

---

## **informes y estudios especiales**

# **L**a esquiva equidad en el desarrollo latinoamericano

**Una visión estructural, una aproximación  
multifacética**

**José Luis Machinea y Martín Hopenhayn**



**NACIONES UNIDAS**



**Santiago de Chile, noviembre del 2005**

Este documento fue preparado por José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y Martín Hopenhayn, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL. Una versión preliminar fue presentada en el IV Encuentro de ex-presidentes de América Latina, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, el 20 y 21 de junio del 2005. Los autores agradecen la colaboración de Ernesto Espíndola y Miguel Torres, y los comentarios de Arturo León.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1682-0010  
ISSN electrónico 1682-0029

ISBN: 92-1-322797-3  
LC/L.2414-P

Nº de venta: S.05.II.G.158

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. 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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>1. Los impactos negativos de la inequidad</b> .....	9
<b>2. La desigualdad desde la perspectiva de la distribución del ingreso</b> .....	13
<b>3. Los eslabones de la inequidad/equidad</b> .....	17
3.1 Educación .....	18
3.2 El empleo .....	25
3.3 Lugar de residencia, raza, género .....	28
3.4 La volatilidad macroeconómica .....	32
<b>4. Líneas estratégicas para una agenda pro-equidad</b> .....	35
4.1 La visión estructural .....	35
4.2 El empleo .....	36
4.3 La educación .....	40
4.4 Nuevas redes de protección social y nuevas formas de política social: los programas de transferencias condicionadas .....	43
4.5 La construcción de una institucionalidad social para la equidad .....	46
<b>A modo de conclusión</b> .....	49
<b>Bibliografía</b> .....	51
<b>Serie informes y estudios especiales: números publicados</b> .....	55

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Países seleccionados de América Latina: evolución de la proporción de madres o embarazadas por primera vez (EPV) entre mujeres de 15 a 19 años, por nivel educativo, fechas seleccionadas .....	24
----------	---	----

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Mortalidad infantil según quintiles de ingreso. Países seleccionados de América Latina en torno a 1995 .....	10
Gráfico 2	América Latina: cambio en las tasas de crecimiento requeridas para reducir la pobreza extrema a la mitad según el grado de cambio distributivo .....	11
Gráfico 3	América Latina y el Caribe: la región más desigual del mundo .....	14
Gráfico 4	América Latina: participación de los hogares en el ingreso total según quintil de ingreso, ca. 2002 .....	15
Gráfico 5	América Latina: cambios en el coeficiente de Gini, 1990-2002 .....	16
Gráfico 6	América Latina (18 países): jóvenes entre 15 y 19 años que no han culminado la educación primaria según quintiles seleccionados de ingresos alrededor del 2002 .....	19
Gráfico 7	América Latina (18 países): jóvenes entre 25 y 29 años que culminaron ciclos educativos según quintiles seleccionados de ingreso per cápita, 2002 .....	20
Gráfico 8	América Latina (15 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según área de residencia, 2002 .....	21
Gráfico 9	América Latina (9 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según grupo étnico o racial, total nacional, alrededor del 2002 .....	22
Gráfico 10	América Latina y el Caribe, países seleccionados: evolución de la brecha de mortalidad en la niñez de acuerdo al nivel educativo de la madre, decenios de 1980 y de 1990 .....	23
Gráfico 11	América Latina (16 países): porcentaje de jóvenes ente 15 y 29 años de edad en empleos de baja productividad según quintiles de ingreso per cápita del hogar .....	26
Gráfico 12	América Latina (15 países): porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad en empleos de baja productividad según nivel educacional, total nacional, c. 2002 .....	27
Gráfico 13	América Latina (17 países): tasa de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad según quintiles de ingreso per cápita del hogar, total nacional, circa 1999-circa 2002 .....	28
Gráfico 14	América Latina: evolución de la indigencia por área geográfica, 1990-2005 .....	29
Gráfico 15	América Latina (14 países): incidencia de la extrema pobreza de indígenas y afrodescendientes como múltiplo de la incidencia en el resto de la población .....	30
Gráfico 16	Distribución por sexo en quintiles (zonas urbanas, promedio simple 15 países) .....	31
Gráfico 17	América Latina (19 países): tendencias en incidencia de la pobreza y del producto interno bruto per cápita, 1980-2004 .....	33

---

## Resumen

---

El logro de la equidad en América Latina y el Caribe, constituye una tarea aún pendiente para los países de la región. Al respecto, baste señalar que los derechos sociales prescriben la obligación del Estado para garantizar la plena satisfacción de necesidades básicas a toda la población. Este documento examina, precisamente, la falta de equidad con que han sido acompañados los patrones de desarrollo de las economías regionales. Dicho análisis plantea un enfoque basado en una visión estructural y en una aproximación multifacética, a través de las cuales es posible abordar el tema en toda su complejidad, indagando las causas que reproducen dichos patrones de inequidad en el tiempo. Valiéndose de esta doble perspectiva entonces, es tarea de este trabajo preguntarse por qué la desigualdad ha tendido a mantenerse, e inclusive a aumentar, más que a mitigarse durante la última década. La respuesta a este interrogante, radica en que la persistencia de las desigualdades está relacionada con factores arraigados en el estilo de desarrollo y que ellos cobran mayor fuerza con la nueva oleada modernizadora. Los factores estructurales que le han dado a la inequidad un carácter persistente en las sociedades de la región, constituyen los eslabones que la reproducen generación tras generación, y son típicamente el acceso y la calidad de la educación; el empleo precario y las redes de protección social; la volatilidad macroeconómica y determinadas características sociodemográficas de ciertos grupos de población. Con este enfoque estructural y multifacético, entonces, el documento, luego de la introducción encargada de entregar la motivación y sus objetivos, se articula en

torno a cuatro grandes secciones. La primera analiza los impactos negativos de la inequidad; la sección dos estudia la desigualdad desde la perspectiva de la distribución del ingreso; en la sección tres se abordan los eslabones de la equidad/inequidad en la región; y finalmente la cuarta sección, en la que se esbozan las líneas estratégicas para una agenda pro-equidad.

## Introducción

---

Enfrentar con éxito el desafío de la equidad recurre como deuda pendiente en la región de América Latina y el Caribe. Tanto más urgente se hace enfrentar esta situación si el marco normativo de los derechos humanos de primera y segunda generación lleva a evaluar el desarrollo conforme a su capacidad para garantizar libertades civiles, democracia política, y derechos económicos, sociales y culturales.

Cabe recordar, en este sentido, que los derechos sociales prescriben la obligación de los Estados de garantizar la plena satisfacción de necesidades básicas a toda la población. El desarrollo debe, pues, orientarse de tal modo que los recursos socialmente producidos se distribuyan a fin de hacer efectiva para todos la realización de tales derechos. Sociedades altamente inequitativas quedan así impugnadas, en la medida en que gran parte de la pobreza que cobijan o generan resulta evitable de acuerdo a su nivel de desarrollo. Así, cuando el ingreso per cápita promedio de una sociedad se ubica claramente por encima de lo requerido por un individuo para procurar los satisfactores que le permiten realizar sus derechos sociales, el hecho de que un amplio contingente de individuos no logre acceder a este conjunto de satisfactores interpela a la sociedad en su conjunto.

Importa, pues, preguntarse por qué la desigualdad tiende a mantenerse, y aun a aumentar, más que a mitigarse durante la última década. La respuesta es que la persistencia de las desigualdades se relaciona con factores arraigados en el estilo de desarrollo y que cobran mayor fuerza con la nueva oleada modernizadora.

Entre estos factores destaca la heterogeneidad estructural, que durante los años noventa tendió a exacerbarse por efecto de formas segmentadas de transnacionalización de la actividad económica, y por una incorporación también segmentada del mundo productivo a la economía de la información y el conocimiento. Durante este período, intenso en procesos de ajuste y apertura, los distintos agentes productivos enfrentaron en condiciones desiguales los cambios en las reglas del juego, lo que se vio agravado por las fallas de mercado que caracterizan a los países de la región —sobre todo las asimetrías de información. Tales procesos segmentaron a los sectores productivos en cuanto a conocimientos requeridos para competir en el nuevo escenario, acceso a financiamiento y prácticas de articulación con los mercados externos. A ello se agregó la importación de tecnologías intensivas en mano de obra calificada, culminando el conjunto de cambios señalados en el agravamiento de la heterogeneidad de las economías de la región, haciendo más dramática la exclusión social en la nueva fase modernizadora.

Tal como recientemente lo ha planteado la CEPAL, se pueden identificar tres grandes grupos de firmas, diferenciados por sus niveles de productividad, grado de formalización y tamaño. El primero, compuesto por grandes empresas, articulado a la economía global y con estándares productivos ubicados sobre la frontera tecnológica, pero con escasos encadenamientos en la economía local y limitada generación de empleo. El segundo, incluye las empresas medianas y pequeñas del sector formal que enfrentan barreras de acceso a algunos factores productivos (sobre todo de financiamiento y tecnología), y están poco articuladas, tanto hacia adentro del sector como en sus encadenamientos con los otros dos grupos. El último agregado es el de la economía informal, compuesto por micro y pequeñas empresas, que ostenta la menor productividad, ingresos más bajos, menor acceso al financiamiento y a mercados ampliados, niveles muy precarios de protección social y muy baja incorporación de conocimiento y progreso técnico. De este modo, el desarrollo productivo latinoamericano enfrenta una *economía de tres velocidades* que refuerza la secular heterogeneidad estructural, exacerbando las brechas de ingresos y salarios. Por lo mismo, se hace necesario adoptar políticas públicas activas para “nivelar el campo de juego” (CEPAL, 2004).

Por otra parte, la inequidad es un rasgo que acompaña desde larga data a las sociedades de la región, siendo la consecuencia de la acción conjunta de estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas. Estas estructuras se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples canales. De modo que la *reproducción de la inequidad en el tiempo ostenta un carácter complejo* y comprende factores que se potencian entre sí. Tal vez la señal más elocuente del problema de la inequidad en la región sea la distribución del ingreso; pero dicha distribución es, a la vez, causa y efecto de otras desigualdades tales como las que se generan en la educación y el empleo, o las que se reproducen intergeneracionalmente por adscripción étnica y de género, por distribución espacial y por dependencia demográfica. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja de manera cercana la forma (desigual) en que la educación, el conocimiento, el patrimonio y el acceso al empleo y al financiamiento se distribuyen entre la población de los países de la región.

Pero no es sólo a través de estos canales que se reproduce intergeneracionalmente la inequidad. Una sociedad inequitativa desde el punto de vista económico y político tiende a generar instituciones económicas y sociales que defienden los privilegios de aquellos con mayor influencia y oponen restricciones al progreso de los grupos sociales ubicados en la escala inferior de la estructura distributiva.

## 1. Los impactos negativos de la inequidad

---

Las desigualdades distributivas representan un perjuicio para las sociedades en varios sentidos. En primer lugar, no resultan éticamente admisibles, porque la concentración del poder, la riqueza y el ingreso atenta contra la posibilidad, para un gran contingente de personas, de alcanzar una calidad de vida decente y ejercer sus legítimos derechos. Además, cuando el origen social, la adscripción étnica, el género o la riqueza familiar influyen decisivamente los resultados, esos factores suelen opacar las diferencias de talento y esfuerzo, validando en definitiva una asignación ineficiente de los recursos.<sup>1</sup>

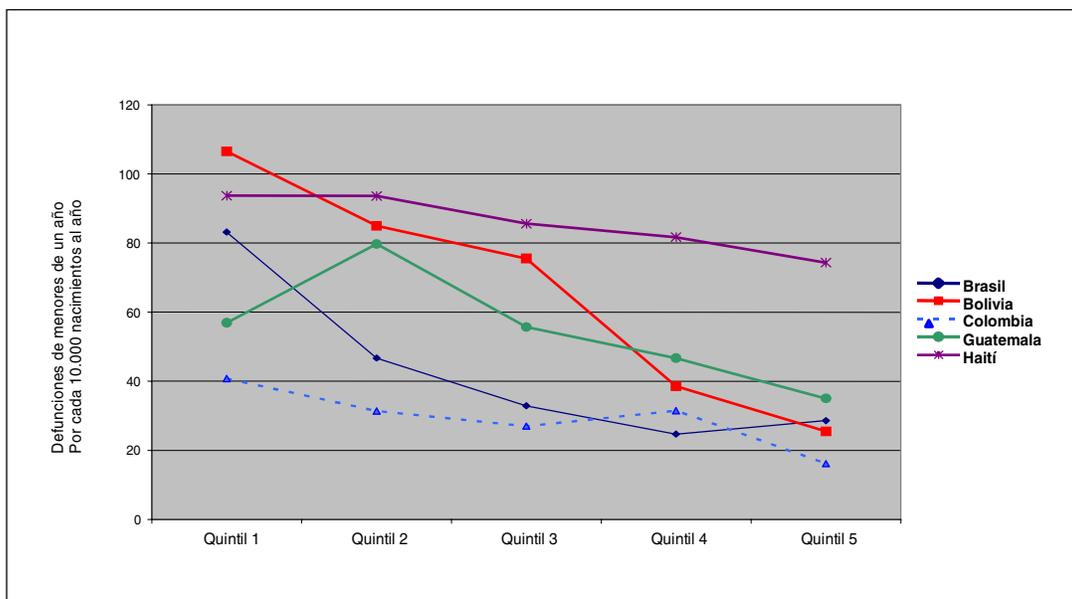
Más elocuente resulta este argumento cuando la distribución del ingreso determina, para el caso de los niños, mayor o menor posibilidad de sobrevivir en los primeros años (véase el gráfico 1); vale decir, cuando la concentración de la riqueza implícitamente segmenta el pleno derecho a la vida. También resulta éticamente inadmisibles una mala distribución del ingreso, si se considera, por ejemplo, que la región produce suficientes alimentos para garantizar una dieta adecuada para tres veces su población y, pese a ello, sobre todo debido a la estructura distributiva, hay países donde la subnutrición, la desnutrición global y la desnutrición aguda mantienen niveles altos —sobre todo en la población en extrema pobreza, en la perteneciente a minorías étnicas y en la asentada en zonas rurales. Además de consideraciones éticas, hay varios estudios que muestran que el bienestar de la población en su conjunto aumentaría si se erradicaran formas extremas de pobreza.

---

<sup>1</sup> Bourguignon, Ferreira y Walton (2005).

Gráfico 1

**MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO.  
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA EN TORNO A 1995**

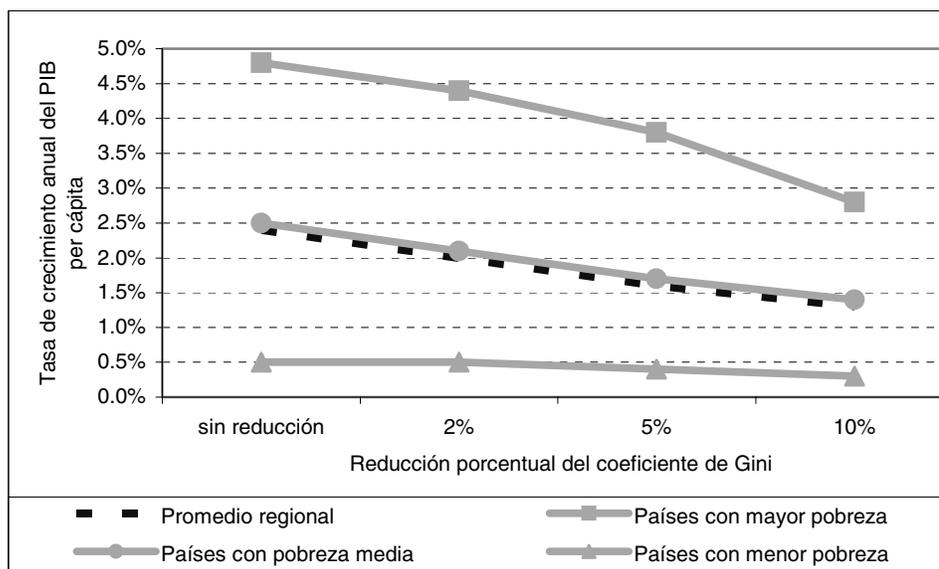


**Fuente:** Gwatkin, D.R. et al., *Socio-economic differences in health, nutrition and population in selected countries*, Washington, D.C. World Bank, "HNP/Poverty Thematic Group", mayo 2002. Publicado en OPS, *La salud en las Américas*, Volumen I, 2002.

En segundo lugar, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso aumenta la cantidad de pobres para un nivel dado de ingreso por habitante. Se estima que la tasa de crecimiento regional proyectada para alcanzar la Meta del Milenio, de una disminución a la mitad de la pobreza extrema en el 2015, podría reducirse en aproximadamente 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de caída en el coeficiente de Gini (véase el gráfico 2). De esta manera, con una reducción de 5% en dicho indicador, que se traduciría en aumentos de la participación en los ingresos del primer quintil de hogares en torno a 0,35 puntos porcentuales, el producto regional por habitante debería crecer al 1,6% anual, en lugar del 2,4% que se requeriría sin cambios en la distribución del ingreso, para lograr la meta de reducción a la mitad de la extrema pobreza. Desde otra perspectiva, una mejora distributiva como la mencionada, junto con una tasa de crecimiento igual al promedio histórico, permitiría a los países reducir sus niveles de indigencia a la mitad entre 2 y 6 años antes de lo que lograrían en caso de mantener su distribución constante (Naciones Unidas, 2005).

**Gráfico 2**

**AMÉRICA LATINA: CAMBIO EN LAS TASAS DE CRECIMIENTO REQUERIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA EXTREMA A LA MITAD SEGÚN EL GRADO DE CAMBIO DISTRIBUTIVO**



**Fuente:** CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En tercer lugar, hay una considerable evidencia empírica a favor de la tesis de que el impacto de un determinado ritmo de crecimiento sobre la reducción de la pobreza es mayor, cuanto más equitativa es la distribución del ingreso en el punto de partida.<sup>2</sup> La razón es que, cuanto menor sea la posibilidad de acceder a activos como conocimiento, capital y tecnología, es más difícil acceder a nuevas oportunidades y, por ende, a mayores ingresos.

Finalmente, la mala distribución del ingreso atenta contra el proceso de desarrollo. Siguiendo la afortunada clasificación de Bourguignon y otros<sup>3</sup> se pueden distinguir dos grandes formas de interacción entre las desigualdades y los procesos económicos que se transforman en sendos obstáculos al proceso de crecimiento y modernización social. Por un lado están los procesos que restringen las oportunidades para los sectores más desfavorecidos, por el otro, aquellos que preservan privilegios de los sectores dominantes. Los primeros inhiben la formación de capital humano (nutrición, salud, educación) y las posibilidades de inversión de los sectores más rezagados (pequeños propietarios rurales, cuentapropistas etc.); los segundos facilitan y perpetúan comportamientos rentísticos de miembros de las franjas más ricas de la sociedad.

