

# Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina

## AUTORES

VICENTE ALBORNOZ  
CECILIA DURÁN  
MARÍA FAUSTO  
SANTIAGO GARCÍA  
PABLO GONZALEZ  
VICTOR J. IMAS  
ANDRÉS JUNG  
ROBERTO LASERNA  
PEDRO LIPKIN  
LUISA MELO  
MARCELO NERI  
SEBASTIÁN OLEAS  
MÓNICA PARRA TORRADO  
CINTHYA PASTOR VARGAS  
MARCELA PERTICARA  
LUIS IGNACIO ROMÁN LOMELÍ  
SAMANTA SACRAMENTO  
FERNANDO SPIRITTO  
NURIA SUSMEL  
JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO  
JOSÉ DANIEL TRUJILLO  
PEDRO SAMUEL ZAPIL AJXUP

►  
[sumário](#)  
[créditos](#)  
[salir](#)

## Sumario



capa  
créditos  
salir

» [clicke nos títulos para acessar os artigos](#)

- |    |   |     |  |
|----|---|-----|--|
| 3  | <b>Prefacio</b><br>OLAF JACOB   | 87  | <b>Ecuador</b><br>VICENTE ALBORNOZ Y SEBASTIÁN OLEAS                     |
| 5  | <b>Introducción</b><br>MARCELA PERTICARA  | 98  | <b>Guatemala</b><br>PEDRO SAMUEL ZAPIL AJXUP Y<br>MARÍA FAUSTO           |
| 8  | <b>Argentina</b><br>NURIA SUSMEL  | 109 | <b>México</b><br>LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES Y<br>ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ |
| 20 | <b>Bolivia</b><br>ROBERTO LASERNA   | 124 | <b>Paraguay</b><br>VÍCTOR IMAS   |
| 35 | <b>Brasil</b><br>MARCELO NERI, LUISA MELO,<br>SAMANTA SACRAMENTO Y PEDRO LIPKIN | 137 | <b>Perú</b><br>CINTHYA PASTOR VARGAS                                     |
| 48 | <b>Chile</b><br>PABLO GONZALEZ Y MARCELA PERTICARA                              | 147 | <b>Uruguay</b><br>CECILIA DURÁN, ANDRÉS JUNG Y<br>SANTIAGO GARCÍA        |
| 59 | <b>Colombia</b><br>MÓNICA PARRA TORRADO Y<br>JOSÉ DANIEL TRUJILLO               | 159 | <b>Venezuela</b><br>FERNANDO SPIRITTO                                    |
| 73 | <b>Costa Rica</b><br>JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO                                |     |  |

## Prefacio



capa  
sumário  
créditos  
salir

Cuando en el 2007 la Fundación Konrad Adenauer a través del “Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina” (Regionalprogramm Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika - SOPLA - por sus siglas en alemán) convocó a 13 renombrados institutos académicos de diferentes países de Latinoamérica con el objetivo de analizar las políticas públicas y sociales de la región, no imaginamos que esta serie de publicaciones tuviese la trascendencia que tiene hoy en día. Este éxito se debe en primer lugar a la calidad de los estudios de cada uno de los países, así como a lo que llamamos comúnmente “el valor agregado” de nuestras publicaciones. Con “valor agregado” nos referimos a una de las principales características de cada uno de los estudios: en ellos no solamente presentamos una descripción y un diagnóstico de la situación actual de cada uno de los países en relación al tema tratado en el libro, sino que ofrecemos herramientas e instrumentos concretos de política pública para abordar los déficits de cada uno de los casos. Pretendemos ofrecer al lector, sea un académi-

co, un político, un periodista o una persona interesada en el tema, fórmulas que desde la perspectiva del autor sean aplicables para resolver los problemas previamente descritos. Con el correr de los últimos cinco años y con la experiencia adquirida después de publicar ya cinco libros, hemos ido incrementando y optimizando el capítulo relacionado a las propuestas de políticas públicas concretas, convirtiendo a este capítulo en el principal elemento de cada uno de los estudios.

En la actual publicación nos hemos concentrado en analizar el tema de la desigualdad en América Latina. A pesar que en los últimos años se han logrado avances significativos en muchos países de la región para reducir la brecha entre ricos y pobres, América Latina sigue siendo el continente más desigual a nivel global. Estamos convencidos que la desigualdad de oportunidades representa uno de los mayores desafíos a ser abordados en Latinoamérica en las próximas décadas. Cuando hablamos de desigualdad de oportunidades, estamos concientes que en la mayoría de países se han implementado programas de

transferencias directas, por lo general condicionadas, para mejorar los ingresos de las familias más pobres, a la par de darles un mejor acceso a educación y a salud básica. Sin embargo, el acceso a salud y educación básica no basta para afrontar el desafío de lograr sociedades más justas en relación a las oportunidades de desarrollo de los individuos. Un niño que gracias a las transferencias directas condicionadas asiste a una escuela pública donde la currícula es anticuada y el profesor no ha sido capacitado o no está motivado para transmitir los conocimientos al alumno, no tendrá las mismas oportunidades de desarrollarse en comparación a un alumno de una escuela privada de mejor nivel. Y es justamente en este ámbito donde debemos intensificar nuestros esfuerzos. Es verdad que en los últimos años se ha incrementado en forma significativa la infraestructura de educación y salud en la mayoría de países. Se han construido escuelas y puestos de salud en zonas urbanas y rurales. Es asimismo cierto, que son muchas más las personas que tienen acceso a la salud y a la educación pública. Es, por lo tanto importante, que ahora se dé el segundo paso, es decir, se elaboren fórmulas para elevar el nivel y la calidad de la educación y la salud pública para así ir cerrando la brecha en relación a las oportunidades de desarrollo entre los más ricos y los más pobres.

Al mismo tiempo, es importante seguir impulsando el crecimiento económico de los países de la región. Sin crecimiento económico no es posible invertir en políticas públicas orientadas a reducir la desigualdad. Al mismo tiempo, es

imprescindible que se empiecen a elaborar estrategias de salida a las transferencias directas. Consideramos que este instrumento ha sido y seguirá siendo una herramienta importante para reducir los niveles de pobreza y por ende la desigualdad. Sin embargo, las transferencias directas condicionadas deben ser consideradas como una medida transitoria que debería dar paso a otro tipo de incentivos orientados a no sólo apoyar el acceso a los servicios públicos sino más bien a mejorar su calidad, convirtiendo a los países de América Latina en estados competitivos a nivel mundial. No debemos olvidar que los últimos resultados del 2011 del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA - por sus siglas en inglés) de la OCDE demuestran que los países de la región siguen ocupando los últimos lugares.

La Fundación Konrad Adenauer desea agradecer a la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile, especialmente al Decano de la Facultad de Economía y Negocios, Dr. Jorge Rodríguez Grossi, así como a la Profesora Marcela Peticara, quien asumió la coordinación académica y la coedición del presente libro. Sin sus aportes, esta publicación no habría sido posible. Asimismo, nuestro más cordial agradecimiento a los colegas en la oficina del Programa Regional SOPLA en Río de Janeiro, especialmente a María Lucía Rodríguez, coordinadora académica y coeditora de la presente publicación por sus invaluables aportes, su minuciosa revisión de cada uno de los estudios aquí publicados y su incondicional apoyo en el desarrollo del proyecto.



OLAF JACOB

*Director del Programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer*

# Introducción

## El combate contra la pobreza y desigualdad. Lecciones y propuestas de política

MARCELA PERTICARA



capa  
sumario  
créditos  
salir

### 1. Pobreza y desigualdad en América Latina. Hechos estilizados

Es bien conocido que los países de Latinoamérica presentan altos índices de inequidad y de pobreza. CEPAL (2010)<sup>1</sup> reporta que a pesar del notable crecimiento que han experimentado algunos países de la región, la distribución del ingreso no ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas, aun cuando las tasas de pobreza extrema y otros indicadores de desarrollo humano básico han mejorado de manera notable, fundamentalmente como producto de la aplicación de políticas de transferencias condicionada y de fuertes inversiones en el sector salud y educación.

