

# Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales

*Andrés Solimano*

**E**ste artículo examina los fundamentos analíticos e ilustra con datos empíricos la política social en América Latina. Establece que el enfoque dominante se funda en las siguientes premisas: i) el crecimiento económico es el mecanismo central de la política social de reducción de la pobreza; ii) el gasto social debe concentrarse en los “muy pobres”; iii) se debe fomentar la prestación de servicios de educación, de salud y de pago de pensiones por proveedores del sector privado, y iv) se necesitan programas de protección social de emergencia para enfrentar crisis macroeconómicas y desastres naturales. Luego, el artículo identifica áreas para una política social renovada, como la distribución del ingreso, la atención a la clase media como beneficiaria de las políticas sociales, las posibilidades de acumulación de capital que tienen los pobres y la clase media, y los derechos económicos y sociales de la población.

Andrés Solimano  
Asesor Regional,  
División de Desarrollo Económico,  
CEPAL

 [andres.solimano@cepal.org](mailto:andres.solimano@cepal.org)

# I

## Introducción

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas ha sido bajo y volátil. De hecho, el crecimiento anual del ingreso per cápita en la región fue aproximadamente de medio punto porcentual en el período 1980-2004 y se estima que en el 2002 unos 220 millones de personas (el 44% de la población) vivían por debajo de la línea de pobreza (CEPAL, 2003). El insatisfactorio desempeño económico y escaso progreso social que ha exhibido la región ponen en duda la efectividad de las políticas económicas y sociales puestas en práctica por las autoridades nacionales, que en los últimos 15 años, aproximadamente, han estado inspiradas por los principios del Consenso de Washington.

A pesar de que la reducción de la pobreza fue prioritaria en la última década, la combinación de crecimiento lento y desigualdad persistente generó pobreza crónica e insatisfacción social. En general, la reducción de la desigualdad de ingresos y riqueza, así como el fomento de la participación y habilitación populares, entre otros objetivos sociales, no han sido prioritarios en las políticas. La apuesta a una estrategia de reducción de la pobreza impulsada por el crecimiento arrojó resultados insatisfactorios en la mayor parte de los países de América Latina, quizás con la excepción de Chile hasta la segunda mitad de la década de 1990. Sólo países que presentan un crecimiento muy rápido y sostenido —como China e India— pueden enorgullecerse de una real superación de la pobreza por segmentos de su población, algo que no ha sucedido en la mayor parte de América Latina en los últimos 25 años. Aun cuando se logre mantener un crecimiento acelerado, su efecto en términos de pobreza dependerá de la intensidad de uso de la mano de obra, del crecimiento y de la desigualdad existentes. A su vez, la posibilidad de que el Estado contribuya a la reducción de la pobreza y la desigualdad dependerá de su capacidad para recaudar ingresos que se puedan destinar al gasto social; de su capacidad de gestión de políticas sociales, y de la voluntad política de las autoridades

de mejorar la situación de los grupos más pobres y desfavorecidos de la sociedad.

Actualmente están surgiendo nuevos enfoques que intentan plantear el problema del desarrollo económico y la política social en términos de derechos humanos, incluyendo los sociales y económicos. Los economistas, por formación, conciben la realidad en función de incentivos, restricciones, escasez y capacidad de los sistemas económicos para crear o destruir riqueza. Los filósofos, en cambio, prestan más atención a los derechos, valores y consideraciones éticas vinculados a los diversos sistemas de organización social. A su vez, politólogos y sociólogos ponen de relieve la importancia de los contratos sociales y de la cooperación para lograr ciertas metas sociales. Combinar estas posturas no es fácil, pero sí necesario para ampliar nuestras concepciones acerca de las políticas sociales y económicas. Una nueva visión en tal sentido es el enfoque del desarrollo basado en los derechos, que se nutre de varias vertientes del pensamiento social. Según este enfoque los individuos, en su calidad de ciudadanos, consumidores y productores, tienen un conjunto de derechos económicos, sociales y políticos indivisibles. La política económica debe propiciar un entorno que favorezca la creación de riqueza, como condición material básica para que esos derechos puedan ejercerse. Sin embargo, el desarrollo, además de ser un tema económico, tiene un componente político. La satisfacción de las necesidades y el ejercicio de los derechos dependen de la disponibilidad de recursos y las estructuras de poder existentes, que afectan la distribución efectiva del ingreso y el ejercicio de los derechos económicos y cívicos.

Este artículo examina los principios rectores de la política social en boga desde el decenio de 1990 y sus vínculos con las políticas económicas. En América Latina se analiza en qué medida la nueva literatura sobre derechos y desarrollo puede contribuir al diseño de políticas sociales renovadas que superen las deficiencias de las políticas aplicadas en el presente.

El trabajo se divide en cinco secciones, incluida esta introducción. En la sección II se resume la evolución de las políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe en las décadas pasadas. Sobre la base de las políticas actuales, se examina el papel de los tres pilares del enfoque predominante, esto es, la estrategia de reducción de la pobreza impulsada por el

---

□ Este trabajo fue preparado para la reunión "Derecho humano y desarrollo", que se realizó los días 9 y 10 de diciembre del 2004 en la Sede de la CEPAL, en Santiago de Chile. El autor desea agradecer a Juliana Pungiluppi las útiles conversaciones que mantuvieron al respecto.

crecimiento, la focalización y la participación del sector privado en la gestión y prestación de los servicios sociales. En la sección III se pasa revista brevemente a la literatura sobre derechos y desarrollo de autores libertarios (Nozick), liberales (Rawls) y más eclécticos (Amartya Sen, entre otros); asimismo, se analiza la relación entre derechos, recursos y crecimiento económico, por una parte, y derechos, instituciones y regímenes políticos, por otra. La sección IV apunta a identificar algunas alternativas a las políticas sociales que se están aplicando en América Latina y el Caribe; evalúa la focalización de los beneficios sociales en los muy pobres como principio de política sobre la base de dos criterios: i) la gran cantidad de información necesaria para aplicarla de manera eficaz, y ii) los problemas políticos que supone separar a los grupos beneficiarios de servicios en virtud de políticas focalizadas o selectivas de quienes pagan por ellas

(mediante impuestos), y examina la posibilidad de optar por políticas más amplias, cuyos beneficios sean más “universales”, esto es, que incluyan por lo menos a la clase media, en su calidad de segmento estabilizador de la sociedad. Asimismo, considera los diversos efectos de la privatización parcial de la atención de la salud, la educación y la seguridad social en la reproducción de la desigualdad y de la segmentación social en el acceso a servicios y beneficios sociales. Se analizan, luego, las posibilidades de los pobres y la clase media de acumular activos (vivienda, educación, capital y tierras), como mecanismo para nivelar oportunidades, fomentar la movilidad en sociedades muy estratificadas y hacer realidad el potencial productivo y de ahorro de los grupos de bajos ingresos, que puede llevar a una aceleración del crecimiento. El artículo concluye, en la sección V, con ciertas observaciones acerca de los contratos sociales en América Latina.

