

Número 25

POLÍTICAS SOCIALES APLICADAS
EN AMÉRICA LATINA

Análisis de la evolución de los paradigmas
en las políticas sociales de América Latina
en la década de los 90

Iñaki Valencia



Facultad de Ciencias Económicas
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO
Tfno.: 944 47 35 12
Fax: 944 76 26 53
Email: hegoa@bs.ehu.es
<http://www.ehu.es/hegoa>

Manuel Iradier, 6 bajo
Tfno. y fax.: 945 13 15 87
E-mail: hegoavitoria@sarenet.es
01005 VITORIA-GASTEIZ

POLÍTICAS SOCIALES APLICADAS
EN AMÉRICA LATINA
Análisis de la evolución de los paradigmas
en las políticas sociales de América Latina
en la década de los 90.

Iñaki Valencia

Cuadernos de Trabajo de Hegoa
Número 25
Octubre 1999

D.L.: Bi-1473-91
ISSN: 1130-9962
Impresión: LANKOPI, S.A.

CUADERNOS DE TRABAJO DE HEGOA es una publicación destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores/as, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la comprensión de los problemas del desarrollo y las relaciones internacionales.

ÍNDICE

I	Introducción	5
II	Contexto macroeconómico reciente: las reformas puestas en marcha	7
III	Evolución reciente de la pobreza y la desigualdad en América Latina	11
	<i>1. Evolución de la pobreza</i>	<i>11</i>
	<i>2. Evolución de la desigualdad</i>	<i>12</i>
IV	Sobre la relación entre mercado de trabajo, desigualdad y pobreza	17
V	Papel de las políticas sociales	23
	<i>1. Evolución del gasto social</i>	<i>23</i>
	<i>2. Evolución de paradigmas en las políticas sociales implementadas en América Latina</i>	<i>26</i>
VI	Sugerencias sobre las políticas sociales a implementar	33
VII	Bibliografía	37

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio trata de entrar en el análisis de cómo la implementación de las políticas sociales aplicadas en América Latina ha ayudado o no en la erradicación de las desigualdades y la pobreza existentes en la Región.

Para ello, se hace una exposición inicial de los grandes cambios acaecidos en el contexto macroeconómico latinoamericano en la década de los 80, a partir de la crisis de la deuda externa.

Estos cambios estructurados, con diferencias entre los distintos países de la Región, en programas de estabilización y posteriores programas de ajuste estructural, parece que han situado a América Latina en una senda de estabilidad macroeconómica (en variables como el crecimiento del PIB, tasa de inflación o déficit fiscal) de mayor inserción internacional e integración regional.

Sin embargo, estos aparentes buenos resultados no parecen ser tan positivos, si se analizan las condiciones sociales existentes. Así, y teniendo en cuenta la información disponible, se observa en general un *empeoramiento en la distribución del ingreso*, lo que ha provocado que a pesar de las buenas condiciones económicas existentes, *la pobreza permanente estancada* y no se hayan vuelto ni siquiera a los niveles anteriores a la década de los 80. Este hecho ha puesto en entredicho la idea generalizada de que sólo con crecimiento económico se puede hacer frente al fenómeno de la pobreza en

América Latina y ha vuelto a situar la *equidad* como elemento central de análisis.

A continuación, se comprobará que la mayor desigualdad existente guarda una estrecha relación con la evolución experimentada en los *mercados de trabajo latinoamericanos*, reflejada en aspectos tales como las altas tasas de desempleo y subempleo existentes; salarios insuficientes para estar por encima de la línea de pobreza; el incremento en la disparidad de ingresos, en base a las grandes diferencias de productividad existentes y en definitiva, la limitada capacidad de negociación de los asalariados¹.

Finalmente, se pasan a analizar las interrelaciones con todo lo anterior que tienen las políticas sociales implementadas. En este sentido, se realiza un doble análisis. Por una lado, cuantitativamente, y a pesar de las limitaciones que implica, se estudia la evolución del gasto social, observándose en los últimos años un mayor compromiso político en el aumento de los recursos destinados a tal fin. Por otro lado, cualitativamente, se analiza la evolución de los paradigmas de las políticas sociales aplicadas, según aspectos como la institucionalidad, proceso de decisión, financiamiento, objetivos, sectorialidad, plazos y evaluación², concluyendo que a pesar de los mayores recursos destinados a dichas políticas, éstas han ido perdiendo su carácter sistémico e integral y por tanto, se ha dejado de afectar a los factores estructurales de desigualdad y de pobreza.

¹ CEPAL (1997): *Panorama Social de América Latina 1996*. Santiago de Chile.

² FRANCO R. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL n° 58*. Santiago de Chile.

Por todo ello, se concluye que el fenómeno multifacético y multidimensional de la pobreza en América Latina, demanda *políticas sociales integrales*, pero también la heterogeneidad de dicha pobreza hace que se tengan que establecer intervenciones diferenciadas³. De este modo, centrarse sólo en las manifestaciones de la pobreza conduce a desarro-

llar básicamente programas asistencialistas. En cambio, políticas sociales que inciden en las causas de la pobreza, concebida como la privación de *capacidades* adecuadas para la plena inserción social de las personas, enfatizan el logro de capacidades, destrezas y habilidades pertinentes para superarla, mediante la inserción social, económica y política.

³SOJO A. (1996). "La política social frente al ajuste y al incremento de productividad en América Latina y el Caribe". *Situación BBV 1996*. Bilbao.

II. CONTEXTO MACROECONÓMICO RECIENTE: LAS REFORMAS PUESTAS EN MARCHA

Durante la década de los 80, la mayoría de países de la Región sufrieron fuertes reveses en los primeros años de la misma, constituyendo una de las más duras crisis de América Latina. Esta crisis, basada sobre todo en el problema de la deuda externa, manifestado después de la crisis de México en 1982, tuvo múltiples características, entre las que cabe destacar⁴:

- Hiperinflación.
- Desequilibrio de los pagos internacionales.
- Pérdidas de producción.
- Baja acelerada de salarios y del nivel de vida.

Las causas subyacentes de este calamitoso retroceso de los ochenta fueron, entre otras, el cambio repentino y desfavorable del flujo neto de recursos, debido al paro casi total de la afluencia de capital, la fuga de capitales, las altas tasas de interés y el deterioro en los términos de intercambio.

Todo esto provocó que en la mayor parte de países latinoamericanos (con grandes diferencias entre

ellos), durante los ochenta, se pusieran en marcha ajustes que permitieran enfrentar simultáneamente, desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, según esquemas netamente ortodoxos⁵.

Este hecho hizo que se cambiara radicalmente el *modelo de crecimiento y acumulación* implementado en América Latina⁶, a través de la aplicación de un conjunto de reformas económicas. Así, desde un estilo de desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial, basado en la exportación de recursos naturales, la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), la expansión y diversificación del consumo privado y el crecimiento sostenido del gasto público, se pasó a un modelo con base en las empresas privadas y el mercado, las exportaciones y la inversión privada y no así el gasto público y finalmente, la importancia del consumo privado.

Entrando en el detalle de dichas reformas económicas, se ve que a pesar de que parece que sí han contribuido en el crecimiento económico de América Latina (tasas de crecimiento promedio anual del 3% del PIB entre 1990 y 1996), sin embargo,

⁴ ZEVALLOS J.V.(editor) (1997). *Estrategias para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. PNUD. Quito.

⁵ ANDREA G., JOLLY R. y STEWART F. (1989). *Ajuste con rostro humano* (vol.I y II). Ed. S.XXI. México. En esta obra, se explican claramente las distintas políticas aplicadas (fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales o salariales) que se empezaron a implementar en la década de los 80 y que fueron conocidas genéricamente con el nombre de ajuste estructural.

⁶ ALTIMIR O. (1997). "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo". *Desarrollo Económico* n° 145. Buenos Aires.

han provocado otra serie de *efectos directos e indirectos* sobre el mercado de trabajo, el gasto público, la distribución del ingreso y la pobreza⁷, que lleva a concluir que el desempeño social de este conjunto de reformas no pueda ser considerado, sin más, de manera positiva.

A continuación, se pasan a comentar algunos de los efectos (positivos y negativos) que la implementación de las mencionadas reformas ha podido ir acarreado, para posteriormente, entrar en el análisis de las repercusiones que dichos efectos parecen haber tenido sobre las cifras de pobreza y desigualdad de la Región:

I. Reforma comercial

En este ámbito, una de las reformas económicas básicas ha sido la *apertura comercial*. Así, los aranceles han sido reducidos sustancialmente y las barreras para-arancelarias han desaparecido en casi todos los países de la Región.

Con dicha apertura, parece ser que se debiera haber estimulado la producción de aquellos bienes que utilizan los factores más abundantes, lo que implicaría que debiera haber aumentado el empleo.

Por otro lado, el aumento de transabilidad de determinados bienes y servicios debiera haber provocado mejoras de salarios reales y oportunidades adicionales de inversión.

Sin embargo, frente a los anteriores aspectos positivos, cabe mencionar algunos negativos, que parece que han llegado más que a compensar los primeros:

- a. La exposición a una mayor competencia externa puede afectar negativamente a aquellos sectores internos menos competitivos y presionar a las empresas a mejorar la productividad, generándose desempleo.
- b. La referida apertura suele ser acompañada por un desarrollo tecnológico y realización de inversiones sesgadas al uso intensivo de

capital que terminan aumentando la tasa de desempleo estructural y la informalidad, al mismo tiempo que la demanda de trabajo suele tener un sesgo hacia los trabajadores más cualificados.

- c. Al volverse más abiertas las economías de la Región, también reducen su habilidad para eludir los shocks externos y aumenta la exposición a los movimientos bruscos de capitales (casos de México en 1995 o de Brasil en 1998). Todo esto provoca una mayor inestabilidad en las economías internas, lo que puede afectar negativamente a la inversión y por tanto, al empleo.

II. Reforma fiscal

En este campo, las reformas fiscales han estado orientadas a reducir la evasión, las excepciones, reducir las tasas impositivas y ampliar las bases de recaudación.

Ese conjunto de medidas parece que hacen más estables las cuentas fiscales y reducen los mecanismos de financiamiento inflacionarios de los gastos públicos, con lo que pueden terminar mejorando los salarios reales y el clima de inversión y crecimiento de la actividad económica.

Pero, paralelamente a lo anterior, la sustitución de la imposición directa por impuestos indirectos (como el IVA), ha hecho más regresiva la estructura tributaria. La regresividad es aún mayor si se toma en cuenta la eliminación de excepciones impositivas y de subsidios asociados a los bienes que forman parte de los gastos de consumo de los estratos más pobres de la población.

Finalmente, la pretendida neutralidad fiscal ha significado eliminar el tratamiento especial que tradicionalmente se les daba a las actividades con bajos retornos y altos coeficientes de empleo. Con ello, se puede también haber afectado a la demanda de trabajo y reducido los ingresos reales, especialmente, de los trabajadores menos cualificados.

⁷ ZAMBRANO SEQUÍN L. (1998). "Pobreza y crecimiento económico". Mimeo. Presentación en las jornadas sobre *Educación y Desarrollo: América Latina ante el S.XXI: problemas y perspectivas*, celebradas en la Universidad de Deusto, Bilbao, Marzo 1998.

III. Reforma financiera

Se ha ido dando un *proceso de apertura* del sistema financiero en la mayor parte de la Región, adelantando acciones que han ido reduciendo las restricciones crediticias tanto al consumo como a la inversión.

Con esta apertura, parece que se conseguirían entre otros aspectos positivos:

- Mayor generación de empleo.
- Mayor acceso al crédito, lo que estaría también mejorando las posibilidades de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, generalmente intensivas en trabajo.
- Reducción de los márgenes de intermediación y por lo tanto, del coste del crédito.
- Mejoras en la eficiencia del crédito y expansión del sistema financiero, lo que permite una mayor flexibilidad en los mercados de bienes y servicios, con lo que hace posible un mejor ajuste de la economía ante los shocks reales y financieros que continuamente la afectan.