Hay una alta heterogeneidad en los indicadores de pobreza y distribución del ingreso en los

países que componen el grupo de estudio de este libro. La Tabla 1 presenta las tasas de pobreza e indigencia para doce de los trece países obtenidas de la base de datos de Cepal<sup>2</sup>. A grandes rasgos los países pueden clasificarse en tres grupos: Argentina, Chile y Uruguay, son los tres países con menores tasas de pobreza, menores al 12%; le siguen Costa Rica, Perú y Brasil, con tasas de pobreza entre 17% y 22% y el resto de los países con tasas de pobreza que superan el 30%.

No necesariamente las economías con menores tasas de pobreza son las que tienen mejor distribución del ingreso. Uruguay es el país con mejores indicadores de pobreza y con mejores indicadores de distribución del ingreso. Chile y Argentina, por el contrario, países con tasas de pobreza muy bajas, son parte del grupo de países donde el coeficiente de Gini es superior a 0,5.

1 CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL: Santiago, 57 p.

2 CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país. Esta serie no incluye estadísticas para Venezuela. Información extraída de la página web con fecha 23 de Mayo del 2012.

**Tabla 1. Tasa de Pobreza**

	Alrededor del 2000		Alrededor del 2010	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
ARGENTINA	23.7	6.6	8.6	2.8
BOLIVIA	48.7	19.8	42.4	16.2
BRASIL	32.9	9.3	22.1	5.5
CHILE	19.7	5.1	11.7	3.5
COLOMBIA	50.6	21.9	38.5	11.1
COSTA RICA	18.1	5.4	17	4.8
ECUADOR	63.5	31.3	37.1	14.2
GUATEMALA	49.1	16	42	14.8
MÉXICO	32.3	6.6	32.3	8.5
PARAGUAY	49.1	17.1	46.5	19.4
PERÚ	36.1	9.3	19.1	2.5
URUGUAY	9.4	1.8	8.6	1.4

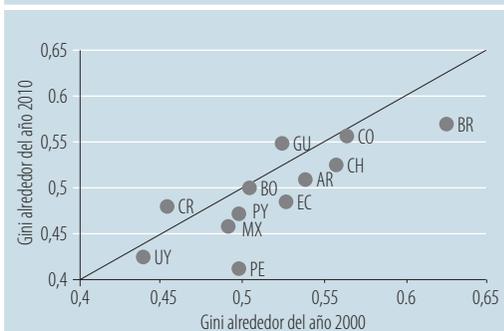
Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

Todos los países, con excepción de Costa Rica y Guatemala, muestran una reducción positiva, aun cuando pequeña, en este coeficiente en los últimos 10 años (ver Gráfico 1).

La reducción en razón de ingresos del 10% más rico, con respecto al 10% más pobre, fue aún más drástica, dando cuenta de importantes políticas de apoyo a la población de menores recursos. Perú y Ecuador, por ejemplo, redujeron esta brecha en 43% y 32% respectivamente. Reducciones menos importantes, pero aún altas en torno a 20-30% se registran en Brasil, Bolivia, Uruguay y Chile, mientras que en Guatemala este guarismo aumenta en un 30%<sup>3</sup> en el período 1998-2006.

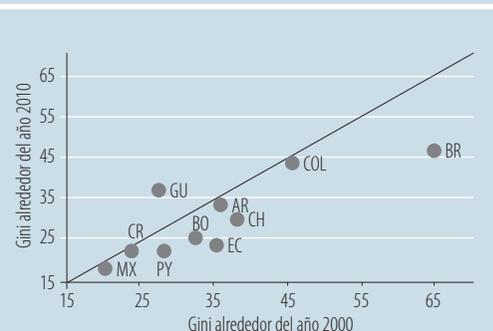
3 Las últimas estadísticas de Guatemala reportadas por CEPAL son del año 2006; no hay estadísticas para el año 2010.

**Gráfico 1. Evolución del coeficiente de Gini**



Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

**Gráfico 2. Razón de ingresos 90/10**



Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

Todos los países bajo este estudio presentan particularidades en lo que respecta tanto a la evolución de la pobreza, desigualdad y movilidad social, como también al estilo y tipo de políticas sociales que fueron aplicados en los últi-

mos 10 años. El combate a la pobreza y el dar oportunidades de movilidad social (facilitando el acceso a educación y salud) a la población han sido temas muy presentes en las agendas de política pública en la mayoría de los países de la región. El crecimiento y la generación de empleo son una condición necesaria pero no suficiente para lograr cambios importantes en la distribución del ingreso y mayor permeabilidad entre los distintos estratos sociales. En general las estrategias de combate a la pobreza y desigualdad se cimentaron en cuatro pilares:

- 1) Importantes inversiones en educación y salud, no sólo para ampliar o universalizar la cobertura sino también asegurando mejoras importantes en la calidad de la provisión.
- 2) Inversión en infraestructura y servicios básicos.
- 3) Modernización del estado, ya sea agilizando el acceso a subsidios y pensiones, mejorando sistemas de información y registro, el sistema impositivo, agilizando trámites y permisos, etc.
- 4) Programas de transferencias directas (condicionadas/ no condicionadas). Tres ejemplos conocidos son OPORTUNIDADES en México, Bolsa Familia en Brasil y Chilesolidario en Chile.

Indudablemente ninguna de estas estrategias puede ser efectiva en ausencia de un sistema político que las integre y les de coherencia. Y en este sentido a la par de diseñar políticas en los ámbitos ya mencionados, es necesario contar también con un sistema político que garantice la protección de los derechos civiles, que facilite una alta participación ciudadana, en el que existan partidos políticos representativos y or-

ganizados, y con un estado eficiente, capaz de implementar y dar continuidad a la agendas gubernamentales (UNRISD, 2010)<sup>4</sup>.

## 2. Propuestas de política para la región. Cómo mejorar oportunidades y reducir la inequidad

La heterogeneidad propia de las economías que componen el grupo de países representados en este libro, sumado a distintos niveles de desarrollo de instituciones y ramaje de políticas sociales, hace que en los distintos capítulos se barajen recomendaciones de políticas que difieren desde su nivel de especificidad (yendo desde recomendaciones generales hasta recomendaciones muy sector-específicas), hasta en las temáticas que son visualizadas como los grandes cuellos de botella para lograr mejorar el nivel de bienestar de la población y garantizar la igualdad de oportunidades.

El crecimiento económico acompañado de creación de empleo y estabilidad política es una condición necesaria aunque no suficiente para mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades sociales en la región. Se necesita además crear instituciones públicas estables y dar seguridad jurídica a los ciudadanos y al sector privado, a la vez que hay que proveer mecanismos de protección social a los segmentos de la población más vulnerables. Por ejemplo, muchos países tienen políticas relativamente proteccionistas de los trabajadores en el sector formal y/o sindicalizado, pero lamentablemente una alta fracción de los trabajadores no está cubierta por los mecanismos de protección social, ya que muchos laboran en el sector informal de la economía. Las políticas públicas deben dar

4 UNRISD (2010). "La lucha contra la pobreza y desigualdad", Documento de Síntesis N° 10, Noviembre, 2 p.

cuenta de este hecho y considerar en su diseño la existencia de este sector. Los capítulos para Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay dan cuenta de estos problemas.

En varios de los países se constata la necesidad de aumentar de manera importante y sostenida la inversión en educación y salud. Los capítulos de Costa Rica, Guatemala y Paraguay mencionan la necesidad de mejorar acceso y calidad a estos servicios y de expandir las redes de protección social, incluyendo mecanismos de protección al desempleo y el aumento de la cobertura del sistema de pensiones no contributivas para prevenir situaciones de pobreza en la tercera edad. En otros se sugiere la necesidad de mejorar el grado de focalización de programas públicos en general (Colombia, Brasil y Ecuador, por ejemplo).