## II

### Una mirada a las políticas sociales en América Latina

Los principales objetivos de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones —que se aplicó desde la década de 1930 a la de 1980— eran la modernización social, además de la formación de los recursos humanos requeridos por el proceso de industrialización en curso y la expansión del aparato estatal. Los instrumentos utilizados fueron la expansión del sistema educativo en diversos niveles, incluido el terciario (universidades); políticas de vivienda para satisfacer las necesidades de una población urbana en aumento y sistemas nacionales de salud pública y de seguridad social de reparto. Las políticas laborales abarcaban disposiciones sobre sueldos mínimos, indemnizaciones por despido y restricciones a la contratación y despido por las empresas con el fin de proteger la estabilidad laboral de los trabajadores (ocupados). Asimismo, en varios países se llevó a cabo una reforma agraria con miras a corregir la elevada concentración de la propiedad de la tierra, característica de la mayoría de los países latinoamericanos. El respaldo social a estas políticas provenía de sindicatos, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los sectores público y privado, y trabajadores rurales.

Hasta fines de la década de 1970, esta estrategia de desarrollo con política social incluida se tradujo en crecimiento y en un grado de modernización social. Sin embargo, el modelo económico también trajo aparejadas ineficiencias microeconómicas, ligadas a la protección frente a las importaciones y al crecimiento del sector público. La crisis de la deuda de principios del decenio de 1980 y sus consecuencias en materia de inflación, menor crecimiento, inestabilidad del tipo de cambio y problemas en el servicio de la deuda motivaron un cambio del modelo de desarrollo en América Latina. Las críticas al modelo de sustitución de importaciones se hicieron extensivas al modelo social que se asociaba a él. Sobre todo, se argumentó que: i) el gasto social no necesariamente llegaba a los más necesitados en las áreas urbanas y rurales; ii) los subsidios a ciertos bienes básicos, como productos alimenticios, suponían un elevado gasto fiscal; iii) las universidades públicas, a menudo gratuitas, representaban un subsidio implícito a los jóvenes de hogares ricos y de clase media alta, y iv) los sistemas de seguridad social de reparto se traducían en jubilaciones bajas y no contribuían al desarrollo de los mercados de capital internos.

Las reformas económicas de libre mercado comprendieron políticas de estabilización macroeconómica, apertura externa, liberalización financiera, privatización y desregulación de los mercados. Comenzaron a aplicarse en la segunda mitad de la década de 1980 en la mayor parte de los países latinoamericanos y, en el caso de Chile, a mediados de la de 1970, durante el régimen de Pinochet. Las políticas sociales correspondientes, que se pusieron en práctica en el decenio de 1990, tuvieron las siguientes características principales:

i) Su principal objetivo social era la reducción de la pobreza mediante la aceleración del crecimiento económico, el que iba a venir automáticamente tras la adopción de reformas de mercado. La disminución de la desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos no constituía una prioridad explícita, en contraste con los intentos de redistribución del ingreso y la riqueza realizados por varios países latinoamericanos en las décadas de 1960, 1970 y 1980 (Solimano, 1998).<sup>1</sup>

ii) Se orientaban a prestar asistencia a los segmentos más vulnerables de la población (pobres, ancianos, niños, minusválidos) de acuerdo con el principio de focalización. A las políticas selectivas se añadían los fondos sociales de emergencia, destinados a brindar ingresos complementarios y llevar a cabo programas para apoyar a grupos de bajos ingresos tras crisis macroeconómicas severas o desastres naturales.

iii) La asignación de recursos, el ahorro y la inversión debían responder a los mecanismos de mercado y a los precios relativos y, para no distorsionar estos últimos, se prescindía de aplicar subsidios a los bienes básicos de consumo.

iv) El sector privado tenía un papel importante que desempeñar en la prestación de servicios educativos, de salud y de pensiones, como corolario natural del modelo de desarrollo impulsado por el mercado en otras áreas de la economía.

v) Las políticas laborales apuntaban a ampliar la "flexibilidad". Las normas para el despido se hicieron menos exigentes, las indemnizaciones se redujeron y disminuyó la importancia del salario mínimo como política de apoyo al ingreso.

La evaluación exhaustiva de los resultados de estas políticas económicas y sociales escapa al alcance de este trabajo.<sup>2</sup> Sin embargo, es un hecho que en

el conjunto de la región las políticas sociales y de desarrollo aplicadas no han tenido resultados muy sobresalientes en términos de crecimiento rápido y sostenido, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad. En el apéndice A (cuadros A.1 a A.7) se muestran diversos indicadores de pobreza, desigualdad, gasto social y crecimiento del PIB en América Latina. Ellos permiten apreciar en general un marcado deterioro de los indicadores sociales (de pobreza y otros) en la década de 1980 y una cierta recuperación posterior, aunque la situación social hoy siga siendo frágil y crítica, medida por los actuales niveles de pobreza (cuadros A.1 y A.2) y otros indicadores. En la región persiste la desigualdad (cuadro A.3). En los decenios de 1980 y 1990 el aumento del ingreso real fue pequeño y el crecimiento económico lento (cuadros A.4 y A.7) y además volátil. En los últimos veinte años tuvieron lugar varias crisis de crecimiento, que se tradujeron en la desaparición de puestos de trabajo y un incremento de la pobreza (Solimano, 2005a).

De los datos disponibles parece desprenderse que el acceso a la educación y a los servicios de salud de los grupos de bajos ingresos y la clase media es peor que el de la clase media alta y de los ricos (CEPAL, 2004). Actualmente, en América Latina el sistema privado ofrece a estos dos últimos grupos mejores servicios educativos y de salud (aunque de menor calidad que en los países desarrollados), y coexiste con sistemas públicos que generalmente enfrentan problemas de financiamiento. La calidad de la educación se segmenta geográficamente y según los niveles de ingreso, de modo que es mejor en las áreas urbanas que en las rurales y en los barrios más ricos que en los más pobres. Incluso, según la evaluación internacional del rendimiento educativo en los países de América Latina, a menudo existen diferencias significativas entre los establecimientos educativos privados y públicos.

En el sector de la salud, los hospitales públicos suelen estar desfinanciados y a menudo los pacientes tienen que esperar para recibir atención. En Chile en los últimos años, debido al sostenido aumento de los costos y a restricciones en materia de cobertura, miles de familias han abandonado el sistema de seguros de salud privados constituido por instituciones de salud previsual (Isapres) y se han trasladado al sistema público, el Fondo Nacional de Salud (FONASA).<sup>3</sup> En Colombia, Brasil y otros países de América Latina ha aumentado también la participación de proveedores privados en la prestación de servicios de salud.

<sup>1</sup> Los casos más radicales de redistribución de la riqueza se dieron en Cuba a principios del decenio de 1960, en Chile a principios del de 1970 durante la presidencia de Allende, y en Nicaragua en el de 1980 con los sandinistas. En Chile durante la presidencia de Frei Montalva, en Costa Rica y en Uruguay, entre otros países, se registraron intentos menos drásticos de redistribución.

<sup>2</sup> Véase un análisis de la situación y las políticas sociales en América Latina en CEPAL (2003) y Birdsall y Szekely (2003).

<sup>3</sup> Véase Solimano y Pollack (2005).