Al igual que con los otros tipos de reformas aplicadas, hay aspectos de la reforma financiera que pueden incidir negativamente sobre la distribución del ingreso y/o niveles de empleo:

- Eliminación de transferencias que tradicionalmente se otorgaban a sectores de actividad económica considerados prioritarios y donde normalmente, se beneficiaban a empresas que o bien eran importantes empleadoras de mano de obra no calificada o bien producían bienes vinculados a la demanda de los estratos más pobres de la población.
- La mayor facilidad con la que ahora se pueden mover los capitales, hace más vulnerable a la economía frente a los shocks adversos y con ello, se afecta significativamente al empleo en los momentos de crisis y rece-

siones (caso comentado del “efecto tequila” en México en 1995).

IV. Reforma laboral

El proceso de reformas que afecta al mercado laboral es relativamente reciente y es dónde se han dado con mayor lentitud. La finalidad básica de estas reformas es aumentar la *flexibilidad* del mercado de trabajo y por esta vía, mejorar la capacidad de ajuste de las economías de la Región ante los shocks externos y de política económica.

La mayoría de dichas reformas han estado orientadas, sobre todo, a reducir los impuestos a la nómina, cambiar el régimen de prestaciones por despido laboral para hacer menos costosos a las empresas los ajustes en el empleo, reducir el rol del gobierno en la fijación de los salarios y descentralizar el proceso de negociación colectiva.

Todo esto parece que ha implicado una reducción de los salarios reales, un aumento del riesgo de despido y una disminución de la protección en caso de enfermedad y vejez.

La evaluación de la situación de los países que más han avanzado en estas reformas, muestra que la brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y los no calificados está incrementándose rápidamente. Las iniciativas para acortar las diferencias de calificación han sido más bien escasas, no habiendo mecanismos e iniciativas en las empresas para instrumentar programas de entrenamiento eficientes. Igualmente, las propuestas gubernamentales para la educación de los trabajadores siguen sin tener en cuenta la importancia de la desigualdad existente en el acceso a los diferentes niveles educativos⁸.

Por todo esto, permanecen importantes sectores de economía informal en la mayoría de países latinoamericanos, así como serias situaciones discriminatorias contra determinados grupos, como por ejemplo, las mujeres.

⁸ BIRDSALL N., LONDOÑO J.L y O'CONNELL L. (1998). “La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan”. *Revista de la CEPAL n° 66*. Santiago de Chile.

V. Privatización

En casi todos los países de la Región, se han adelantado profundos procesos de privatización de empresas públicas y la transferencia a manos privadas de servicios que, tradicionalmente estuvieron bajo la égida del Estado.

Las privatizaciones llevadas a cabo, no sólo han supuesto una transferencia de propiedad, sino que han debido venir acompañadas con cambios en los marcos regulatorios y desarrollo de nuevas instituciones públicas y privadas.

Los procesos de privatización han podido representar entre otros aspectos positivos:

- La reducción de los subsidios a quienes más consumen, al eliminar muchas de las transferencias que se canalizaban por las empresas estatales hacia los estratos medios y ricos de la población, puede haber incidido positivamente en la distribución del ingreso.
- Parece que se ha incrementado la competencia y la eficiencia en la producción de bienes y servicios.
- La reducción y posible eliminación de las pérdidas que caracterizaban a determinadas empresas públicas, permiten mejorar las cuentas fiscales y descargar recursos hacia la provisión de determinados servicios sociales.

Sin embargo, este conjunto de reformas parecen haber acarreado otros aspectos negativos:

- Se han reducido la magnitud de los subsidios que se entregaba a los pobres, a través de bajos precios e incluso la gratuidad de bienes y servicios que eran producidos deliberadamente con pérdidas por empresas estatales. Parece ser que la sustitución de una racionalidad política por una racionalidad más centrada en lo económico, ha disminuido los incentivos para atender a los sectores más necesitados.
- Se han dado impactos negativos sobre el empleo.

Como se ha podido comprobar, los efectos de las reformas económicas aplicadas desde la década de los 80, son de muy diversa naturaleza, por lo que no se puede plantear desde un inicio, que sus efectos sean netamente positivos. Justamente lo contrario, es decir, como se verá a continuación, los efectos netos de dichas reformas económicas han sido negativos en las condiciones de pobreza y desigualdad existentes en América Latina.

III. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Coincidiendo con la implementación de las reformas económicas descritas, se pasa a analizar los resultados de las mismas sobre la pobreza y la desigualdad existentes en América Latina.

1. Evolución de la pobreza

Siguiendo la metodología de la CEPAL⁹, se ve en los últimos quince años que la evolución socio-económica de América Latina puede dividirse en dos grandes periodos¹⁰: *la crisis de la deuda externa*, que dominó la mayor parte de los años 80 y *el proceso de reformas* (dentro de los denominados programas de ajuste estructural) que han caracterizado a la mayoría de los países de la Región desde mediados de los 80 hasta los momentos actuales.

Durante el *período de la crisis de la deuda*, también conocido como la *década perdida*, el deterioro de las condiciones sociales en América Latina fue impresionante. La evolución de la pobreza puede dar claro testimonio de ello. La población pobre se incrementó en 61,3 millones de personas, de las

cuales casi 60 millones se concentraron en los espacios urbanos, siendo la mitad de ellos no sólo pobres sino indigentes, es decir, al final de la crisis de la deuda, en América Latina, 92 millones de personas devengaban un ingreso que ni siquiera alcanzaba para adquirir una canasta básica de alimentos. Cabe destacar, que de estos 92 millones de personas, la tercera parte se generó en los seis años que, en promedio, duró la crisis. Esta información ya es suficientemente conocida, así que no hace falta entrar en más detalles.

Sin embargo, ¿qué es lo que ha ocurrido más recientemente? Según las estimaciones de la magnitud de la pobreza efectuadas por la CEPAL, el porcentaje de hogares en situación de pobreza en América Latina disminuyó de 41% a 38%, tal y como se indica en el *cuadro 1*. Este positivo, pero reducido cambio, que se dio paralelamente a la reactivación económica (si se atiende al crecimiento económico) en muchos países durante el primer quinquenio de los años 90, estuvo lejos de contrarrestar el acusado aumento de la pobreza en la Región durante la década pasada, período en que se elevó de un 35% a un 41%¹¹.

⁹ La CEPAL viene distinguiendo *línea de pobreza* y *línea de indigencia* al analizar el fenómeno de la pobreza en América Latina. Así, mientras que la primera se basa en la suma de la estimación de una canasta básica y una estimación del valor de los recursos que permita satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias del hogar, la segunda representa el costo de la canasta básica de alimentos.

¹⁰ ZAMBRANO SEQUÍN LUIS. (1998). Op. Citada.

¹¹ Recientemente la CEPAL ha publicado su *Panorama Social de América Latina 1998* (Santiago de Chile, 1999). En esta obra, se habla para el año 1997 de un 38% de hogares latinoamericanos en situación de pobreza y de un 15% en situación de indigencia. Como se puede comprobar, son unas cifras similares a las del año 1994, por lo que las conclusiones siguen siendo similares a las que en este trabajo se vienen comentando.

Si se atiende a estas cifras, la indigencia presenta aún menores avances, puesto que el porcentaje de hogares indigentes, tan sólo se redujo de 18% a 16%. De acuerdo a estas cifras, en América Lati-

na, todavía uno de cada seis hogares, no logra satisfacer sus necesidades alimentarias, ni siquiera si destinaran a ello, la totalidad de sus escasos ingresos.

Cuadro 1. Porcentaje sobre el total de hogares en situación de pobreza e indigencia en América Latina (a)

Años	Pobres (b)		Indigentes (c)			
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 1996.

Notas : (a) Estimación correspondiente a 19 países de la Región.

(b) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia (según metodología CEPAL)

(c) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia. (según metodología CEPAL)

Analizando algo más estas últimas cifras, se puede deducir que la reducción de tres puntos porcentuales de la pobreza de la Región obedece, sobre todo, a la *baja de su incidencia en las zonas urbanas* (de 35% a 32%). En cambio, la pobreza rural que sólo se redujo en dos puntos y a partir de niveles muy altos (de 58% a 56%) incidió en menor medida en la baja observada en los países.

Respecto a la indigencia, se puede decir que ésta tuvo una evolución similar, tanto en las zonas urbanas como rurales, a la que registró la pobreza.

Siguiendo con el comentario de estas cifras, cabe destacar que simultáneamente *la pobreza y la indigencia se han transformado en un fenómeno esencialmente urbano*. Este hecho está asociado (a lo largo de los 80 y lo que va de los 90) a muy distintos factores, como son entre otros (y dependiendo de países), las altas tasas de migración desde las áreas rurales a las ciudades, los efectos de la profunda recesión de los 80, el sesgo excluyente del modelo de crecimiento o la incapacidad financiera

y administrativa en las ciudades receptoras, que han hecho colapsar los servicios públicos básicos.

A pesar de esta alta concentración de la pobreza en las ciudades, no se debe ocultar el hecho de que *la población más pobre sigue viviendo en el campo*. En este sentido, puede afirmarse que las zonas urbanas, comparadas con las rurales, ofrecen entre otros elementos, más oportunidades de empleo, mejor remunerado y esto ha hecho, que la urbanización haya contribuido a aminorar la gravedad del problema de la pobreza.

En toda esta panorámica general latinoamericana, hay que destacar que las realidades de los distintos países son muy diversas, en cuanto a la evolución de la pobreza en el período comprendido entre 1990 y 1994. Así, el resultado expuesto es explicado por las importantes reducciones desde niveles cúspide en 1990 de países como Argentina, Bolivia, México, Panamá y Perú, sumados a los logros de Chile y Uruguay, que no sólo redujeron la pobreza en ese período, sino también con respecto a 1980. Contrarrestaron las significa-

tivas mejoras en estos siete países, los aumentos que registraron en los primeros años 90, Brasil y Venezuela.

Si deseamos tener información más reciente, en el mismo documento tratado de la CEPAL¹², se realiza una estimación sobre la tendencia del fenómeno de la pobreza, en base a la evolución del comportamiento de factores económicos claves, como el crecimiento del PIB, estabilidad de precios y empleo en el bienio 1995-96, así como sus efectos en la distribución del ingreso, que muestra grandes variaciones entre los países, lo que hace prever en muchos casos, cambios importantes con respecto a las tendencias de la pobreza, registradas en los primeros años del decenio actual. Así se comprueba que el balance regional hacia 1996 es menos positivo (que lo poco que era entre 1990 y 1994), debido a que sólo en dos países habría seguido disminuyendo el índice de pobreza (Chile y Perú), en otros se estancó después de una baja sostenida y en un tercer grupo, se acrecentó significativamente. Sólo en Brasil, se observó una inversión de la tendencia, puesto que se redujo considerablemente en el último bienio¹³.

Finalmente, y para anticipar lo que será el apartado siguiente, parece haber evidencias sólidas, de que si bien se puede haber dado una reducción de la pobreza provocada por el crecimiento económico, ésta ha sido contrarrestada por un *empeoramiento paralelo en la distribución del ingreso*, lo que lleva a pensar que ésta puede ser

la razón fundamental de que estando recientemente la mayoría de países latinoamericanos en condiciones de gran estabilidad macroeconómica, sin embargo, no hayan conseguido mejorar mucho más sus condiciones sociales, es decir haber reducido sus preocupantes niveles de pobreza. En cualquier caso, las cifras de algunos países latinoamericanos¹⁴ demuestran que la relación tantas veces defendida entre crecimiento económico y evolución de la pobreza¹⁵ no ha sido tan evidente, debido, por una parte, a que una misma tasa de crecimiento del producto puede tener efectos diferentes sobre la pobreza según la modalidad que éste adopte (en especial, en cuanto a sus efectos en el mercado de trabajo, sobre todo, en el empleo y los salarios) y, por otra, a que el comportamiento de la pobreza también obedece al efecto de otros factores.