Dos artículos, los de Guatemala y Perú, proponen generar programas amplios de desarrollo rural, que contengan componentes de transferencia de tecnología, microcrédito, capacitación y apoyo logístico para acceder a nuevos mercados, entre otras iniciativas. En ambos países se enfatiza la necesidad de diseñar programas que generen aumento de productividad y que no sean meras iniciativas asistencialistas.

El resto de las recomendaciones de política pueden agruparse fundamentalmente en cinco áreas.

**Políticas de creación de capital humano.** En los capítulos de Argentina, Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay, se enfatiza la necesidad de asegurar la equidad en el acceso a los distintos niveles de educación y mejorar sustancialmente su calidad. Tanto Chile como Bolivia, países en estadio de desarrollo diferentes, ponen un acento particular en la necesidad de reducir las brechas en la calidad de la educación que reciben pobres y ricos. En los capítulos de Brasil y Costa Rica se su-

giere mejorar de manera importante la inversión en la primera infancia como principal mecanismo de promoción social. Ecuador también propone dar más acceso a las familias pobres a jardines infantiles con el objeto de facilitar el trabajo de las madres y a la vez integrar al sistema escolar a los niños en situaciones de vulnerabilidad. Dos países, Chile y México dan recomendaciones específicas de cómo mejorar el sistema educativo, que tienen que ver con mecanismos de financiamiento público y aseguramiento de calidad y mejoras en la calidad de los docentes.

**Políticas activas de empleo.** En varios países se pone énfasis en la necesidad de mejorar el diseño y focalización de políticas activas de empleo. Ecuador y Argentina, por ejemplo, sugieren que es necesario invertir en programas de capacitación focalizados en la población más vulnerable, mientras que Costa Rica sugiere focalizar programas en jóvenes y mujeres con educación secundaria incompleta.

**Políticas de transferencias condicionadas.** En todos los países se reconoce el rol importante que han tenido las políticas de transferencias condicionadas en la reducción de la pobreza y/o como mecanismo para hacer frente a crisis coyunturales (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile, Guatemala, entre otros). Algunas de las sugerencias están en torno a mejorar los mecanismos de focalización (Brasil), ampliar la cobertura (Bolivia), asegurar su expansión al ámbito rural (Ecuador). Como estrategia novedosa Brasil sugiere mejorar el condicionamiento, incorporando por ejemplo nuevas metas en materia educativa, más acordes con las metas globales de calidad que se están planteando los gobiernos regionales. En varios de los capítulos se enfatiza la necesidad de desarrollar evaluaciones rigurosas de estos programas.

**Mejorar la eficiencia y equidad del sistema impositivo.** Costa Rica, Paraguay y México sugieren iniciativas para mejorar la eficiencia y equidad del sistema tributario. Costa Rica por ejemplo, propone aumentar el impuesto sobre los ingresos de las personas y reducir las exenciones a las empresas así como la evasión fiscal, mientras que el capítulo de Paraguay aboga por el aumento de (los) impuestos directos.

**Fortalecimiento de la asociación sindical y apoyo productivo a pequeñas empresas.** Tanto los autores de Costa Rica como México sugieren empoderar a las asociaciones de trabajadores, con el objeto de mejorar su posición negociadora frente a aumentos de productividad. Estos dos países también sugieren crear programas especiales para mejorar el acceso al crédito y a nuevos mercados entre las pequeñas empresas. Relacionado con esto, el capítulo de Brasil propone reforzar programas de acceso al microcrédito.

#### MARCELA PERTICARA

Ph.D. en Economía de Texas A&M University y Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba (1995). Desde el año 2002 es Profesor Adjunto de la Universidad Alberto Hurtado, Chile; y Professorial lecturer in Economics de Georgetown University, USA. Desde el año 2008 también se desempeña como Directora de Investigaciones y Publicaciones de la Universidad Alberto Hurtado. Ha trabajado como consultora en proyectos para diversos organismos de Chile y organismos internacionales. Sus temas de interés son economía laboral, educación y políticas sociales.

### 3. A modo de conclusión

Es indudable que Latinoamérica ha mejorado de manera importante la situación de extrema pobreza en los últimos veinte años. Con todo, la mayoría continúa experimentando crisis económicas recurrentes y conflictos sociales y políticos que están muy lejos de solucionarse en el corto plazo. Frente a este panorama, es necesario trabajar por afianzar las instituciones políticas y reformar los mecanismos de protección y promoción social, como son los sistemas de pensiones, servicios de educación y salud públicos, programas sociales específicos de combate de la pobreza, de generación de empleo y de promoción de sectores y actividades considerados claves en el tejido social y económico del país.

En este sentido, esta publicación busca brindar recomendaciones de políticas concretas que puedan contribuir a construir una sociedad latinoamericana más equitativa. Esperamos que esta publicación sea de especial utilidad para diseñar políticas públicas que favorezcan una mayor inclusión y una mayor movilidad social en la región.

# Argentina: Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas

NURIA SUSMEL<sup>1</sup>



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

Argentina ha sido un país con una amplia tradición de movilidad social. A comienzos del siglo XX el país era una de las mayores potencias en el mundo. Su población fue adquiriendo educación en forma creciente y, acompañando las transformaciones sociales, se fue forjando un clima de igualdad de oportunidades en especial de las familias inmigrantes que pasaron a conformar gran parte de la población social.

Desde mediados del siglo pasado, el país fue enfrentando crisis recurrentes y perdiendo presencia en el mundo. Como corolario de las crisis, el sistema fue evolucionando hacia resultados pobres en materia de bienestar social, y cada crisis se tradujo en una pérdida de eficiencia de las instituciones de promoción social la educación se deterioró, los servicios de infraestructura y el gasto público no lograron atender a los sectores más vulnerables, mientras que la

asistencia en salud y viviendas se filtró hacia los sectores de ingresos medios y la informalidad se extendió en el mercado de trabajo afectando su funcionamiento.

En los últimos 20 años Argentina muestra dos etapas bien diferenciadas en materia de políticas económicas. Durante la década del '90 las políticas estuvieron orientadas a lograr la estabilidad de precios - la década anterior había terminado con una inflación superior al 3000% - reduciendo la participación del estado en la economía y apuntando a la apertura económica, y los 2000 década en la cual, tras atravesar una fuerte crisis económica que provocó la contracción del PBI en 11% en un solo año, comienza a revertirse gran parte de lo realizado en el período anterior: se restringe el comercio, se reprivatizan empresas, aumenta fuertemente el gasto público y se observa un marcado avance del estado sobre la economía.

Las políticas sociales referidas a la pobreza, la inclusión y la distribución del ingreso de am-

<sup>1</sup> El trabajo contó con la asistencia estadística de Ezequiel García Lembergman.

bas décadas concordaron con las políticas generales pudiéndose ver diferenciadas las dos etapas: los '90 que continúa con la tradición en materia de protección social en el sentido de políticas vinculadas al empleo formal (jubilación, asignaciones familiares, etc.), y la década siguiente, la cual podría caracterizarse principalmente por la extensión de beneficios hacia poblaciones desprotegidas.

La literatura referida a pobreza y desigualdad durante los '90, etapa de fuertes reformas económicas tendientes a aumentar la eficiencia económica, se enfocó en los efectos de las reformas económicas sobre los indicadores sociales.

Un estudio de FIEL (1999) realiza un exhaustivo análisis sobre diferentes aspectos de la distribución del ingreso para el período, en el cual las reformas estructurales de la década redundaron en una alta tasa de crecimiento económico revirtiendo la tendencia de caída en la actividad económica de las décadas previas, reformas que, sin embargo, no contribuyeron a la mejor distribución del ingreso. El análisis muestra que a pesar de esto, el bienestar general de la población aumentó debido al aumento de los ingresos registrado en todos los estratos de la población. El trabajo también analiza el rol del crecimiento, de la inflación, del mercado de trabajo y de las políticas públicas en la distribución del ingreso.

Cruces y Gasparini (2009) analizan la evolución de la distribución hasta mediados de la década del 2000, y encuentran que los shocks macroeconómicos y los procesos de reforma parecen sugerir aumentos excesivos de la desigualdad con costos sobre el bienestar, sugiriendo que esos costos podrían haber sido mitigados con políticas públicas apropiadas de suavización del ingreso.