### III

## La literatura sobre derechos y desarrollo: conceptos básicos

El análisis de la situación social de América Latina podría también realizarse en función de derechos económicos y sociales. En la región, unos 220 millones de personas (casi el 45% de la población) viven por debajo de la línea de pobreza. Esto indica un desempeño claramente insatisfactorio en la materialización de los derechos sociales y económicos de una parte significativa de sus habitantes, que no percibe el nivel mínimo de ingresos requeridos para satisfacer ciertas necesidades básicas de alimentación, vestido, transporte y vivienda, entre otras. Asimismo, es innegable que los pobres y algunos segmentos de la clase media no tienen acceso a servicios de salud adecuados, educación de calidad y pensiones decentes.<sup>4</sup>

La literatura que adopta el enfoque basado en derechos clasifica a éstos en i) civiles y políticos (derecho a la libertad de expresión y de prensa, a ser elegido, a garantías procesales, a la libre circulación) y ii) económicos y sociales (derecho al trabajo, la educación, la salud, a una pensión decente y a la seguridad económica). Autores liberales, como John Rawls en su *Teoría de la justicia*, han intentado establecer un criterio para evaluar el orden social según el cual los principios de justicia puedan desvincularse de la situación inicial en términos de riqueza y poder político. Así, el contrato social resultante no debería verse afectado por la situación inicial de los individuos, lo que aseguraría la equidad. Rawls aboga por lo que llama un “velo de ignorancia”, es decir, porque quienes negocien el contrato social hagan caso omiso tanto de los intereses materiales propios como de los activos de los demás negociadores (riqueza, talento, contactos sociales y otros atributos) que puedan influir en el diseño de las normas, reglas e instituciones de dicho contrato. En seguida Rawls propone un conjunto de mecanismos sociales (instituciones) que benefician a los menos favorecidos en mayor medi-

da que cualquier otro mecanismo destinado a garantizar la justicia y la equidad. Asimismo, establece la supremacía de ciertos derechos políticos, como la libertad, sobre los económicos y sociales, en el caso de que entraran en conflicto (Solimano, 1998; Solimano, Aninat y Birdsall, 2000).

Robert Nozick en *Anarquía, Estado y utopía* adopta una perspectiva más radical acerca de la primacía de la libertad (Nozick, 1974). Para él la libertad personal, como un caso de derecho de propiedad de sí mismo (*self-ownership*) o soberanía personal, y los derechos de propiedad tienen prioridad absoluta con respecto a los “derechos económicos”, cualesquiera sean las consecuencias de su ejercicio. El “Estado mínimo” que propone Nozick y el enfoque libertario deben proteger los derechos de propiedad y la seguridad personal, pero abstenerse de cualquier redistribución del ingreso mediante impuestos u otra medida compulsiva, ya que esto iría en detrimento de los derechos de propiedad y de la libertad del individuo para disponer a su gusto del fruto de sus esfuerzos y de la rentabilidad de sus activos, sin la interferencia del Estado (principio de la soberanía individual).<sup>5</sup>

La posición de Rawls acerca de la supremacía de los derechos políticos (libertad personal) sobre los económicos y sociales ha sido cuestionada en caso de necesidades económicas agudas como las que se dan en situaciones de hambre y privaciones que pueden ser de vida o muerte (Hart, 1973). Más recientemente, Amartya Sen en *Desarrollo y libertad* afirma que la “prioridad de la libertad” debe matizarse, es decir, que la exigencia de libertad personal no debe suponer que las necesidades económicas se releguen fácilmente a un segundo plano (Sen, 1999). A su vez, el pensamiento neomarxista (marxismo analítico) pone en tela de juicio la factibilidad de concebir “instituciones justas” en las condiciones de concentración de la propiedad privada que caracterizan al capitalismo.<sup>6</sup> Cuestiona el

<sup>4</sup> Es evidente que el progreso de las garantías en materia de derechos políticos en América Latina luego de la transición de los regímenes militares de los años setenta y ochenta a gobiernos elegidos por voto popular no ha sido secundado por una evolución similar de los derechos económicos y sociales.

<sup>5</sup> Véase en Cohen (1985) un análisis del principio de la soberanía individual efectuado desde una perspectiva neomarxista.

<sup>6</sup> Cohen (1985), Roemer (1989), Olin Wright (1998) y otros, son exponentes del marxismo analítico; véase Gargarella (1999).

mecanismo rawlsiano del velo de ignorancia y la situación inicial en la que legisladores y políticos ilustrados concebirían tales instituciones, y señala que, en general, las instituciones responden a los intereses económicos y políticos de quienes las idean y rigen.

Una nueva perspectiva de la política social es la del desarrollo basado en derechos, que trata a los individuos como ciudadanos con derechos y obligaciones y no como consumidores que enfrentan decisiones puramente económicas, aunque ambos conceptos no sean necesariamente antagónicos.<sup>7</sup> En este contexto, la ciudadanía está compuesta por gente con derechos y poderes (*empowered*) y que participa activamente en la concepción y la supervisión de los proyectos de desarrollo y programas sociales que la afectan. El gobierno y las instituciones de desarrollo deben responder a las demandas de servicios sociales de los ciudadanos. Este enfoque considera fundamentales tanto el concepto de rendición de cuentas como el de la indivisibilidad de los derechos humanos: los derechos económicos, sociales, cívicos, políticos y culturales son todos inherentes a la dignidad de las personas y, por lo tanto, son inseparables (Ackerman, 2004). También subraya la incidencia de las estructuras de poder de la sociedad en los patrones de pobreza y exclusión: algunas de ellas —más democráticas, participativas y responsables— fomentan la protección de los derechos, mientras que otras tienden a desalentar o a impedir su ejercicio.

Cabe señalar que el ejercicio de los derechos supone la existencia de recursos e instituciones o, en general, de un régimen realmente democrático e instituciones de política social que brinden el bien o servicio ligado a cierto derecho. Los derechos, por lo tanto, tienen una dimensión económica además de un alcance político e institucional.

### 1. Derechos, recursos y crecimiento

Cuando tratan temas de derechos, los economistas instintivamente piensan en los recursos necesarios para proporcionar el bien o servicio que se deriva de un determinado derecho. Por formación, ven el problema económico como uno de “asignación de recursos escasos a necesidades múltiples” —definición de Lionel Robbins— y tienden a identificar los elementos que habría que sacrificar para que los derechos económi-

cos y sociales puedan materializarse. La existencia de fines alternativos trae aparejada una competencia por los recursos, por ejemplo, la asignación de más recursos a la atención de la salud competirá con su destino a educación o pensiones. A su vez, la necesidad de financiamiento de los servicios sociales suele traducirse en impuestos, lo que aminora la rentabilidad de los activos productivos y, por ende, puede limitar el crecimiento y la creación de riqueza.