2. Evolución de la desigualdad

Las esperanzas cifradas en que la recuperación de los niveles de previos de producción o el inicio de un nuevo proceso de crecimiento, permitirían invertir el deterioro de la distribución del ingreso que se produjo en los años ochenta, no han encontrado hasta ahora confirmación en los hechos.

Así, de las tendencias de la primera mitad de los años noventa (*cuadro 2*)¹⁶, se desprende que el

¹² CEPAL (1997). Op. Citada.

¹³ CEPAL (1999). *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile.

En este trabajo se confirma lo que se está comentando. Así, entre los años 1990 y 1997, en algunos países se lograron reducciones importantes en las cifras que se vienen tratando: en Chile, 13 puntos porcentuales en la pobreza y 6 en la indigencia; en Brasil, 12 y 7; en Panamá, 9 y 6. En otros países, las reducciones fueron menores, como ocurrió en Costa Rica, 4 y 3 puntos; Perú, 4 y 0 y Colombia, 2 y 5. Finalmente, en unos pocos países los porcentajes aumentaron; por ejemplo, en Venezuela el incremento fue de 8 y 5 puntos porcentuales y en México de 4 y 2 puntos.

¹⁴ CEPAL (1999). Op. citada.

¹⁵ De este modo, el llamado efecto "trickle-down", basado en el supuesto de que los frutos del crecimiento económico penetran hasta las capas más carenciadas, a través de las fuerzas del mercado, se ha comprobado empíricamente que no es cierto.

¹⁶ En este trabajo, se recoge como la medición de la distribución del ingreso se suele medir con el *coeficiente de Gini*, que puede tener un valor entre 0 y 1, de modo que cuánto más se acerca a 0, más igualitario es dicho país y cuánto más se aproxima a 1, menos igualitario será.

Otro indicador usual es analizar la participación en la distribución del ingreso, por quintiles o deciles, según la información disponible y el objetivo perseguido. Evidentemente, existen otras medidas como, por ejemplo, el índice de Atkinson.

dinamismo del crecimiento económico logrado en varios países de la Región, no se tradujo en una disminución de la concentración del ingreso¹⁷.

Tal y como se puede comprobar en el *cuadro 2*, se pueden distinguir muy distintas situaciones. De este modo, de los cinco países que registraron tasas de

crecimiento anual superiores al 5%, las más elevadas en esos años, dos aumentan la concentración del ingreso (Argentina, y en menor medida, Costa Rica), otros dos prácticamente mantuvieron el alto nivel de desigualdad de inicios de la década (Chile y Panamá) y sólo Uruguay volvió a registrar mejoras significativas en la distribución del ingreso.

Cuadro 2. América Latina (11 países): cambios en la distribución del ingreso en las zonas urbanas, 1986-1990-1994 (a)

País	Índice de Gini (b)				Cambios de la participación en el ingreso entre 1990 y 1994 (c)		Participación en el ingreso en 1994 comparada con la de 1986	
	1986	1990	1992	1994	40% de los hogares más pobres	10% de los hogares más ricos	40% de los hogares más pobres	10% de los hogares más ricos
Argentina (Gran Buenos Aires)	0,41	0,42	0,41	0,44	disminuyó +	se mantuvo	menor	igual
Bolivia		0,48	0,47	0,43	aumentó +	disminuyó +		
Brasil	0,54	0,54	0,51		aumentó	disminuyó	mayor	menor
Chile	0,49	0,47	0,47	0,48	se mantuvo	aumentó	mayor	mayor
Costa Rica	0,36	0,35	0,36	0,36	se mantuvo	aumentó +	igual	igual
Honduras		0,49	0,46	0,46	aumentó	disminuyó		
México	0,32	0,42	0,41	0,41	aumentó	disminuyó	menor	mayor
Panamá	0,43	0,45	0,45	0,45	aumentó	aumentó	menor	mayor
Paraguay (Asunción)	0,40	0,36	0,39	0,42	disminuyó	aumentó +	igual	mayor
Uruguay	0,39	0,35	0,30	0,30	aumentó	disminuyó +	mayor	menor
Venezuela	0,38	0,38	0,38	0,39	se mantuvo	aumentó	igual	mayor

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 1996.

- (a) El signo + indica que el aumento o la disminución de la participación fue de tres puntos porcentuales o más.
 (b) Los índices de Gini se calcularon a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares por grupos decílicos.
 (c) La última cifra disponible corresponde a 1993.

Los países que mostraron ritmos menores de crecimiento, con tasas anuales de 3% a 4%, registraron cambios muy disímiles en la distribución del ingreso

en el período. Mientras en Bolivia y Honduras, y en menor medida, en México, disminuyó en algún grado la concentración, aumentó en Para-

¹⁷ CEPAL (1999). Op. citada.

Lo observado en América Latina en los años noventa confirma la aseveración de que la evolución del crecimiento económico no permite predecir lo que pueda suceder con la distribución del ingreso. Por ejemplo, el crecimiento económico negativo de Venezuela coincidió con una marcada regresividad en la distribución (el índice de concentración de Gini subió de 0,38 a 0,43 entre 1990 y 1997), a la vez que en México se logró una mejora en la distribución (el coeficiente de Gini disminuyó de 0,42 en 1989 a 0,39 en 1996) pese a que en ese período el ingreso per cápita sólo aumentó en promedio un 0,3%, lo que revela que el costo social del escaso crecimiento económico se distribuyó de distinta manera en ambos países.

guay y Venezuela y se había mantenido invariable en Colombia. En Brasil, pese a que la economía estuvo prácticamente estancada entre 1990 y 1993, se produjo un aumento de la participación tanto del 40% inferior de la distribución como del decil de más altos ingresos. Ello se tradujo en una leve mejora de la distribución urbana, mientras que en las zonas rurales se registró un deterioro.

Como se puede comprobar por todo lo anterior, el balance de los cambios distributivos, desde mediados de la década pasada hasta 1994, demuestra que los países que lograron crecer a tasas elevadas por períodos más o menos prolongados después de la recuperación posterior a la crisis, *no registraron progresos en términos de igualdad*, con excepción de Uruguay¹⁸.

Así, la rigidez al logro de mejoras en la distribución del ingreso queda de manifiesto al examinar las cifras de los nueve países para los que se cuenta con información comparable para todo el período, donde se constata que el decil superior aumentó su participación en cinco países, en dos la mantuvo y sólo en dos la redujo¹⁹.

De todo esto, se desprende que el dinamismo económico, los cambios en las estructuras del empleo y de los ingresos y los efectos de la política pública gestaron en la Región una leve reducción de la pobreza entre 1990 y 1994, pero no alteraron la distribución del ingreso en un sentido positivo. Aun en los países en que se logró una reducción apreciable de la pobreza, no se logró mejorar la distribución. La única excepción la constituye Uruguay.

¹⁸ Uruguay ha logrado consolidarse como el país que presenta la mejor distribución del ingreso en América Latina, semejante a la de algunos países europeos, gracias, entre otros factores, al importante papel de las transferencias del sector público, especialmente las jubilaciones y pensiones.

¹⁹ CEPAL (1999). Op. citada.

En este informe más reciente, de 12 países analizados, la distribución del ingreso en las áreas urbanas mejoró en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, México y Uruguay), en uno se mantuvo (Chile) y en siete sufrió un deterioro (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela).

IV. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE MERCADO DE TRABAJO, DESIGUALDAD Y POBREZA

Establecida la relación entre la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina, resulta interesante antes de entrar en el análisis de las políticas sociales, analizar los factores que pueden llegar a determinar en gran medida la gran desigualdad existente, y de este modo, llegar a comprobar la importancia del *mercado de trabajo* en la situación descrita.

Para ello, existen distintos estudios, entre los que cabe destacar el realizado por Jiménez y Ruedi (1998) para el caso de los hogares urbanos de México, Brasil, Chile, Colombia y Argentina²⁰. Según este estudio, se puede recurrir al elemento más sencillo de análisis, esto es, el *ingreso per cápita del hogar*²¹, que puede ser expresado simplificada-mente por la siguiente identidad:

$$Y_{PC} = Y_T / N = (Y_P / L) * (L / (L+D)) * ((L+D) / PET) * (PET / N) * (OI/N)$$

en dónde,

Y_{PC} = ingreso per cápita del hogar.

Y_T = ingreso total disponible del hogar.

N = número de personas en el hogar.

Y_P = ingreso primario de los ocupados del hogar.

L = número de personas ocupadas del hogar.

D = número de personas desempleadas del hogar.

PET = número de personas del hogar en edad de trabajar.

OI = otros ingresos del hogar.

De esta manera, el ingreso per cápita del hogar queda expresado en función de variables económicas y demográficas:

(1) Y_P/L , corresponde a la *remuneración media* obtenida por las personas ocupadas del hogar.

(2) $(L/(L+D))$, corresponde a la *tasa de ocupación del hogar*.

(3) $((L+D)/PET)$, sería la *tasa de participación*.

(4) PET/N , el inverso de este factor es una aproximación a la *tasa de dependencia del hogar*. En tanto mayor sea esta razón, mayor será el número de personas en edad de dar sustento económico al hogar y con ello, menor será la tasa de dependencia.

(5) Finalmente, el último factor (OI/N) corresponde a *ingresos percibidos por otras fuentes distintas al trabajo*, es decir, ingresos de la propiedad y transferencias, ambas valoradas en términos per cápita. Estas últimas son subsidios recibidos e ingresos por jubilaciones.

²⁰ JIMÉNEZ L. LUIS FELIPE y RUEDI A. NORA. (1998). "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos". *Revista de la CEPAL* n° 66. Santiago de Chile.

²¹ Lógicamente, los autores reconocen que existen muchas diferencias entre países y entre hogares urbanos y rurales. No obstante, como ellos comentan, se trata de identificar regularidades en el comportamiento de ciertas variables que contribuyan a explicar la distribución del ingreso.

Con esta metodología, las diferencias en los niveles de ingreso per cápita de las familias según deciles, quedan entonces expresadas en función de los comportamientos de las *tasas de remuneración factorial*, de *ocupación*, la *participación en la fuerza de trabajo*, de una *variable relativa a la estructura demográfica del hogar* y un *componente de otros ingresos*.

Tal y como se señala en la investigación tratada²², destacan cuatro principales resultados como determinantes de la desigualdad del ingreso, especialmente urbano. En primer lugar, los *ingresos factoriales* medios de los grupos de menor ingreso per

cápita son sustancialmente menores a los de estratos más altos, lo que se presenta asociado, en el caso de los ingresos provenientes del trabajo, a importantes diferencias en los *niveles educacionales* (un ejemplo de la importancia del factor educacional se puede observar en el *cuadro 3*, en el que se puede comprobar como a medida que se aumenta el número de años de estudio se reduce en este caso, el subempleo por ingresos). Además, como otros trabajos²³ señalan, los sectores de menores ingresos se insertan en segmentos de baja productividad del mercado de trabajo.

Cuadro 3. América Latina (12 países): porcentaje de ocupados plenos con ingresos insuficientes (a)

Subempleo por ingresos (porcentaje en el total de ocupados)						
Número de años de estudios						
País	Años	Total	0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más
Argentina	1990	7,3	10,1	9,5	6,1	1,5
	1994	2,9	4,7	3,8	2,0	1,1
Bolivia	1989	33,6	44,1	40,3	32,2	14,0
	1994	35,6	47,5	43,6	33,6	16,7
Brasil	1990	40,6	53,0	44,9	22,8	4,1
	1993	43,0	54,0	47,3	27,6	6,3
Chile	1990	38,6	51,5	49,6	41,2	16,1
	1994	28,6	43,9	39,7	29,2	11,1
Colombia	1990	42,0	57,2	50,5	35,6	9,6
	1994	46,7	62,4	58,5	41,1	9,5
Costa Rica	1990	10,3	19,4	14,2	5,9	1,2
	1994	10,0	17,8	15,7	4,9	1,3
Honduras	1990	51,0	64,4	58,4	24,7	4,8
	1994	62,7	72,2	73,4	47,1	17,0
México	1989	37,2	43,4	45,1	27,6	9,8
	1994	39,3	50,4	48,0	29,6	9,8
Panamá	1989	19,1	22,3	27,5	16,5	3,8
	1994	22,8	29,8	32,5	21,6	5,6
Paraguay	1990	41,7	56,1	54,7	31,5	10,6
	1994	40,3	52,9	51,0	35,4	10,0
Uruguay	1990	23,0	30,9	28,0	19,3	5,0
	1994	16,4	24,8	20,4	12,9	3,2
Venezuela	1990	17,5	30,5	20,2	10,4	3,4
	1994	32,4	43,2	37,0	28,3	13,8

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 1996.