En cuanto a la movilidad FIEL (2008) sugiere que Argentina ha empeorado su clima de igualdad de oportunidades dentro de la región y

en relación con su propia historia y que los resultados del esfuerzo personal están hoy más condicionados por las características de la familia de origen y por los efectos del entorno educativo.

Trabajos más recientes se enfocan en los efectos de las políticas públicas de protección social introducidas durante los 2000, la mayoría de las cuales por ser recientes son difíciles de evaluar.

González Rozada (2011) muestra que la Asignación Universal por hijo tiende a aumentar la duración promedio del desempleo de los trabajadores que viven en hogares beneficiarios en un 16%, siendo mayor el impacto para los trabajadores en hogares pobres, con lo cual los efectos positivos de corto plazo sobre la pobreza y la desigualdad podrían estar opacados por los efectos sobre la duración del desempleo.

Roffman y Oliveri analizan la extensión de los programas de protección social señalando que si bien han sido eficaces en el sentido que han tenido un impacto positivo sobre los indicadores sociales no necesariamente han sido eficientes, en el sentido que podrían obtenerse impactos similares con menores costos. Otro punto sobre el que cuestionan Roffman y Oliveri es sobre la sostenibilidad financiera de estos programas en el largo plazo.

El presente trabajo aporta una descripción de la evolución de principales indicadores sociales en las dos últimas décadas, con mediciones de pobreza e indigencia alternativas a las oficiales del país. La sección tercera resume las principales políticas públicas que han afectado tanto la pobreza como la distribución del ingreso en las dos últimas décadas, encontrándose una fuerte diferencia entre las políticas públicas de los '90 y los 2000.

El trabajo se enfoca sobre el impacto de las políticas públicas sobre la pobreza, la indigencia y sobre los cambios en la composición de la mis-

mas en la última década y aborda los efectos de las políticas de protección social sobre algunos aspectos del mercado de trabajo tales como la oferta de trabajo, la pirámide salarial y los retornos a la educación.

## 2. Evolución de los indicadores sociales

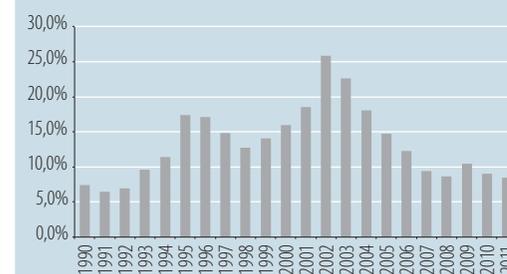
La economía argentina muestra en los últimos 20 años un alto crecimiento<sup>2</sup> el cual no estuvo exento de fuertes oscilaciones, incluyendo dos recesiones cortas (1995 y 2009) y una crisis prolongada (1999/2002). De todos modos, a lo largo de todo el período se observan dos etapas bien diferenciadas: la década del '90 y los años 2000. A pesar de que las tasas de crecimiento del producto per cápita de ambos lapsos fueron altas (2.0% promedio anual en los '90 y 2.3% promedio anual en los 2000), se encuentran algunas diferencias no menores: los ciclos de crecimiento de la década del '90 fueron más cortos, mientras que en los 2000 se observa un ciclo de crecimiento continuado de seis años interrumpido en el 2009 (-3.0%) y retomado posteriormente.

Desde 1991 hasta 1994 la tasa de desocupación creció a pesar de que la economía se expandió un 35% en todo el período. El crecimiento de la desocupación se debió, por una parte, al aumento en la oferta de trabajo - en esos años inició una tendencia alcista que solo se atenuó hacia el año 2002-, la cual pasó de 42.7% a 44.8%. Este aumento se produjo en un contexto en el cual el sector público no sólo se había retirado como demandante de empleo sino que ajustaba en forma descendente los planteles - principalmente por la privatización de empresas públicas

- no logrando el crecimiento del empleo privado (13% entre 1991 y 1994) absorber la mano de obra excedente.

La crisis del Tequila (1995), con importante caída de empleo, sumó 6 puntos porcentuales a la desocupación en un año, y si bien durante el ciclo de expansión posterior (1996-1998) esta se redujo, no logró retornar a los valores previos. A partir de allí el desempleo siguió creciendo y tras la crisis del 2001/2002 alcanzó un máximo de 25% (reducido a 22% mediante planes de empleo), luego desciende, pero sin llegar aún a los niveles de comienzos de la década anterior, a pesar del ciclo sostenido de crecimiento.

Gráfico 1. Tasas de Desempleo



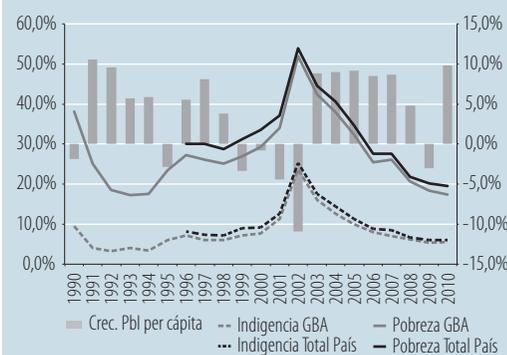
La tasa de crecimiento promedio del empleo durante los '90 fue muy similar a la registrada después de los 2000: 1.78% anual y 1.74% anual respectivamente. La gran diferencia entre ambos períodos es en qué sector de la economía se localizaba el crecimiento. Durante los '90 - siguiendo con el comportamiento iniciado en la década anterior - todo el crecimiento del empleo se localizaba en el sector informal de la economía: el empleo formal pasó de 5,8 millones en

<sup>2</sup> La estimación del crecimiento económico se realizan en base al ETAE (Estimador Trimestral de Actividad Económica) de FIEL.

1990 (5,6 millones en 1980) a 6.2 millones en 1999, mientras que el empleo informal pasó de 4.8 millones en 1990 (3.4 millones en 1980) a 6.5 millones a fin de esa década. De los 6.2 millones a inicios de los 2000, en el año 2011 el empleo formal se estima se ubicaba en 8.9 millones mientras que el informal alcanzó en el último año a 6.6 millones.

Los indicadores de pobreza e indigencia<sup>3</sup>, muestran una evolución acorde con el ciclo económico. Los primeros años de la década del '90 con tasas de crecimiento de entre el 6 y el 10% tanto la pobreza como la indigencia se fueron reduciendo, la primera del 38% hasta el 17%, mientras que la indigencia pasó del 9% al 3%. Durante las recesión del '95 la pobreza llegó al 27% y la indigencia al 7%, y ahí, tras la recesión del 1998 al 2002 se llegó al 52% de la población bajo la lí-

**Gráfico 2. Crecimiento, Pobreza e Indigencia (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

3 Los indicadores de pobreza e indigencia se construyen en base al ingreso de las familias: en la medida que el ingreso familiar no alcance para comprar la canasta básica de alimentos (con la cual se determina la línea de indigencia) o la canasta básica total (la que determina la línea de pobreza) se lo considera a los integrantes de esa familia indigentes o pobres. En Argentina, desde el año 2007 el índice de precios al consumidor que releva el INDEC presenta ciertas anomalías que hacen suponer que los mismos no reflejan el verdadero comportamiento de los precios, por lo que los indicadores de pobreza e indigencia que se presentan en este trabajo están calculados utilizando una canasta básica de alimentos calculada por FIEL en base a un relevamiento mensual propio, por lo que no coinciden con las estadísticas oficiales.

nea de pobreza y casi el 24% bajo la línea de indigencia. A partir de allí, el crecimiento económico y la proliferación de programas sociales han logrado reducir la pobreza hasta el 17% y la indigencia al 5%. A pesar de esto, la pobreza se ubica en niveles similares a los de los años 93-94, en tanto que la indigencia se ubica aún un poco por encima del registro de esos años.

En lo que respecta a la composición de la pobreza y la indigencia, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del 2010 muestra que la pobreza se distribuye en forma proporcional entre hombres y mujeres, mientras que la indigencia está ligeramente sesgada hacia el género femenino.