La teoría libertaria, que gira en torno a los derechos de propiedad, otorga prioridad absoluta a la creación de riqueza, aunque no esté claro si basta con proteger sólo los derechos de propiedad para que ella surja automáticamente; se necesita también un cierto nivel de equidad y cohesión sociales para dar estabilidad y credibilidad a las normas que rigen el sistema. La teoría política liberal, en cambio, intenta encontrar un equilibrio entre el ejercicio de los derechos económicos y sociales, por un lado, y la propiedad privada y las libertades políticas, por otro; en la práctica, este punto de vista proporciona los fundamentos teóricos del capitalismo socialdemócrata. El correlato económico de los postulados de Rawls en políticas públicas es el Estado de bienestar, o un Estado desarrollista que grava la propiedad y los ingresos para financiar el gasto social y garantizar a la población beneficios y protección sociales. El Estado de bienestar en Europa, así como el Estado desarrollista en América Latina y Asia oriental, recurrió siempre a impuestos, transferencias, regulaciones y prestación pública de servicios de educación, salud y pago de pensiones, entre otros instrumentos, para poder contar con la infraestructura física y los recursos humanos que todo sistema económico necesita para funcionar. Por lo demás, estas políticas con sus limitaciones sirven como instrumento de protección social y formación de recursos humanos. Respecto de las condiciones necesarias para la creación de riqueza, la literatura reciente señala que la desigualdad puede perjudicar la acumulación de capital y el aumento de la productividad por diversas vías, como la polarización de la sociedad, el alza de los impuestos y el deterioro de las relaciones entre el capital y el trabajo (Solimano, 1998).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El socialismo centralmente planificado se halla hoy en descrédito, ya que su desempeño histórico muestra que para alcanzar derechos económicos y sociales en torno a un proyecto de sociedad igualitaria se requirió la virtual eliminación de los derechos de propiedad privada y una fuerte restricción de los derechos políticos y las libertades que caracterizan a una democracia. En términos económicos, el experimento se tradujo, tras un período inicial de crecimiento con uso extensivo de recursos, en estancamiento y, por último, en

<sup>7</sup> Véase Hausermann (1998), Ferguson (1999), Ackerman (2004), Nankani (2004), Alsop y Norton (2004).

## 2. Derechos, instituciones y regímenes políticos

Los derechos están estrechamente vinculados a los regímenes políticos, las instituciones y los movimientos sociales.<sup>9</sup> Desde un punto de vista histórico, el movimiento en pro de los derechos políticos, que contó con el apoyo de sindicatos de trabajadores, de diversas organizaciones sociales y de partidos políticos generalmente de izquierda, puede considerarse una consecuencia de la expansión de la democracia. Derechos políticos como la libertad de expresarse, de formar partidos políticos y de elegir y ser elegido, y derechos civiles como la libertad de asociación, reunión y manifestación, la independencia de los medios y del poder judicial y la libertad de culto, son todos parte de la definición de democracia (Feng, 2003). Por lo tanto, cuando se habla de derechos políticos se hace referencia, implícitamente, a un determinado tipo de régimen de gobierno: la democracia. En el caso de los derechos económicos y sociales, la relación con el régimen político es, en principio, menos directa. Un régimen autoritario de derecha puede defender el derecho de propiedad, que es un derecho económico, pero infringir a la vez los derechos civiles y las libertades políticas. Por su parte, un régimen socialista clásico puede consagrar los derechos sociales a la educación, el empleo, la salud y otros, pero restringir los de propiedad y las libertades políticas. Por ende, aunque el concepto de "indivisibilidad de los derechos" pueda parecer atractivo como principio general, en la práctica el ejercicio de ciertos derechos ha estado condicionado al régimen político prevaleciente.

Hay lazos entre la democracia y el ejercicio de los derechos económicos y sociales. Amartya Sen ha pues-

to de relieve que las hambrunas tienden a evitarse en regímenes democráticos, pero que suelen ocurrir en sistemas no democráticos (Sen, 1999). De hecho, en África, en las décadas de 1970 y 1980, se registraron hambrunas en Etiopía y Sudán y se evitaron en Botswana y Zimbabwe. Según Sen, el factor común en esa época era que en los cuatro países había descendido la producción de alimentos; la diferencia estribaba en que Botswana y Zimbabwe contaban con mecanismos para hacer efectivas las responsabilidades políticas y con prensa independiente, lo que forzó a las autoridades a conjurar hambrunas que, de producirse, las hubieran perjudicado mucho al momento de las elecciones. Aparentemente, esos mecanismos no existían en Etiopía y Sudán en esa época.

Hacer efectivos los derechos trae aparejado un problema de agente. Hay un beneficiario (un principal) y se necesita una institución que le brinde el bien o servicio (un agente). Para que se haga efectivo el derecho a la atención de la salud, por ejemplo, tiene que haber una institución que preste servicios de salud; si esta no existe, el derecho se transforma en una categoría moral carente de sentido práctico. En los nuevos estudios basados en derechos se insiste en la necesidad de habilitar a los beneficiarios de los servicios sociales para que exijan mejoras de su calidad y participen en su diseño, prestación y evaluación. El principal propósito de las nuevas políticas sociales es el de abandonar las prácticas paternalistas y habilitar a los beneficiarios de los servicios para que exijan a las autoridades que haya rendición de cuentas.<sup>10</sup>

---

la ex Unión Soviética y Europa oriental, en estancamiento económico seguido de desintegración política. En el marco del socialismo, la política social brindó un alto grado de protección en torno a un nivel de vida modesto.

<sup>9</sup> El concepto de derechos humanos y su puesta en práctica es el resultado de un proceso evolutivo. El derecho al sufragio se fue transformando con el tiempo. Aunque en la actualidad votar es un derecho universal, en el siglo XIX sólo lo tenían las personas con cierto nivel de riqueza. El derecho a voto de las mujeres fue posterior al de los hombres. Los derechos económicos y sociales también evolucionaron con el tiempo. En Estados Unidos y el Reino Unido, la seguridad social se creó en respuesta a las penurias y restricciones económicas que la gente tuvo que soportar durante la gran crisis de 1930 y la segunda guerra mundial. Tras las instituciones de seguridad social estaba implícito el convencimiento de que las personas, estén empleadas o no, tienen derecho como mínimo a un nivel básico de ingresos, y de que los ancianos no pueden quedar librados a su propia suerte después de una vida de trabajo. Lo que se desea destacar aquí es que los derechos son una construcción social que combina valores, creencias e instituciones sociales.

---

<sup>10</sup> Ackerman (2004) analiza tres casos de iniciativas de rendición de cuentas en proyectos sociales en Bangalore, India, Malawi, Indonesia y Perú. Algunos de estos proyectos están financiados y gestionados por organizaciones no gubernamentales o reciben apoyo del Banco Mundial. Dichas iniciativas se estructuran en torno a calificaciones o puntajes que asignan los ciudadanos y las comunidades (*citizens scorecards* y *community scorecards*) y a la rendición de cuentas de dichos proyectos. Con esta metodología se intenta conocer el grado de satisfacción de los destinatarios con la calidad de servicios sociales como transporte, telefonía, electricidad, agua y eliminación de desechos, que el Estado provee a nivel nacional, regional y local. El estudio de Ackerman evalúa las metodologías de puntajes desde una perspectiva de derechos humanos, sin duda más exigente que la de la mera satisfacción del consumidor. De hecho, la noción de consumidor debe reemplazarse por el concepto de ciudadano con derechos y deberes. De manera análoga, la información al consumidor debe ampliarse a la rendición de cuentas de los organismos públicos encargados de prestar servicios de manera eficaz y transparente. Asimismo, es preciso impulsar la participación social; identificar las estructuras de poder y organizar a los ciudadanos para que se hagan oír más e incidan en que las prestaciones sociales sean coherentes con sus derechos.