En la actualidad tiende a reconocerse cada vez más en la literatura económica, que no pueden explicarse los déficit de nuestra región en materia de crecimiento y desigualdad sin hacer referencia a sus raíces históricas. La ocupación de estas tierras por los conquistadores y colonizadores europeos dio paso a una organización social en la que la mano de obra indígena, reducida a condiciones serviles o de semiesclavitud a través de la refuncionalización de instituciones de las culturas originarias como la mita, la encomienda o el yanaconazgo, junto con la de esclavos traídos desde el África, trabajaba en grandes plantaciones y explotaciones mineras. A la estructura burocrática virreinal, diseñada para la extracción de tributos y su entrega a la corona, le seguía el predominio de las elites europeas y sus descendientes, que acumulaban los activos reales, el acceso a la educación y el manejo de la administración pública.

<sup>2</sup> Véase, Bourguignon (2003) y Bourguignon, Ferreira y Lustig (2005).

<sup>3</sup> Bourguignon, Ferreira y Walton (2005).

Si comparamos el desarrollo del Caribe y la América del Sur en los tiempos de la colonización<sup>4</sup> con los de los comienzos de la implantación europea en la costa este de América del Norte, podemos apreciar que las características de la dotación de factores de esta última región (tierras de menor productividad y escasez de mano de obra) incentivó el establecimiento de un régimen productivo basado en pequeñas granjas familiares productoras de ganado y cereales, con escaso acceso a las economías de escala.

De este modo, en las sociedades del norte, con una distribución menos desigual de la riqueza, en especial de la tierra, los derechos políticos y la educación pública tuvieron un desarrollo mucho más veloz que en las sociedades más polarizadas del sur. Esto, porque las elites de un mundo extremadamente desigual son más reacias a la difusión de los derechos políticos, que pueden ser utilizados para la redistribución del poder y el acceso a las oportunidades económicas, y a la educación básica de las mayorías, tanto porque el conocimiento es fuente de movilización política, como porque la financiación recae forzosamente en los sectores más ricos de la sociedad.

Cabe recordar que el impacto de la desigualdad es mayor cuando mayores y más frecuentes son las fallas de los mercados. Si los mercados funcionaran perfectamente, los efectos de la desigualdad serían mínimos, ya que en un mundo con perfecta información todos podrían acceder, por ejemplo, al financiamiento según la rentabilidad del proyecto y no de acuerdo a las garantías, que dependen de la distribución de la riqueza. Como es sabido, las fallas de mercado son mayores en los países en desarrollo y, por lo tanto, en estos países es mayor el impacto negativo de la inequidad sobre el crecimiento.

---

<sup>4</sup> Engerman y Sokoloff (2002).

## 2. La desigualdad desde la perspectiva de la distribución del ingreso

---

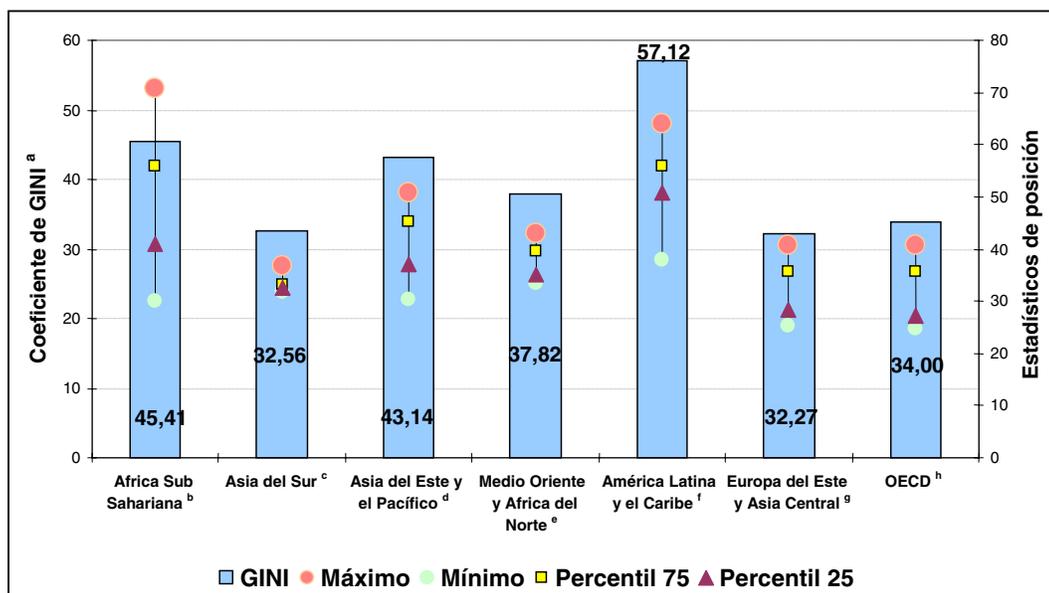
La elevada desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos califica a la región como la más rezagada en términos de equidad en el mundo<sup>5</sup> (véase el gráfico 3). No es sólo cuestión de brecha de ingresos, ya que esto remite, como causa y como consecuencia al mismo tiempo a otras brechas en términos de acceso a bienestar social, de formación de capital humano, de acceso a activos productivos y de pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Una mala distribución del ingreso resulta en que, a pesar de contar la región con muchos países en los cuales su nivel de desarrollo podría permitirle a una proporción alta de su población pobre escapar de tal condición, América Latina cuenta hoy con un 42% de los hogares viviendo bajo la línea de pobreza y sin protección social básica, lo que afecta a 220 millones de habitantes, de los cuales 96 millones son pobres extremos.

---

<sup>5</sup> Es necesario reconocer que las diferencias con el resto del mundo en desarrollo tiende a aumentar como consecuencia de que en gran parte de Asia y África la distribución del ingreso tiende a medirse a través de encuestas de gasto, mientras que en la región los datos corresponden —adecuadamente— en la mayoría de los casos a niveles de ingreso. Es sabido que la distribución del gasto tiende a ser menos desigual que la distribución del ingreso.

Gráfico 3

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA REGIÓN MÁS DESIGUAL DEL MUNDO**



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* y CEPAL.

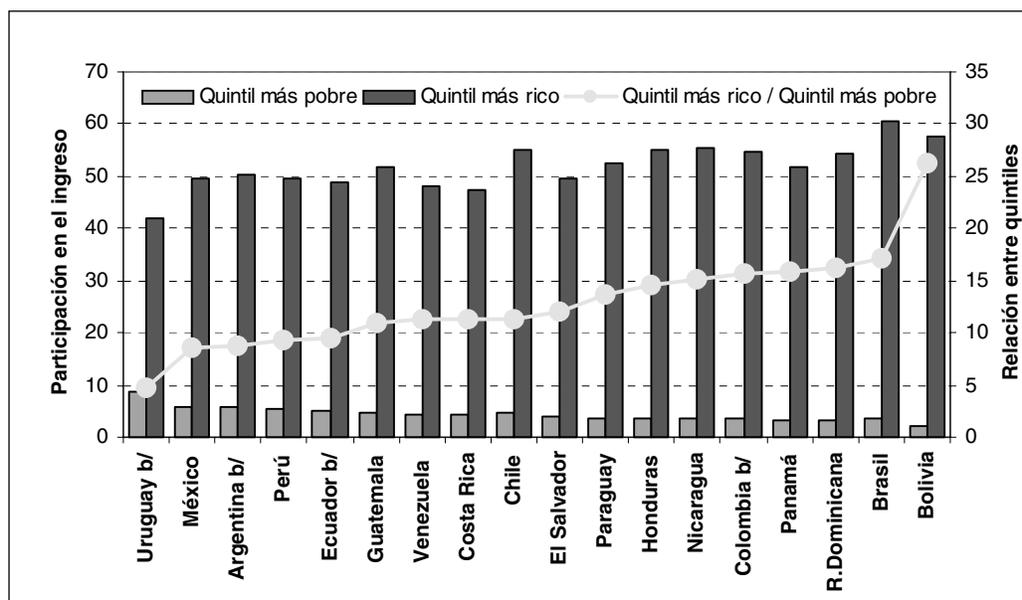
<sup>a</sup> Promedio regional ponderado por la participación de la población de los países en sus respectivos totales regionales. Para cada país se utilizó el coeficiente de Gini más reciente dentro del período 1985-2004, <sup>b</sup> 30 países, <sup>c</sup> 5 países, <sup>d</sup> 12 países, <sup>e</sup> 8 países, <sup>f</sup> 20 países, <sup>g</sup> 27 países, <sup>h</sup> 22 países.

En efecto, la mala distribución del ingreso en América Latina queda en evidencia al constatar la reducida participación del quintil de hogares más pobres,<sup>6</sup> que contrasta notablemente con la participación del grupo más rico. El 20% de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso capta entre el 2,2% (Bolivia) y el 8,8% (Uruguay) de los ingresos totales. Por su parte, el quintil superior se apropia de entre un 41,8% (Uruguay) y un 62,4% (Brasil) de los ingresos totales (véase el gráfico 4).

La relación de las participaciones de ambos quintiles, indicador que sintetiza la enorme brecha que existe entre los grupos más ricos y más pobres, revela que aun cuando la desigualdad es un fenómeno que se presenta con diferentes matices en los países de América Latina, en casi todos los casos resulta elevada. En la mayoría de países de América Latina, incluyendo a Chile, Colombia (área urbana), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, la participación del quintil superior excede entre 10 y 16 veces a la del quintil inferior. Los casos en los que este indicador alcanza sus valores más altos son Brasil y Bolivia, donde la relación de la participación de ambos quintiles alcanza 17 y 26 veces, respectivamente.

<sup>6</sup> Propuesto en Naciones Unidas (2001) como un indicador complementario para el seguimiento de la primera Meta del Milenio.

Gráfico 4  
**AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS HOGARES EN EL INGRESO TOTAL  
 SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, ca. 2002<sup>a</sup>**



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

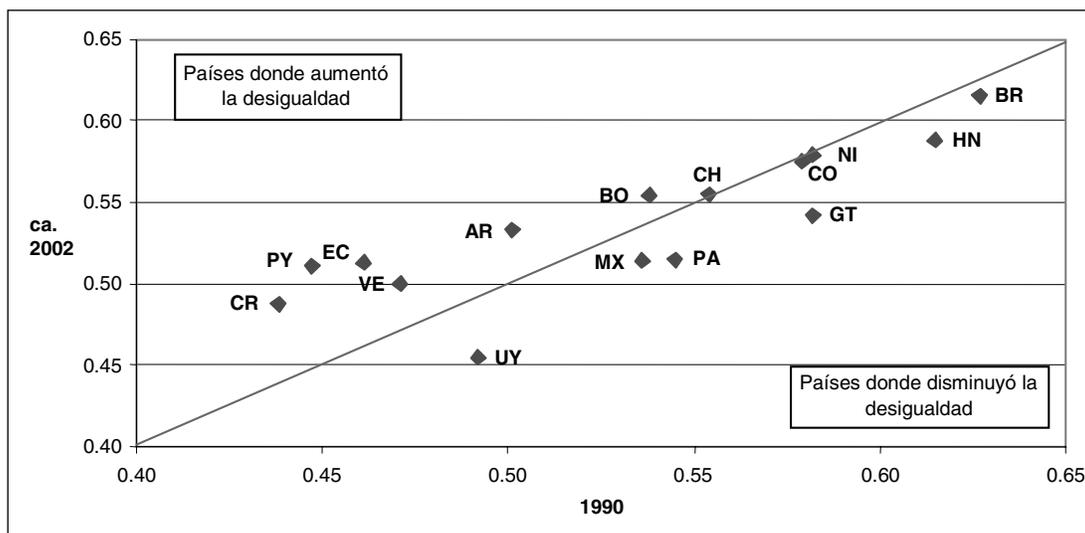
<sup>a</sup> Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004), Brasil (2003), Chile (2003), México (2004) y Perú (2003).

<sup>b</sup> Áreas urbanas.

Hay que agregar, además, que la alta concentración del ingreso en los países de la región se explica, en importante medida, por la proporción que capta el decil más rico de la población. Esto queda en evidencia cuando se observa la enorme distancia entre el ingreso medio por habitante de los hogares del decil más rico y los de los cuatro deciles más pobres. En el 2002, la diferencia más baja entre estos dos grupos se registró en Uruguay, donde el décimo decil captó el 27,3% de los recursos nacionales, y tuvo un ingreso medio 9,5 veces superior al de los cuatro primeros; mientras en el otro extremo, en Brasil en el 2001, el 40% más bajo de la distribución percibía apenas el 10,2% del total del ingreso, y el decil más rico recibía cerca de la mitad (46,8%), lo que implica un cociente de rentas medias de ambos grupos de 32,2 veces (CEPAL, 2004a). Así, el decil más rico recibe en promedio el 36,1% del ingreso de los hogares en los países de América Latina, aunque en algunos de ellos, como ocurre en Brasil, este porcentaje supera el 45% (CEPAL, *ibid.*). Más aún, la tendencia observada es que la participación del décimo decil ha tendido a aumentar en la última década en la mayoría de los países de la región, lo que refuerza una tendencia histórica regresiva.

Por otra parte, la evidencia empírica resumida por las variaciones del coeficiente de Gini<sup>7</sup> da cuenta de una gran rigidez en la distribución del ingreso entre 1990 y 2002, con tendencia hacia el deterioro distributivo en varios países. A su vez, las tendencias hacia la mayor concentración del ingreso se hicieron notorias en Costa Rica, Ecuador (área urbana) y Paraguay (área urbana), donde los aumentos de este indicador superaron los 0,05 puntos. Sólo Guatemala, Panamá (área urbana) y Uruguay (área urbana) lograron reducir perceptiblemente sus niveles de desigualdad respecto de 1990, aunque en los dos últimos casos dicho resultado es fruto de avances producidos sólo en la primera mitad del período (véase el gráfico 5).

<sup>7</sup> El índice de Gini es el más utilizado para el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso; toma valores entre 0 y 1, donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta.

AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN EL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2002<sup>a</sup>

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

<sup>a</sup> Calculada a partir de la distribución de las personas ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Datos de Argentina corresponden a Gran Buenos Aires (1990), de Bolivia (1989) a ocho ciudades principales más El Alto, y de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción. Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004), Brasil (2003), Chile (2003) y México (2004).

Todo esto ocurrió, paradójicamente, en un período en que el gasto público social aumenta en casi todos los países de manera bastante sostenida, tanto en valores absolutos como en porcentaje del PIB. Además, estos aumentos tienden a orientarse sobre todo a sectores con distribución progresiva, como el caso de educación, salud, servicios básicos, vivienda y transferencias focalizadas hacia grupos más pobres. En efecto, entre el bienio 1990-1991 y 2000-2001, el gasto social por habitante se elevó un 58% como promedio en la región, de 342 a 540 dólares per cápita. Y si bien tuvo un comportamiento procíclico, los recursos destinados a los sectores sociales más débiles fueron protegidos durante los años de mayor deterioro económico.

Hay dos razones que pueden explicar esta aparente paradoja. En primer lugar, el impacto del mayor gasto social no produce en el corto plazo una mejora en la distribución del ingreso, dado que los gastos, por ejemplo, en salud y educación, demoran un tiempo en rendir sus frutos. De ahí la importancia de la continuidad del gasto social.

En segundo lugar, este mayor gasto ha coincidido con un aumento del desempleo y la informalidad, que pueden estar compensando su impacto positivo sobre la distribución. Esto nos lleva a la necesidad de enfatizar que la desigualdad no puede combatirse solamente a través de una mejora del capital humano. En la medida que la economía no crezca, ni haya financiamiento, infraestructura, acceso a la tecnología y a los mercados para las unidades productivas de menor tamaño, la política social será incapaz de recoger a todos los heridos de la política económica.

### **3. Los eslabones de la inequidad/ equidad**

---

Tal como ha sido mencionado anteriormente, las causas o factores estructurales que explican los altos niveles de inequidad, son precisamente aquellos que constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales. Entre los factores que reproducen sistemáticamente el patrón inequitativo de las sociedades, caben mencionar las barreras al acceso a la educación, el conocimiento y los empleos de calidad, en tanto tales activos afectan de manera directa a la principal fuente de ingreso de la abrumadora mayoría de la población. El acceso a otros activos como tierra, capital y financiamiento, así como también ciertos rasgos demográficos y adscriptivos constituyen ciertamente otras causas estructurales explicativas de los patrones de equidad/inequidad. A lo anterior, se debe agregar también el efecto de los ciclos de expansión y contracción de la macroeconomía durante las últimas dos décadas, como factor que agudizó la concentración de los ingresos.

Se puede sostener, entonces, que los factores anteriormente señalados constituyen los eslabones de la inequidad/equidad, dado que son altamente transmisibles inter-generacionalmente y, por ello, perpetúan las distribuciones regresivas de ingresos pese a los esfuerzos de inversión realizados por el Estado para apoyar a los grupos más pobres.

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).

Estos factores aparecen relacionados. En las familias de menores ingresos, los aportantes ostentan menores niveles educativos, obtienen los salarios más bajos, y tienen que sostener hogares con mayor número de dependientes. Para un conjunto de 12 países de América Latina, una estimación en torno a 1997 mostraba que el ingreso por ocupado de los hogares del decil más bajo alcanzaba a 1,5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita, con un promedio de 6 años de estudio para sus ocupados, con un promedio de 5,7 personas por hogar y sólo 1,4 empleadas; mientras en el decil más alto el ingreso promedio ascendía a 16 veces el valor de la línea de pobreza, el nivel educacional a 13,5 años de estudio, con un promedio de 3 personas por hogar y 1,8 ocupados (ibid.).

A continuación se entrega un análisis más detallado de algunos factores especialmente relevantes que explican la reproducción intergeneracional de la concentración y disparidad de ingresos, con énfasis en algunos de los eslabones mencionados anteriormente. En particular, resulta interesante analizar la situación de acceso a la educación y el empleo, y también presentar algunos de los efectos que tienen sobre la inequidad aspectos adscriptivos y demográficos, como el lugar de residencia, la raza o el género, y la volatilidad macroeconómica.

### 3.1 Educación

La educación es considerada como el principal mecanismo de reducción de desigualdades a futuro y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, dados los círculos virtuosos entre mayor educación, movilidad socio-ocupacional y mejores ingresos. El acceso a educación de calidad, y la progresión en logros educativos y aprendizajes efectivos, permite a los educandos tener oportunidades claramente superiores para acceder a mejor nivel de vida, mayores opciones para aprovechar sus potencialidades y más libertad efectiva para realizar sus proyectos de vida.

Invertir en educación sigue siendo, desde la perspectiva del impacto social y productivo, una de las inversiones con más alta tasa de retorno. Por lo mismo, la brecha en acceso a educación de calidad, en logros educativos y en aprendizajes efectivos, puede ser considerada como la madre de todas las brechas. Vale decir, a través de ella se perpetúa la brecha en ingresos, en calidad del trabajo y en acceso al bienestar, tanto a lo largo de la propia vida como de una generación a la siguiente.