En cuanto a distribución por edad, la pobreza se concentra en los niños: el 47% de los pobres y el 52% de los indigentes son menores de 17 años porcentajes muy superiores a los de la participación de los menores en la población (38% en el año 2010).

En cuanto a la pobreza según nivel educativo del jefe de hogar se observa que 58% de la población pobre y el 66% de la población indigente habita en hogares en los cuales el jefe de hogar tiene estudios hasta primaria completa, mientras que en el total de la población sólo el 34% de la población se encuentra en hogares con jefe de hogar de menor nivel educativo.

Una medida adicional para conocer la dimensión de la pobreza es la "brecha de pobreza" que mide el incremento de ingreso necesario para que, en promedio, un hogar abandone esa situación.

**Tabla 1. Composición de la Pobreza y la Indigencia**

	Pobreza		Indigencia	
	1998	2010	1998	2010
<b>Por Género</b>				
Hombres	49,4%	48,6%	49,2%	46,7%
Mujeres	50,6%	51,4%	50,8%	53,3%
<b>Por Edad</b>				
Menos de 14 años	38,8%	35,1%	46,5%	39,4%
14 a 17 años	10,2%	11,9%	10,7%	13,0%
18 a 24 años	11,0%	12,6%	9,0%	11,0%
25 a 34 años	12,0%	12,5%	11,1%	11,5%
35 a 49 años	15,8%	16,8%	13,8%	16,1%
50 a 64 años	7,7%	8,5%	7,1%	7,6%
65 o más	4,5%	2,6%	1,8%	1,5%
<b>Por Nivel de Educación del Jefe de Hogar</b>				
Sin Instrucción/Primaria Incompleta	29,0%	18,7%	33,6%	23,8%
Primaria Completa	42,8%	39,7%	43,3%	42,1%
Secundaria Incompleta	17,9%	22,2%	16,8%	20,2%
Secundaria Completa	7,0%	13,6%	4,2%	9,8%
Terciario/Universitario Incompleta	2,6%	3,1%	1,4%	2,4%
Terciario/Universitario Completo	0,6%	2,7%	0,7%	1,7%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

**Gráfico 3. Brecha de Pobreza**



Fuente: FIEL en base a INDEC.

de pobreza muestran un ciclo similar, en tanto que - al igual que en la medición de pobreza e indigencia - a pesar del crecimiento económico la brecha actual es superior a la existente a inicios de la década del '90.

La reducción de la pobreza ha venido unida a una reducción en los índices de desigualdad. Los índices de desigualdad medidos por el coeficiente de Gini para el área de Buenos Aires proveen una serie larga, mientras que la información para el total del país está disponible solo a partir de 1999.<sup>5</sup>

Los primeros años de la década del '90 muestran un descenso en la desigualdad<sup>6</sup>, tendencia que se rompe con la recesión del Tequila y luego con la crisis macroeconómica de 1999 a 2002. Desde 2004 se verifica un marcado descenso de la desigualdad de ingresos, mejorando - a diferencia de lo que sucede en materia de pobreza - los registros de comienzos de los '90.

La brecha de pobreza se ubicaba en el año 2010 en el 34% para el total del país<sup>4</sup>. Además, puede verse que - a excepción de los primeros años de la década del '90 - la pobreza y la brecha

4 Los datos de la brecha de pobreza para el total del país están disponibles sólo a partir de 1996, en tanto que sí existen datos para todo el período considerado para la región metropolitana de Gran Buenos Aires, los cuales se utilizaron para estimar el comportamiento en el total de país en el período faltante.

5 Para el período en que se disponen de ambas series el comportamiento de las mismas es similar, por lo que se asumirá que la distribución de ingreso entre el '90 y el '96 se comporta igual que la de GBA.

6 La distribución del ingreso se realiza en base al ingreso per cápita familiar.

El coeficiente de Gini que para el área de Gran Buenos Aires descendió del 0,445 en el año '90 hasta 0,432 en 1993, llegó hasta el 0,50 durante la crisis del 2001 y desde allí descendió hasta 0,422 a fines de 2010.

Sin embargo, el coeficiente de Gini brinda información parcial sobre el bienestar de una sociedad. Que la desigualdad crezca o caiga solo dice si la riqueza está peor o mejor distribuida pero no dice nada sobre si la población está - en forma absoluta - mejor o peor. La distribución del ingreso puede mejorar, pero si los ingresos reales de la economía se reducen entonces la población, o parte de la población, puede estar peor - dado que si bien recibe una proporción mayor del ingreso, esta es más chica.

Una medida más amplia de bienestar es el coeficiente de Sen que combina la desigualdad con los ingresos reales. El fuerte crecimiento del ingreso real per cápita potenció la mejora en la distribución del ingreso, denotando un aumento del bienestar de la población.

### 3. Políticas públicas, pobreza y desigualdad de ingresos

#### 3.1 EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

En los primeros años de la década de los '90, el gasto público total creció muy próximo al ritmo del PBI, observándose un ajuste descendente del gasto en la segunda mitad de dicha década. Los años previos a la crisis del 2001 se revelan como de expansión mientras que la crisis del 2001 obligó a un fuerte ajuste del gasto público. A partir del 2004, con la mejora en la situación económica se observa un crecimiento del gasto público total bien por encima del crecimiento económico.

El gasto público social ha seguido en general la tendencia del gasto público total. Entre el año

**Gráfico 4. Coeficiente de Gini y Coeficiente de Sen**

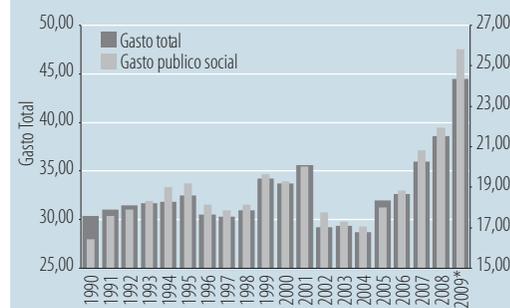


Fuente: Elaboración propia.

1990 y el año 2006 el gasto público social osciló entre 18.6 y 22.1 puntos del PBI. A partir del año 2007 comienza a crecer por encima del gasto público total llegando en el año 2009 a representar casi 26 puntos del PBI.

Además del aumento en el gasto social se detectan cambios en la composición del mismo. Entre el promedio de los años '90 y el promedio del 2000 se encuentra aumento en la participación del gasto en educación (3.1 puntos), en el gasto en "promoción y asistencia social" (2.0 puntos) y en gasto en "planes y programas socia-

**Gráfico 5. Gasto Público como porcentaje del PBI**



Fuente: FIEL en base a Ministerio de Economía.

les" (1.7 puntos), rubros que en todos los casos habían experimentado una reducción en los '90 en relación a la década anterior.

Si se analiza la expansión del gasto en el último ciclo de expansión (2003-2009) se detecta una mayor participación del gasto en Educación, junto con una caída importante en el gasto social destinado a "Trabajo" - principalmente como se verá más adelante por la desaparición del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

#### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

En lo que respecta a políticas públicas propiamente dichas, hay marcadas diferencias entre ambos períodos. Durante la década del '90, las políticas públicas de inserción social estaban básicamente orientadas hacia la promoción del empleo, mientras que en los 2000, especialmente desde el 2003 tienen un sesgo asistencialista.

En este sentido, durante los años '90 se introdujo el seguro de desempleo, se habilitaron nuevas modalidades de contratación laboral (modalidades promovidas de empleo) - entre ellas el período de prueba - y se redujeron las tasas de aporte a la seguridad social con el fin de promover la contratación de mano de obra.

El Seguro de Desempleo<sup>7</sup>, aún vigente, fue introducido en el año 1991 y cubre a los trabajadores formales, excluyendo a los trabajadores agrarios y de la construcción que tienen regímenes propios, a los empleados públicos que gozan de estabilidad y al servicio doméstico. La duración de la prestación es entre 2 y 12 meses y, si

bien la legislación establece que el monto de la prestación esté en relación con el salario, la existencia de un piso y un techo muy próximo (5% y 10% del salario promedio) hace que prácticamente el monto sea único. El beneficiario tiene derecho a las asignaciones familiares y a la cobertura de salud.