## IV

### Alternativas en América Latina: nuevos criterios para la política social

Las nuevas políticas sociales para América Latina que superen las limitaciones de las existentes deberían admitir objetivos más amplios y una mayor variedad de instrumentos. Incorporar el concepto de los derechos sociales y el de desarrollo basado en derechos puede contribuir a la reforma de las políticas actuales, siempre que se atienda debidamente a los problemas de generación de recursos (sobre todo mediante el crecimiento económico), a la creación de instituciones sociales adecuadas que pongan en práctica las nuevas políticas y al reforzamiento de la rendición pública de cuentas que conecta a los beneficiarios con quienes formulan las políticas y con las instituciones encargadas de aplicarlas. Es posible identificar al menos cuatro vías por las que pueden ampliarse las políticas sociales:

i) Definir el derecho a un “nivel mínimo de bienestar”. En la práctica, esto aseguraría un nivel de ingreso (o su equivalente en especies, como alimentos y otros bienes y servicios sociales esenciales) que permita satisfacer las necesidades básicas de toda la población. El ingreso mínimo debe establecerse en términos per cápita y es preciso prever medidas institucionales —una combinación de transferencias, programas de empleo de emergencia y salario mínimo— para que llegue a todos, especialmente a los niños y demás personas vulnerables. De los datos disponibles se desprende que, en general, las madres y las escuelas son intermediarios confiables en el caso de la asistencia a la infancia. También es posible explorar otras opciones.

ii) Incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social más amplia. Concebir políticas de educación, salud, vivienda y seguridad social que consideren las demandas y características específicas de la clase media, entre otras su aspiración al ascenso social y su función de segmento estabilizador de la sociedad.

iii) Hacer hincapié en el potencial (y las limitaciones) de los pobres y de la clase media para poseer y acumular activos, esto es, vivienda, acceso a una educación de calidad, capital y tierras. Extender a los sectores excluidos el acceso a la acumulación de activos

puede contribuir a movilizar el potencial productivo latente en la población, con los consiguientes efectos positivos en la eficiencia económica y el crecimiento.<sup>11</sup>

iv) Crear y fortalecer mecanismos de participación social y de rendición de cuentas democrática de la política social.

#### 1. Sistemas extensivos y sistemas focalizados

Los nuevos principios de política social que apuntan a la universalización de las prestaciones pueden elevar los costos, pero también traer aparejados varios beneficios económicos y políticos que vale la pena tener en cuenta. Una de las razones para recurrir a la focalización fue el hecho de que los gobiernos sometidos a restricciones fiscales tenían dificultades para financiar programas universales. Otra fue el deseo de emplear los escasos recursos disponibles para ayudar a los “muy pobres”, dando por sentado que el resto de la población resolvería su situación social por cuenta propia. El aumento del número de beneficiarios incrementa sin duda los costos fiscales de los programas sociales, pero los costos administrativos de gestionar un sistema focalizado también son considerables.

De hecho, Moene y Wallerstein (1998) observan, respecto de la cobertura universal de las políticas sociales en los países escandinavos, que la gestión de un sistema universal puede ser menos costosa que la de un sistema focalizado. Los sistemas segmentados o focalizados carecen de las economías de escala y de la estandarización de pagos que se dan en los sistemas universales. Para focalizar las políticas sociales es preciso contar con una gran cantidad de información, ya que identificar a los “muy pobres” no es tarea fácil. Llegar físicamente a ellos también es complejo, por la falta de capacidades administrativas para localizar a los marginados, que a menudo se encuentran en áreas rurales y barrios marginales en el sector urbano. En general, estas personas tienen escasa organización. Su capacidad

<sup>11</sup> Véanse los ensayos contenidos en Olin Wright (1998) acerca de la redistribución de activos y sus efectos económicos y sociales.

de participar en la formulación e implementación de las políticas que las afectan, así como de exigir rendiciones de cuentas, es insuficiente. Hay también “casos límites” que no son fáciles de tratar, pues negar beneficios a individuos cuyos ingresos superan apenas el monto máximo fijado para identificar a los “muy pobres” puede crear una comprensible frustración, e incluso resentimiento, en la población excluida. Por lo demás, en el marco de las políticas focalizadas, los pobres se consideran implícitamente beneficiarios pasivos, “víctimas del sistema” y no agentes o ciudadanos con opciones y derechos (Solimano, 1998).

En principio, las políticas sociales de alcance más universal, o que por lo menos lleguen con más vigor a la clase media, podrían evitar varios de los problemas propios de la focalización. Dadas las restricciones fiscales, es posible establecer como regla práctica de activación de beneficios una relación inversa entre el nivel de ingreso del beneficiario y los beneficios sociales, pero, como ya hemos señalado, la completa supresión de los beneficios a partir de un cierto nivel de ingresos crea problemas.

Un aspecto importante de considerar es el nivel de tributación compatible con beneficios extensivos. En el sistema escandinavo, en el que las políticas sociales tienen generalmente alcance universal, los impuestos directos e indirectos son altos, pero la calidad de los servicios sociales que brinda el Estado es buena. En América Latina, los impuestos son sin duda más bajos que en los países escandinavos (y la evasión es mayor), pero, la cobertura y calidad de los servicios públicos también son inferiores. En general, la política de focalización y limitación de los beneficios sociales supone una carga tributaria menor que una política social cuyos beneficios sean más universales. Una carga tributaria más baja, al liberar ingresos que de otra forma se pagarían como impuestos, debería permitir que los individuos y los hogares eligieran libremente a sus proveedores de educación, salud y pensiones, y pagaran por sus servicios. Ahora bien, aun cuando la posibilidad del individuo de elegir es por cierto deseable (dejando de lado el hecho de que tenga o no ingresos suficientes para pagar), no se pueden pasar por alto los problemas de información con que se tropieza al seleccionar proveedores privados de servicios complejos en sociedades como las de América Latina, donde la tradición de proporcionar información al consumidor y proteger al cliente no está aún consolidada. Por último, por el lado de los proveedores, el bajo número de oferentes y la limitada competencia elevan los precios. De hecho, las comisiones que cobran las institu-

ciones administradoras de fondos de pensiones privados en Chile, por ejemplo, son notoriamente altas, debido a la escasa competencia y a la reducida cantidad de administradoras presentes en ese mercado (Valdés, 2002).

## 2. Consecuencias no económicas de las políticas sociales extensivas

La iniciativa de extender los beneficios de las políticas sociales a la clase media puede ampliar el apoyo político de la población a estas políticas. Los sistemas focalizados plantean un problema de incentivos, ya que el grupo que recibe los beneficios (los pobres) no es el que los paga (la clase media y los grupos de mayores ingresos). Así, las políticas se vuelven más redistributivas y, por ende, más conflictivas. Si quienes pagan el costo de las políticas sociales (esto es, los impuestos) también reciben sus beneficios, cabe esperar que el apoyo a ellas aumente. Los altos precios de los servicios sociales que presta el sector privado a quienes pueden pagar por ellos (principalmente en materia de salud y pensiones) están llevando a la gente a buscar sistemas alternativos que le ofrezcan una combinación más conveniente de costo y prestaciones.