Como puede verse en el gráfico 6, existen fuertes desigualdades por grupo socioeconómico en la población de entre 15 y 19 años de edad que no ha podido concluir la educación primaria. Si bien en América Latina muchos países han alcanzado tasas altas de conclusión, existen grupos muy rezagados, no tanto en materia del acceso al nivel primario como del progreso en el ciclo. Esto es grave, dado que la enseñanza primaria representa el capital mínimo requerido para integrarse a la sociedad y progresar a los siguientes niveles educativos que otorgan, a su vez, las oportunidades para incorporarse al empleo y situarse fuera de la pobreza.

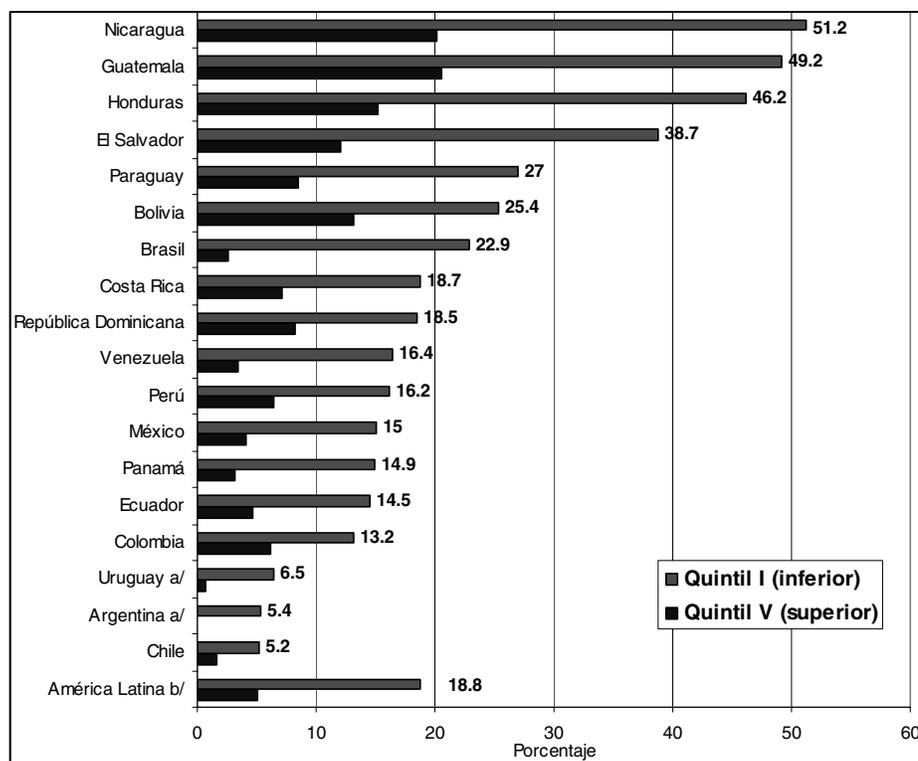
En el conjunto de los países analizados, prácticamente uno de cada cinco jóvenes de la cohorte de 15 a 19 años pertenecientes al 20% más pobre de los hogares no logró terminar la enseñanza primaria. En el caso de los jóvenes del estrato superior (quintil más alto), la proporción correspondiente es, en promedio, uno de cada 20 (véase el gráfico 6). Esta situación se agudiza en los cuatro países que presentan los mayores porcentajes de no conclusión de la enseñanza primaria

—El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua—, en los que la proporción de las personas del estrato más pobre que no concluyen la primaria fluctúa entre un 38% y un 51%. También, en los países que presentan mayores tasas de conclusión del nivel primario se constatan importantes rezagos en los estratos más pobres. Así, en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela, aproximadamente entre un sexto y un quinto del quintil más pobre de la población no culmina dicho nivel.

Gráfico 6

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES ENTRE 15 Y 19 AÑOS QUE NO HAN CULMINADO LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN QUINTILES SELECCIONADOS DE INGRESOS ALREDEDOR DEL 2002**

(En porcentajes)



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

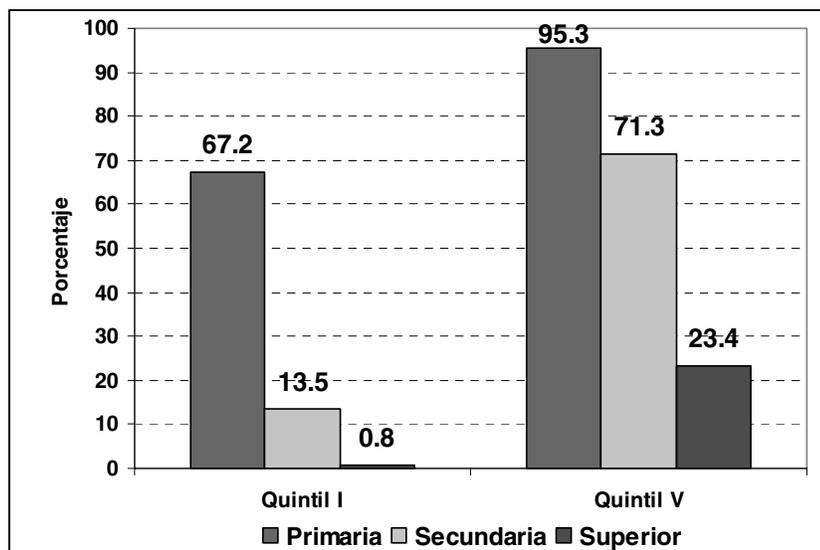
<sup>a</sup> Total urbano.

<sup>b</sup> Promedio ponderado de los países a nivel nacional.

Más aún, si se considera la cohorte de 25 a 29 años de edad, se tiene que más de la mitad de los jóvenes del primer quintil de ingresos en dicho rango etario, no ha completado este nivel de estudios. La situación es mucho más dramática en secundaria, donde sólo el 13,5% del estrato más pobre de este grupo etario alcanza a completar el ciclo en el conjunto de los países de América Latina, porcentaje que alcanza al 71,3% para el quintil más rico (véase el gráfico 7). Por lo tanto, por cada cinco jóvenes del quintil de mayores ingresos que termina la secundaria, sólo uno del quintil más pobre logra culminar este ciclo. Esta relación llega a ser de 13 veces en algunos países de la región.

Gráfico 7

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):<sup>a</sup> JÓVENES ENTRE 25 Y 29 AÑOS QUE CULMINARON CICLOS EDUCATIVOS<sup>b</sup> SEGÚN QUINTILES SELECCIONADOS DE INGRESO PER CÁPITA,<sup>c</sup> 2002**  
(Porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los países a nivel nacional con la excepción de Argentina y Uruguay, de los cuales se utilizó el total urbano.

<sup>b</sup> Corresponden a los ciclos educativos definidos en la clasificación CINE para cada país.

<sup>c</sup> Quintiles de ingreso per cápita de las personas.

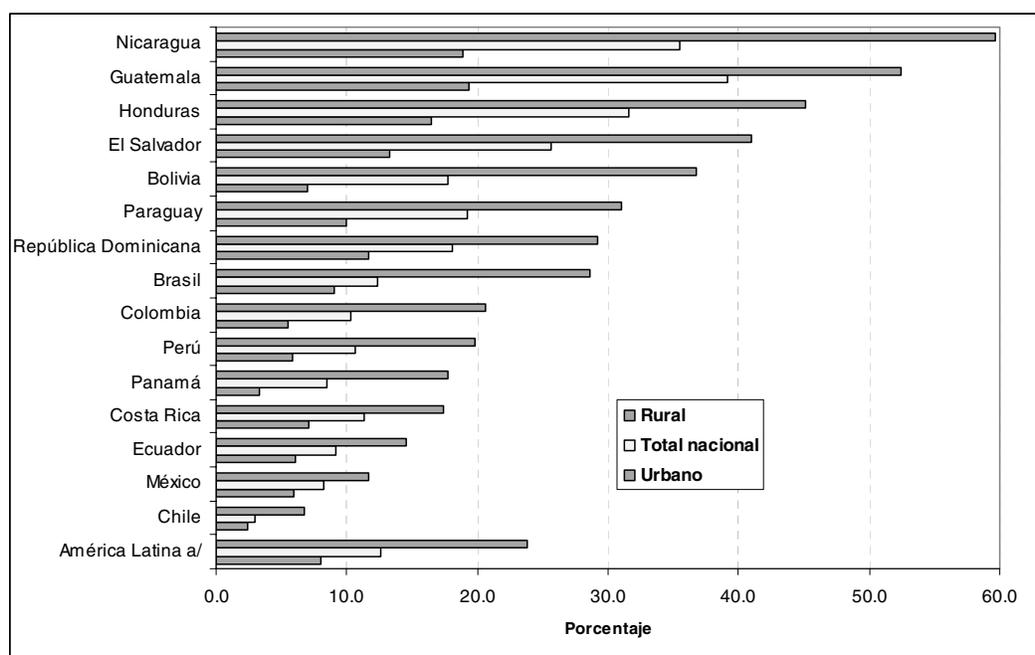
Tanto más alarmante resultan esos datos cuando se considera que, según estimaciones hechas por CEPAL a mediados de la década pasada, se requerían entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza o no caer en ella, gracias a las tasas de retorno en el mercado laboral.

Como se ha destacado en diversas publicaciones de la CEPAL, el bajo nivel educativo de amplios estratos de la población, sobre todo en los países más pobres, constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Actualmente, sólo alrededor del 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar dicho nivel; en cambio, esa proporción supera el 60% en el caso de padres que cursaron 10 o más años de estudios. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, que tiende a perpetuar las desigualdades en materia de acceso al bienestar. El escaso nivel de educación de los jóvenes de los estratos más pobres bloquea su principal canal de movilidad e inclusión social. Entre un 48% y un 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras ya en su hogar de origen, puesto que el nivel educativo de los padres, variable determinante del clima educacional del hogar, aparece altamente correlacionado con las trayectorias educacionales de los hijos. Estos factores se agudizan para el caso de los jóvenes que viven en áreas rurales (CEPAL-OIJ, 2004).

Las desigualdades en logros educativos también se manifiestan con mucha fuerza al contrastar la situación de la población rural con la urbana, o la de grupos indígenas y afrodescendientes en relación al resto de la población. Como se desprende del gráfico 8, las oportunidades de conclusión del nivel primario de los menores que residen en zonas rurales son muy inferiores a las de aquellos de zonas urbanas, lo cual reproduce la mayor incidencia de pobreza en zonas rurales vs. zonas urbanas, y también se explica por las mayores dificultades de dotar de infraestructura escolar a zonas dispersas. En el conjunto de los países analizados, la tasa de no conclusión de la educación primaria en las áreas rurales es, en promedio, tres veces más alta que en las zonas urbanas.

A diferencia de ello, estas desigualdades no tienen un corte de género en la región, dado que las mujeres tienen iguales o mejores logros que los hombres en primaria y secundaria en casi todos los países de la región.<sup>8</sup>

**Gráfico 8**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 15 A 19 AÑOS QUE NO HAN LOGRADO CULMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2002**  
(En porcentajes)



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

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

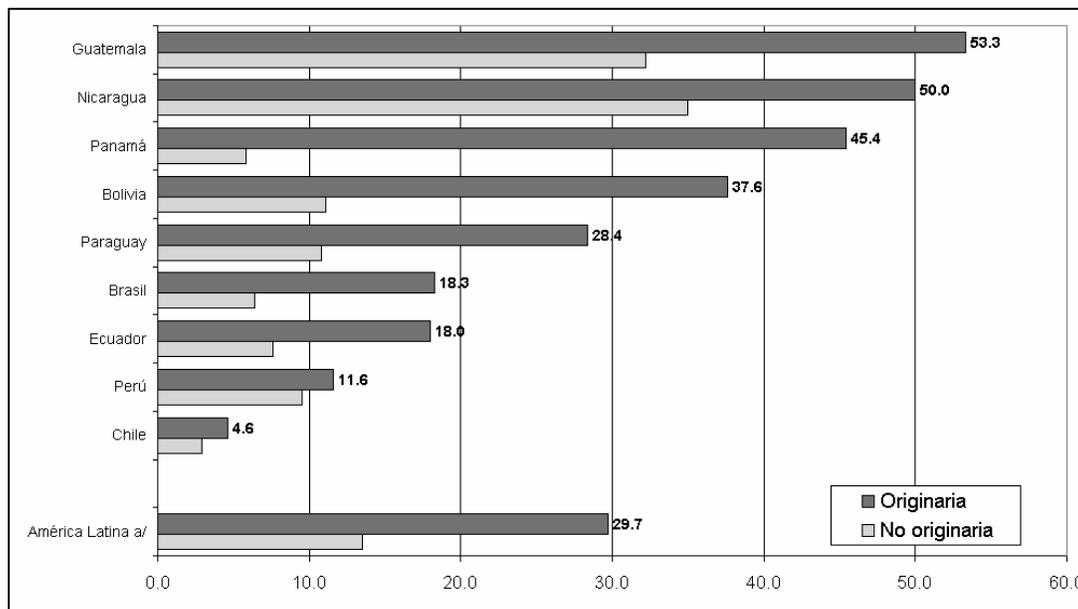
En el caso de minorías étnicas, sean indígenas o afrodescendientes, el gráfico 9 muestra el mayor rezago que presentan los niños y niñas pertenecientes a etnias originarias (y a la población negra, en el caso del Brasil). Esto constituye un importante desafío para las políticas de educación, tanto por la dimensión cultural del problema como por el hecho de que estos grupos se concentran en las zonas rurales y forman parte del estrato más pobre de la población.

<sup>8</sup> Véase al respecto el informe de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, coordinado por la CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2005).

**Gráfico 9**

**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PERSONAS DE 15 A 19 AÑOS QUE NO HAN LOGRADO CULMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA SEGÚN GRUPO ÉTNICO O RACIAL, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DEL 2002**

(En porcentajes)



**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca? Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

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

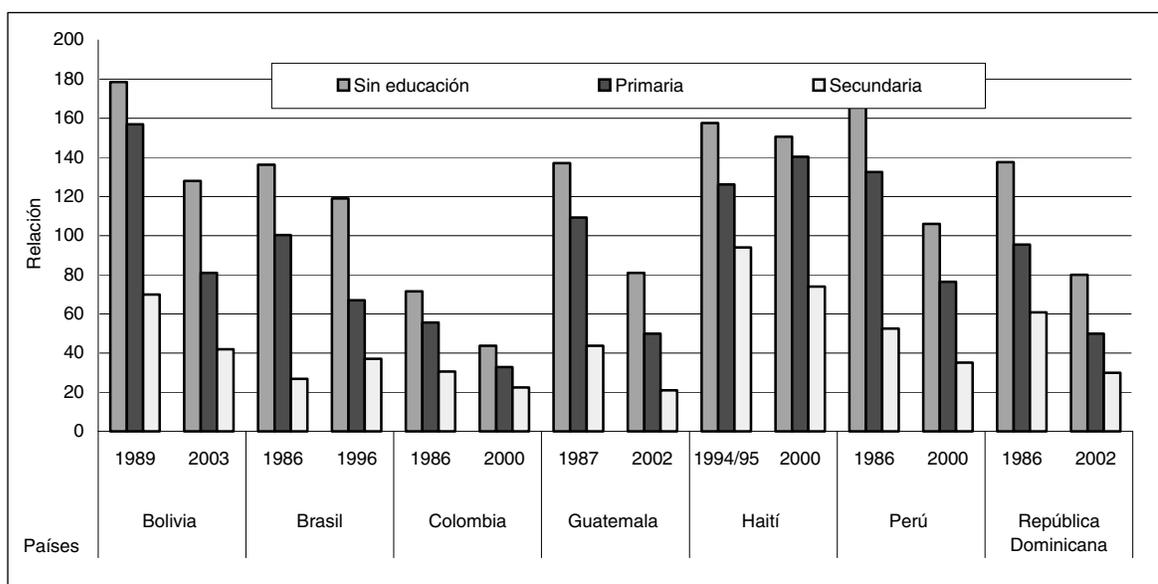
Un elemento que vale la pena consignar es que las desigualdades en educación, a la vez que son causa y consecuencia de desigualdades en niveles socioeconómicos, también se vinculan de manera compleja con otras situaciones que operan como reproductoras de inequidad, perpetuando la pobreza a lo largo de la vida e incluso prolongándola hacia las generaciones siguientes. Tres aspectos ilustran esta situación.

El primero atiende a consideraciones de índole institucional y de la estructura social que pueden favorecer la reproducción de la inequidad en el tiempo. Tales consideraciones están relacionadas con ciertos factores como la segregación o la discriminación por origen social, y afectan negativamente a la movilidad intergeneracional del ingreso. Como ejemplo de esta situación, en países como Chile, los individuos del estrato alto acceden a mejores empleos y gozan de salarios ostensiblemente superiores que las personas de clase media y baja dotadas de similares niveles de educación, habilidades y desempeño laboral (Núñez y Gutiérrez, 2004). Situaciones como ésta, en la que aspectos como la de estructura de clases, generan instituciones que le restan dinamismo a la educación como motor de la movilidad intergeneracional del ingreso, reproducen sistemáticamente la inequidad en el tiempo, reduciendo así también el grado de igualdad de oportunidades en países en vías de desarrollo (Núñez y Risco, 2004).

El segundo se refiere a la relación que puede darse entre el nivel educativo de la madre y la incidencia de mortalidad en la niñez de sus hijos. En este caso, las desigualdades educativas estarían determinando distintas probabilidades de vida —o sobrevida— de los hijos, vale decir, la menos aceptable de las desigualdades (véase el gráfico 10).

**Gráfico 10**

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DE MORTALIDAD EN LA NIÑEZ DE ACUERDO AL NIVEL EDUCATIVO DE LA MADRE, DECENIOS DE 1980 Y DE 1990**



**Fuente:** Datos de publicaciones nacionales oficiales disponibles en [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com) u obtenidos mediante procesamiento con STAT Compiler en el mismo sitio.

Finalmente, el tercero alude a la correlación inversa entre logro educativo y precocidad de la maternidad. La relación va en ambas direcciones, ya que por un lado, las mujeres con menos educación tienen hijos más tempranamente y un mayor número de dependientes a lo largo del ciclo reproductivo, lo que en gran medida las predispone a la pobreza; y, por otro lado, es muy frecuente, sobre todo en grupos socioeconómicos de bajos ingresos, que el embarazo adolescente interrumpa la trayectoria educativa de las jóvenes, condenándolas a una vulnerabilidad de por vida (véase el cuadro 1).

Respecto de lo anterior, el imperativo de elevar la matrícula secundaria e introducir en dicho nivel módulos efectivos de prevención de riesgos asociados a la sexualidad permite, además, romper la dialéctica que vincula la deserción escolar con el embarazo adolescente. Una mejor articulación espacial en infraestructura y servicios para zonas rurales alejadas concurre con mayor continuidad educacional en los niños y jóvenes del campo, y una política clara de adaptación curricular a las culturas indígenas ayudaría a estimular la permanencia de los niños y niñas de estas etnias en las escuelas.