Las modalidades promovidas de contratación, también introducidas en 1991, fueron contratos con reducción en las contribuciones patronales y menores pagos indemnizatorios habilitadas para diversos eventos como la iniciación de actividades de una nueva empresa, la contratación de jóvenes sin experiencia laboral, la contratación de jóvenes para completar su formación, o simplemente para fomentar el empleo.

En 1994 ante el crecimiento del desempleo, se estableció un esquema de reducción de aportes patronales diferencial por provincia, en principio aplicable a cierto tipo de personal y determinados sectores productivos, que variaba entre una disminución del 30% de las contribuciones patronales en la región metropolitana de Buenos Aires y un 80% en algunas provincias. Un año más tarde la medida fue extendida a todos los sectores y para todos los ocupados<sup>8</sup>.

Hacia fines de la década se introdujeron reformas para impulsar la formalización del empleo en sectores de alta proporción de trabajadores informales como son los trabajadores por cuenta propia y el personal doméstico. En este sentido, se creó un régimen simplificado para trabajadores autónomos, - "Monotributo"<sup>9</sup>, por

7 Ver Auguste, S. Bour, J. L. y Susmel, N. (2006).

8 Hacia fines del 2001 la medida fue reformulada y la reducción de aportes pasó a ser una desgravación de IVA que aún sigue vigente.

9 Una descripción detallada de este régimen puede encontrarse en "Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina" editado por el Programa Regional Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) de la Fundación Konrad Adenauer.

el cual el trabajador inscripto - cuyo ingreso anual no debe superar cierta suma - paga un importe fijo mensual que reemplaza el pago de los impuestos a las ganancias e ingreso bruto, eliminándose el requisito de presentar declaraciones de impuestos. Respecto al servicio doméstico, se estableció un régimen simplificado que no requiere registro previo del empleador ni del trabajador, sino simplemente el pago por parte de ambos (el monto se abona conjuntamente) de una suma en relación con las horas de trabajo en el hogar. A través de este sistema el trabajador obtiene cobertura de salud, la cual con un pago adicional puede ser extendida al resto del grupo familiar.

A partir del año 2000, y a diferencia de la década anterior, la mayoría de las políticas públicas tienen un sesgo fuertemente distributivo. En esta etapa las políticas podrían agruparse principalmente en a) políticas de transferencias directas - generalmente condicionadas - y b) políticas de aumento de los ingresos.

Un tema adicional que merece ser mencionado es el comportamiento del empleo público a lo largo de todo el período bajo análisis. Si bien el empleo público no es necesariamente un instrumento de política, su comportamiento en la mayor parte de los años 2000 podría ubicarlo cerca de los programas de empleo. Finalmente, punto especial merecen las políticas que apuntan a impedir los aumentos de precios.

Las políticas de transferencias directas se inician en el año 2002 con el Plan Jefes y Jefas<sup>10</sup> de hogar que surgió como una respuesta directa a la crisis económica sucedida a la salida de la convertibilidad cambiaria que había regido en Argentina los 10 años previos. La fuerte devaluación del peso combinada con el default de la deuda externa y el congelamiento de los depó-

sitos produjo la fuerte contracción en el producto bruto interno con el consecuente impacto en el desempleo y los indicadores de pobreza. Se trataba de una transferencia monetaria de \$ 150 pesos (alrededor de 50 dólares mensuales) que al momento de la implementación representaba alrededor del 17% del salario promedio de la economía. La población elegible era los jefes y jefas de hogar desempleados con familia a cargo (menores de 18 años o incapacitados) debiendo solicitarse la inclusión al programa a través de los gobiernos.

En un inicio, el programa exigía una contraprestación laboral, pero en la práctica no siempre se controló esta exigencia con lo cual la población beneficiaria que efectivamente realizaba alguna tarea fue cada vez menor. De todos modos, el plan estaba diseñado como uno de transferencia de ingresos y no como un plan de promoción del empleo propiamente dicho. El monto del subsidio nunca fue actualizado con lo cual, dada la inflación habida hasta el presente (270%) el subsidio se fue desintegrando mientras el programa - si bien aún existe - fue perdiendo relevancia. De los más de 2 millones de beneficiarios iniciales hoy este plan tiene poco más de 11 mil beneficiarios.

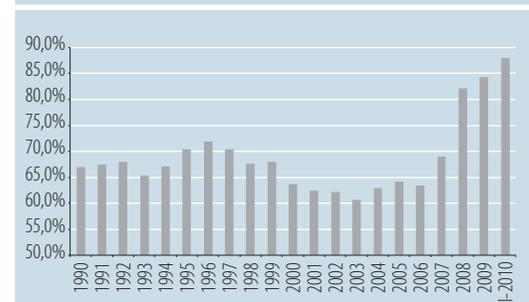
En el año 2005, se introdujo una moratoria previsional para aquellas personas que cumplen con los requisitos de edad establecidos en la ley jubilatoria (60 años las mujeres-65 los hombres). Si bien la moratoria estaba pensada para estar abierta por un tiempo aún sigue vigente, Respecto al requisito de 30 años de aporte al sistema necesarios para poder jubilarse, los años declarados como trabajados antes del año 1993 pueden no estar registrados (basta una declaración jurada), mientras que años trabajados después de 1993 sí deben estarlo. Esto significó que

al momento de introducirse la moratoria cualquier persona que cumpliera con los requisitos de edad podía alegar haber trabajado 30 años antes de 1993 - desde los 18 años en 1963 hasta los 48 en 1993 las mujeres y al menos desde 1923 a 1953 los hombres - con lo cual sin haber realizado un solo aporte al sistema jubilatorio acceder a una prestación.

La moratoria incorporó al sistema jubilatorio a 2,2 millones de beneficiarios mientras que se estima que sigan ingresando por esta vía alrededor de 150 mil beneficiarios adicionales al año. Para dimensionar la magnitud del efecto cabe señalar que entre 1971 y el año 2005 se incorporaron al sistema jubilatorio 1,7 millones de personas o sea que en los últimos 5 años los beneficiarios crecieron en un 30% más que en los 33 años anteriores.

Conjuntamente con el crecimiento de las pensiones contributivas, hubo una fuerte expansión en las pensiones no contributivas. Las pensiones no contributivas - que se encuentran fuera del sistema jubilatorio - incluyen beneficios asistenciales (invalidez, vejez y pensiones para mujeres madre de 7 hijos o más que carezcan de recursos), pensiones otorgadas por leyes especiales (ex - presidentes y vice presidentes, obispos, preladados, etc.), pensiones graciabiles (otorgadas por legisladores) y pensiones para ex combatientes de Malvinas. A fines de la década del '90 (no se disponen de datos anteriores) las pensiones no contributivas eran de aproximadamente 320 mil pensiones. A fines del año 2010 se ubicaron en poco más de 1 millón. Desde fines de 1999 la mayor expansión se encuentra en las pensiones por invalidez - creció 8 veces - y a madres de 7 hijos, las que se multiplicaron por seis. Por su parte, las pensiones no contributivas por

**Gráfico 6. Población mayor con cobertura previsional**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

vejez se redujeron, probablemente porque sus beneficiarios ingresaron al sistema jubilatorio a través de la moratoria.

La expansión de pensiones tanto por moratoria como por pensiones graciabiles, hizo que la cobertura previsional - población en edad de estar jubilado que percibe un beneficio - creciera fuertemente, pasando de un promedio de 68% en los '90 - desde el cual descendió al 60% en el 2003 - a 85% en el 2010.

A fines del 2009 se introdujo la Asignación Universal por Hijo (AUH), extensión del sistema de Asignaciones Familiares que rige en Argentina desde la primera mitad del siglo XX y por el cual se otorgan diferentes beneficios a los trabajadores en relación de dependencia, entre ellos un pago mensual por hijo menor de 18 años. La AUH extendió este beneficio a todas las personas desocupadas, servicio doméstico, trabajadores informales que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil y monotributistas sociales<sup>11</sup> quienes pueden cobrar por cada menor a cargo. Para acceder al cobro se requiere que los niños asistan a la escuela y realicen controles de salud.