Pasemos ahora al tema de economía política. En general, las democracias estables y con altos ingresos tienen una clase media sólida y un bajo nivel de desigualdad (Solimano, 2005b). Por el contrario, los países de ingresos bajos o medianos a menudo tienen una clase media débil y una concentrada distribución del ingreso. En ellos actualmente coexisten servicios sociales caros y de mejor calidad que brinda el sector privado a la clase media alta y a los ricos, y servicios públicos de calidad insuficiente y mal financiados que atienden a los pobres y la clase media baja. Esta configuración profundiza las divisiones sociales. La consecuencia política de este sistema es la insatisfacción popular, que puede alimentar una política populista e inestable. Por su parte, las políticas sociales con cobertura más extensa pueden fortalecer la cohesión social y estabilizar la vida política, favoreciendo así un círculo virtuoso de orden social y crecimiento económico.

Como se mencionó al analizar nuevos criterios para las políticas sociales, hay que hacer mayor hincapié en el potencial de acumulación y propiedad de activos por parte de los pobres y de la clase media, como otro componente de las políticas sociales renovadas. Esto se ha llamado a veces, de manera no del todo exacta, redistribución de activos. Las consecuencias de

la redistribución de activos pueden ser muy diversas. Una política de redistribución de los **activos existentes** puede ser conflictiva desde el punto de vista político, ya que los propietarios del capital, las tierras y otros bienes no estarán dispuestos a traspasar fácilmente el grado de control social y los ingresos que la propiedad supone. Este tipo de redistribución también crea incertidumbre acerca del respeto a los derechos de propiedad en el futuro, lo que puede perjudicar la inversión y la innovación en una economía de mercado.

En este sentido, un mayor acceso de los pobres y las clases populares a la acumulación de riquezas es una vía más promisoría, dado que permite redistribuir los flujos de activos (en vez del acervo de ellos, lo que reduce el carácter de juego de suma cero de redistribuir acervos) e impulsar el crecimiento económico mediante la incorporación al sistema económico de más ahorro e inversión de los segmentos antes excluidos. Esto puede convertirse en una política muy potente, ya que habilita a sus beneficiarios para incorporarse con éxito al mercado de trabajo, acumular capital y lograr una

participación eficaz en la formulación de políticas. Podría esperarse que una acumulación más democrática de los activos, con la consiguiente democratización de las sociedades —tradicionalmente elitistas— de América Latina, suscite un beneficio económico y rédito político. Favorecer el acceso a capital de los emprendedores a pequeña escala y de los pobres constituye una política redistributiva dinámica, ya que hace posible la acumulación de capital de muchos individuos con iniciativa empresarial y dispuestos a tomar riesgos, pero cuya actividad a menudo se ve coartada por las restricciones para acceder a mercados de capital orientados a las grandes empresas y a personas con buenos contactos sociales. Un acceso más democrático a recursos financieros puede beneficiar al amplio segmento de empresas pequeñas y medianas y personas pobres que carecen de activos y garantías. Todas estas medidas deberían generar un mayor apoyo político de la población y, si se aplican de manera apropiada, compatibilizando la equidad social con el crecimiento económico.

## V

### Contratos sociales en América Latina: observaciones finales

El crecimiento lento y volátil y la persistente desigualdad social han dado lugar a un significativo nivel de pobreza y una marcada fragmentación social en América Latina. Para revertir estas tendencias sociales es preciso acelerar el crecimiento económico y reducir la desigualdad. Al mismo tiempo, el actual enfoque de la política social, basado en la focalización en “los más pobres” y en servicios sociales privados para quienes puedan pagarlos, parece exacerbar la estratificación social en las sociedades latinoamericanas y podría debilitar su estabilidad política. Tanto la focalización de los beneficios sociales como la elección individual entre proveedores privados de servicios sociales, aunque son conceptos meritorios, plantean a la política social serios problemas de información, ejecución y economía política. La segmentación excesiva de los servicios sociales en términos de calidad y acceso afecta a la clase media, que paga impuestos pero recibe prestaciones generalmente caras y de limitada cobertura. Un contrato social que reconozca en mayor

medida los derechos sociales y económicos de los pobres y la clase media como sujeto válido de los beneficios de la política social, puede ser una opción más promisoría. Este nuevo contrato social, para ser económicamente viable, debe buscar formas de acelerar el crecimiento sostenible y movilizar los ahorros, la inversión y el potencial de innovación de nuevas fuentes tradicionalmente excluidas del proceso económico. Es importante hacer de la clase media un sujeto legítimo de las políticas sociales, y ampliar su acceso, así como el de los pobres, a los activos y a la acumulación de capital, pues estos grupos contienen una importante reserva de talento, iniciativa empresarial e innovación. Por último, la aplicación de mejores políticas sociales y de cobertura más amplia también contribuirá a reforzar las todavía débiles democracias latinoamericanas al fortalecer la clase media, un segmento tradicionalmente estabilizador de la democracia.

*(Traducido del inglés)*

## APÉNDICE

CUADRO A.1

**América Latina (18 países): Incidencia de la pobreza y de la pobreza crítica,<sup>a</sup> 1980-2002**

Año	Porcentajes de la población en situación de:					
	Pobreza <sup>b</sup>			Pobreza crítica <sup>c</sup>		
	Total <sup>d</sup>	Urbana	Rural	Total <sup>d</sup>	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2000	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2001	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

Fuente: CEPAL (2003, p. 50).

<sup>a</sup> Estimaciones correspondientes a 18 países de la región, incluido Haití.

<sup>b</sup> Proporción de la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza.

<sup>c</sup> Proporción de la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza crítica.

<sup>d</sup> Los promedios totales están ponderados por la participación de las poblaciones urbana y rural en la población total.

CUADRO A.2

**América Latina (18 países): Población en situación de pobreza y de pobreza crítica<sup>a</sup> 1980-2002**

Año	Millones de personas					
	Pobreza <sup>b</sup>			Pobreza crítica <sup>c</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2000	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
2001	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8

Fuente: CEPAL (2003, p. 50).

<sup>a</sup> Estimaciones correspondientes a 18 países de la región, incluido Haití.

<sup>b</sup> Proporción de la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza.

<sup>c</sup> Proporción de la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza crítica.

CUADRO A.3

**América Latina (12 países): Distribución del ingreso por hogares, 1990-2002<sup>a</sup>**

País	Año	Participación en el ingreso total del		Cociente 10%/40%	Índice de concentración			
		40% más pobre	10% más rico		Gini	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson
Argentina <sup>b</sup>	1990	14,9	34,8	2,3	0,501	0,982	0,555	0,570
	1997	14,9	35,8	2,4	0,530	1,143	0,601	0,607
	1999	15,4	37,0	2,4	0,542	1,183	0,681	0,623
	2002	13,4	42,1	3,1	0,590	1,603	0,742	0,702
Bolivia	1989 <sup>c</sup>	12,1	27,9	2,3	0,538	1,528	0,574	0,771
	1997	9,4	27,9	3,0	0,595	2,024	0,728	0,795
	1999	9,2	29,6	3,2	0,586	2,548	0,658	0,867
	2002	9,5	28,3	3,0	0,614	2,510	0,776	0,865
Brasil	1990	9,5	43,9	4,6	0,627	1,938	0,816	0,790
	1996	9,9	46,0	4,6	0,638	1,962	0,871	0,762
	1999	10,1	47,1	4,7	0,640	1,913	0,914	0,754
	2001	10,2	46,8	4,6	0,639	1,925	0,914	0,760
Chile	1990	13,2	40,7	3,1	0,554	1,258	0,644	0,671
	1996	13,1	40,2	3,1	0,553	1,261	0,630	0,667
	2000	13,8	40,3	2,9	0,559	1,278	0,666	0,658
Colombia	1994	10,0	41,8	4,2	0,601	2,042	0,794	0,817
	1997	12,5	40,1	3,2	0,569	1,399	0,857	0,822
	1999	12,3	40,1	3,3	0,572	1,456	0,734	0,945
	2002 <sup>d</sup>	11,9	39,1	3,3	0,575	1,413	0,714	0,701