(a) Personas que trabajan habitualmente más de 40 horas semanales y obtienen un ingreso mensual inferior a 2,5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita.

²² JIMÉNEZ L. LUIS FELIPE y RUEDI A. NORA. (1997). Op. Citada.

²³ TOKMAN V. (1997). "Generación de empleo y reformas laborales". *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1997* FLACSO. Santiago de Chile.

En segundo lugar, las *tasas de ocupación* de los grupos más pobres son sistemáticamente inferiores al promedio. Los cambios en la distribución van asociados en gran medida a variaciones en los niveles de empleo, y las reducciones en las diferencias relativas de las tasas de ocupación se han presentado asociadas a una menor concentración del ingreso.

En tercer lugar, existen importantes diferencias entre deciles en el grado de *participación* en la fuerza de trabajo. Sistemáticamente se observan menores tasas de participación en los grupos menos acomodados. La contrapartida de ello son mayores tasas de inactividad, especialmente entre cónyuges y en un grado considerablemente menor, entre jefes de hogar.

En cuarto lugar, lo anterior se relaciona con la *composición por edades* de hogares en diferentes deciles. En efecto, según diversos indicadores, la población en edad de trabajar es considerablemente menor en hogares más pobres.

Ahora bien, es importante tener presente que ningún factor, considerado en forma aislada, logra dar cuenta completa de la distribución prevaleciente y sus cambios, sus efectos son más bien multiplicadores antes que aditivos.

Una aproximación cuantitativa a estas conclusiones, se puede observar en el *cuadro 4*.

Cuadro 4. América Latina (12 países): distribución porcentual de los hogares urbanos en situación de pobreza, clasificados de acuerdo a sus características determinantes (a)

Países	Bajos ingresos laborales y escasa educación			Desempleo de uno o más miembros	Gran número de menores en relación con los adultos	Otros factores y combinaciones	Total
	Total	Sólo	Combinado con alto número de dependientes				
Argentina	33	13	20	37	10	20 (b)	100
Bolivia	67	41	26	10	12	11	100
Brasil	73	46	27	13	9	5	100
Chile	71	47	24	15	10	4	100
Colombia	75	51	24	10	8	6	100
Costa Rica	53	27	26	15	14	18 (b)	100
Honduras	74	41	33	10	11	5	100
México	83	48	35	8	7	2	100
Panamá	59	32	27	20	13	8	100
Paraguay	72	42	30	11	10	7	100
Uruguay	68	27	41	20	10	2	100
Venezuela	61	29	32	20	9	10	100
Promedio simple	66	37	29	16	10	8	100

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 1996.

(a) Datos correspondientes a alrededor de 1994.

(b) Una importante proporción de hogares pobres corresponde a hogares integrados por adultos mayores, incluidos jubilados y pensionados de bajos ingresos.

De este modo, con las anteriores conclusiones y datos, se ve la importancia que tiene el *mercado de trabajo* en la desigualdad existente (y por lo tanto, la pobreza), si se tienen sobre todo en cuenta sus características más recientes, que han provocado que la desigualdad del ingreso siga sin mejorar en América Latina:

a. El mantenimiento de *altas tasas de desempleo* y la generación de insuficientes puestos de trabajo productivos con remuneraciones sobre umbrales mínimos para situarse fuera de la pobreza. En este sentido, hay que resaltar dos aspectos. Por un lado, cabe destacar que persiste en la década de los 90, las características del desempleo urbano, respecto a lo que fue la pasada década de los 80, es decir, que básicamente los miembros de los hogares pertenecientes a los estratos de menores ingresos, los jóvenes, las personas con bajos niveles de educación y las mujeres siguen siendo los grupos más afectados. La concentración de la desocupación abierta en estos grupos²⁴ se acentúa cuando se producen aumentos importantes del desempleo urbano, lo que acrecienta su impacto negativo en lo que respecta a la equidad.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en América Latina, el tener un empleo de jornada completa, de más de cuarenta horas semanales, está lejos de asegurar a los trabajadores un ingreso laboral que les ofrezca grandes posibilidades de quedar fuera de la pobreza.

b. *Calidad* del empleo generado. Uno de los fenómenos más relevantes en el análisis del mercado de trabajo en América Latina es la cada vez más importante presencia de sectores

informales en el mismo. En la década de los 90, la participación de estos sectores²⁵ en la ocupación urbana siguió siendo elevada y aumentó ligeramente, tal y como se observa en el *cuadro 5*.

Al mismo tiempo, destaca en el mismo *cuadro 5* el descenso del ingreso promedio de las personas ocupadas en los sectores informales (especialmente, en los países de mayor tamaño de América Latina).

c. El *aumento de la disparidad de ingresos* entre los ocupados con distintos niveles de calificación, debido al rápido aumento de la demanda y de las remuneraciones de los más calificados.

De este modo, se da una *creciente brecha y heterogeneidad* entre los ingresos de los ocupados de alta y baja calificación, lo que sigue contribuyendo a que, a pesar de la mejora de ciertas condiciones macroeconómicas (crecimiento, inflación...), se sigan dando aumentos de la desigualdad distributiva. Esta brecha lleva a que en la mayor parte de los países, se hayan creado bolsones de alta productividad en las actividades más dinámicas, que encabezan el crecimiento de algunos países (éstas ocupan fundamentalmente a profesionales, técnicos o trabajadores con calificaciones muy específicas, cuyas remuneraciones han comenzado a crecer rápidamente, a un ritmo más acelerado que la productividad media de la economía y ciertamente más alto que el promedio de los sectores en que se ocupan), frente a la gran mayoría de puestos de trabajo vinculados con actividades, procesos o sectores de baja productivi-

²⁴ CEPAL (1999). Op. citada.

En este informe se dice que el desempleo decreció desde mediados de los años ochenta hasta principios de los noventa, pero que a partir de entonces comenzó a elevarse nuevamente en la mayoría de los países de la Región; además, tiende a ser marcado, tal y como se ha comentado, entre las mujeres, los jóvenes y las personas de menores ingresos, aunque en varios países ya está afectando también de manera notoria a las de ingresos medios y altos. Entre los anteriores grupos, tienen una gran importancia los jóvenes, ya que la población de 15 a 24 años de edad representa del 20% a 25% de la fuerza de trabajo en América Latina. Para dar una idea de la gravedad de la situación de la población joven latinoamericana, basta recordar que la tasa de desocupación activa entre 15 y 24 años representa más de la mitad del desempleo total en las zonas urbanas de América Latina.

²⁵ Existen distintas concepciones a la hora de definir la *informalidad*. La más extendida, considera que pertenecen a dicha categoría, todas aquellas unidades productivas con un número de hasta cinco trabajadores.

Sin embargo, en el *cuadro 5*, tal y como indica la CEPAL, se consideran sectores informales a los trabajadores independientes no cualificados, los asalariados no profesionales ni técnicos que trabajan en microempresas y el empleo en servicios domésticos.

Cuadro 5. América Latina: empleo e ingresos medios en sectores de baja productividad en áreas urbanas 1990-1994 (promedio simple de 12 países)

Inserción laboral (a)	Promedio de países con información				Promedio de países con mayor tamaño (c)			
	Porcentaje de ocupados		Ingreso promedio (b)		Porcentaje de ocupados		Ingreso promedio (b)	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Trabajadores no calificados (12) (d)	24	24	3,5	3,2	21	24	3,9	3,2
Asalariados en microempresas no profesionales ni técnicos (8) (e)	12	12	2,5	2,5	12	15	2,6	2,2
Servicios domésticos (12)	6	6	1,4	1,4	5	5	1,6	1,4
Total	42	42	2,9	2,7	38	44	3,2	2,7

Fuente: CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1996*.

(a) La cifra entre paréntesis corresponde al número de países considerados en el cálculo del promedio simple del total de países sobre los que se dispone de información.

(b) Ingreso promedio mensual como múltiplo de la respectiva línea de pobreza per cápita.

(c) Incluidos Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela. No incluye Perú.

(d) Incluidos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados, no profesionales ni técnicos.

(e) Incluidos los asalariados que trabajan en empresas con hasta cinco empleados. En el caso de Brasil, se refiere a los trabajadores sin contrato de trabajo.

Cuadro 6. América Latina (10 países): evolución de los ingresos medios y de la disparidad del ingreso laboral en zonas urbanas, 1990-1994 (índices 1990 = 100)

País	Ingreso medio			Disparidad de ingreso (b)	
	Profesionales y técnicos (1)	Asalariados públicos y privados de empresas con más de 5 ocupados (2)	Trabajadores de sectores de baja productividad (a) (3)	[(1)/(2)]*100	[(1)/(3)]*100
Bolivia (c)	95	100	68	95	140
Brasil (d)	97	92	68	106	144
Chile	127	117 (e)	105 (f)	109	121
Colombia (8 ciudades principales)	118	103 (e)	82 (f)	114	144
Costa Rica	114	102	113	112	101
Honduras	69	69	93	101	74
México (c)	115	111	78 (f)	103	147
Paraguay (Asunción)	172	123	83	139	139
Uruguay	160	126	115	127	206
Venezuela	150	89	92	167	140

Fuente: CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1996*.

(a) Incluidos a los asalariados de empresas con hasta cinco trabajadores, a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos y a los empleados domésticos.

(b) Relación entre los ingresos medios.

(c) Período 1989- 1994.

(d) Período 1987-1993.

(e) Corresponde al total de asalariados públicos y privados.

(f) Incluidos los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos y los empleados domésticos.

dad. Así, la distancia, según la CEPAL²⁶, entre los ingresos de los profesionales y técnicos y los de los trabajadores de sectores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% entre 1990 y 1994, lo cual se debió a la mejora más rápida de las remuneraciones de la mano de obra más cualificada y la reducción o estancamiento de las retribuciones de la que queda al margen de los procesos de modernización productiva, que constituye una proporción considerable de empleo total.

Una idea cuantitativa para zonas urbanas de esta creciente *heterogeneidad*, se puede ver en el *cuadro 6*.

- d. La *limitada capacidad de negociación de gran parte de los asalariados*, producto de la precariedad del empleo y los altos niveles de desempleo abierto y de subempleo y del denominado *empleo informal*.

Este hecho ha determinado que actualmente se esté asistiendo a un fuerte proceso de flexibilización laboral²⁷ que ha adoptado la forma fundamentalmente de modificar los contratos individuales de trabajo, y con menos intensidad, de descentralizar la negociación colectiva, trasla-

dándola no sólo a nivel de empresas, sino también a nivel sectorial.

Con todas estas tendencias en la capacidad de negociación de los asalariados se han favorecido distintos efectos, entre los que cabe destacar, una mayor dispersión salarial, que tal y como se ha comentado anteriormente, ha propiciado una cada vez mayor heterogeneidad en el mercado de trabajo latinoamericano y un posible proceso de debilitamiento del poder de los sindicatos. En definitiva, se está generando un sistema de relaciones laborales que favorece una mayor concentración del ingreso.

Por todo esto, se puede comprobar que los *elementos educacionales*, las *propias características del mercado de trabajo latinoamericano* (tasas de ocupación, participación, desempleo, subempleo, calidad del empleo generado, disparidad de ingresos y poder de negociación) y los *comportamientos de los hogares* (con grandes diferencias demográficas entre los hogares ricos y hogares pobres), son aspectos que determinan la distribución del ingreso y por tanto, la pobreza, y que como se verá, entran en la discusión de las políticas sociales aplicadas.