10 Ver Auguste, S. Bour, J. L. y Susmel, N. (2006).

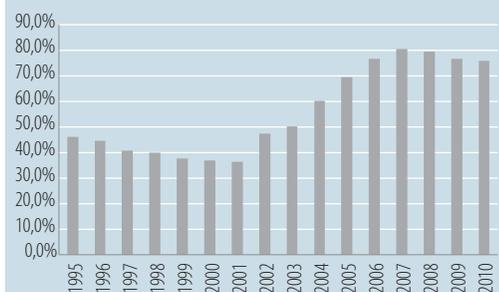
11 El Monotributo Social es un régimen tributario creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de personas en situación de vulnerabilidad social.

En la actualidad se pagan 3,5 millones de beneficios lo que cubre al 28% de la población menor de 18 años.

El otro tipo de políticas - incremento de los ingresos mínimos-, se inicia a mediados del 2002. La devaluación de ese año produjo un importante ajuste de precios relativos y la consecuente alza en los precios minoristas (37% en los primeros seis meses del año y 41% a lo largo de todo ese año), tras una década de estabilidad de precios y en un contexto en el cual los ingresos laborales habían perdido la inercia de los ajustes periódicos. Esto se tradujo en una importante caída en los ingresos reales.

En agosto del 2002 se realizó el primer ajuste en la jubilación mínima - 33% en esa oportunidad - mientras el resto de los haberes previsionales permanecieron constantes en términos nominales. Los ajustes exclusivos al haber mínimo jubilatorio continuaron hasta mediados del año 2006 cuando se otorgó un incremento del 11% al resto de las prestaciones. La inflación acumulada hasta ese momento había sido del 82%, con lo que los haberes diferentes al mínimo habían experimentado hasta ahí una importante pérdida en términos reales

**Gráfico 7. Relación entre haber mínimo y haber medio**



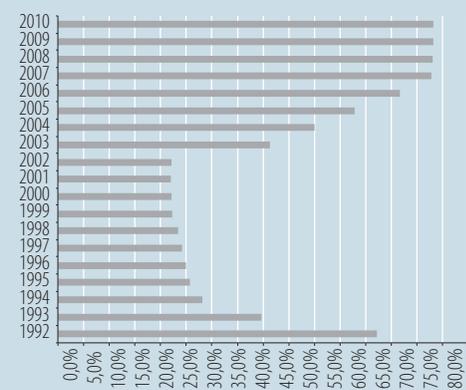
Fuente: FIEL en base a ANSES.

Recién a fines del año 2009 tras el dictado de la ley de movilidad jubilatoria los ajustes en las jubilaciones pasaron a ser idénticos para todos, pero ya para ese momento el haber mínimo había crecido 480% mientras que los haberes diferentes del mínimo lo habían hecho un 111%. Esto produjo una importante alteración en la estructura de los haberes previsionales ya que mientras a comienzos del milenio (2000-2001) la jubilación mínima representaba el 42% del haber medio jubilatorio en marzo del 2010 era casi el 80%.

El aumento de las jubilaciones mínimas tuvo un efecto adicional: en su camino ascendente fue alcanzando a beneficiarios que previamente cobraban haberes superiores y que a partir de ahí pasaban a cobrar el "mínimo", con lo cual el porcentaje de pensionados que percibían el haber mínimo fue cada vez mayor.

Algo similar ocurrió con el tema de salario. Tras el ajuste de precios relativos a inicios del 2002 los primeros ajustes salariales - otorgados por decreto presidencial - fueron sumas fijas no

**Gráfico 8. Porcentaje de beneficios mínimos respecto del total**



Fuente: Elaboración propia.

remunerativas<sup>12</sup> las cuales representaban un porcentaje de incremento mayor en salarios más bajos. Este esquema de aumentos se mantuvo hasta mayo del 2003 cuando se reanudaron las negociaciones salariales vía convenciones colectivas de trabajo, solo que las sumas fijas fueron siendo incorporadas de a poco a los salarios.

En el caso del salario mínimo la primera suma fija otorgada significó un incremento del 50%. Cuando las sumas fijas terminaron de ser absorbidas por los incrementos salariales en setiembre del 2005 el salario mínimo había aumentado un 265%, mientras que el salario promedio en el sector formal de la economía sólo había crecido un 49%. Esta evolución llevó a que el salario mínimo pasara de ser el 22% del salario medio formal de la economía a representar el 43% en el año 2011, dando cuenta de un importante achatamiento de la pirámide salarial.

Impulsados - o no - por el comportamiento de los salarios mínimos, los salarios básicos de convenio han sido otro de los grupos que han experimentado las mayores alzas. Si bien existen infinidad de convenios con fuertes diferencias en los acuerdos alcanzados a lo largo del tiempo, el promedio de un conjunto de convenios representativos<sup>13</sup> registró un crecimiento del 957% entre el año 2002 y el 2011, sustancialmente superior al aumento del salario formal.

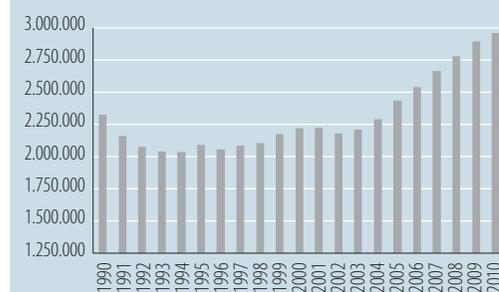
En lo que se refiere al empleo público su comportamiento ha tenido un fuerte impacto a lo largo del período, tanto en la destrucción como en creación de empleo y, por lo tanto, en la tasa de desempleo. La década del '90 - en consonancia con las políticas de búsqueda de eficiencia económica y tras una década de crecimiento constante en el empleo público - se caracterizó por ser un período de ajuste descendente en los plan-

teles estatales - principalmente vía privatización de empresas-. Hacia la mitad de la década el empleo en el sector público se había reducido en un 15%.

A partir de los años 2003-2004 esta evolución se revierte, principalmente en los estados provinciales. Entre el año 2000 y el año 2010 el Estado - considerando todos los niveles de gobierno y las empresas públicas - incorporó a sus planteles a poco menos de 800 mil personas, más del doble de las que se habían sido excluidas en la década anterior. El aumento del empleo no puede ser explicado por aumento en la población ni por el crecimiento económico, sino que su crecimiento excesivo en comparación con la década anterior parece basarse más en cuestiones redistributivas y en la necesidad de crear empleo en un período que, a pesar del fuerte crecimiento económico, el empleo privado mostraba una baja respuesta.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse por su fuerte impacto sobre la pobreza el tema del crecimiento de los precios. Dado que la polí-

**Gráfico 9. Evolución del Empleo Público Total**



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

12 Es decir que sobre esos montos no se realizan ni aportes ni contribuciones a la seguridad social.

13 Alimentos, Camioneros, Comercio, Construcción, Edificios de Renta, Metalúrgicos y Laboratorios.

tica económica actual utiliza como instrumento importante para el combate a la pobreza las transferencias directas, las que se indexan en forma discrecional, la inflación no es un tema menor. Esto vale particularmente para la inflación en alimentos, los cuales representan la mayor proporción de la canasta de consumo de los deciles más bajos de ingreso: la participación de esta componente del gasto supera 45% en los deciles más bajos de la distribución, frente a 31.3% para el promedio del área de Gran Buenos Aires.

Si bien la década del '90 registra una tasa de inflación del 9700%, la mayor parte se concentra en los tres primeros años: 2300% en 1990, 171% en 1991 y 25% en 1992. Para el resto del período la tasa de inflación promedio fue 2.5% pero con una fuerte tendencia decreciente registrándose deflación en el último año del período. Pero además a lo largo del período, los precios de los alimentos crecieron por debajo de la inflación.