(continúa en página siguiente)

cuadro A.3 (continuación)

País	Año	Participación en el ingreso total del		Cociente 10%/40%	Índice de concentración			
		40% más pobre	10% más rico		Gini	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson
Costa Rica	1990	16,7	25,6	1,5	0,438	0,833	0,328	0,539
	1997	16,5	27,3	1,7	0,450	0,860	0,356	0,535
	1999	15,3	29,4	1,9	0,473	0,974	0,395	0,573
	2002	14,5	30,2	2,1	0,488	1,080	0,440	0,646
Ecuador <sup>d</sup>	1990	16,7	25,6	1,5	0,461	0,823	0,403	0,591
	1997	16,5	27,3	1,7	0,469	0,832	0,409	0,510
	1999	15,3	29,4	1,9	0,521	1,075	0,567	0,597
	2002	14,5	30,2	2,1	0,513	1,031	0,563	0,593
México	1989	15,8	36,6	2,3	0,536	1,096	0,680	0,598
	1998	15,1	36,7	2,4	0,539	1,142	0,634	0,599
	2000	14,6	36,4	2,5	0,542	1,221	0,603	0,621
	2002	15,7	33,2	2,1	0,514	1,045	0,521	0,571
Perú	1997	13,4	33,3	2,5	0,532	1,348	0,567	0,663
	1999	13,4	36,5	2,7	0,545	1,358	0,599	0,673
	2001	13,4	33,5	2,5	0,525	1,219	0,556	0,636
República Dominicana	2000	11,4	38,8	3,4	0,554	1,250	0,583	0,635
	2002	12,0	38,3	3,2	0,544	1,216	0,570	0,637
Uruguay <sup>d</sup>	1990	20,1	31,2	1,6	0,492	0,812	0,699	0,519
	1997	22,0	25,8	1,2	0,430	0,730	0,336	0,475
	1999	21,6	27,0	1,3	0,440	0,764	0,354	0,483
	2002	21,6	27,3	1,3	0,455	0,802	0,385	0,661
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	16,7	28,7	1,7	0,471	0,930	0,416	0,545
	1997	14,7	32,8	2,2	0,507	1,223	0,508	0,985
	1999	14,6	31,4	2,2	0,498	1,134	0,464	0,664
	2002	14,3	31,3	2,2	0,500	1,122	0,456	0,866

Fuente: CEPAL (2003, pp. 73 y 74).

<sup>a</sup> Hogares de los países ordenados por ingreso per cápita.

<sup>b</sup> Gran Buenos Aires.

<sup>c</sup> Ocho ciudades principales y El Alto.

<sup>d</sup> Total urbano.

CUADRO A.4

**América Latina (12 países): Evolución del PIB, del ingreso per cápita y del desempleo urbano**

País	Año	PIB per cápita (en dólares de 1995) <sup>a</sup>	Ingreso per cápita (en dólares de 1995)	Desempleo urbano (en porcentajes)
Argentina	1990	5 545	5 291	7,4
	1999	7 435	7 183	14,3
	2000	7 283	7 095	15,1
	2001	6 875	6 645	17,4
	2002	6 055	5 824	19,7
Bolivia	1989	804	821	10,2
	1999	941	961	8
	2000	941	959	7,5
	2001	934	950	8,5
	2002	938	930	8,7

(continúa en página siguiente)

cuadro A.4 (continuación)

País	Año	PIB per cápita (en dólares de 1995) <sup>a</sup>	Ingreso per cápita (en dólares de 1995)	Desempleo urbano (en porcentajes)
Brasil	1990	3 859	3 733	4,3
	1999	4 217	4 057	7,6
	2000	4 328	4 180	7,1
	2001	4 335	4 155	6,2
	2002	4 340	4 163	7,1
Chile	1990	3 779	5 311	7,8 <sup>b</sup>
	1999	5 631	5 299	9,8 <sup>b</sup>
	2000	5 792	5 459	9,2 <sup>b</sup>
	2001	5 902	5 475	9,1 <sup>b</sup>
	2002	5 952	5 560	9,0 <sup>b</sup>
Colombia	1991	2 158	2 142	10,5
	1999	2 272	2 232	19,4
	2000	2 288	2 222	17,2
	2001	2 282	2 205	18,2
	2002	2 277	2 216	17,6
Costa Rica	1990	2 960	2 870	5,4
	1999	3 793	3 379	6,2
	2000	3 775	3 359	5,3
	2001	3 741	3 506	5,8
	2002	3 762	3 558	6,8
Ecuador	1990	1 670	1 588	6,1
	1999	1 699	1 627	14,4
	2000	1 682	1 677	14,1
	2001	1 742	1 689	10,4
	2002	1 776	1 740	8,6
México	1989	3 925	3 853	2,7
	1998	4 484	4 430	3,2
	2000	4 813	4 878	2,2
	2001	4 720	4 810	2,5
	2002	4 690	4 813	2,7
Perú	1990	1 879	1 795	8,3
	1999	2 310	2 236	9,2
	2000	2 330	2 227	8,5
	2001	2 290	2 179	9,3
	2002	2 376	2 258	9,4
República Dominicana	1990	1 378	1 380	...
	1998	1 831	2 009	14,3 <sup>b</sup>
	2000	2 052	2 207	13,9 <sup>b</sup>
	2001	2 079	2 274	15,4 <sup>b</sup>
	2002	2 133	2 334	16,1 <sup>b</sup>
Uruguay	1990	4 707	4 577	8,5
	1999	5 984	5 917	11,3
	2000	5 826	5 668	13,6
	2001	5 580	5 413	15,3
	2002	4 946	4 778	17,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	3 045	3 310	10,4 <sup>b</sup>
	1999	3 028	3 003	14,9 <sup>b</sup>
	2000	3 082	3 519	13,9 <sup>b</sup>
	2001	3 130	3 292	13,3 <sup>b</sup>
	2002	2 796	2 929	15,8 <sup>b</sup>

Fuente: CEPAL (2003, pp. 239 y 240).

<sup>a</sup> Se refiere al ingreso bruto real por habitante.

<sup>b</sup> Total nacional.

CUADRO A.5

**América Latina y el Caribe (12 países):  
Salario mínimo y PIB per cápita, 2002**

País	Salario mínimo mensual (en dólares del 2002) <sup>a</sup>	Línea de pobreza urbana (en dólares) <sup>b</sup>
Bolivia	60,0	49,8
Brasil	68,5	53,5
Chile	161,4	62,5
Colombia	123,4	70,0
Cuba	—	—
Ecuador	128,0	73,3
El Salvador	109,1	72,4
Guatemala	115,1	85,9
Honduras	127,7	89,6
México	123,4	153,9
Perú	116,6	64,2
Uruguay	52,2	75,0

Fuente: CEPAL (2003, p. 200).

