistemas pertinentes, promoviendo la cuota de solidaridad requerida en el financiamiento. Esto exige fijar marcos presupuestarios para las garantías básicas, establecer los lineamientos básicos para las redes de prestadores y fortalecer la institucionalidad del sector en sus funciones de regulación, provisión y financiamiento.
- b) En materia de desarrollo institucional, deben establecerse acuerdos básicos en torno a las normas de administración financiera sobre la base de los principios fundacionales del Estado, las reformas estructurales anteriores y las políticas fiscales aplicadas. Es necesario construir acuerdos estables sobre la forma de entregar los recursos y acerca de las responsabilidades y compromisos que vinculan a las autoridades financieras con los organismos gestores.
- c) Pero la sustentabilidad de una estrategia de cohesión social depende de la evaluación y administración permanente de los riesgos fiscales vinculados a los efectos que podrían producir los activos y pasivos del sector público en las corrientes futuras de ingresos y gastos. Es por ello que deben alcanzarse acuerdos en torno a formas transparentes de valorar, cuantificar y administrar fiscalmente los efectos y compromisos de mediano plazo. La sociedad debe tomar conciencia de que la sustentabilidad a mediano plazo no solo exige controlar el gasto, sino también los compromisos financieros explícitos o implícitos que se manifiestan tarde o temprano. Un tema indispensable para garantizar los derechos es el de los pasivos contingentes que pasan desapercibidos hasta que se presentan y respecto de los cuales deben hacerse las provisiones pertinentes, ya que no pueden contrarrestarse a corto plazo.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2006), *World Development Indicators 2006*, Washington, D.C.
- Castedo, Leopoldo (1999), *Fundamentos culturales de la integración latinoamericana*, Caracas, Dolmen Ediciones.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007), “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.110.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007* (LC/G.2338-P/E), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2007b), “Los objetivos de desarrollo del Milenio y los desafíos para América Latina y el Caribe para avanzar en mayor bienestar, mejor capital humano y más igualdad de oportunidades”, *documentos de proyectos*, N° 143 (LC/W.143), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006a), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- \_\_\_\_\_ (2006b), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999* (LC/G.2212-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- \_\_\_\_\_ (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096/E), Santiago de Chile, 8 de mayo.
- CEPAL/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa Mundial de Alimentos) (2007), “El costo del hambre. Impacto económico y social de la desnutrición infantil. Centroamérica y República Dominicana”, *documentos de proyectos*, N° 144 (LC/W.144), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2005a), “Hunger and malnutrition in the countries of the Association of Caribbean States (ACS)”, *series Políticas sociales*, N° 111 (LC/L.2374-P-I), Santiago, Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.119.

- \_\_\_\_\_ (2005b), “Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”, *serie Políticas sociales*, N° 112 (LC/L.2400-P), Santiago Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.147.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2006), *Espacios Iberoamericanos* (LC/G.2328/E), Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007), “El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia: un diagnóstico desde América Latina y el Caribe”, *Desafíos*, N° 5, julio, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias”, *Desafíos*, N° 4, agosto, Santiago de Chile.
- Franco, Rolando, Juan Antonio Morales y Manuel Marfán (1998), “Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro”, *serie Políticas sociales*, N° 26 (LC/L.1118), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fuentes, Carlos (2000), “Europa y América Latina”, *El País*, 25 de agosto.
- Gómez-Sabaini, Juan C. (2006), “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 127 (LC/L.2641-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.167.
- Machinea, José Luis y Martin Hopenhayn (2005), “La esquiiva equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética”, *serie Informes y estudios especiales*, N° 14 (LC/L.2414-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), José Luis Machinea, Alicia Bárcena y Arturo León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar.
- Rawlings, L. (2005), “A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes”, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3, julio.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2007), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación* (EPT/PRELAC), Santiago de Chile.