²⁶ CEPAL (1997). Op. Citada.

²⁷ TOKMAN V. (1997). Op. Citada.

V. PAPEL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Uno de los principales problemas a la hora de tratar este tema es tomar como punto de partida una determinada definición de política social, y esto resulta en que muy frecuentemente, las políticas sociales se llegan a considerar como una política económica más, sin establecer ninguna diferenciación con éstas. Sin embargo, en este trabajo se pretende, desde un inicio, dejar claro que las políticas sociales son entendidas como una política propia consistente en un conjunto de acciones desarrolladas por el Estado, en cualquiera de sus niveles, encaminadas a incrementar el bienestar de la población²⁸, es decir, se establece una clara diferenciación con el campo de las políticas económicas implementadas, aunque lógicamente son muchas las interrelaciones que se dan entre ambos tipos de políticas (como el funcionamiento del mercado de trabajo, evolución de la inflación, déficit fiscal, etc.).

Con la anterior aproximación, se tratará de entrar en el análisis cuantitativo y cualitativo de las políticas sociales aplicadas recientemente en América Latina, prestando especial atención a sus repercusiones sobre las condiciones de pobreza y la desigualdad del ingreso de la Región.

1. Evolución del gasto social

Una primera aproximación, básicamente *cuantitativa*, al análisis de las políticas sociales implementadas recientemente en América Latina, es el análisis del *gasto social*. Sin embargo, antes de nada, es necesario aclarar que el concepto de gasto social no es tan simple como parece²⁹. Así, una primera dificultad consiste en que se pueden integrar muy distintas concepciones en el mismo, por lo que en el presente trabajo, únicamente se va a optar por la consideración del gasto público social como lo que el Estado destina a servicios tales como educación, salud, vivienda, seguridad y asistencia social.

Adicionalmente, una segunda dificultad es que al tener muy distintas fuentes de financiamiento, es posible definir, tal y como establece Irarrázabal (1994) distintos conceptos de gasto social basados en criterios operacionales³⁰. Entre esos conceptos, en el presente trabajo se utilizará el de *gasto social bruto o público*, que permite comparar mejor los distintos países de la Región.

²⁸ SABINO C.A. (1996). "Concepciones y tendencias actuales en la definición de política social". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* n° 1. Caracas.

²⁹ IRARRÁZABAL I. (1994). El impacto distributivo del gasto social; una revisión metodológica de estudios latinoamericanos. CEPAL Serie de Políticas Sociales. Santiago de Chile.

³⁰ Los cuatro conceptos de gasto social que se pueden distinguir son:

- Gasto social bruto o público. Es el concepto más amplio, pues considera todos los programas con financiamiento público.
- Gasto social neto o fiscal. Es aquel subconjunto del gasto social bruto o público, que sólo toma en cuenta el financiamiento de origen tributario.
- Gasto social directo. Es la parte del gasto social neto que representa bienes y servicios entregados efectivamente a las personas.
- Gasto social efectivo. Es la proporción del gasto social directo que llega a los más pobres, operacionalmente definidos como el 10, 20, 30 ó 40% más pobre en base a los deciles de ingresos.

Finalmente, existen algunos problemas contables como los de las transferencias inter e intrainstitucionales, el tratamiento de la deuda pública y los derechos de importación, la valoración y tratamiento de la inversión pública social o los deflatores del gasto social, que hay también que tener en cuenta.

Por todo lo anterior, a pesar de los problemas que conlleva y de que sea un mal indicador porque no permite apreciar si realmente se están alcanzando resultados, es decir, no se adentra en la eficiencia y eficacia de las políticas sociales, puede ser, sin embargo, un buen indicador de cómo el contexto macroeconómico descrito ha venido afectando a las políticas sociales aplicadas, tanto para la década de los 80, como para lo que va de los 90.

Durante la década de los 80, la crisis ya comentada hizo que entre las políticas de ajuste implementadas, las políticas sociales no tuvieran la importancia debida. Todo se hacía por la necesidad de buscar un mayor ajuste fiscal³¹ y así hacer frente al déficit público y la deuda externa.

De este modo, el gasto social tiene un rol predominantemente *proajuste* (*cuadro 7*) tanto para aquellas fases en que las cuentas fiscales en términos globales, tendieron a desajustarse, como en las fases contrarias.

Al mismo tiempo, mayoritariamente el gasto social fue *procíclico* (*cuadro 7*), por lo que se puede concluir que el gasto social fue prioritariamente un instrumento de ajuste fiscal, mientras que su función de compensación de ingresos fue secundaria.

Cuadro 7. Comportamiento del gasto social en relación con el déficit fiscal del sector público financiero y el PIB

Rol del gasto social	Procíclico		Contracíclico	
	Origen	Número de casos	Origen	Número de casos
Proajuste	-GS>+PIB ó +GS<+PIB	13	-GS y +PIB	5
Prodesajuste	+GS>+PIB ó -GS<-PIB	4	+GS y -PIB	3

Fuente: CEPAL. El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo. 1995.

Sectorialmente, se observa que hubo una mayor protección del componente del gasto social de *corto plazo*, vinculado con los gastos de seguridad y asistencia social, así como un mayor sacrificio en los sectores, cuyos gastos tienden a favorecer la igualdad de oportunidades de la población como son educación y salud (con las repercusiones importantes de este hecho sobre las posibilidades de crecimiento, capacidad de la población).

Para lo que va de década de los 90, existe la información disponible en el *cuadro 8*. En este cuadro,

se recoge información relativa a los tres indicadores básicos de gasto social³².

En esta información destaca el hecho de que en 11 de 15 países latinoamericanos³³, los recursos destinados a los sectores sociales se incrementaron en magnitudes que, en muchos casos, permiten superar los niveles de gasto social de principios de los años ochenta.

En cuanto a la prioridad del gasto social, en 12 de los 15 países de la Región, se incrementó la proporción del gasto público destinada a los sectores socia-

³¹ COMINETTI R. (1994). "Ajuste fiscal y gasto social". Revista de la CEPAL n° 54. Santiago de Chile.

³² Se trata de los indicadores de prioridad macroeconómica (GS/PIB), prioridad fiscal (GS/Gasto Público Total) y gasto social disponible (Gasto Social per cápita).

³³ CEPAL (1999). Op. citada.

Según este informe más reciente, el gasto público social per cápita tuvo una mejoría entre 1990-91 y 1996-97 del 38%, que equivale a una tasa anual de crecimiento del orden del 5,5%. Sin embargo, en los dos últimos años (1996-1997), el ritmo de crecimiento ha sufrido una notable desaceleración hasta alcanzar una tasa promedio anual del 3,3%, que corresponde a la mitad de la registrada en el período 1990- 1995 que fue 6,4%.

les³⁴. Este hecho parece poner en evidencia que un número importante de países latinoamericanos (en distintas medidas) desplegó significativos esfuerzos

por elevar la prioridad asignada a la esfera social, lo que posteriormente, se tratará de acompañar con la evolución teórica correspondiente.

Cuadro 8. América Latina (18 países): gasto social (promedios) (a)

Países (b)	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Gasto social / PIB		Gasto social / Gasto público total	
	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995
Gasto social alto	333,6	424,9	15,2	17,2	52,7	60,4
Uruguay	463,2	624,9	18,9	23,6	63,0	75,1
Costa Rica	334,0	388,6	19,8	20,8	45,5	44,3
Panamá	349,9	466,5	17,1	20,0	37,5	44,2
Argentina	548,5	703,8	17,1	18,3	58,0	66,0
Chile	259,1	318,3	13,1	13,4	60,3	63,3
México	156,4	247,3	8,4	13,1	53,3	71,8
Brasil (c)	224,0	224,8	11,6	11,2	51,0	57,8
Gasto social moderado (d)	99,1	126,6	9,0	10,9	35,5	47,4
Colombia	107,2	164,2	8,2	11,6	33,9	54,0
Nicaragua	97,4	86,4	10,8	10,6	36,2	48,8
Ecuador	92,7	129,3	7,8	10,4	36,5	39,5
Venezuela	215,6		8,5		32,1	
Gasto social bajo (e)	42,3	54,3	4,8	5,9	31,1	33,2
Honduras	72,2	69,6	7,8	7,6	33,1	29,1
Paraguay (f)	25,9	66,7	2,6	6,6	33,2	43,2
Bolivia	34,4	49,5	4,6	6,3	36,0	32,0
El Salvador	50,1	53,7	5,5	5,3	23,6	25,0
Guatemala	28,7	32,2	3,3	3,7	29,8	36,4
R. Dominicana	36,3		4,7		36,6	
Perú	20,6		2,1		15,9	
Promedio regional (g)	189,6	241,7	10,4	12,2	42,1	48,7

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 1996.

- (a) Los países se presentan en orden decreciente según la proporción del PIB que destinaron al gasto social en los años 1994-1995
 (b) Cifras promedio de los años 1990-1991 y 1994-1995 para todos los países excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá para los cuales sólo se consideró el año 1994
 (c) Comprende el gasto del gobierno central solamente.
 (d) En los promedios no se incluye a Venezuela
 (e) En los promedios no se incluye a Perú y República Dominicana
 (f) Comprende el gasto del gobierno central presupuestario solamente.
 (g) En los promedios, no se incluye a Perú, República Dominicana y Venezuela.

³⁴ CEPAL (1999). Op. citada.

Para 1997, en 14 de 17 países analizados aumentó la cuantía de recursos públicos destinados a los sectores sociales. Destacan por la magnitud del crecimiento Perú, Paraguay, Bolivia y Colombia, países en los que se duplicó con creces el gasto social por habitante entre 1990-1991 y 1996-1997. En Chile, El Salvador y República Dominicana el incremento fluctuó entre 60% y 70%, mientras que en Uruguay ascendió a cerca del 50%. En los restantes seis países en los que se elevó el nivel de gasto social por habitante (Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá), éste osciló entre 15% y 40%. En Honduras y Nicaragua prácticamente se mantuvo el mismo nivel durante el período y en Venezuela se redujo en un 6%.

En esta tendencia general, hay muy distintas evoluciones y lo que es más destacable un *alto grado de heterogeneidad* en cuanto al volumen de recursos que los países destinan a los sectores sociales³⁵, lo que pone en evidencia dos hechos. Primero que dados que son muy escasos sus montos en los países con gasto social bajo y medio (y a pesar de que su aumento en prioridad macroeconómica ha sido mayor que en los países de gasto social alto), el desafío más imperioso es incrementar significativamente su monto por habitante, dentro de plazos relativamente cortos, así como mejorar la calidad de su impacto.

En segundo lugar, en el resto de países, el desafío no es tanto incrementar los montos, sino mejorar la eficacia y eficiencia del gasto social, aunque cabría también incrementos en los términos per cápita de dicho gasto social.

En cuanto a la evolución por *sectores* del gasto social en el conjunto de la Región, contribuyeron en partes similares a su notable expansión en la década tanto los sectores de distribución más progresiva como los de distribución más regresiva del gasto por estratos socioeconómicos. El 44% del incremento del gasto social corresponde a educación y salud, áreas de gasto más progresivo, cuya incidencia es del 25% y 19%, respectivamente, mientras que el 41% proviene de la seguridad social, sector con gasto regresivo. Sin embargo, el aumento en los países con gasto medio y bajo obedece sobre todo a los sectores globalmente más progresivos (educación y salud), con un aporte del 61% del total, mientras que la seguridad social sólo contribuyó un 21%. En cambio, en los países de gasto alto y medio-alto la seguridad social aportó prácticamente el 50% del aumento³⁶.