<sup>a</sup> Calculado sobre la base de la serie "rf" del Fondo Monetario Internacional, con la excepción del caso de Guatemala, para el cual se usó la serie "wf".

<sup>b</sup> Los valores de la línea de pobreza alrededor de 1999 se convirtieron a precios del 2002 sobre la base de promedios anuales del índice general de precios del Fondo Monetario Internacional, disponible en <<http://imfstatistics.org>>, porque no se cuenta con el índice de precios de los alimentos, más adecuado para este tipo de actualizaciones.

CUADRO A.6

**América Latina (12 países): Gasto público social  
(En porcentajes del PIB)**

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	19,3	20,1	21,1	20,0	20,8	21,6
Bolivia <sup>a</sup>	...	...	12,4	14,6	16,3	17,9
Brasil	18,1	17,7	19,3	17,3	19,3	18,8
Chile	11,7	12,4	12,3	13,0	14,7	16,0
Colombia	6,8	8,1	11,5	15,3	14,0	13,6
Costa Rica	15,6	15,2	15,8	16,8	16,4	18,2
Ecuador <sup>b</sup>	5,5	5,8	7,4	8,2	8,1	8,8
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,2	9,8
Perú	4,0	5,3	6,7	7,1	7,7	8,0
República Dominicana	4,3	5,9	6,1	6,0	6,6	7,6
Uruguay	16,9	18,9	20,3	21,3	22,8	23,5
Venezuela (República Bolivariana de)	8,5	8,9	7,6	8,3	8,4	11,3
América Latina <sup>c</sup>	10,1	10,9	11,7	12,1	12,8	13,8

Fuente: CEPAL (2003, p. 176).

<sup>a</sup> El número en la columna 1994-1995 corresponde a 1995.

<sup>b</sup> El número en la columna 1990-1991 corresponde a 1991, y el de la columna 2000-2001, al 2000.

<sup>c</sup> Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador. El promedio de América Latina y el Caribe si estos países se incluyeran sería del 11,3%, 11,7%, 12,5% y 13,5% en las columnas 1994-1995, 1996-1997, 1998-1999 y 2000-2001, respectivamente.

CUADRO A.7

**América Latina (12 países): Tasa de crecimiento del PIB  
y del PIB per cápita, 1980-2003**  
(Tipo de cambio, en porcentajes)

País	1980-1989	1990-1999	2000	2001	2002	2003
PIB <sup>a</sup>						
Argentina	-0,49	4,10	-0,83	-4,44	-10,81	5,45
Bolivia	-0,42	4,00	2,27	1,65	2,74	2,00
Brasil	3,02	1,77	3,97	1,46	1,39	1,50
Chile	3,42	5,88	4,18	3,17	2,07	3,50
Colombia	3,73	2,61	-0,51	1,92	1,75	4,96
Costa Rica	2,08	5,25	1,79	1,21	2,85	4,21
Ecuador	2,15	2,43	0,88	5,46	3,80	1,50
México	2,11	3,41	6,73	-0,29	0,83	1,50
Perú	0,09	3,26	2,72	0,22	4,87	3,45
República Dominicana	3,62	4,62	7,32	2,99	4,33	-1,00
Uruguay	1,07	3,20	-1,93	-3,54	-10,74	-2,50
República Bolivariana de Venezuela	-0,70	2,62	3,77	3,48	-8,99	-13,00
Promedio	1,64	3,59	2,53	1,11	-0,49	0,96
PIB per cápita <sup>b</sup>						
Argentina	-1,33	2,74	-2,04	-5,60	-11,88	4,19
Bolivia	-3,00	1,60	-0,10	-0,67	0,41	-0,27
Brasil	0,92	0,29	2,63	0,17	0,12	0,25
Chile	2,33	4,26	2,86	1,89	0,85	2,29
Colombia	1,69	0,65	-2,29	0,15	0,01	3,20
Costa Rica	-1,36	2,68	-0,46	-0,89	0,81	2,26
Ecuador	1,04	0,27	-1,00	3,55	1,95	-0,26
México	-0,22	1,61	5,10	-1,77	-0,63	0,07
Perú	-0,97	1,42	1,08	-1,33	3,29	1,93
República Dominicana	1,17	2,82	5,53	1,30	2,63	-2,59
Uruguay	0,41	2,47	-2,63	-4,23	-11,38	-3,16
Venezuela (República Bolivariana de)	-2,50	0,38	1,78	1,54	-10,67	-14,57
Promedio	-0,15	1,77	0,87	-0,49	-2,04	-0,55

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> En millones de dólares de 1995.<sup>b</sup> En millones de personas, a mitad de año.

## Bibliografía

- Ackerman, J. (2004): *Human Rights and Social Accountability*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Alsop, R. y A. Norton (2004): *Power, Rights and Poverty Reduction*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Birdsall, N. y M. Szekely (2003): Bootstraps, not band-aids: poverty, equity, and social policy, en P.P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Cohen, G.A. (1985): *Analytical Marxism*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Self Ownership, Freedom and Equality*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, LC/G.2209-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004*, LC/G.2255-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.2.
- Feng, Y. (2003): *Democracy, Governance and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Ferguson, C. (1999): *Global Social Policy Principles: Human Rights and Social Justice*, Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID).
- Gargarella, R. (1999): *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós.
- Hart, H. (1973): Rawls on liberty and its priority, *University of Chicago Law Review*, vol. 40, N° 3, Chicago, Universidad de Chicago. Reimpreso en *Reading Rawls*, N. Daniels (comp.), Nueva York, Basic Books, 1975.
- Hausermann, J. (1998): *A Human Rights Approach to Development*, Londres, Rights and Humanity.
- Moene, K.O. y M. Wallerstein (1998): Redistribution of assets versus redistribution of income, en E. Olin Wright (comp.), *Recasting Egalitarianism*, Londres, Verso.
- Nankani, G. (2004): *Human Rights and the Poverty Reduction Strategy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nozick, W. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books.
- Olin Wright, E. (comp.) (1998): *Recasting Egalitarianism*, Londres, Verso.
- Olson, M. (2000): *Power and Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press.

- Roemer, J. (1989): *Analytical Foundations of Marxian Economic Theory*, Cambridge, Reino Unido, University of Cambridge Press.
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Solimano, A. (comp.) (1998): *Social Inequality: Values, Growth and the State*, Michigan, The University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2005a): *Vanishing Growth in Latin America*, Londres, Edward Elgar Publishers, por publicarse.
- \_\_\_\_\_ (2005b): *Political Crises, Social Conflict and Economic Development. The Political Economy of Andean Countries*, Londres, Edward Elgar Publisher.
- Solimano, A., E. Aninat y N. Birdsall (comps.) (2000): *Distributive Justice and Economic Development*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Solimano, A. y M. Pollack (2005): The search for stability and growth under persistent inequality: the case of Chile, documento preparado para el proyecto "Pro-poor macroeconomics" de UNRISD.
- Solimano, A. y R. Soto (2005): *Economic Growth in Latin America in the Late 20th Century: Evidence and Interpretation*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 33, LC/L.2236-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.G.156.
- Valdés, S. (2002): *Pension Reform in Chile*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.