Cuadro 1

**PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE MADRES O EMBARAZADAS POR PRIMERA VEZ (EPV) ENTRE MUJERES DE 15 A 19 AÑOS, POR NIVEL EDUCATIVO, FECHAS SELECCIONADAS**

Países y fechas de las encuestas	Sin educación			Primaria			Secundaria o más		
	Madres	Embarazadas por primera vez	Madres o actualmente embarazadas	Madres	Embarazadas por primera vez	Madres o actualmente embarazadas	Madres	Embarazadas por primera vez	Madres o actualmente embarazadas
Bolivia 1998	40,1	11,4	51,5	23,9	5	28,9	7,4	1,4	8,8
Brasil 1996	50,7	3,7	54,4	23,6	4,7	28,3	10,7	3,4	14,1
Colombia 1986	19,3	6,8	26,2	16,9	5,4	22,3	5,7	1,3	6,9
Guatemala 1998/99	31,9	8,6	40,5	20,6	5	25,6	7,3	1,8	9,2
Haití 2000	41,4	3,2	44,6	13,9	4,9	18,8	7,1	3,6	10,7
Perú 2000	36,9	0	36,9	22,9	3,6	26,4	7,2	2	9,2
República Dominicana 2002	58,4	5,8	64,3	28,2	5,8	34	14,2	4,2	18,3

Fuente: [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com)

Por lo tanto, más allá de la necesaria profundización de los esfuerzos en términos de cobertura, continuidad y culminación en el nivel primario, resulta fundamental avanzar hacia un nivel más alto de progresión y compleción del nivel secundario, sobre todo en el primer y segundo quintil, entre los alumnos de zonas rurales y entre niños y jóvenes pertenecientes a grupos indígenas y afrodescendientes. Sin ello, será muy difícil que estos jóvenes puedan aspirar a puestos de trabajo que les permitan romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Además, a medida que aumenta el nivel medio de educación de los jóvenes, también lo hace el umbral mínimo de años de educación que el mercado de trabajo premia con salarios o ingresos dignos. Por otra parte, la progresiva difusión de la economía del conocimiento y la información torna más exigentes las demandas de calificación de la población económicamente activa, abriendo aun más la brecha salarial entre quienes completan la educación secundaria y quienes no lo hacen.

Finalmente, si hasta hace dos décadas la bandera inequívoca de la política educacional era expandir su cobertura hacia toda la población en edad de estudiar, en las últimas dos décadas la preocupación por la calidad misma de la oferta educativa ha tendido a ocupar el centro de atención de las reformas y del debate político en torno al tema. Esto nace de varias evidencias, entre las que destacan las muy altas tasas de repetición y deserción escolares, y los bajísimos rendimientos de gran parte de los alumnos en pruebas que miden aprendizajes efectivos, sobre todo cuando se comparan con sus pares de países industrializados o del Sudeste Asiático. Además, estas señales inquietantes son mucho más dramáticas entre alumnos de familias pobres, o rurales, o bien de minorías étnicas. De manera que mejorar la calidad no supone descuidar la equidad (la democratización del acceso), sino todo lo contrario: garantizar que ese acceso no se limite a una puerta de entrada para los más desaventajados sino a trayectorias más perdurables y efectivas.

**En síntesis, existen relaciones complejas de reproducción de desigualdades donde el nivel socioeconómico, el nivel de educación, la distribución espacial, la adscripción étnica y los comportamientos reproductivos se interrelacionan tanto en calidad de causa como de efecto.** Por lo mismo, cabe pensar que el tipo de intervenciones que apunten a cortar estos eslabones de reproducción de desigualdad requieren acciones intersectoriales que incluyan políticas

educativas focalizadas de apoyo a la continuidad educativa y al aprendizaje efectivo en sectores de menores ingresos, población rural y población de minorías étnicas.

## 3.2 El empleo

El acceso a empleos constituye para la gran mayoría de la población de la región el medio exclusivo de generación de ingresos para la satisfacción de las necesidades de los hogares. Los ingresos provenientes del trabajo en la región oscilan entre un mínimo del 63% de los ingresos familiares en Brasil y un máximo del 90% en Nicaragua. Por esta razón los problemas de desempleo y subempleo, y la estructura heterogénea de las ocupaciones en términos de productividad, remuneraciones, formalidad, protección social, generación de valor agregado y acceso a mercados ampliados, constituye un factor decisivo en la determinación del grado de equidad/inequidad de la sociedad.

Durante los años noventa la interacción de diversos procesos asociados a las tendencias puestas en movimiento por la globalización, así como a las propias reformas económicas implementadas en la región, profundizaron la heterogeneidad estructural que ha sido un rasgo histórico de las economías de América Latina y el Caribe.

La rebaja de los aranceles junto a la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, en un contexto de bajo tipo de cambio real, afectó negativamente a los sectores productores de transables y, por lo tanto, a la demanda de empleo originada en los mismos. Adicionalmente, la nueva estructura de precios relativos incentivó la sustitución de procesos productivos trabajo intensivos en favor de otros caracterizados por una mas alta relación capital producto. Las tendencias anteriores tuvieron lugar en un ambiente macroeconómico signado por tasas de crecimiento a un tiempo bajas y altamente volátiles. Estos procesos determinaron una tasa de empleo decreciente para el conjunto de la región, lo que junto con el aumento de la oferta laboral resultó en el aumento tendencial de la tasa de desocupación.<sup>9</sup>

En este escenario, las políticas de flexibilización laboral (facilitación de los despidos, extensión de la jornada de trabajo, disminución del poder de negociación de los sindicatos, etc.) que ciertamente ayudaron a disminuir los costos de adaptación de las firmas al nuevo entorno, afectaron negativamente la equidad al transformar las fragilidades macro y microeconómicas del nuevo esquema en vulnerabilidad social.

El significativo aumento de la inversión extranjera directa, por su parte, derivó en la modernización de los procesos de trabajo y la modificación del lay-out de los establecimientos; estos cambios, sumados al auge inversor en tecnologías capital intensivas, sesgó la demanda de mano de obra hacia los trabajadores de mayor nivel de calificación. El conjunto de las modificaciones reseñados implicó el aumento de la brecha salarial entre distintos grados de calificación de la fuerza de trabajo, aumentando de este modo la desigualdad.

Al mismo tiempo, el aumento de la informalidad fue una alternativa al desempleo, de magnitud creciente a medida que progresaba la década. El sector informal ha sido considerado tradicionalmente como una figura de transición entre dos regímenes productivos o estilos de desarrollo consecutivos; sin embargo, como manifestación de la heterogeneidad creciente instalada en la región, la informalidad ha tendido a consolidarse, teniendo cada vez mayor importancia para los más pobres como fuente de empleo e ingresos. Al ser el informal un sector de prácticamente inexistentes barreras a la entrada, la afluencia de nuevos trabajadores al mismo se traduce en un

---

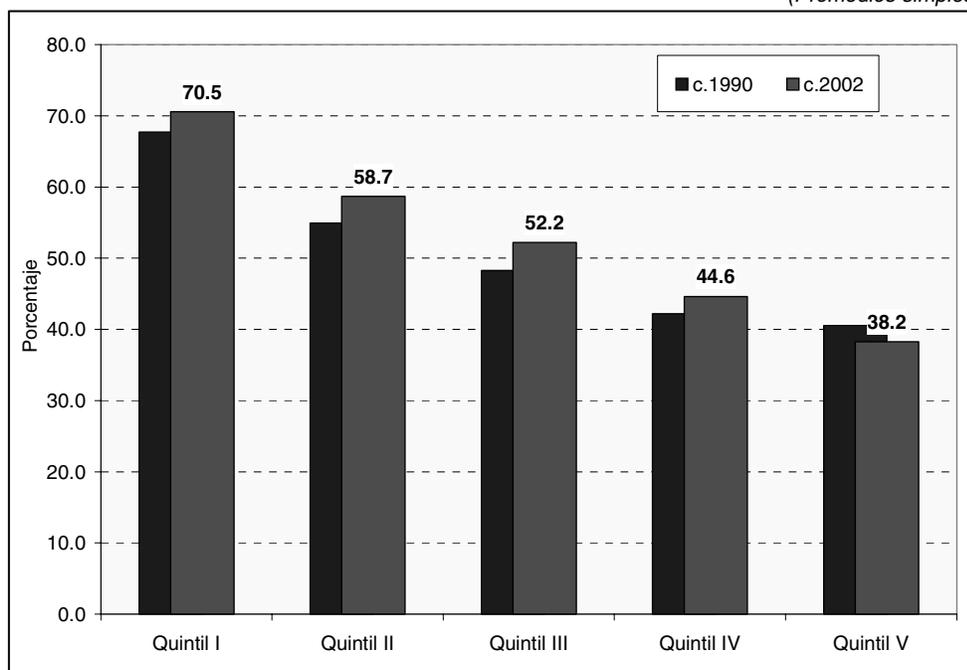
<sup>9</sup> Se ha argumentado que el aumento de la oferta laboral ha estado relacionado con el aumento del desempleo. Si bien ello parece cierto para los sectores de menores ingresos, a nivel agregado la tasa de actividad ha sido, por lo general, procíclica en la región.

descenso del ingreso medio, con el consiguiente aumento de la brecha entre el rendimiento de las ocupaciones informales y la remuneración del empleo formal.

Las tendencias recién señaladas tienen un impacto negativo sobre la equidad, en la medida en que tiende a redundar en una disminución en remuneraciones, tanto salariales como del sector informal. Esto se debe al incremento de la brecha salarial formal, por un lado, y a una expansión especialmente fuerte de los ocupados en el sector informal, con bajos ingresos y sin protección social. Si bien la flexibilización laboral apunta a promover mayor movilidad de los factores, en los hechos ha tendido a darse en la región mayor precarización del empleo, mermando la seguridad del trabajo, el poder de negociación de los trabajadores y la protección social ligada al empleo. Todo ello impacta negativamente las condiciones de vida, sobre todo de las familias de los ocupados y ocupadas en empleos de baja productividad.

Tal como lo ha planteado la CEPAL, “la mantención o incremento de la dispersión de los ingresos laborales es un factor importante en la explicación de la rigidez de la distribución del ingreso que ha acompañado al crecimiento económico de varios países en los últimos años” (CEPAL 2000b, p 79). Al examinar la relación entre distribución del ingreso de los hogares y la estructura agregada de las ocupaciones según sus retribuciones, se observa que a fines de la década pasada en la región, cuatro de cada cinco de los ocupados pertenecientes al 40% de hogares de menores ingresos realizaban ocupaciones de baja productividad, tales como operarios de bajo grado de calificación, vigilantes, mozos, empleados domésticos o trabajadores agrícolas.<sup>10</sup> En cambio, en el decil más rico, dos de cada tres ocupados lo hacían como profesionales, técnicos o bien desempeñaban cargos gerenciales (ver *ibid.*, p. 105). Esta tendencia no se revierte en la PEA juvenil, lo que muestra que esta fuente de inequidad se reproduce intergeneracionalmente (véase el gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES ENTE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD EN EMPLEOS DE BAJA PRODUCTIVIDAD SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR**  
*(Promedios simples)*



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

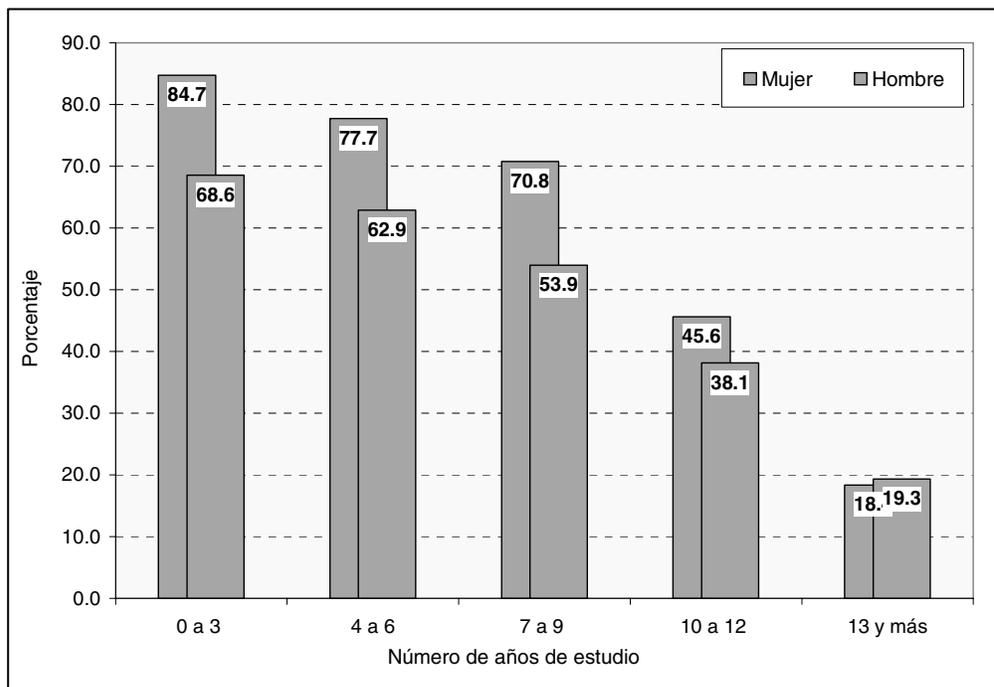
<sup>10</sup> Según el *Panorama Social 2004*, en América Latina el 70% o más de los ocupados en hogares pobres trabaja en establecimientos de hasta cinco personas, son empleados domésticos o trabajadores por cuenta propia, sin calificación profesional o técnica.

Asimismo, y como puede verse en el gráfico 12, la relación entre nivel educativo y de productividad es bastante lineal, lo que marca un eslabonamiento entre nivel educativo, inserción productiva y acceso al bienestar.

Gráfico 12

**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES ENTRE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD EN EMPLEOS DE BAJA PRODUCTIVIDAD SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL, TOTAL NACIONAL, CIRCA 2002**

(Promedios simples)



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

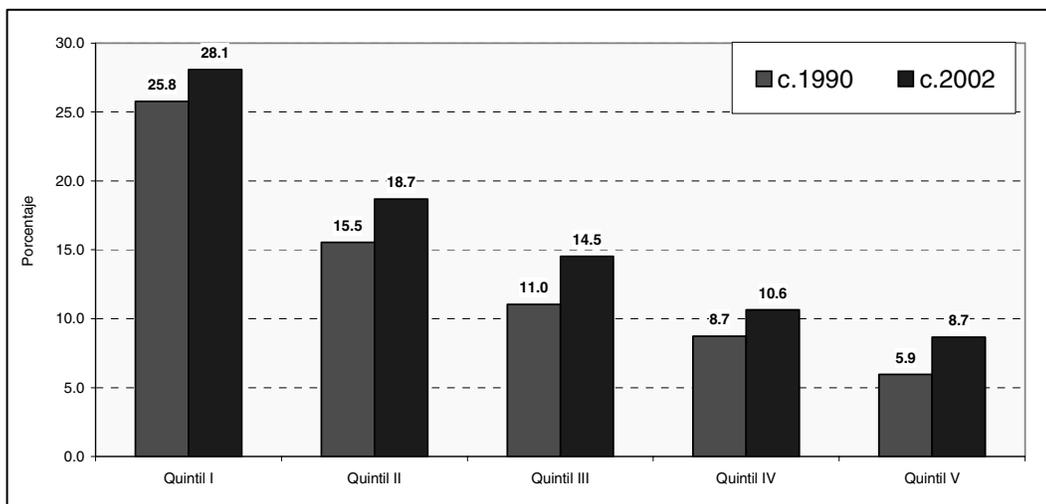
A la estratificación social generada —o perpetuada— por estas formas segmentadas de inserción en el mundo laboral, se agrega, como ya fue mencionado más arriba, una tendencia global de la cual la región no está exenta: el incremento de la brecha entre ingresos de profesionales y técnicos y los asalariados del sector formal. Ya entre 1990 y 1997, esta brecha aumentó en un 24% como promedio en la región, a la vez que tendió a ampliarse la brecha de ingresos entre ocupados más calificados y asalariados de la microempresa en un 28% en el mismo lapso (CEPAL, 2000).

Por otra parte, en América Latina, y como resultado del fuerte aumento de la oferta laboral y del incremento más moderado del nivel de ocupación, se produjo un marcado incremento del desempleo abierto, de 6,9% a 10% entre 1990 y el 2004. El aumento del desempleo se vio acompañado de una ampliación de la informalidad, al punto que en la década pasada, en promedio, siete de cada diez nuevos puestos de trabajo se crearon en el sector informal urbano (CEPAL, 2004b).

Esta tendencia castiga con mayor fuerza a los más pobres, con lo que exagera las brechas de ingresos entre grupos sociales; y, simultáneamente, golpea con más fuerza a los jóvenes que van constituyendo la nueva generación activa. A inicios de la presente década, en el primer quintil la tasa de desempleo juvenil alcanzó casi 30%, más del triple de la registrada para el quinto quintil. Durante el período reciente, sin embargo, este último quintil sufrió el mayor aumento proporcional de la tasa de desempleo, posiblemente como consecuencia del mayor “desempleo académico”, y del hecho de que la pertenencia a hogares acomodados permite períodos más prolongados de espera y búsqueda, sin mayores sacrificios del bienestar (gráfico 13).

Gráfico 13

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, TOTAL NACIONAL, C. 1999-C. 2002**  
(Promedios simples)



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

### 3.3 Lugar de residencia, raza, género

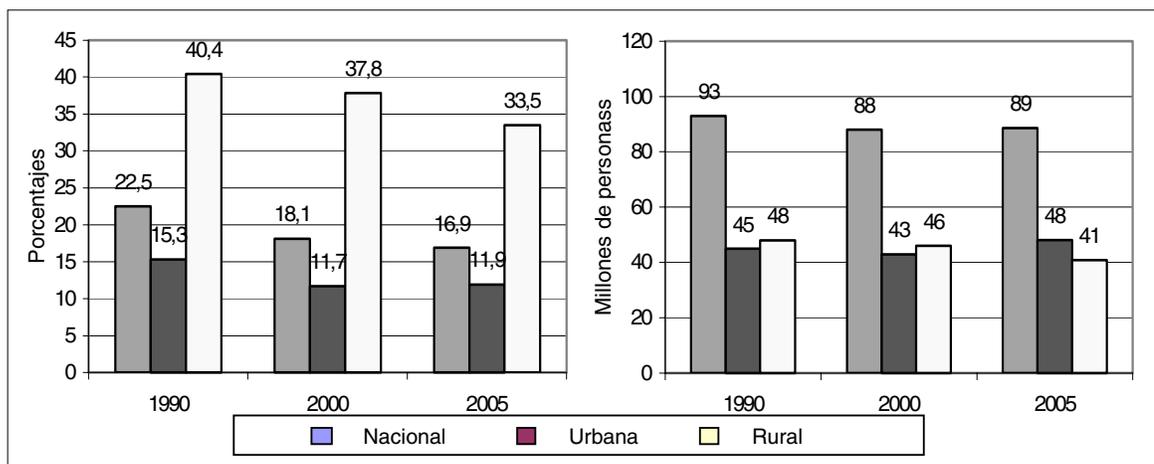
Como ya se observó en relación a los logros educativos, la ruralidad y la pertenencia a minorías étnicas o raciales también resulta ser un determinante negativo en la estructura distributiva. No debe sorprender, por tanto, que en un amplio abanico de indicadores sociales estas desigualdades se repliquen.