Como conclusión, se ve que el panorama, por lo menos a nivel de recursos dedicados, cambia en el ámbito de las políticas sociales, en la década de los 90, en comparación con lo que fue la década de los 80. Este cambio cuantitativo, también ha venido acompañado de cambios cualitativos (conceptuales,

teóricos...); todo ello, en el marco de un contexto macroeconómico basado en la implementación de reformas económicas favorecedoras de una mayor liberalización, apertura y prioridad del mercado, que viene imponiendo restricciones en el desenvolvimiento del sector público.

Con todo esto, el resultado es que la distribución del ingreso ha empeorado y que los niveles de pobreza no se han mejorado claramente, a pesar de las mejores condiciones macroeconómicas y de una mayor cuantía de recursos dedicados en los sectores sociales en lo que va de década.

2. Evolución de paradigmas en las políticas sociales implementadas en América Latina

El cambio en el *modelo de crecimiento y acumulación* en América Latina en la década de los 80, motivó también importantes cambios en las políticas sociales que venían siendo aplicadas.

Así, en el modelo anterior al que se viene implementando desde la pasada década, se suele distinguir entre la *etapa "fácil" y "difícil" de sustitución de importaciones*³⁷.

En la primera etapa (*etapa "fácil" de sustitución de importaciones*), se pudo elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por unas limitadas exigencias tecnológicas. En este contexto, las políticas sociales implementadas persiguieron la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la creciente importancia creciente de la industria.

En la segunda etapa (*etapa "difícil" de sustitución de importaciones*), a la cual sólo pudieron acceder aquellos países cuyo mercado interno tenía un tamaño interesante para poder aprovechar econo-

³⁵ Un reflejo de esta heterogeneidad se puede encontrar en el esfuerzo que expresa la relación entre el gasto público social y el producto de los países de la Región, que actualmente oscila entre un 4% y un 23% del PIB.

³⁶ CEPAL (1999). Op. citada.

³⁷ FRANCO R. (1992). "Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina". *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social n°2*. Caracas.

mías de escala y lanzarse a producir bienes con más complejas tecnologías, las políticas sociales implementadas contribuyeron a crear o consolidar una *clase media*, por cuanto era necesario sostener la capacidad de demandar nuevos bienes manufacturados nacionales de alto coste. Este tipo de políticas sociales, a diferencia de las aplicadas en el ámbito del Estado del Bienestar, llevó a que probablemente se agravara la ya desigual distribución del ingreso, en la medida en que las que se aplicaban no llegaban mayoritariamente a los más necesitados, ni en un nivel asistencial ni estructural.

De este modo, entre las limitaciones más importantes que presentaban estas políticas sociales tradicionales, cabe destacar³⁸:

a. *Acceso segmentado*. En este sentido, por ejemplo, la seguridad social no fue pensada como un sistema de carácter global que cubriera el conjunto de la población del país, sino más bien como programas aislados, creados en diferentes momentos, cada uno de los cuáles atendía a grupos específicos, caracterizados por su capacidad de organización, a partir de la cual reclamaran y obtuvieran del Estado la satisfacción de sus propios intereses³⁹.

De esta manera, el objetivo redistributivo de la política social que contribuya a incrementar el bienestar de la población, se podía ver totalmente truncado.

b. *Universalismo excluyente*. En numerosas ocasiones, las políticas sociales han tenido una voluntad teórica de llegar a todos, pero en la práctica esto no ha llegado a darse.

Esta situación se ha venido ocasionando por ejemplo, en la educación, en dónde se viene proporcionando una oferta de tales características que no interesa o resulta inaccesible para numerosos sectores (basta sólo comprobar las altas tasas de deserción y repitencia entre los escolares de la mayoría de países de América Latina).

Por lo tanto, el universalismo válido como orientación no ha tenido en cuenta las desigualdades que impiden a ciertos grupos acceder a ciertos servicios que se están ofertando.

c. *Problemas institucionales* de las políticas sociales, como son la inercia en su implementación, la falta de evaluación, la falta de continuidad, la ausencia de consensos fundamentales o la fragmentación institucional.

En la década de los 80, tal y como ya se ha comentado, a partir de la crisis descrita se empezó a diseñar un nuevo modelo basado en la ejecución de los llamados programas de ajuste estructural, cuyos objetivos básicos estaban centrados en:

- I. Alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos.
- II. Reducir las tasas de inflación.
- III. Retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados.
- IV. Incrementar las exportaciones porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional.
- V. Incrementar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria.
- VI. Modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos, sobre todo, financieros y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

En esta situación, y añadidas las limitaciones que se venían arrastrando en las políticas sociales, éstas se vieron en términos cuantitativos (como ya se ha visto), muy afectadas en la década de los 80, con un comportamiento proajuste y procíclico del gasto social.

Esto ha provocado que los paradigmas de las políticas sociales en América Latina, propios de la fase de sustitución de importaciones, se hayan ido

³⁸ FRANCO R. (1996). Op. Citada.

³⁹ MESA-LAGO C. (1997). "Desafíos actuales de la seguridad social en América Latina". *Contribuciones n° 53*. Buenos Aires.

En este artículo, se demuestra que el proceso de incorporación a la seguridad social muestra una pauta común en casi todos los países de la Región: primero, se protege a los militares, luego a los maestros y a otros funcionarios públicos, después a la clase asalariada formal y así sucesivamente a otros grupos, hasta que por fin, restan los que siempre se quedan fuera o sólo consiguen entrar tardíamente, es decir, los trabajadores del sector informal urbano y los campesinos sin tierra.

abandonando por otros más acordes al modelo de desarrollo que se está implantando actualmente. Sin embargo, en la medida en que dicho modelo ha sido implementado con ritmos e intensidades muy diferentes, los paradigmas, en la actualidad aparentemente dominantes no lo son tanto y esto está generando interesantes y dilemas⁴⁰.

En este sentido, Franco (1996) distingue los paradigmas de la política social dominante y emergen-

te, refiriéndose al que corresponde al modelo de sustitución de importaciones y al modelo actual, respectivamente.

Las diferencias se pueden comprobar en el *cuadro 9*, y antes de entrar en el análisis de las mismas, cabe decir que se está evolucionando desde los primeros a los segundos y en la medida en que hay ventajas y desventajas, en la actualidad, se puede decir que se está en muy diversas posiciones intermedias.

Cuadro 9. Paradigmas de la Política Social

	Dominante	Emergente
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Monopolio estatal Financia Diseña Implementa Controla • Funciones unificadas • Centralismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralidad de subsectores Estatal Privado (comercial) Filantrópico (ONG) Informal (familia) • Funciones separadas • Descentralización
Proceso de decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Burocrático Estrategias macro "El Estado sabe" • Asignación de recursos por vía administrativa • Usuario sin elección 	<ul style="list-style-type: none"> • Por proyectos Asignación competitiva Licitaciones El usuario propone • "La "capacidad de innovación está diseminada por toda la sociedad y debe aprovecharse" Fondos de inversión social
Financiamiento Fuente de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Cofinanciación "Lo que no couesta, no vale" Recuperación de costos Riesgos: marginar pobres • Subsidio a la demanda Creación de cuasimercados Competencia Libertad de elegir • ¿Tiene el consumidor información suficiente?
Asignación de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio a la oferta Falta de competencia 	
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> • Universalismo de la oferta Alto costo, bajo impacto • Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Universalidad de la satisfacción
Criterio de prioridad en la expansión del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación progresiva de arriba hacia abajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Primero los más necesitados Instrumento: Focalización
Población beneficiaria	<ul style="list-style-type: none"> • Clase media • Grupos organizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres
Enfoque	<ul style="list-style-type: none"> • Centrado en los medios Infraestructura social Gasto corriente 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrado en los fines Estudios de impacto
Indicador utilizado	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público social 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación costo-impacto

Fuente: Rolando Franco (1996).

⁴⁰ARRIAGADA I. (1996). "El debate actual de la política social en América Latina". *Serie LECTURAS n° 20*. Caracas.

A continuación, se entrará en el análisis de dichos paradigmas.

a. Institucionalidad

Se está evolucionando desde una política social en la que el Estado era el que financiaba, diseñaba, implementaba y esporádicamente evaluaba, hacia una *política social* en la que actúan por lo menos, *cuatro subsectores*⁴¹: sector público, sector comercial, sector voluntario y sector informal.

Actualmente, aquí se produce uno de los debates más interesantes, al intentar definir áreas de competencia del Estado, del mercado y de las familias desde dos perspectivas: desde el diseño, gestión y ejecución de políticas y programas y desde la perspectiva del financiamiento de las políticas sociales.

En este sentido, se asiste al tradicional *dilema privado versus público*⁴². Así, la consideración de los intereses de todos los miembros de una sociedad, en la calidad y oportunidad de los servicios que se le ofrecen, debe darla el Estado; de otra parte, el mercado, puede ofrecer servicios mejor administrados y de mejor calidad, aunque prohibitivos en sus precios para amplios sectores de población. Articular ambos aspectos continúa siendo un desafío no bien resuelto y que en la mayoría de los casos, las familias (y especialmente, las mujeres) han debido enfrentar y resolver con altos costos personales y una sobrecarga de trabajo.

En la actualidad, parece ser que el proceso privatizador es el dominante, perdiéndose el rol regulador y coordinador del Estado en esta política social pluralista.

En otro sentido, otro de los debates actuales es en torno a la *centralización o descentralización*. Parece que se está dando una transición desde la primera hacia la segunda, en la medida en que se considera que con el centralismo se opta por soluciones homogéneas ante realidades heterogéneas, lo que conduce a asignar los recursos de manera ineficiente y a no solucionar los problemas. Tam-

bién posibilitaría una mayor influencia de ciertos grupos de presión.

Por lo tanto, la descentralización tendría como ventajas, la posibilidad de un mayor consenso social, derivado de la mayor participación que pudiera implicar y un control de las burocracias, aunque ésta también pudiera convertirse en su gran desventaja y generar con ello, unas mayores desigualdades entre las unidades descentralizadas.

b. Proceso de decisión

En este campo, se está dando una evolución desde una lógica eminentemente burocrática, basada en que las políticas sociales las diseña y ejecuta únicamente el Estado, hacia una lógica que permita una mayor transparencia y participación en la gestión y ejecución de dichas políticas.

c. Financiamiento

La evolución está derivando desde una financiación eminentemente estatal (con sistemas tributarios bastante regresivos) hacia la búsqueda de *cofinanciación*, mediante diversos mecanismos, como el que los propios beneficiarios contribuyan, el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos sociales o cofinanciación empresarial (como por ejemplo, se ha hecho en algunos países en el sector educativo). Sin embargo, la cuestión de la reforma tributaria en pocas ocasiones se está planteando.

Otra cuestión es la de la *asignación de recursos*. En el paradigma del modelo de sustitución de importaciones, el financiamiento se orientaba a cubrir los costos pertinentes del proveedor, que oferta bienes o servicios.

Por contra, en el paradigma actual se está tendiendo al *subsidio a la demanda*, mediante el cual, el financiador transfiere un poder de compra para que el beneficiario "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime conveniente.

⁴¹ BUSTELO E. (1996). *Políticas sociales en un contexto de crisis, ¿será que se puede?* Mimeo. Centro UN/CEPAL. Santiago de Chile.

⁴² ARRIAGADA I. (1996). Op. citada.

La existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. Esto parece traer como ventaja fundamental un incremento de la calidad de los servicios ofertados, pero como dificultad básica, el cálculo del valor de dicho poder de compra.

d. Objetivos (universalización versus focalización)

En el modelo de sustitución de importaciones, el paradigma de la política social (por influencia teórica del modelo de Estado del Bienestar), defendía el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos.

Sin embargo, y dadas las desiguales características de la mayoría de sociedades latinoamericanas, esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, no cuentan con los niveles de información, formación y organización necesarios y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

En este sentido, y dado el contexto del nuevo modelo de desarrollo, se considera que las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto, por lo que se tiende hacia una mayor *focalización* de dichas políticas. Así, la focalización supone identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar las políticas sociales con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Esta visión lleva a valorizar especialmente los indicadores de atención, de gestión y de evaluación de políticas y programas.