*En relación a la distribución geográfica*, la incidencia de la pobreza extrema expresada en términos porcentuales sigue siendo considerablemente superior en las áreas rurales respecto de las urbanas.<sup>11</sup> En América Latina, el 34% de la población rural es indigente, a la vez que en las áreas urbanas la tasa es del 12% (gráfico 14). No obstante, en gran parte debido a la creciente urbanización en la región, desde el año 2002 el número de indigentes urbanos supera el correspondiente a las zonas rurales. Según las estimaciones al año 2005, 48 del total de 89 millones de personas en extrema pobreza en América Latina vivían en zonas urbanas.

<sup>11</sup> Cabe hacer notar que los de urbano y rural no son siempre conceptos homogéneos, ya que sus definiciones varían muchas veces entre países y en el tiempo.

**Gráfico 14**  
**AMÉRICA LATINA:<sup>a</sup> EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1990-2005<sup>b</sup>**

(En porcentajes y millones de personas)



**Fuente:** CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

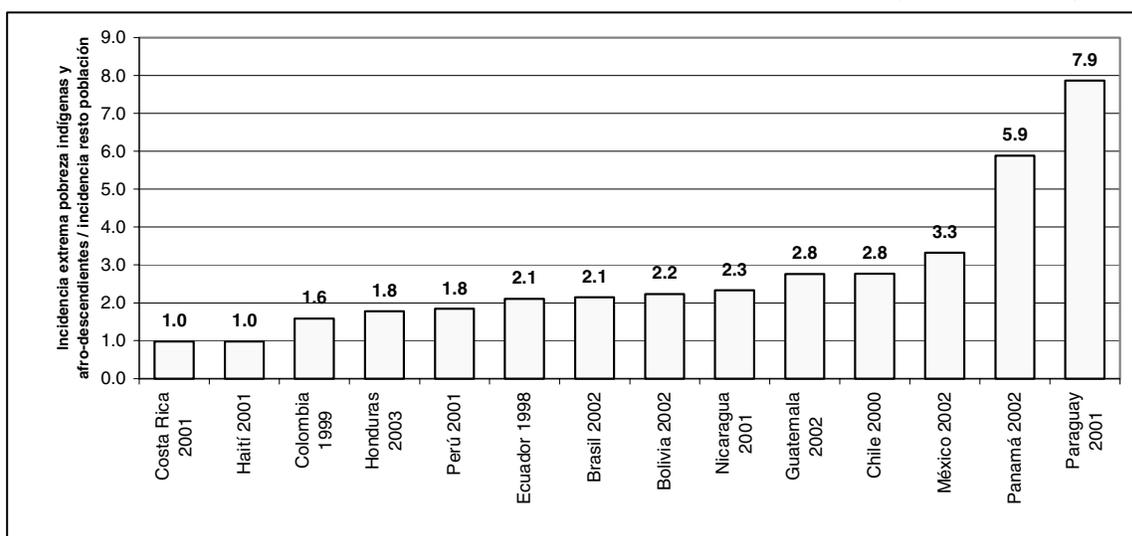
<sup>b</sup> Las cifras para 2005 corresponden a una proyección.

*En relación a la adscripción por etnia-raza*, en América Latina, los pueblos indígenas —que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú representan más del 25% de la población— y afrodescendientes —que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá— son, en gran medida, los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.

Como se puede observar en el gráfico 15, la incidencia de la extrema pobreza entre indígenas y afrodescendientes supera entre 1,6 (Colombia) y 7,9 veces (Paraguay) la incidencia en el resto de la población, excluyendo los casos de Costa Rica y Haití, en los cuales la condición étnica no parece implicar diferencias en los niveles de indigencia. Otros rasgos característicos de estos grupos que también incrementan sus posibilidades de quedar bajo la línea de pobreza son el mayor tamaño de sus hogares y, en la mayoría de los países, la ubicación en áreas rurales —aunque con menores porcentajes para los afrodescendientes y frente a un creciente proceso de urbanización.

Gráfico 15

**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN**  
(Línea de un dólar por día)



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

Entre los factores que contribuyen a su situación de pobreza destacan la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de las economías comunitarias, el menor acceso a los servicios educativos y de salud, y la estructura y dinámica de la inserción laboral. Los indígenas y afrodescendientes —que son frecuentemente víctimas de prejuicios étnico-raciales— reciben menores remuneraciones por trabajos comparables a los del resto de la población, y tienen más probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, insertándose en pequeñas empresas o en el sector informal. Influyen, asimismo, las dificultades de acceso al crédito y a nuevas tecnologías que podrían permitirles aumentar y mejorar su producción.

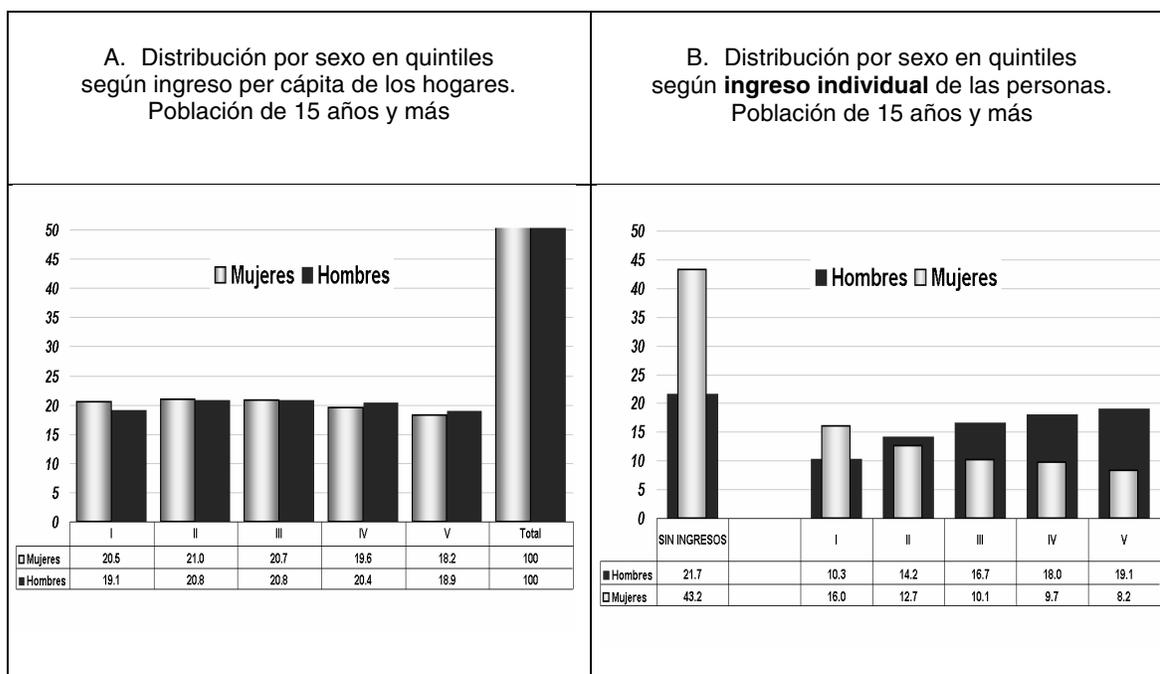
*Las desigualdades por sexo* han sido largamente documentadas para el caso latinoamericano, afectando sobre todo el acceso al mundo laboral y las condiciones de trabajo, la vulnerabilidad en los hogares, el pleno ejercicio de la ciudadanía y los derechos reproductivos, siempre en perjuicio de las mujeres.

El índice de feminidad de la pobreza —que resulta de dividir la relación entre el número de mujeres y el número de hombres jefes en los hogares pobres por la misma relación en el total de hogares— muestra que en 2002 un gran número de países de América Latina tenía valores del índice superiores a 100 tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Esto demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, un fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres en edad activa, de 20 a 59 años de edad. A su vez, en las zonas urbanas de la región, la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia supera la de los hogares con jefatura masculina, con una brecha que en los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana supera los 5 puntos porcentuales. Además, entre 1990 y 2002, ha aumentado la presencia de hogares con jefatura femenina dentro del total de hogares en situación de pobreza extrema en un número considerable de países.

Con todo, desde el punto de vista estadístico, los puntos de corte utilizados para clasificar entre quienes son pobres y no pobres limitan y reducen la visibilidad a un amplio contingente de población femenina que, aun cuando habita en hogares no pobres, es individualmente pobre y vulnerable a la pobreza conforme a distribución de ingresos, roles y riesgos entre miembros al

interior del hogar (porque tiene menos acceso a recursos económicos y más falta de autonomía económica). Como puede verse en el gráfico 16, al diferenciar entre ingresos per cápita de los hogares y de los individuos, se hace mucho más aguda la discriminación en perjuicio de las mujeres en el segundo caso.

**Gráfico 16**  
**DISTRIBUCIÓN POR SEXO EN QUINTILES (ZONAS URBANAS, PROMEDIO SIMPLE 15 PAÍSES)**



**Fuente:** CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las mujeres contribuyen de manera significativa a la reducción de la pobreza, pero sufren con mayor severidad sus efectos, lo que constituye una razón adicional para tratar de acceder al mercado del trabajo. De hecho, durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres creció a un mayor ritmo que la de los hombres, y la participación de las mujeres pobres aumentó de 36% en 1994 a 43% en 2002. Sin embargo, pese a que las mujeres están más ocupadas y trabajan más que antes en puestos remunerados, sus tasas de desempleo siguen muy superiores a las de los hombres, reciben salarios inferiores a los de ellos en todos los niveles ocupacionales, cargan con casi todo el trabajo doméstico no remunerado y gozan de menos protección social.

En síntesis, los eslabones que determinan y reproducen inequidades en la región son diversos y se relacionan entre sí de manera compleja y multicausal. Además de los factores que pueden considerarse de carácter estructural, tales como la educación y el empleo, o condiciones de carácter extremo, como la desnutrición, se dan también factores que pueden definirse como poblacionales, adscriptivos o “semi-adscriptivos”, tales como la raza, el género, la localización y la edad.

### 3.4 La volatilidad macroeconómica

La volatilidad macroeconómica observada durante las últimas dos décadas se ha convertido en un elemento determinante de la mayor desigualdad. Los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la inversión, cada vez más breves, provocan a su paso un efecto más destructivo sobre los activos de los pobres, sobre todo aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad, pero también con el acceso a financiamiento. Por otro lado, el gasto público ha tendido en la mayoría de los países a seguir un comportamiento pro-cíclico que redobla los efectos regresivos en los puntos bajos de los ciclos económicos, si bien hoy existe conciencia difundida respecto de la necesidad de adoptar políticas contracíclicas para proteger a los grupos más vulnerables.

El gráfico 16 resulta ilustrativo en este sentido. Como puede observarse, en los últimos veinticinco años se observa una tendencia al aumento de la incidencia de la pobreza para un mismo nivel de ingreso per cápita a lo largo del ciclo económico. Así, como promedio regional el ingreso per cápita en 1980 era algo más de 3.600 dólares (a precios de 2000) y la pobreza tenía una incidencia en torno al 40,5%, mientras en el 2004 el ingreso ascendía a algo más de 3.900 dólares y la pobreza al 41,7% de la población. No obstante, en el “subciclo” de contracción-expansión 1997-2002/2002-2004 no se aprecia la misma lógica: la relación ingreso per cápita-pobreza resultó progresiva respecto de la observada al inicio del ciclo, lo que se explica por la rápida recuperación de los ingresos de los sectores medios fuertemente empobrecidos por la reciente crisis que afectó a Argentina y Uruguay, por un lado, y a la República Bolivariana de Venezuela, por otro. En este último país también cabe señalar el impacto de las llamadas “misiones sociales” sobre la reducción de la pobreza durante los últimos tres años.

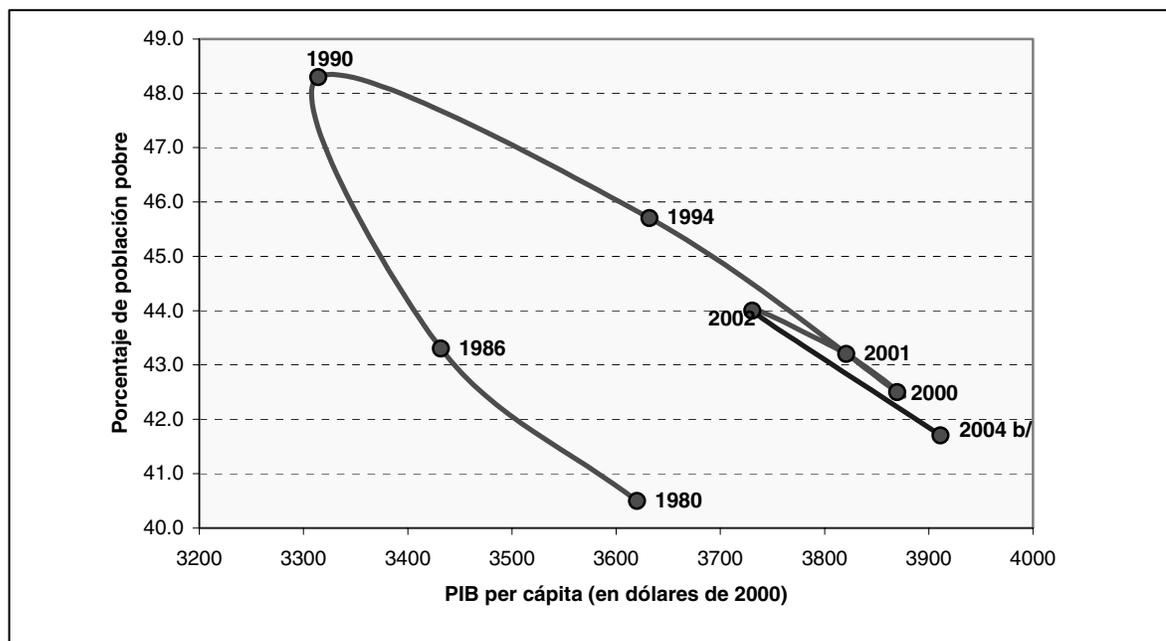
Esto obliga a prestar especial atención al contexto macroeconómico si se quiere evitar un deterioro redistributivo por efecto del movimiento cíclico de la economía. La vulnerabilidad de los grupos de menores ingresos parece, pues, ir de la mano con la vulnerabilidad de la economía a los impactos externos y los ajustes internos. Respecto de los impactos externos, y tal como puede verse en el gráfico siguiente, el impacto de la deuda externa es notorio cuando se observa lo ocurrido en la década de los 80, que se ha identificado con la década de la “crisis de la deuda”, y que además se dio con costos asimétricos para acreedores y deudores, y reparto de estos costos también asimétricos entre ricos y pobres. Esto último se desprende en cierta medida cuando se observa el comportamiento del Índice de Gini durante la década en países en que el servicio de la deuda golpeó con particular fuerza. En Argentina, el Índice de Gini se elevó de 43,8 a 44,4 entre 1981 y 1990; en Brasil ascendió de 58,4 en 1981 a 59,3 en 1986 y 64 en 1989; y en México subió de 50,6 en 1984 a 54,8 en 1989.<sup>12</sup> Finalmente, como promedio regional, el índice de pobreza ascendió de 40,5 a 48,3% durante la década perdida, entre 1980 y 1990 (CEPAL, 2003).

Así, si bien es indudable que una macroeconomía sólida, estable y con uso de criterios contracíclicos en sus esfuerzos financieros para proteger y promover a los sectores más excluidos parece condición indispensable para la implementación de la agenda pro-equidad, por otro lado es necesario contar con políticas concertadas para enfrentar los impactos exógenos cuando resultan tan regresivos en términos de equidad.

---

<sup>12</sup> World Institute for Development Economics Research, 2005.

Gráfico 17  
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): TENDENCIAS EN INCIDENCIA DE LA POBREZA<sup>a</sup> Y DEL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 1980-2004



Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, edición 2004 y actualizaciones, y Anuario Estadístico 2004.

<sup>a</sup> Incluye la población indigente.

<sup>b</sup> Proyección.



## **4. Líneas estratégicas para una agenda pro-equidad**

---

### **4.1 La visión estructural**

Avanzar hacia una distribución más equitativa del ingreso es tarea cuya complejidad resulta proporcional al tejido de factores que reproducen la inequidad. Las acciones tienen que intervenir sobre los distintos canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad —el educacional, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico—, así como sobre las barreras levantadas por la discriminación y exclusión según género, etnia, ruralidad e infancia. Dada la diversidad de políticas de una agenda pro-equidad, en las páginas que siguen sólo se plantearán algunas, privilegiando aquellas áreas cuyos efectos pueden ser más integrales sobre la sociedad, tales como las políticas hacia el sector productivo, el empleo, la educación, y las transferencias condicionadas.

Para lograr este cometido se requiere abordar los problemas de la heterogeneidad estructural, atendiendo a las especificidades propias de la economía de tres velocidades imperante en la región, de modo de revertir las causas que reproducen y exacerban la inequidad desde la médula misma del sistema productivo. En este marco, la CEPAL ha planteado la necesidad de adoptar políticas públicas activas, cuyo objetivo sea “nivelar el campo de juego” mediante un sistema diferenciado de apoyos e incentivos (CEPAL, 2004).

En esta lógica, además de facilitar la creación de empresas, es necesario trasladar el mayor número posible de micro y pequeñas empresas del sector informal al sector formal de la economía. Teniendo en cuenta la cantidad de actores, más allá de políticas específicas, como microcréditos y capacitación y gestión, lo más efectivo parece ser la adopción de medidas de tipo horizontal, como las destinadas, entre otras cosas, a simplificar normas y trámites, reducir la carga tributaria y, especialmente en el sector rural, regularizar la tenencia de la tierra de los pequeños productores. La incorporación al sector formal permitiría ejecutar nuevas actividades y acceder a algún grado de protección social para los trabajadores. Asimismo, en zonas rurales la mejora de la infraestructura y la mejora en la competitividad mediante la asociación para la adquisición de tecnología y la mejora en la comercialización, aparecen como especialmente relevantes.