A pesar de que actualmente parece darse un consenso aparente, en torno a la necesidad de focalización de las políticas sociales, ésta también tiene sus críticas. Por un lado, una crítica de carácter técnico gira en torno a los criterios de selectividad elegidos que deben evitar dos errores que pueden ser comunes: el de *inclusión*, es decir, la filtración de

los beneficios hacia sectores no definidos como grupos objetivo, porque se desperdician recursos y se generan nuevas desigualdades y el de *exclusión*, cuando por errores en el diseño del programa no se logra cubrir a la población objetivo⁴³. El error total de focalización suma ambos; sin embargo, cuando la mayor prioridad se asigna al bienestar de la población, es más importante eliminar los errores de exclusión; cuando la prioridad está puesta en los recursos, se tiende a disminuir el error de inclusión. Por lo tanto, parecería más recomendable considerar ambos tipos de errores.

Por otro lado, una crítica más teórica es que la focalización, sigue sin tener en cuenta, tal y como se planteaba anteriormente con el universalismo, las desigualdades existentes, de modo, que dada la situación actual, los más necesitados (población objetivo) sean los que menos acceden a los servicios ofertados⁴⁴.

e. Sectorialidad

Una cuestión relacionada con lo anterior es la excesiva sectorialidad en la que a veces entran las políticas sociales. Así, se centra en el tratamiento de sectores tradicionalmente excluidos, como son las mujeres, los grupos indígenas, los jóvenes y los niños...perdiendo la visión integral de los problemas que estos mismos sectores presentan y la integralidad que las políticas sociales reclaman.

f. Plazos

Una última *tensión* (dilema) persiste entre el diseño de políticas de corto plazo frente a la necesidad de estabilidad económica o por el contrario, diseñar políticas flexibles que contengan una visión de largo plazo con cambios en el modelo de desarrollo social. Las transformaciones sociales y los cambios institucionales requieren de un horizonte de tiempo amplio para desarrollarse y madurar; mientras tanto, las necesidades de grupos importantes

⁴³ CEPAL. (1993). *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile.

⁴⁴ ALDO ISUANI ERNESTO (1992). "Política social y dinámica política en América Latina, ¿nuevas respuestas para viejos problemas?". *Desarrollo Económico* N° 125. Buenos Aires.

de la población requieren acción inmediata en la solución de los problemas de indigencia y de exclusión.

Así, la creación de falsas expectativas respecto al bienestar y la participación, así como la discontinuidad en los programas y servicios, se ha revelado como un componente importante en la agudización de los conflictos. Por ejemplo, en un país como Venezuela (aplicable también esto a otros países de la Región), el componente asistencial (de corto plazo) de la política social aplicada es cada vez mayor en comparación con el estructural (de largo plazo). Este hecho ha provocado, que a pesar de que los indicadores de gasto social indiquen una mejoría en los años 90, la distribución del ingreso no sólo no haya mejorado, sino todo lo contrario, debido a que los factores determinantes de la misma (comentados anteriormente) no se han visto afectados.

g. Evaluación

Relacionado directamente con lo anterior, se hace cada vez más evidente la necesidad de mejores *indicadores de evaluación* de las políticas sociales implementadas.

Con el modelo de sustitución de importaciones, la base de análisis siempre se hacía sobre el concepto de gasto social y sus fluctuaciones.

Posteriormente, después de la crisis de la década de los 80, además de lo anterior, se plantea la necesidad de valorar la eficiencia y la calidad de dicho gasto social, sobre todo, en cuanto a sus *aspectos redistributivos* se refiere, es decir, desagregar el gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios.

Desde finales de los 80, han ido surgiendo distintos análisis de este tipo, cuyas implicaciones políti-

cas posteriores han podido ir desde ser el sustento de la desaparición de gastos sociales regresivos hasta la base de reformas que conviertan a las políticas sociales como auténticamente progresivas. En este ámbito⁴⁵, se aplican métodos de evaluación del terreno económico y empresarial al campo de las políticas sociales, como el *análisis costo-beneficio (ACB)* y sobre todo, el más interesante *análisis costo-efectividad (ACE)*.

Como conclusión, se puede ver que en la actualidad en América Latina, la crisis de la década de los 80, ha motivado que en los 90, se de una mezcla de distintos dilemas en el seno de la política social, como transición a un modelo más definitivo.

De dicha mezcla, hay aspectos como la descentralización, la participación, la eficiencia, la calidad y la evaluación que pueden haber mejorado las políticas sociales aplicadas en la consecución del objetivo redistribuidor. No obstante, es interesante considerar dichos aspectos más integral y estructuralmente (considerando los factores que inciden en la desigual distribución existente) y no como auténticas panaceas que resuelvan los problemas que desde siempre han existido.

Esto, a la vista de los resultados (estancamiento de la situación de pobreza y peor distribución del ingreso) parece no haberse tenido en cuenta y puede que se esté dando el escenario descrito por Isuani (1992): "...la implementación en gran escala de procesos privatizadores, si bien no probable, dejaría virtualmente sin opciones de atención a los más pobres; la descentralización sin la presencia de un Estado central con decisión política de corregir desigualdades, abandonaría a su propia suerte a los sectores sociales más débiles y los intentos de focalización difícilmente dejarían de significar un retorno a las viejas prácticas de la beneficiencia, que en los hechos significa dar poco a muy pocos".

⁴⁵ COHEN E. y FRANCO R. (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. Ed. S XXI.Madrid.

VI. SUGERENCIAS SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES A IMPLEMENTAR

A pesar de algunas limitaciones comentadas, las políticas sociales tradicionales aplicadas en el entorno del *modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)* repercutieron positivamente en las condiciones sociales de la población de América Latina, como se puede demostrar a través de un documento tan actual como son los informes sobre desarrollo humano que desde 1990 viene publicando el PNUD. Así, el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* (1990) permitía sacar una doble conclusión respecto a América Latina⁴⁶:

1. Todos los países de América Latina se encontraban en un desarrollo humano mediano y alto (salvo el caso de Haití).
2. Los países de América Latina presentaban una proporción superior al promedio de países con desviación positiva en materia de desarrollo humano.

Luego, en este primer *Informe sobre Desarrollo Humano*, se daba en la mayoría de países de América Latina, un desarrollo social superior que el correspondiente a su ingreso per cápita. Esto parece reflejar los esfuerzos políticos realizados en las políticas sociales tradicionales implementadas antes de la crisis de la década de los 80, a pesar de las limitaciones que se evidenciaban.

Sin embargo, la crisis de la década de los 80, ha hecho que esta situación no pueda ser considerada en la actualidad de modo tan positivo, debido sobre todo a que en esa década la política social pasó a ser considerada como un elemento meramente residual, que hiciera frente a los efectos negativos que las políticas económicas aplicadas pudieran acarrear, en la confianza de que el crecimiento económico posterior traería mejoras en el fenómeno multidimensional de la pobreza. El modelo de desarrollo evolucionó desde un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones hacia un modelo neoliberal en el que se aplicaban programas de ajuste estructural que trataron de restablecer los equilibrios macroeconómicos, tanto internos como externos.

De este modo, al mismo tiempo que el *gasto social* fue eminentemente *procíclico y proajuste* en los 80, se dieron *cambios cualitativos en las políticas sociales implementadas*: consideración exclusiva del corto plazo, utilización única de la estrategia de focalización, observación básica de los síntomas de la pobreza y toda una serie de propuestas técnicas que incrementarían la eficiencia y eficacia de dichas políticas.

Todo esto provocó que las condiciones sociales sufrieran un deterioro adicional al provocado por la propia crisis de la década de los 80.

⁴⁶ TEITEL S. (1995). "Crecimiento, decadencia y encrucijada. ¿Qué estrategia de desarrollo debe adoptar América Latina?". *El Trimestre Económico* n° 247. México D.F.

Posteriormente, ya en la década de los 90, después de varios años de programas de ajuste estructural, se ha venido comprobando que la estabilidad macroeconómica conseguida recientemente, no ha acarreado una correlativa mejora de las condiciones sociales de la población, básicamente, porque se mantienen las desigualdades existentes, sobre todo, en el mercado de trabajo.

Con todo esto, se viene replanteando la necesidad de revalorizar la *importancia de las políticas sociales* que se aplican, de cara a modificar las desigualdades existentes y, de este modo, conseguir mejorar las condiciones sociales de la población latinoamericana. Para ello, se pasan a hacer una serie de consideraciones generales sobre las mismas:

- 1.- La *política económica y la política social son dimensiones del desarrollo* cuya integración en favor de la inversión, del empleo, de la distribución, constituye la base de la democracia⁴⁷. El logro de la equidad no está encapsulado en los servicios sociales. La distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica, con grandes efectos sociales. Estas y otras dimensiones muestran cómo la política económica determina las políticas sociales. Establecer metas coordinadas entre ambos tipos de política puede crear un círculo virtuoso, mientras que su descoordinación potencia la ineficacia de una y otra.
- 2.- La política social debe ser *redistributiva*, es decir, colocar a la equidad como principal objetivo, por lo que si se tienen en cuenta los factores que se han ido comentando en la determinación del ingreso, se debieran implementar políticas sociales que actuaran en los siguientes aspectos:

Generación de empleo productivo y aumentos en la demanda de trabajo menos calificado

Como se ha dicho, el crecimiento económico que se ha dado en América Latina en la década de los 90 no se ha traducido en una expansión rápida de la demanda, por el tipo de trabajo ofrecido a los

estratos de bajos ingresos, ni por ende, en progreso distributivo.

Por ello, una de las principales enseñanzas es que se deben fomentar las *pequeñas y medianas empresas*, principales oferentes de empleo formal para los estratos de menores ingresos. Uno de los factores que limitan de un modo gravitante el desarrollo de estas empresas es la presencia de segmentaciones del mercado financiero que restringen el acceso al crédito. Como consecuencia, las posibilidades de inversión de éstas dependen estrechamente de la generación de excedentes internos, lo cual reduce su crecimiento y, con ello, la expansión de la demanda de trabajo menos calificado. Se necesitan nuevos instrumentos financieros que superen la carencia de garantías reales en estas empresas, acompañados por programas de cooperación técnica y apoyo público al mejoramiento de su capacidad de gestión y adopción de progreso tecnológico, para liberar el potencial de crecimiento de pequeñas y medianas empresas y, con ello, de la demanda de trabajo.

Incremento y mantención de los ingresos de los hogares más pobres: educación y transferencias

Como ya se ha comentado, el *nivel educacional* afecta en una medida importante la remuneración de quienes logran empleo, por lo que las medidas para promover la ampliación de la cobertura del sistema educacional, el incremento de sus tasas de retención y las mejoras en su calidad, deben formar parte de toda política social que se oriente a mejorar la distribución del ingreso.

En períodos de transición, como el que parece que se está atravesando a una nueva fase de desarrollo económico orientada a la innovación tecnológica y a elevar la productividad, es vital el papel de la política social. Así, la política social tiene que permitir no sólo corregir los resultados distributivos indeseables del proceso de transformación, sino además debe apoyar la *inversión en recursos humanos*, posibilitando que los pobres progresen según su *capacidad*⁴⁸. Este planteamiento requiere de la reforma del Estado, que debe pasar a tomar

⁴⁷ ESPINOLA R. (1996). "Democracia y gobernancia en América Latina". *Situación BBV 1996*. Bilbao.

⁴⁸ ALTIMIR O. (1997). Op. Citada.

un papel más activo, políticas laborales propias y un sólido compromiso de destinar los recursos fiscales necesarios para esta finalidad.

Otra alternativa para modificar la distribución del ingreso son las transferencias directas, que se componen principalmente de *pensiones, jubilaciones y subsidios*.