En el nivel de velocidad intermedia, las acciones orientadas a pequeñas y medianas empresas del sector formal deben combinar políticas horizontales y selectivas. Las primeras, para mejorar acceso a información, crédito, tecnología y sistemas de comercialización. Las segundas abarcan desde la constitución de asociaciones de pequeñas empresas, pasando por fortalecer la red de intercambios entre grandes empresas y sus pymes proveedoras y/o clientes, y llegando a promover el acceso a mercados mediante la articulación entre empresas (v.gr.: constitución de grupos de pymes exportadoras), y a fortalecer estructuras productivas territoriales (*clusters*) o articuladas como etapas de una cadena de valor. Ambos grupos de políticas se están aplicando en varios países, pero es necesario ampliar su cobertura, incluir mecanismos de seguimiento y participación, y mejorar la formulación.

Por otra parte, la CEPAL ha considerado que las dos “llaves maestras” del esfuerzo proequidad son la educación y el empleo (CEPAL, 2000a). Más aún, la articulación virtuosa entre ambas llaves constituye el principal mecanismo intergeneracional para reducir la heterogeneidad estructural, garantizar mayor movilidad social ascendente y, con ello, más equidad.

Otras áreas de intervención que pueden tener efectos sinérgicos en la agenda de la equidad son un equilibrado desarrollo territorial (con expansión de infraestructura y servicios a las zonas rurales); políticas sociales con presupuestos progresivos y regidas por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; y políticas de superación de la pobreza que al mismo tiempo apunten a la formación de capital humano, como se verá al final de este documento.

## 4.2 El empleo

Como lo planteara la CEPAL (2005) recientemente, existen cuatro grandes retos en materia de políticas de empleo para los estados de la región: mejorar la productividad del trabajo para promover la competitividad del aparato productivo y aumentar la tasa de crecimiento; estimular la generación de empleos de calidad que aporten alto valor agregado; desarrollar mecanismos de protección de los ingresos y el empleo de los trabajadores frente a los altibajos del ciclo económico y los cambios estructurales devenidos de la globalización; y procurar la integración al mercado de trabajo formal de grupos sociales específicos (minorías étnicas, inmigrantes, etc).

### *Aumento de la productividad del trabajo*

Condición necesaria, aunque no suficiente, para que la mayoría de la población incremente sus niveles de ingreso y bienestar es aumentar la productividad de sus ocupaciones. El aumento de la productividad laboral puede ser estimulado desde las instituciones relacionadas con el mercado de trabajo, por medio de la educación técnica y la formación profesional, y la constitución en el seno de las unidades productivas de un entorno que incentive un mejor desempeño.

Durante la década de los noventa, las reformas laborales implementadas, al resultar en una menor estabilidad en el puesto de trabajo y en el aumento de la tasa de rotación laboral,

desestimularon la inversión en capacitación por parte de las empresas privadas. Por su parte, la innovación tecnológica y el cambio del perfil sectorial de las economías de la región produjeron la abrupta depreciación de gran parte del capital humano (con lo que muchas de las habilidades existentes dejaron de ser reconocidas como tales por el mercado de trabajo), ocasionaron la fuerte expansión del empleo en el sector servicios, lo que no se correspondía con la oferta tradicional en materia de formación profesional, y generaron una mayor incertidumbre respecto de las necesidades futuras de la economía en materia de la estructura de calificaciones requerida.

A pesar de las complejidades que el nuevo contexto le impone a la tarea, la formación profesional tiene un importante papel a cumplir en el aumento de la productividad del trabajo. En paralelo a la actuación de los institutos estatales, se ha incrementado el número de entidades privadas que ofrecen servicios de capacitación, quedando en este caso para el sector público las funciones de regulación (certificación de la competencia de las empresas capacitadoras, y de control de la calidad de los resultados) y concesión de beneficios tributarios (justificados por las externalidades positivas que se originan en la actividad).

Las relaciones laborales en la región de América Latina y el Caribe arrastran una historia de alta conflictividad, baja cooperación y fuerte desconfianza entre las partes involucradas. La mayor velocidad a la que ocurren los cambios en los mercados de factores y producto, la agudización de la presión de la competencia, y la aceleración del progreso tecnológico, exigen, al contrario, la conformación de un clima de mayor entendimiento al interior de las firmas, y arreglos institucionales que estimulen la participación laboral, al permitirle a los trabajadores acceder a los beneficios derivados del incremento de la productividad. En esa dirección es que la CEPAL ha insistido en la introducción de un esquema de salarios participativos, mediante el cual al menos una parte de la remuneración podría estar asociada a la evolución de la productividad de las empresas.

Otro de los ejes por el que puede discurrir el incremento de la productividad del trabajo es la descentralización de las negociaciones laborales, de modo tal que los acuerdos alcanzados puedan reflejar mejor la heterogeneidad existente dentro de cada sector en materia de tamaño de las empresas, localización geográfica e inclusive el grado de formalización de las mismas.

### ***Generación de empleo productivo***

La responsabilidad primaria de la creación de empleo en una economía de mercado radica en las empresas privadas. En este sentido, el principal apoyo que el Estado puede dar a la creación de empleo es la generación de un entorno macroeconómico estable, de crecimiento sostenido del producto y baja tasa de inflación. Pero también existe un papel positivo a asumir por parte del sector público dentro de los límites del mercado de trabajo, en el que caben resaltar dos grandes áreas de intervención: los costos laborales, por una parte, y los costos de transacción y la eficiencia de las instituciones del mercado de trabajo, por la otra.

Una de las principales herramientas de regulación de los costos salariales es la fijación del salario mínimo. Es frecuente la crítica al establecimiento de valores de remuneración mínimos, basada en el efecto adverso que tendría sobre los niveles de ocupación de los trabajadores más jóvenes y menos calificados, y en que constituiría un estímulo a una mayor informalidad. Pero el examen atento de los datos muestra que, para la experiencia latinoamericana reciente, si el salario mínimo no supera el 80% de la remuneración media en las microempresas, el grado de incumplimiento de la norma es inferior al 25% (medido como el porcentaje de asalariados que perciben un salario inferior al mínimo legal), de modo tal que existe un espacio para la aplicación de esta legislación promotora de la equidad, siempre que los aumentos estén en línea con la situación general de la economía y el nivel observado de las remuneraciones.

Se ha aducido que la alcanzada estabilidad de precios le ha quitado flexibilidad a los salarios reales de la región, dado que las remuneraciones nominales suelen mostrar cierta rigidez frente a las distintas fases del ciclo económico. La consecuencia sería que en las épocas de baja tasa de crecimiento o retroceso del nivel de actividad el ajuste tendría lugar predominantemente por la vía de las cantidades, con lo que aumentaría la tasa de desempleo. Una forma de compensar la aludida pérdida de flexibilidad consistiría en que una parte de la remuneración dependiese de los resultados de la empresa; de este modo, en las épocas difíciles las firmas podrían realizar los ajustes necesarios minimizando el despido de trabajadores.

Respecto de las políticas que pretenden incentivar la contratación de trabajadores, en la región se ha experimentado recientemente con el subsidio a los salarios. Si bien este tipo de iniciativa suele producir vínculos más duraderos entre la firma y el trabajador, presenta la doble desventaja de su escasa eficacia en las épocas de retracción de la demanda y baja eficiencia en las fases de auge (ya que seguramente muchas de las nuevas ocupaciones subsidiadas hubiesen tenido lugar de todos modos).

Por otra parte, los programas de empleos de emergencia han sido una de las respuestas habituales que han dado los países de la región ante las contracciones económicas. Estas intervenciones han brindado empleos de corto plazo y con bajos salarios a trabajadores semi-calificados o sin calificación, en proyectos de inversión en infraestructura, intensivos en mano de obra. Los programas de empleos temporales constituyen instrumentos contracíclicos, que se orientan a evitar que los ingresos de los más pobres desciendan a niveles críticos, y buscan fortalecer la base de activos de las comunidades más afectadas por las crisis, mediante la creación y/o reparación de infraestructura y servicios sociales básicos. Las poblaciones meta han sido habitualmente integradas por jefes de hogares pobres desempleados. En algunos casos, se ha incluido a los subempleados, y también se ha procurado atender a grupos con vulnerabilidades especiales.

El mercado de trabajo se caracteriza por fallas de información, con desconocimiento de parte de las firmas sobre las habilidades y características personales de los trabajadores, previamente a su contratación. Esta opacidad del mercado de la fuerza de trabajo hace que las recomendaciones de terceros, y lazos sociales extra económicos tales como la amistad o las lealtades políticas, incidan en la empleabilidad de las personas. De este modo, aquellos trabajadores que carecen de capital relacional, aunque cumplan con los requerimientos objetivos del puesto, resultan excluidos.

Una mayor eficiencia en la intermediación laboral contribuiría a disminuir esas formas de discriminación, contribuyendo así al aumento de la equidad. El establecimiento de un sistema de certificaciones laborales, por medio de mecanismos que necesariamente deben comprender la cooperación público-privada, aumentaría la transparencia del mercado, bajaría costos de transacción y aumentaría la movilidad laboral.

### ***Protección laboral***

La alta volatilidad del crecimiento económico y las modificaciones estructurales por las que atravesó la región, llevaron a que las empresas debieran enfrentar cambios frecuentes, muchas veces de naturaleza abrupta. La necesidad de las firmas de efectuar ajustes veloces de modo de no perder o recuperar competitividad, entraban en conflicto con la existencia de contratos rígidos, en especial en el mercado laboral. Lo anterior llevó a la modificación de la legislación en cuanto a la distribución de las horas de trabajo, condiciones de despido sin justa causa, y remuneración de las horas extraordinarias.

Sin embargo, la experiencia muestra que una excesiva flexibilidad también entraña costos. Así, se ha encontrado que la flexibilización extrema encierra desincentivos a la inversión en capital humano, provoca insatisfacción en los trabajadores, con lo que reduce los estímulos a un mejor

desempeño, y atenta contra la empleabilidad de ciertos grupos (por ejemplo, las personas de mayor edad). Estos costos tienen en común el incidir negativamente sobre la igualdad y el constituirse en obstáculos a la mejora en la situación de los sectores más pobres de la sociedad.

Una forma posible de promover la estabilidad de los trabajadores por un camino alternativo, menos inequitativo, sería trasladar la flexibilidad a las horas trabajadas y a los salarios, de modo tal de atemperar el impacto sobre los niveles de empleo en épocas de grandes cambios estructurales o coyunturas recesivas.

De todos modos, más allá del modo de flexibilización de los contratos que se escoja, la tarea central del Estado frente al aumento de la inseguridad en el empleo debe ser el rediseño de los sistemas de seguridad social, de modo tal que estén orientados a los trabajadores y no a los puestos que ocupan, y a la instauración de mecanismos solidarios de financiamiento, para garantizar la cobertura independientemente de la capacidad de contribución de las personas.

Respecto de esto último, para evitar situaciones de extrema desprotección y vulnerabilidad, es importante que el Estado garantice mecanismos para mitigar la desprotección en los ciclos de contracción de la actividad económica, combinando sistemas obligatorios y solidarios de seguro de desempleo, los programas especiales de empleo de emergencia y de capacitación ya mencionados, y sistemas que aseguren niveles mínimo de protección social. Los mecanismos para compensar la pérdida de ingresos por efecto de aumentos del desempleo debieran ser un componente clave de protección social, evitando incrementos de la pobreza en períodos recesivos. Si bien estos mecanismos han consistido sobre todo en sistemas de subsidios, también cabe considerar la creación de sistemas basados en seguros y ahorro forzoso, que si bien no compensan íntegramente la pérdida de ingresos, mantienen la continuidad en el acceso a servicios de salud y cotizaciones previsionales, y facilitan la permanencia de los hijos en el sistema escolar así como el pago de la vivienda.

#### ***Iniciativas dirigidas a grupos con problemas específicos***

Las medidas generales orientadas a aumentar la tasa de empleo, promover aumentos de la productividad en las nuevas ocupaciones, y generar mecanismos de protección social, muchas veces no llegan, o lo hacen de manera insuficiente, a ciertos grupos sociales con características particulares. Tal es el caso de las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los inmigrantes.

El primer paso debe ser dado en el inicio mismo de la oferta laboral, es decir, en el sistema educativo. Este debe actuar de modo tal de compensar las desventajas que puedan existir por razones de género o adscripción étnica, de modo tal de contribuir a la igualdad de oportunidades.

Desde la óptica de la demanda, en los últimos años en algunos países se introdujeron contratos especiales dotados de menores derechos a los habituales, dirigidos a esos grupos. Una consecuencia de esa iniciativa ha sido la sustitución de mano de obra empleada a través de contratos estándar por miembros de algunos de estos grupos con problemas específicos (v.gr. jóvenes) a un menor costo. Si bien en ocasiones este tipo de medidas ha servido para una mejor inserción de los colectivos afectados, por otra parte han dado lugar a abusos, y han terminado validando la segmentación del mercado.

A ese respecto, parece imprescindible que los estados redoblen sus esfuerzos para garantizar la vigencia efectiva de la legislación antidiscriminatoria, realizando en paralelo campañas de esclarecimiento de manera coordinada con las organizaciones empresarias y otras organismos sociales.

### 4.3 La educación

Para mejorar la equidad se requiere instrucción de calidad que aumente los logros educativos en los sectores pobres, lo que implica trabajar tanto sobre las condiciones de oferta educativa como sobre las de demanda. Esto requiere un conjunto diversificado de políticas, entre las que destacan: extender medidas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar; generar programas intersectoriales y comunitarios que tengan un impacto más sistémico sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal; reforzar e incrementar los programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo; adaptar el currículo de los ciclos pre-básico 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.

El indicador más habitual para evaluar el impacto pro-equidad de las intervenciones en educación es el grado de *continuidad y progresión educativas* de aquellos grupos con mayor tendencia a los bajos logros debido a los niveles socio-económicos de sus hogares. Muchos países de la región muestran un contraste entre altas tasas de ingreso al sistema y baja continuidad en él hasta el final de la enseñanza secundaria, con altos niveles de repitencia, deserción e inasistencia escolar concentrados en las zonas más deprimidas o dispersas, y en las familias con menores ingresos.

El impacto en la equidad por parte de la educación se logrará cuanto más se estrechen las brechas en logros (años aprobados) y aprendizajes efectivos entre niños y jóvenes procedentes de distintos niveles de ingresos familiares, distinto lugar de residencia, y distinto perfil étnico-racial. No sólo porque esto implica nivelar tasas de retorno en las trayectorias laborales futuras de los actuales educandos, sino también porque existen significativos retornos intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, dada la alta incidencia del nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación. Por último, existe correlación evidente entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus familias a futuro, pues la escolaridad de las mujeres es determinante en reducir la mortalidad y morbilidad infantiles, mejorar la salud y nutrición familiares, y establecer tasas de fecundidad que contribuyan a la conformación de hogares que se ubiquen de modo sostenible por encima de la línea de pobreza.

La equidad plantea aquí un doble desafío. Por un lado, es necesario intervenir en el sistema formal de educación para eliminar, o al menos disminuir significativamente, la segmentación en términos de la calidad de la educación que se ofrece a los distintos estratos sociales. Y, por otro lado, implica apoyar las condiciones de demanda de los sectores más desfavorecidos; vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo en los sectores más rezagados, y las posibilidades que dichos sectores tienen para capitalizarse a través del sistema.

Las políticas orientadas a elevar y uniformar la calidad de la educación, sobre todo en los sectores donde la misma muestra mayores debilidades, son muy diversas y no se excluyen entre sí. Por un lado está la focalización de recursos especiales en zonas de rendimientos más bajos, a fin de mejorar la infraestructura escolar, la capacitación docente y los materiales de aprendizaje. También es muy importante la dotación de computadoras para iniciar a los alumnos en el uso de redes, y el que se involucre a la comunidad de padres en el apoyo a la educación de los hijos. Más recientemente se han aplicado políticas de transferencias monetarias directas a las familias para evitar que, por costos de oportunidad, las más pobres retiren a los hijos de las escuelas. Programas como bibliotecas de aula, extensión del horario en la escuela, distribución de materiales didácticos

y alimentación complementaria constituyen otros ejemplos de medidas que buscan mejorar la calidad educativa.

En relación con los factores de demanda anteriormente aludidos, un aspecto crucial que por su relevancia merece ser especialmente considerado se refiere al acceso universal al ciclo de educación pre-primaria. En efecto, diversos estudios referentes a trayectorias de logros educacionales muestran que los alumnos que han tenido acceso a la educación pre-primaria tienden a mostrar mejores resultados, tanto en ritmo de progresión como en aprendizajes efectivos, en los ciclos educacionales posteriores. Esto se debe, sobre todo, al efecto profundo y perdurable de la estimulación precoz sobre la capacidad de aprendizaje de las personas a lo largo de toda su vida. Tanto más importante resulta facilitar el acceso a pre-primaria de niños de familias de bajos ingresos y de zonas rurales, por cuanto son precisamente ellos quienes menos probabilidades tienen de contar con este tipo de estímulo inicial en los hogares. Piénsese que en los hogares pobres existe un número mayor de niños por madre, que el nivel educacional promedio de los padres es comparativamente bajo y que los patrones de socialización están más restringidos por la falta de recursos. Con mayor razón, pues, es preciso garantizar mejores condiciones de inicio en las trayectorias educativas a estos niños a fin de que la igualdad de oportunidades pueda traducirse en mayor igualdad de logros efectivos más tarde. Al respecto, puede resultar elocuente la experiencia de Cuba, país donde la educación pre-primaria tiene cobertura universal y los aprendizajes de los alumnos en primaria y secundaria, medidos por pruebas estandarizadas, muestran un nivel superior al resto de los países de la región.

De este modo, este doble desafío impuesto por 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 hacia zonas de menor rendimiento escolar; programas con impacto sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal; programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo; y movilización de la propia comunidad para mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres.

Si bien los procesos de reforma educativa, presentes en casi todos los países de la región desde comienzos de la década pasada, han introducido un amplio abanico de políticas con objeto de mejorar las condiciones de acceso a la educación y el conocimiento en los grupos más rezagados, pese a ello persisten las brechas en aprendizajes y logros por grupo socioeconómico, distribución espacial y adscripción étnico-racial. Se ha señalado que el clima educacional de los hogares, medido sobre todo por el logro educativo de los padres, tiene una influencia significativa en los logros de los hijos. Pero también es importante lo que ocurre dentro de la sala de clases, vale decir, en la relación cotidiana que se establece entre el profesor y los educandos. En general, la estratificación de retribuciones docentes lleva a que los maestros buenos terminen contratados por colegios privados o con ambientes de aprendizaje menos problemáticos. Esto refuerza el círculo vicioso según el cual los alumnos que más requieren de buenos docentes para contrapesar desigualdades de origen, menos acceden a ellos. Esto da pie a la necesidad de aplicar políticas compensatorias que premien a los maestros que enseñan allí donde los logros y aprendizajes son más bajos, a través de primas monetarias. Sólo de este modo parece posible redistribuir la planta docente de modo tal que en las aulas de los alumnos de familias pobres, o bien rurales, o bien de alta densidad de población indígena o afrodescendiente, tiendan a concentrarse profesores con mayor capacidad para estimular el aprendizaje, apoyar a los rezagados y transmitir conocimientos oportunos.

La optimización de las condiciones de acceso al sistema y de egreso del mismo exige revitalizar la demanda educativa y la participación de la comunidad. Así, podría mejorarse la pertinencia de la oferta educativa, en especial la que se orienta a los sectores menos favorecidos, e

impulsar la continuidad dentro del sistema, mediante el mayor compromiso de las familias en el proceso educativo, evitando la deserción prematura y facilitando, con ello, mejores opciones laborales posteriores.

Tradicionalmente se ha tratado de mejorar la eficacia de la educación operando sobre variables directamente ligadas a la oferta educativa: insumos materiales, prácticas de instrucción, textos escolares, entre otras. Dichas intervenciones son relevantes, pero no debe olvidarse que casi 60% del rendimiento diferencial obedece a factores extraescolares (Banco Mundial, 1995), y que "el clima educacional del hogar (años de estudio de los adultos del hogar) es el factor de mayor incidencia en los logros educacionales de los niños, explicando entre 40 y 50% del impacto que ofrecen las características del contexto socioeconómico y familiar" (Gerstenfeld y otros, 1995).<sup>13</sup>

Para mejorar condiciones de la demanda será necesario adoptar medidas coordinadas que conciernan a los hogares, la comunidad local y las escuelas, a fin de que los grupos más vulnerables puedan aprovechar adecuadamente la oferta educativa. Una política que puede resultar efectiva es la de transferencias a familias pobres condicionadas a la permanencia de los hijos en las escuelas, tal como se muestra en el acápite siguiente. También se ha visto que es positivo movilizar energías para presionar por mejores condiciones en la oferta educativa —comunitarios, trabajadores sociales, organismos no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, planificadores y ejecutores de programas de apoyo social. La movilización de actores diversos, insertos en la vida de la comunidad, permite ir construyendo una red de apoyo para los niños y jóvenes de familias residentes en zonas de bajos ingresos, a fin de incrementar el capital cultural que permita elevar su rendimiento educativo.

Se requieren políticas complementarias para reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres, sector que muestra los índices más elevados de deserción y repetición; "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 y otros, 1998).

Teniendo en cuenta el nivel y la distribución de ingreso de la región es fundamental fomentar la creación de lugares de acceso colectivo a internet. Dentro de ellos, los establecimientos educativos son claves, y de ahí la importancia de la difusión de equipamiento y capacitación en informática en las escuelas a las que acuden educandos que no tienen otro modo de familiarizarse con la conexión a redes y las nuevas formas de acceder a información y conocimientos. En esta dirección, ya varios países de la región han invertido esfuerzos importantes. Pero todavía es necesario avanzar mucho más. La disposición y uso de computadores en bibliotecas de escuelas y en salas de informática en los establecimientos escolares no sólo abre opciones de aprendizaje y acceso a información a los alumnos. Además, familiariza con los lenguajes y usos de la computación, lo cual constituye un elemento indispensable para acceder más tarde a la educación superior, a los empleos productivos, a las nuevas formas de intercambio simbólico y a la intercomunicación a distancia. No por nada se ha dicho que la nueva división entre informatizados y no informatizados es la versión finisecular de la clásica brecha entre alfabetizados y analfabetos.

---

<sup>13</sup> Y más adelante: "... La capacidad económica (distribución del ingreso per cápita de los hogares) explica entre 25 y 30%, incidiendo en tercer lugar la infraestructura física de la vivienda (hogares hacinados y no hacinados) y, por último, el nivel de organización familiar (cuyos extremos son los hogares con jefatura femenina sin cónyuge y aquellos integrados por ambos cónyuges casados)" (Gerstenfeld y otros, 1995).

## 4.4 Nuevas redes de protección social y nuevas formas de política social: los programas de transferencias condicionadas

Desde comienzos de la década de 1990, los países de América Latina y el Caribe han desarrollado importantes esfuerzos para reformar sus programas de protección social asistencial que operan mediante la entrega de transferencias directas a los grupos más pobres, procurando integrar propósitos de atenuación de los efectos de las crisis económicas con la consecución de objetivos más amplios, como el fomento del capital humano y la creación de activos para las comunidades pobres, interrumpiendo la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Tradicionalmente, las redes de asistencia social han sido percibidas como políticas necesarias para la equidad pero poco eficientes, que pueden generar dependencia si no son limitadas a tiempo (Gentilini, 2005). Esta visión ha sido reforzada porque muchos programas de asistencia han evidenciado una multiplicidad de problemas de funcionamiento, como errores de focalización, falta de coordinación intersectorial, altos costos de administración, corrupción y clientelismo político y la creación de incentivos perversos al empleo (Coady, 2003; Grosh, Hodinott y Coady, 2004; Morley y Coady, 2004). También se ha criticado la insuficiencia de las transferencias y las bajas coberturas de los programas como para esperar impactos sustantivos en las tasas totales de pobreza (Acosta y Ramírez, 2004; Sojo, 2003).

En los últimos años, se ha realizado una revisión crítica del *trade off* entre equidad y eficiencia. Se ha observado que el apoyo a la mantención de niveles básicos de consumo, la entrega de incentivos para la acumulación de capital humano y el acceso al crédito pueden reducir los costos derivados de los riesgos sin cobertura y de las inequidades no resueltas (Ravallion, 2003). También se ha apreciado en algunos países de América Latina y el Caribe una tendencia a la integración de programas innovadores de asistencia en redes de protección más amplias, las cuales propician la generación de sinergias en los diferentes ámbitos del desarrollo y la superación de la fragmentación institucional. Algunas de estas redes de protección se han propuesto metas ambiciosas de cobertura, procurando garantizar el acceso a servicios sociales a una buena parte de la población en situación de pobreza.

Las redes de protección asistencial tienen dos roles interrelacionados: primero, un papel promocional, de eliminación de la pobreza crónica; y, segundo, un papel protector, que implica prevenir que las familias vulnerables a choques económicos se sumerjan en una espiral de pobreza (Coady y Lee Harris, 2004). Durante las últimas décadas, los gobiernos de la región han utilizado una amplia gama de transferencias monetarias directas para cumplir con funciones de paliación de los efectos de las crisis y/o superación de la pobreza en el largo plazo. Entre estas intervenciones destacan los programas de transferencias condicionadas, que fueron implementados principalmente para enfrentar problemas de pobreza estructural, y los programas de empleos de emergencia, normalmente desarrollados como respuesta a las crisis económicas.

Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la realización de inversiones en capital humano deben ser entendidos en el marco de un nuevo enfoque de protección social, que integra objetivos de asistencia con propósitos de fomento del capital humano y de superación de la pobreza en el largo plazo. Los programas están orientados a entregar transferencias monetarias a las familias pobres, bajo la condición de que éstas inviertan en tres de los componentes básicos del capital humano: educación (y junto a ella, mitigación del trabajo infantil), salud y nutrición. En el caso de los programas que condicionan la entrega de las transferencias a la realización de inversiones en el componente de educación, la mayoría de los que se han aplicado en América Latina y el Caribe exigen porcentajes mínimos de asistencia a los centros educacionales, los cuales fluctúan entre un 80 y un 90%. Aparte de estos requisitos, los programas que además condicionan

la entrega de transferencias monetarias a los componentes de salud y nutrición, lo hacen de acuerdo a un seguimiento, por parte de las madres, del protocolo estipulado de atención de salud y nutrición de los hijos por los servicios correspondientes. De esta manera, las transferencias combinan un apoyo en ingresos adicionales a las familias bajo la línea de pobreza y en extrema pobreza, con exigencias que mejoran las perspectivas de capital humano en estos mismos sectores, previniendo contra el trabajo infantil, la deserción escolar, la desnutrición y la morbimortalidad infantiles.

Los programas de transferencias condicionadas representan un cambio significativo, desde el punto de vista de su diseño, en la provisión de servicios sociales en América Latina y el Caribe. En particular, el condicionamiento de las transferencias al cumplimiento de compromisos por parte de las familias constituye un mecanismo orientado a la generación de incentivos y reducir los costos de oportunidad para la utilización de la oferta de servicios sociales. Esto supone una innovación con respecto a las aproximaciones tradicionales de transferencias no condicionadas, que se limitan a suplementar los ingresos monetarios familiares en el corto plazo pero sin introducir requerimientos de conducta destinados a fomentar la acumulación de capital humano en el largo plazo (Rawlings, 2004).

La lógica pro-equidad de las transferencias condicionadas descansa en dos premisas. La primera es que la transferencia directa es 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 éste es más precario y discontinuo, con lo cual ayuda a nivelar estos activos en la sociedad, o al menos a no dejar a nadie bajo un piso mínimo que les impida entrar a la dinámica de oportunidades futuras. De esta manera, el impacto redistributivo es simultáneamente presente y futuro, coyuntural y estratégico.

Las redes de asistencia social han evolucionado desde un enfoque limitado al aseguramiento de los ingresos durante eventos de crisis, hasta una aproximación en que las transferencias monetarias protegen a las familias de la disminución temporal en sus capacidades de generación de ingresos y de la incapacidad más o menos permanente para participar en el mundo laboral y producir ingresos autónomos (Subbarao, 1997). Este esquema conceptual proporciona los elementos básicos para una visión más holística y complementaria de las distintas funciones de los programas de asistencia social, en el que caben tanto las estrategias de paliación de los peores efectos de los choques económicos como las acciones de superación de la pobreza.

Estas intervenciones también se diferencian de las aproximaciones tradicionales en tanto funcionan sobre la base de principios de intersectorialidad, corresponsabilidad y focalización (Skoufias y Parker, 2001). En rigor, la apuesta por el incremento de la demanda de servicios requiere de altos niveles de coordinación entre los distintos niveles y sectores de la administración pública, con el objeto de garantizar una oferta institucional suficiente. Al mismo tiempo, las transferencias se proporcionan en un marco de corresponsabilidad y activación de las familias beneficiarias (especialmente de las mujeres) y emplean mecanismos de focalización rigurosos para asegurar que los más pobres sean atendidos por los programas.

Los impactos de algunos de los programas de transferencia monetarias aplicados en la región han sido diversos, y se relacionan tanto con efectos sobre los ingresos monetarios y las dimensiones de la pobreza, así como también con los impactos propios observados en los componentes meta de capital humano de dichos programas. Así, al analizar ciertos impactos en ingresos y pobreza, se destacan experiencias como las del programa *Oportunidades* en México, cuyas evaluaciones señalan que en términos de ingresos monetarios la pobreza disminuyó en un 17% en las áreas intervenidas por el programa, mientras la brecha de la pobreza se redujo en un 30%, y la severidad

disminuyó en 45%.<sup>14</sup> Al respecto, Skoufias y McClafferty (2001) determinan que si se hubiera empleado una transferencia no focalizada, la brecha habría disminuido en un 28% y la severidad en un 36%, lo que indica que los efectos fueron más importantes entre los hogares más pobres

Otro de los programas aplicados en la región, y que por su antigüedad es uno de los más analizados en la reciente literatura de evaluación de impactos de programas de transferencias monetarias condicionadas, es *Beca Escuela* de Brasil, iniciado a mediados de los años noventa. Al respecto, si bien las evaluaciones señalan que el programa ha sido eficaz en cuanto a reducir la brecha de pobreza (Banco Mundial, 2001), las transferencias han tenido poco impacto en la incidencia de ella, lo que se explicaría por el bajo monto de la transferencia y la precaria situación de las familias beneficiarias (Godoy, 2002).

Adicionalmente, las ayudas monetarias también han funcionado como mitigadoras de los choques económicos. Por ejemplo, en la fase piloto de la *RPS* Nicaragua, los ingresos de los beneficiarios se mantuvieron invariables, pero se observó una caída significativa en las familias del grupo de comparación, lo que se atribuyó a la crisis económica que afectó a las zonas donde se implementó el programa (IFPRI, 2002).

Una de las principales lecciones derivadas de las reformas de los programas de transferencias es la necesidad de una política integral de protección asistencial, que combine y sincronice adecuadamente instrumentos de corto y largo plazo, y que permita la creación de sinergias que amplifiquen su impacto e incrementen su eficiencia. La experiencia de los programas de transferencias pone de manifiesto la relevancia de intervenciones que aborden transversalmente las distintas capacidades de las familias, combinando los suplementos a las pérdidas temporales en los ingresos con las acciones permanentes sobre las causas de la pobreza. En este último plano, destacan la protección y el fomento del capital humano (en educación, salud y nutrición) y la transferencia de activos (infraestructura económica y social).

Esto pone de manifiesto la importancia de la construcción de vínculos entre los programas de transferencias y otros dispositivos de la política pública, como el sistema de protección social más amplio y las instituciones que proporcionan servicios promocionales. En este sentido, una experiencia a tener en cuenta es el programa *Chile Solidario*, que combina asistencia y promoción y procura la creación de sinergias en cuatro dimensiones claves del desarrollo: a) ingresos monetarios, b) capital humano, c) capital social, y d) vulnerabilidad familiar. Esta iniciativa agrega a la política social un sistema de garantías respecto de la obtención de transferencias monetarias directas por parte del Estado en base a una perspectiva de derechos, y desarrolla acciones pro-activas para vincular a los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas *Puente* con la red de protección social más amplia, incluyendo las pensiones no contributivas y servicios de promoción.

También es necesaria la creación de sinergias a partir de la integración de los programas de asistencia con las iniciativas de generación de empleo permanente, debido a que se agregaría a los eslabones educación-salud-alimentación de la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza, el componente inserción en el mercado de trabajo. En este ámbito, se deben destacar iniciativas como Proempleo-Chile Solidario, Opciones Productivas (México) y Jóvenes en Acción (Colombia). Proempleo Solidario utiliza los subsidios a la contratación de mano de obra, fomentando la inserción en el mercado formal, y Opciones Productivas entrega microcréditos, destinando una parte apreciable de sus recursos para apoyar a familias residentes en zonas rurales, y empleando otra fracción de las transferencias para la generación de auto empleo.

<sup>14</sup> La magnitud o incidencia de la pobreza está dada por el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza. La brecha de la pobreza resulta del producto de la incidencia por la distancia entre el ingreso medio de los individuos pobres y la línea de pobreza (expresada como fracción de esta última). La severidad de la pobreza es una medida que pondera más a aquellos pobres que más lejos se encuentran de la línea.

## 4.5 La construcción de una institucionalidad social para la equidad

En la última década se ha observado una mejora unilateral de la institucionalidad de la política económica (bancos centrales independientes, límites al déficit fiscal y creación de fondos anticíclicos). Si bien es mucho lo que todavía resta por avanzar en este campo, en particular para reducir la volatilidad real y extender estos logros a toda la región, no hay duda de que esta institucionalidad ha contribuido a mejorar el comportamiento macroeconómico de los países de América Latina y el Caribe. Diversos factores intervienen en la mayor credibilidad de las instituciones depositarias del manejo macroeconómico: definiciones de competencias y mandatos consensuados políticamente y normas legales concomitantes, incorporación de personal técnico competente, recursos económicos necesarios para la gestión, entre otros. Sin embargo, es innegable que un elemento sobre el cual se ha basado este capital es el establecimiento de objetivos claros instituidos como mandatos que deben cumplir las instituciones en cuestión. La claridad de los objetivos y el buen manejo de los recursos son dos atributos de naturaleza política que han fortalecido a las instituciones.

La voluntad política necesaria para la creación de estas instituciones y la experiencia que de ella surge debe transferirse a la construcción de instituciones sociales organizadas sobre tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia.

Los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia no tienen un correlato sencillo en la práctica y, a la hora de tomar decisiones concretas, suele entenderse erróneamente que la focalización es por fuerza una negación de la universalidad, aunque si se aplica correctamente resulta un instrumento eficaz para lograr la universalización de un derecho. Debido a sus características, las políticas sociales tienen grandes exigencias en términos de la calidad institucional que requieren para tener éxito. Ello obedece al hecho de que son altamente redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales y demandan la movilización en todo el territorio, involucrando a varios actores políticos, en distintas etapas del proceso de instrumentación, atienden a un problema con características multidimensionales y tienen un fuerte componente temporal. Esta es una diferencia importante respecto de las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica, donde existe una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos.

Siendo así, corresponde preguntarse si no es posible acaso, señalar un conjunto de atributos comunes, que podrían ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre la construcción de instituciones sociales: vigencia temporal de largo plazo, eficiencia-transparencia, articulación institucional, participación ciudadana, versatilidad territorial, regulación de la participación privada en la provisión, exigibilidad de los derechos (Machinea, 2005). Las instituciones que cumplan con estos atributos serán, casi siempre, instituciones de orden intermedio, que obviamente serán más eficaces en la medida que interactúen con instituciones de orden superior y en el marco de una estabilidad político-económica que contribuya a la consolidación de las instituciones clave de la política social. Muchos de esos atributos son comunes al diseño de las políticas en otros ámbitos, ya sea el propio de la política económica como el de la política de sostenibilidad ambiental, pero algunos de ellos son particularmente relevantes en el campo social.

Un primer atributo es la **vigencia de programas explícitamente acordados y que permanezcan en el tiempo**. La intervención sobre lo social, especialmente cuando se atiende a factores de tipo estructural y no coyuntural, requiere sostenibilidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. El problema en este punto radica en que la “razón política”, sobre todo la vinculada con la competencia electoral, reclama resultados rápidos y visibles que muchas veces la política social no puede dar (como es el caso de la educación, cuyos resultados se hacen visibles en

el largo plazo). Entonces, la única manera de mantener políticas sociales de impacto diferido (pero estructural o exhaustivo) es no someterlas a esa razón política. Por el contrario, tienen que ser políticas de Estado.

Para esto, se requiere un pacto fiscal y un acuerdo político y social; en el primer caso, porque sin un monto mínimo de recursos es casi imposible atender las demandas sociales y, en el segundo, porque sin un acuerdo social y político es difícil mantener ciertas políticas explícitamente definidas en el mediano y largo plazo. Se trata, pues, partiendo del pacto fiscal y de un acuerdo político social, de “blindar” aquella parte del gasto social que se considere más importante. Esta definición cumple con un doble propósito. Por un lado, la prioridad recibe el acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otro lado, se aseguran los recursos fiscales para el financiamiento de los programas incluidos, lo que permite su continuidad.

El segundo atributo es que **las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz**. La gestión de programas sociales, sobre todo los de carácter focalizado y orientado a grupos de riesgo, tiene particularidades que la distingue de la administración de programas en otras áreas de la política pública. El modelo gerencial debe adecuarse para llegar a las poblaciones carenciadas ya que, de lo contrario, el esfuerzo no alcanzará a los más necesitados.