En la actualidad, los perfiles de pobreza señalan una mayor incidencia de ella entre los pensionistas, por lo que cada vez más, las *pensiones y jubilaciones* cumplen una importante función distributiva y paliativa de la pobreza, especialmente las medidas tendentes a proveer pensiones mínimas, así como otras de carácter asistencial (ligadas, por ejemplo, a accidentes, enfermedad y viudez), unidas a la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones y en general, de las redes de protección social. Se debe tener en cuenta que uno de los principales factores que originaron la precaria situación de estos sistemas de pensiones en muchos países de América Latina ha sido la falta de correspondencia entre aportes y beneficios, lo que trajo consigo una baja identificación con los propósitos de éstos e incentivó la subdeclaración y la evasión.

Respecto a los *subsidios*, hacemos referencia a aquellos vinculados con el desempleo de los hogares pobres. Como ya se ha comentado, los desempleados se concentran en los primeros deciles de ingresos. Sin embargo, se deben distinguir dos situaciones distintas:

- a. Personas con *desempleo crónico*, que viene a constituir el núcleo duro de la pobreza. Paliar la incidencia de ésta requeriría, entre otras cosas, *programas de empleo mínimo*, cuya duración excediera la de programas de emergencia y que proveyeran un nivel básico de remuneración, aunque no debieran convertirse en un desincentivo a la incorporación de estos ocupados al mercado de trabajo.
- b. *Desempleados* asociados más cercanamente al *ciclo económico*. Las transferencias, o bien los programas de empleos de emergencia, orientados a reemplazar ingresos en situaciones transitorias de desempleo contribuirían a evitar que aumente la concentración del ingreso durante períodos recesivos.

En todos los casos de transferencias comentados, la eficacia y la eficiencia de los mismos vienen influidas por las modalidades de financiamiento (especial importancia de los sistemas tributarios establecidos) los criterios con los que se eligen los beneficiarios, la duración del beneficio y el grado en que se reemplaza el ingreso perdido.

Reducción de barreras que enfrentan los más pobres para participar en el mercado de trabajo

Por todo lo que se ha comentado, se puede ver que el costo de oportunidad de participar en el mercado de trabajo que enfrentan los hogares de menores ingresos es más alto, por la mayor presencia relativa de menores en el hogar.

Por tanto, una política de desarrollo de instancias institucionales para el cuidado de menores, ya sean éstas públicas o privadas, favorecería la incorporación de los cónyuges al mercado de trabajo, al reducir uno de los factores que causan una distribución concentrada del ingreso, como es la menor tasa de participación relativa y las tasas considerablemente mayores de inactividad entre los cónyuges de hogares pobres.

Pero, junto con esas políticas, es preciso establecer *programas de capacitación* orientados específicamente a estas personas, que les permita acceder a puestos de trabajo de mayor calificación.

Aspectos relacionados con la dinámica demográfica

Los deciles más pobres de América Latina presentan las tasas de fecundidad más altas, lo que presenta muy distintas repercusiones, especialmente, sobre la situación de la mujer latinoamericana (realización personal, acceso al mercado de trabajo, etc).

En dicha situación, además de distintos factores culturales, se ha podido comprobar que la educación de la madre ha probado ser una variable que influye mucho: mientras menor es su nivel de instrucción, mayor es la fecundidad observada y mayor es la proporción de ésta que no es deseada ex-post. En consecuencia, las políticas que faciliten el acceso a la planificación familiar y que hagan hincapié ex-ante en la paternidad/maternidad responsable, desde el auténtico *protagonismo de la*

mujer, son parte necesaria de las políticas sociales orientadas a una mayor equidad y mejor distribución del ingreso.

3.- Relacionado con lo anterior, la equidad como objetivo de la política social implica una *política integrada, activa y preventiva* que no reaccione simplemente frente a situaciones de emergencia o temporales y que no represente un mero paliativo de las desigualdades conscientemente provocadas por la política económica en sus coordenadas sociales⁴⁹.

4.- Importancia de la consideración a *largo plazo* de las políticas sociales, lo que hace que la eficiencia del Estado se relacione no sólo con su acción momentánea, sino también con los efectos dinámicos que produce a la larga su intervención.

5.- En todo momento, se debe prestar especial atención a los *eslabonamientos o encadenamientos*⁵⁰ *hacia delante y hacia atrás* entre la política social y la política económica y en la propia política social, en una perspectiva eminentemente dinámica de las políticas sociales.

Así, los encadenamientos hacia atrás de la política social con la política económica designan los efectos de la demanda, positivos o negativos, que la política social requiere de la política eco-

nómica. Los encadenamientos hacia delante designan las condiciones positivas o negativas que la oferta de servicios sociales crea para la adopción de medidas de políticas económicas. Estos enlaces son externos.

Por otro lado, encadenamientos hacia atrás de la política social en su propio terreno, hace referencia a los efectos negativos o positivos que produce en la demanda una medida o programa respecto de otras políticas o programas sociales. Los encadenamientos hacia delante, positivos o negativos, son los efectos de la oferta de servicios derivada de una medida o programa sobre otros programas sociales, al facilitarlos u obstaculizarlos. Estos enlaces son internos.

6.- Se deben introducir *reformas de gestión* que incrementen la productividad de los servicios sociales, pero no para que se justifique la reducción del gasto social. En este sentido, cabe establecerse reformas en la organización y gestión (mayor claridad de objetivos, establecimiento de responsabilidades, descentralización...), recursos humanos (formación, motivación...), evaluación y coordinación, que haga que se de una *cultura más centrada en las políticas, los métodos y los procesos*, antes que en los resultados⁵¹.

⁴⁹ SOJO A. (1990). "Naturaleza y selectividad de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL n° 41*. Santiago de Chile.

⁵⁰ SOJO A. (1990). Op. Citada.

⁵¹ SOJO A. (1996). Op. Citada.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALDO ISUANI ERNESTO** (1992). "Política social y dinámica política en América Latina, ¿nuevas respuestas para viejos problemas?". *Desarrollo Económico* N° 125. Buenos Aires.
- ALTIMIR O.** (1997). "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo". *Desarrollo Económico* n° 145. Buenos Aires.
- ANDREA G., JOLLY R. y STEWART E** (1989). *Ajuste con rostro humano (vol.I y II)*. Ed. S.XXI. México.
- ARRIAGADA I.** (1996). "El debate actual de la política social en América Latina". *Serie LECTURAS* n° 20. Caracas.
- BIRDSALL N., ROSS D. y SABOT R.** (1995). "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". *SINTESIS* n° 23. Madrid.
- BIRDSALL N., LONDOÑO J.L y O'CONNELL L.** (1998). "La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan". *Revista de la CEPAL* n° 66. Santiago de Chile.
- BUSTELO E.** (1996). *Políticas sociales en un contexto de crisis, ¿será que se puede?* Mimeo. Centro UN/CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL** (1989). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CEPAL** (1992). *Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CEPAL** (1993). *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile.
- CEPAL** (1995). *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*. Cuaderno n° 73. Santiago de Chile.
- CEPAL** (1997). *Panorama Social de América Latina 1996*. Santiago de Chile.
- CEPAL** (1997). *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile.

-
- CEPAL (1999). *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile.
- COLOMER VIADEL A. (coord.) (1995). *Economía, sociedad y estado en América Latina contemporánea*. Ed. FCE. México.
- COHEN E. y FRANCO R. (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. Ed. S XXI. Madrid.
- COMINETTI R. (1994). "Ajuste fiscal y gasto social". *Revista de la CEPAL n° 54*. Santiago de Chile.
- ESPINOLA R. (1996). "Democracia y gobernancia en América Latina". *Situación BBV 1996*. Bilbao.
- FRANCO R. (1992). "Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina". *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social n°2*. Caracas.
- FRANCO R. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL n° 58*. Santiago de Chile.
- IRARRÁZABAL I. (1994). *El impacto distributivo del gasto social; una revisión metodológica de estudios latinoamericanos*. CEPAL Serie de Políticas Sociales. Santiago de Chile.
- JIMÉNEZ L. LUIS FELIPE y RUEDI A. NORA. (1998). "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos". *Revista de la CEPAL n° 66*. Santiago de Chile.
- MACHADO DE ACEDO C. (1996). "La pobreza en los contextos de expansión y de crisis de los modelos de desarrollo latinoamericanos". Serie *LECTURAS n° 18*. Caracas.
- MESA-LAGO C. (1997). "Desafíos actuales de la seguridad social en América Latina". *Contribuciones n° 53*. Buenos Aires.
- RAMOS J. (1995). "¿Es posible crecer con equidad?". *Revista de la CEPAL n° 56*. Santiago de Chile.
- SABINO C.A. (1996). "Concepciones y tendencias actuales en la definición de política social". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales n° 1*. Caracas.
- SOJO A. (1990). "Naturaleza y selectividad de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL n° 41*. Santiago de Chile.
- SOJO A. (1996). "La política social frente al ajuste y al incremento de productividad en América Latina y el Caribe". *Situación BBV 1996*. Bilbao.
- TEITEL S. (1995). "Crecimiento, decadencia y encrucijada. ¿Qué estrategia de desarrollo debe adoptar América Latina?". *El Trimestre Económico n° 247*. México D.F.
- TOKMAN V. (1997). "Generación de empleo y reformas laborales". *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1997 FLACSO*. Santiago de Chile.
- VILAS C.M. (coord.) (1995). *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.
- ZAMBRANO SEQUÍN L. (1998). "Pobreza y crecimiento económico". Mimeo. Presentación en las jornadas sobre *Educación y Desarrollo: América Latina ante el S.XXI: problemas y perspectivas*, celebradas en la Universidad de Deusto, Bilbao, Marzo 1998.
- ZEVALLLOS J.V.(editor) (1997). *Estrategias para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. PNUD. Quito.
-

cuadernos
de trabajo
lan
koadernoak

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur.
SAMIR AMIN. Junio 1989. (AGOTADO)
1. Movimiento de Mujeres.
Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe.
CLARA MURGUIALDAY. Octubre 1989. (AGOTADO)
2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89.
XABIER GOROSTIAGA. Diciembre 1989.
3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente.
BOB. SUTCLIFFE. Enero 1990. (AGOTADO)
4. La Deuda Externa y los trabajadores.
CENTRAL ÚNICA DE TRABAJADORES DE BRASIL. Mayo 1990.
5. La estructura familiar afrocolombiana. *BERTA INÉS PEREA*. Junio 1990.
6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio?
JOAQUÍN ARRIOLA y *KOLDO UNCETA*. Septiembre 1990. (AGOTADO)
7. Los nuevos internacionalismos. *PETER WATERMAN*. Mayo 1991.
8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis.
XOQUIN FERNÁNDEZ. Septiembre 1991.
9. La carga de la Deuda Externa. *BOB SUTCLIFFE*. Mayo 1992.
10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990
¿Ayuda económica o seguridad nacional?
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA. Diciembre 1992.
11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice.
BOB.SUTCLIFFE. Junio 1993. (AGOTADO)
12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo.
PETER WATERMAN. Noviembre 1993.
13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial.
KOLDO UNCETA y *FRANCISCO ZABALO*. Septiembre 1994. (AGOTADO)
14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. *IDOYE ZABALA*. Noviembre 1995.
15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria.
KARLOS PEREZ DE ARMIÑO. Abril 1996.
16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis.
JUAN CARLOS MIGUEL DE BUSTOS. Mayo 1996.
17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres.
ITZIAR HERNÁNDEZ, ARANTXA RODRÍGUEZ. Julio 1996. (AGOTADO)
18. Crisis económica y droga en la región andina
LUIS GURIDI. Abril 1997.
19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación
MIGUEL ARGIBAY, GEMA CELORIO, JUANJO CELORIO. Agosto 1997.
20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo
MARIA CASILDA LASO DE LA VEGA, ANA MARTA URRUTIA. Octubre 1997.

- 21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad**
ROBERTO BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA.
Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN HEGOA. Abril 1998.
- 22. El futuro del hambre.**
Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. Agosto 1998.
- 23. Integración económica regional en África Subsahariana.**
EDUARDO BIDAURAZAGA AURRE. Octubre 1998.
- 24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África**
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. Julio 1999.