Para ello, se requieren dos ingredientes. Primero, el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos sociales, procurando la continuidad de los actores clave, como los responsables de los programas sociales. Segundo, es preciso institucionalizar la **transparencia de la información**, tanto para el diseño de los programas como para la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas y, muy especialmente, para que los sectores a los que se pretende llegar con el programa tengan conocimiento de los medios con que cuentan para mejorar su situación. Esta es la mejor manera de terminar con la corrupción y el clientelismo político. Es necesario, entonces, crear instituciones cuyo atributo sea la constitución de cuerpos técnicos permanentes encargados de los programas y donde el acceso a la información relevante sea exigible por la sociedad.

El tercer atributo es la **capacidad para articular instituciones de la política social**. Esta necesidad surge de las características multidimensionales de los temas sociales. El concepto es claro, aunque su aplicación es difícil, pero en la medida que existen actores múltiples, que la intervención tiende a ser cada vez más comprensiva y que los programas específicos tienen propósitos relacionados, resulta clave la articulación. A ella se asocian beneficios netos, ya que se evitan superposiciones y se reducen costos. Es necesario avanzar hacia la integración de cierto conjunto de programas.

El cuarto atributo es el de **participación y reclamo** —empoderamiento, según suele decirse con frecuencia, o simplemente “voz” para usar el conocido término de Hirschman. Es fundamental fortalecer y estimular la participación de la población en la asignación de recursos y en la definición de prioridades y programas. Una capacidad importante que debe desarrollarse en la región con el fin de potenciar la participación ciudadana es acercar el trabajo del gobierno a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales, armando redes de colaboración que incorporen a los diferentes actores sociales y aprovechen los voluntariados. Este es un camino que puede contribuir a vigorizar la democracia con un contenido real y no supone el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales. Al contrario, debería reforzar su vigencia. Frente a la mala gestión, la corrupción o el abuso, es necesario incentivar la participación, tanto en el nivel local como nacional. Además, la participación de la sociedad civil puede ser decisiva para ayudar a mantener la continuidad de ciertas políticas sociales ante el cambio de los gobiernos, es decir, puede ser la “voz” de los objetivos de largo plazo.

El quinto atributo es que **las instituciones deben concebirse tomando en cuenta las dimensiones territoriales**. En la dimensión espacial es donde las políticas públicas, sobre todo aquellas que convergen sobre los procesos de descentralización, cumplen un papel central. Esto también ayuda a que la gente se haga oír, al estar cerca de los beneficiarios para que estos puedan exigir y controlar, reconociendo las distintas realidades regionales, contribuyendo, en suma, a profundizar los mecanismos democráticos de participación. Sin embargo, los eventuales problemas que pueden surgir no son despreciables y pueden comprender cuestiones tales como el aumento del clientelismo político, la pérdida de eficiencia por la escasez de personal calificado, el aumento de la inequidad en ausencia de mecanismos de compensación, entre otros. Por lo tanto, es necesario avanzar hacia la descentralización, pero prestando la debida atención a la velocidad y la secuencia. La descentralización debe ser gradual, ya que hay que capacitar, compensar, regular, generar incentivos para un buen comportamiento y evaluar, para lo que la información es esencial. En particular, antes de descentralizar es esencial conocer la capacidad institucional del gobierno que va a recibir la nueva función. La descentralización, en suma, debe responder a la lógica de las políticas sociales, evitando que la racionalidad del proceso se desnaturalice frente a las urgencias fiscales y de ajuste macroeconómico.

El sexto atributo tiene que ver con **la necesidad de encarar el desafío regulatorio que demanda la mayor combinación público-privada en la prestación y financiamiento de los servicios**. Esto es particularmente importante en sectores como la salud y la previsión social, donde se presentan considerables complejidades de medición de calidad y de acceso a los distintos tipos de prestaciones y servicios.

Además, la organización de la regulación debe contar con instancias que permitan arbitrar los conflictos entre los proveedores y la población usuaria. Para asegurar la independencia del esquema, la regulación debe estar a cargo de entes especializados que, en algunos casos, pueden ser autónomos, sin perjuicio de la responsabilidad pública global.

El séptimo atributo tiene que ver con **la exigibilidad de los derechos económicos y sociales**. La construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por tanto, como depositario de derechos. A tal efecto, es necesario crear instituciones que se ocupen de atender dichos derechos y donde los ciudadanos hagan valer, de manera compatible con el interés colectivo, sus derechos sociales, entre ellos los establecidos en los objetivos de desarrollo del Milenio: educación, salud y alimentación.

## A modo de conclusión

---

En la perspectiva del desarrollo centrado en derechos, América Latina y el Caribe muestra una evolución dispar durante las últimas dos décadas. Se observa una clara asincronía entre la evolución de derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos sociales por el otro. En el caso de los primeros, los procesos de institucionalización de democracias políticas y recuperación del Estado de Derecho en muchos países marcan una inflexión positiva. Prácticamente todos los países de la región tienen hoy gobernantes elegidos por votación popular, incluyendo presidente, parlamentarios y alcaldes o gobernadores. La libertad de pensamiento, de expresión, de culto y de asociación es casi universal.

Los derechos sociales, en cambio, no siguen la misma evolución. Al respecto, hay que reconocer la persistencia de altos niveles de pobreza y la rigidez regresiva en la distribución del ingreso. Subsisten factores estructurales de exclusión en nuestras sociedades y economías, tales como la segmentación en la inserción productiva y por factores adscriptivos y territoriales, y las agudas inequidades en acceso a activos y patrimonios. Todo ello perpetúa y refuerza las desigualdades e impide que el progreso tenga un impacto distributivo acorde con lo que prescriben los derechos sociales.

Además, nuevos elementos relacionados con la volatilidad económica, la vulnerabilidad externa y los cambios en el paradigma del trabajo erosionan la capacidad de los Estados para responder a las demandas ciudadanas, y tienen como efecto una mayor dificultad para garantizar la inclusión y la equidad sociales. Esta situación refuerza y exacerba factores de larga data que explican la inequidad, tales como

la estructura de la propiedad, la segmentación en capacidades productivas y el desigual acceso a la educación, la salud, ciertos servicios sociales básicos, la justicia o el financiamiento, y la estratificación social acompañada con diferencias por etnia, género y ruralidad.

Todo esto contrasta, además, con los esfuerzos de los gobiernos por aumentar la inversión social en los grupos más pobres, reflejada en el aumento del gasto social durante la última década en casi todos los países de la región (y en buena parte de ellos, el reordenamiento de dicho gasto para optimizar el impacto sobre los grupos más pobres). Pero estos esfuerzos se estrellan, por otra parte, contra el relativo estancamiento del PIB per cápita en un largo período que va de 1980 al 2003 (aunque poblado de matices entre medio), con bajos niveles de inversión y un mercado laboral donde la informalidad y la brecha salarial tienden a incrementarse. Por otra parte, es necesario aclarar que el impacto del aumento del gasto social no es inmediato, o no tiene una temporalidad homogénea en todos los sectores. Así, por ejemplo, el impacto en educación de un aumento en el gasto suele verse diferido en el tiempo mucho más que el impacto en vivienda.

Si bien la señal más elocuente del problema de la inequidad en la región es la distribución del ingreso, ésta es, al mismo tiempo, causa y efecto de otras desigualdades tales como las que se generan en la educación y el empleo, o las que se reproducen intergeneracionalmente por adscripción étnica y de género, por distribución espacial y por dependencia demográfica. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja de manera cercana la forma (desigual) en que la educación, el conocimiento, el patrimonio y el acceso al empleo y al financiamiento se distribuyen entre la población de los países de la región.

Avanzar hacia una distribución más equitativa del ingreso es tarea cuya complejidad resulta proporcional al tejido de factores que reproducen la inequidad. Las acciones tienen que intervenir sobre los distintos canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad que aquí se han señalado. Para ello es necesario abordar los problemas de la heterogeneidad estructural, atendiendo a las especificidades propias de la economía de tres velocidades imperante en la región, de modo de revertir las causas que reproducen y exacerban la inequidad desde la médula misma del sistema productivo. En este marco, la CEPAL ha planteado la necesidad de adoptar políticas públicas activas, cuyo objetivo sea “nivelar el campo de juego” mediante un sistema diferenciado de apoyos e incentivos.

Por otra parte, la CEPAL ha considerado que las dos “llaves maestras” del esfuerzo pro-equidad son la educación y el empleo. Más aún, la articulación virtuosa entre ambas llaves constituye el principal mecanismo intergeneracional para reducir la heterogeneidad estructural, garantizar mayor movilidad social ascendente y, con ello, más equidad. Otras áreas de intervención que pueden tener efectos sinérgicos en la agenda de la equidad son un equilibrado desarrollo territorial (con expansión de infraestructura y servicios a las zonas rurales); políticas sociales con presupuestos progresivos y regidas por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; y políticas de superación de la pobreza que al mismo tiempo apunten a la formación de capital humano.

Los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia no son fáciles de plasmar. Con frecuencia las decisiones de política deben sopesar entre distintos beneficios para distintos grupos de población, y donde los efectos varían según el alcance temporal del impacto de las políticas (corto, mediano y largo plazo). El balance final en términos de equidad y de reducción de la pobreza resulta del cruce de distintas opciones de política y del impacto de muchos factores que rebasan el control de los actores políticos. Los conflictos de intereses condicionan y restringen la capacidad de los Estados para consolidar políticas con claro impacto redistributivo. Más aún, los propios Estados no son homogéneos en las formas de abordar dilemas en el camino de la equidad.

## Bibliografía

---

- Acosta, Olga Lucía y Juan Carlos Ramírez (2004), “Las redes de protección social: un modelo inconcluso”, CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N 141, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2001), *Brazil as Assessment of the Bolsa Escola Program*. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_01041107221120](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01041107221120)
- \_\_\_(1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington D.C.
- Bourguignon, Francois (2005), “Equity and well-being”, en *World Bank World Development Report 2006. Equity and Development*, Washington, D.C.
- \_\_\_(2003), “The growth elasticity of poverty reduction” en T. Eicher y S. Turnovsky (eds.), *Inequality of Growth*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Bourguignon, Francois, Francisco Ferreira y Nora Lustig (eds.) (2005), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Oxford University Press, Banco Mundial.
- Bourguignon, Francois, Francisco Ferreira y Michael Walton (2005), “Is greater equity necessary for higher long term growth in Latin America?”, documento presentado al seminario Economic growth with equity: Challenges for Latin America, CEPAL, Santiago de Chile, 1-2 septiembre del 2005.
- CEPAL (2005), *Problemas y políticas de empleo*, documento presentado a la XL Reunión del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), Buenos Aires, Argentina, 7 al 9 de septiembre del 2005
- \_\_\_(2004a), *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.
- \_\_\_(2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, documento presentado al Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio del 2004.
- \_\_\_(2003), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile.

- \_\_\_(2002), *Globalización y Desarrollo*, José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_(2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, documento presentado al Vigésimoctavo Período de Sesiones de la CEPAL, México D.F., 3-7 de abril del 2000.
- \_\_\_(2000b), *La brecha de la equidad: una Segunda evaluación*, documento presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, mayo del 2000.
- \_\_\_(1998), *Panorama Social de América Latina, 1997*, Santiago de Chile.
- CEPAL-OIJ-Organización Iberoamericana de la Juventud (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago de Chile.
- Coady, David (2003), "Alleviating structural poverty in developing countries: The approach of Progresá in Mexico", background paper for the *World Development Report 2004*, Washington, D.C., The World Bank.
- Coady, David y Rebecca Lee Harris (2004), "Evaluating targeted cash transfers programs. A general equilibrium framework with an application to Mexico", *Informe de Investigación 137*, Washington, D.C., IFPRI. En: <http://www.ifpri.org/pubs/abstract/abstr137.htm>.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004), *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*, Washington, D.C., Banco Mundial/IFPRI. En: <http://www.ifpri.org/pubs/cp/targettoc.pdf>.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (2005), "Colonialism, inequality and long-run paths of development", Working Paper 11057, *NBER Working Paper Series*, enero.
- Franco, Rolando y otros (1998), "Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro", *serie Políticas Sociales*, N° 26, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gentilini, Ugo (2005), "Mainstreaming safety nets in the social protection policy agenda: a new vision or the same old perspective", ponencia presentada en la Conferencia "Protección Social y Pobreza Crónica. ¿Riesgos, necesidades y derechos? ¿Qué y cómo proteger?", 23-24 de febrero del 2005, Manchester, Instituto de Políticas y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Manchester. En: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/documents/Gentilini.pdf>
- Gerstenfeld, Pascual y otros (1995), "Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar", en *serie Políticas Sociales* N° 8, Santiago de Chile, CEPAL.
- Godoy, Lorena (2004), "Programas de Renta Mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil", Informe preparado para la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago, inédito.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias) (2002), *Nicaragua Social Protection Network. Pilot Phase Evaluation System: Impact Evaluation*. Disponible en: [http://www.ifpri.org/hemes/mp18/Nicaraguarp/informe\\_eval\\_RPS\\_finalEnglish.PDF](http://www.ifpri.org/hemes/mp18/Nicaraguarp/informe_eval_RPS_finalEnglish.PDF)
- Machinea, José Luis (2005), "Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza", *Cuadernos de Desarrollo Humano* 23, SEDESOL, México.
- Morley, Samuel y David Coady (2003), *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington, D.C., IFPRI. En: <http://www.ifpri.org/pubs/cp/socialassist.htm>
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, CEPAL.
- Núñez, J. y R. Gutiérrez (2004), "Class discrimination and meritocracy in the labor market: evidence from Chile", *Estudios de Economía*, Vol. 31-N° 2, diciembre, pp. 113-132.
- Núñez, J. y C. Risco (2004), "Movilidad intergeneracional del ingreso en un país en desarrollo: el caso de Chile", Documento de Trabajo N° 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- Ravallion, Martin (2003), *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rawlings, Laura (2004), *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Skoufias, Emmanuel y Bonnie McClafferty (2001), *Is PROGRESA working? Summary of the results of an Evaluation by IFPRI*, Washington, D.C., IFPRI.
- Skoufias, Emmanuel y Susan Parker (2001), "Conditional cash transfers and their impacts on child work and schooling: evidence from the Progresá Program in Mexico", *FCND Discussion Paper* N° 123. En: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>.

- Sojo, Ana (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* 80, pp. 121-140.
- Subbarao, Kalanidhi (1997), “Public works as an anti-poverty program: An overview of cross-country experience”, *American Journal of Agricultural Economics* 79, pp. 678-683.
- World Institute for Development Economics Research (2005), World Income Inequality Database V2.0a June 2005 (WIID V2.a), <http://www.wider.unu.edu/wiid/htm>, United Nations University.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

informes y estudios especiales

### Números publicados

- 1 Social dimensions of macroeconomic policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (LC/L.1662-P), Sales No. E.01.II.G.204 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 2 A common standardized methodology for the measurement of defence spending (LC/L.1624-P), Sales No. E.01.II.G.168 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 3 Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio, Graciela Moguillansky (LC/L.1664-P), N° de venta: S.01.II.G.198 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 4 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1740-P), Sales No. E.02.II.G.60 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 5 Returning to an eternal debate: the terms of trade for commodities in the twentieth century, José Antonio Ocampo y María Angela Parra (LC/L.1813-P), Sales No. E.03.II.G.16 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 6 Capital-account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries, José Antonio Ocampo (LC/L.1820-P), Sales No. E.03.II.G.23 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 7 Financial crises and national policy issues: an overview, Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.1821-P), Sales No. E.03.II.G.26 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 8 Financial regulation and supervision in emerging markets: The experience of Latin America since the Tequila crisis, Barbara Stallings and Rogério Studart (LC/L.1822-P), Sales No. E.03.II.G.27 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 9 Corporate risk management and exchange rate volatility in Latin America, Graciela Moguillansky (LC/L.1823-P), Sales No. E.03.II.G.28 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 10 How optimal are the extremes? Latin American exchange rate policies during the Asian crisis, Ricardo Ffrench-Davis and Guillermo Larraín (LC/L.1824-P), Sales No. E.03.II.G.29 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 11 Institutional requirements for market-led development in Latin America, Mario Cimoli, Nelson Correa, Jorge Katz and Rogério Studart (LC/L.1839-P), Número de venta E.03.II.G.04 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 12 Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana, Martín Hopenhayn (LC/L.1844-P), número de venta S.03.II.G.12 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 13 Asymmetries and cooperation in the Free Trade Area of the Americas, Inés Bustillo y José Antonio Ocampo (LC/L.1904-P), Número de venta E.03.II.G.63 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 13 Asimetrías y cooperación en el Area de Libre Comercio de las Américas, Inés Bustillo y José Antonio Ocampo (LC/L.1904-P), Número de venta S.03.II.G.63 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 14 La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética, José Luis Machinea y Martín Hopenhayn (LC/L.2414-P), Número de venta S.05.II.G.158 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)

### Series 1-15 de *Temas de coyuntura*

- 1 Reforming the international financial architecture: consensus and divergence, José Antonio Ocampo (LC/L.1192-P), Sales No. E.99.II.G.6 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Finding solutions to the debt problems of developing countries. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (New York, 20 May 1999) (LC/L.1230-P), Sales No. E.99.II.G.5 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (LC/L.1223-P), N° de venta: S.99.II.G.12 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)

- 4 La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno (LC/L.1232-P), N° de venta: S.99.II.G.13 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real, Renato Baumann y Carlos Mussi (LC/L.1237-P), N° de venta: S.99.II.G.39 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 6 International financial reform: the broad agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1255-P), Sales No. E.99.II.G.40 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe (LC/L.1277-P), N° de venta: S.99.II.G.50 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 8 Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social (LC/L.1347-P), N° de venta: S.00.II.G.31 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica, Manuel Agosin (LC/L.1433-P), N° de venta: S.00.II.G.111 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 La supervisión bancaria en América Latina en los noventa, Ernesto Livacic y Sebastián Sáez (LC/L.1434-P), N° de venta: S.00.II.G.112 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Do private sector deficits matter?, Manuel Marfán (LC/L.1435-P), Sales No. E.00.II.G.113 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Bond market for Latin American debt in the 1990s, Inés Bustillo and Helvia Velloso (LC/L.1441-P), Sales No. E.00.II.G.114 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1443-P), Sales No. E.00.II.G.115 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 14 Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes: croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales (LC/L.1510-P), Sales No. F.01.II.G.53 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 15 International asymmetries and the design of the international financial system, José Antonio Ocampo (LC/L.1525-P), Sales No. E.01.II.G.70 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

### Otras publicaciones de la Secretaría Ejecutiva

- Impact of the Asian crisis on Latin America (LC/G.2026), 1998. [www](#)
- La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL/The international financial crisis: an ECLAC perspective (LC/G.2040), 1998. [www](#)
- Towards a new international financial architecture/Hacia una Nueva arquitectura financiera internacional (LC/G.2054), 1999. [www](#)
- Rethinking the Development Agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1503), 2001. [www](#)

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Oficina de la Secretaría Ejecutiva, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: ..... Fax: ..... E-mail: .....