La década del 2000 si bien muestra una inflación acumulada muy inferior (210%), muestra también un cambio en la tendencia que se verificaba en la Argentina desde 1992. Los dos primeros años de los '00 acumularon un descenso de precios del 2%, mientras que la devaluación del 2002 se tradujo en una inflación del 42% en los dos años siguientes. Posteriormente la tasa se redujo, pero a partir del 2006 todos los años la inflación superó los 2 dígitos. A la inversa que la década anterior, el rubro alimentos lideró el crecimiento de los precios en este período.

Si bien el aumento de precios de los alimentos ha sido una tendencia internacional, a nivel interno existieron políticas de controles que terminaron produciendo una reducción de la oferta

y el consecuente aumento de precios muy por encima de los patrones verificados en el resto del mundo.<sup>14</sup>

El costo de la canasta de alimentos que determina la "línea de indigencia" - y a partir de ella, el porcentaje de población y familias cuyos ingresos no cubren el costo de la canasta de alimentos, o población indigente - se duplicó desde fines de los '90 a fines del año 2006 (creció 107%), a una tasa media de 11% anual, en un período en que - medidos en pesos - los precios internacionales de los alimentos crecieron a un ritmo de 24% anual. Desde fines de 2006 y hasta mediados de 2011 el costo de la canasta doméstica de alimentos se multiplicó por 3 (creció algo más de 200%), a una tasa promedio de casi 28% anual, cuando los precios internacionales de los alimentos - en pesos - crecieron a un ritmo de 18% anual.

### 3.3 EFECTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas de extensión de los beneficios de la seguridad social y la política de redistribución de ingresos vía incrementos en los ingresos mínimos, fueron exitosas en cuanto a la reducción de la pobreza en los últimos años. Sin embargo, no han sido neutrales en cuanto a los incentivos que generan tanto en el corto como en el largo plazo.

Es difícil ver el impacto global del conjunto de políticas descripto, en particular el impacto de los aumentos en los ingresos mínimos. Aunque sí pueden hacerse mediciones parciales sobre el impacto sobre la pobreza y la indigencia de las transferencias directas.

14 Un ejemplo de esto fue la prohibición de exportar carne para mantener el precio estable. Esto produjo una fuerte liquidación de vientres al inicio con lo cual el stock ganadero terminó reduciéndose casi un 20%. Esto finalmente derivó en un aumento no deseado del precio: entre mayo del 2009 y mayo del 2011 el precio promedio de la carne creció 119% frente a una inflación promedio del 47%.

**Tabla 2. Evolución de la Pobreza y la Indigencia con y sin Transferencias**

	Pobreza			Indigencia		
	Pobreza	Pobreza sin Transferencias	Diferencia	Indigencia	Indigencia sin Transferencias	Diferencia
2002	55,00%	57,94%	-2,94%	24,70%	28,64%	-3,94%
2003	44,58%	46,74%	-2,17%	17,56%	22,35%	-4,79%
2004	40,60%	42,72%	-2,12%	14,37%	19,11%	-4,74%
2005	34,59%	36,42%	-1,84%	11,34%	14,78%	-3,44%
2006	27,59%	29,38%	-1,79%	8,85%	11,35%	-2,50%
2007	27,63%	29,06%	-1,43%	8,46%	10,80%	-2,34%
2008	21,77%	22,91%	-1,14%	6,63%	10,80%	-4,16%
2009	20,25%	21,48%	-1,24%	6,01%	9,83%	-3,82%
2010	18,60%	20,47%	-1,86%	5,93%	8,16%	-2,23%

Fuente: Estimación propia en base a EPH (INDEC).

Para ver el impacto de las transferencias directas, se calcularon los niveles de pobreza e indigencia que tendría la población en ausencia de transferencias directas<sup>15</sup>.

Los resultados muestran que los programas de ayuda social han logrado un impacto considerable en la reducción de la pobreza y sobre la indigencia, con un impacto mucho más importante entre el 2002 y el 2004 (principal programa: Plan Jefes y Jefas) que en el 2010 (principal programa: Asignación Universal por Hijo). La indigencia logró reducirse entre 4 y 5 puntos y la pobreza entre 2 y 3 puntos porcentuales al inicio, mientras que el impacto en el año 2010 se redujo a 2,2 puntos porcentuales en la indigencia y 1,9 puntos porcentuales en la pobreza.

En lo que respecta a las políticas de incremento de los ingresos mínimos, el fuerte aumento en el salario mínimo lo transformó en una variable relevante al momento de fijar salarios, en

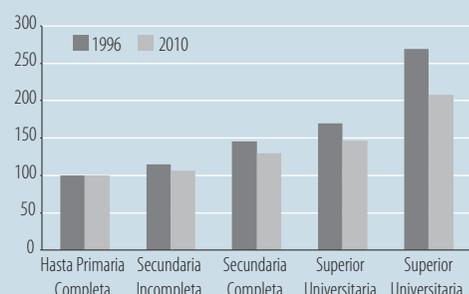
la medida que cada vez un porcentaje más alto de la población cobraba el salario mínimo. Durante los '90, el 0.4% de los trabajadores asalariados formales y el 10% de los informales percibían salarios menores o iguales que el salario mínimo. El incremento relativo del salario mínimo hizo que ese porcentaje alcanzara a 6.7% en el sector formal y 58% en el sector informal a fines del 2010<sup>16</sup>.

El aumento del salario mínimo conjuntamente con el aumento de los mínimos convencionales produjo un achatamiento de la estructura de salarios. Considerando los salarios por nivel de educación puede verse que la diferencia entre los salarios de la mano de obra menos calificada (aquellos con siete años o menos de educación formal) y la más calificada (educación universitaria) es en el año 2010 muy inferior a la existente durante los 90. Esta evolución se observa para los salarios de todos los niveles edu-

15 La EPH contiene una variable que incluye el monto total de las transferencias por ayuda social.

16 Se consideraron ocupados quienes trabajan más de 45 horas semanales.

**Gráfico 10. Pirámide Salarial por nivel educativo**



cativos. En 1996 la diferencia entre el salario de quienes concluyeron la educación superior y aquellos que solo alcanzan la primaria completa era de 2.7 veces, mientras que en año 2010 esa relación se redujo a 2.1 veces.

El impacto del aumento de los salarios más bajos es más importante en el sector formal de la economía ya que la relación entre el salario promedio de los trabajadores más calificados a los menos calificados pasó de 2.5 veces en 1996 a 1.75 veces en el 2010, mientras que en el sector informal pasó de 2.8 a 2.5 veces en el mismo período.

Una medida más precisa del achatamiento de la pirámide salarial se consigue observando el comportamiento de los retornos a la educación. Los retornos a la educación miden el incremento porcentual en el salario de un individuo por un año adicional de educación, es decir mide la rentabilidad de la inversión en educación for-

ma y por lo tanto brinda información de la conveniencia o no de incorporar capital humano vía el sistema educativo. Cuanto menores sean los retornos a esta inversión menores los incentivos a permanecer en el sistema.

Los retornos a la educación se estimaron mediante ecuaciones de Mincer utilizando información de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC<sup>17</sup>.

Desde fines de los 90 y hasta el 2003 se observa una tendencia creciente en los retornos, principalmente en los años que siguen a la crisis del 2001. A partir del año 2003, momento en el cual comienzan las políticas de aumento de ingresos mínimos, los retornos comienzan a decrecer. Para el total de ocupados la caída de los retornos a la educación es de entre 0.9 y 1.5 puntos porcentuales si se considera el total país o de entre 0.6 y 1.3 puntos porcentuales para la región del Gran Buenos Aires.

Otro aspecto del mercado de trabajo sobre el cual las políticas redistributivas parecen no haber sido neutrales es la oferta de trabajo. La decisión de participación o no en el mercado de trabajo depende no sólo del salario a percibir por el propio individuo, sino de los restantes ingresos dentro del hogar. A medida que los restantes ingresos aumentan, aumenta el consumo de todos los bienes, incluido el ocio, por lo que un mayor ingreso en el hogar tiende a reducir la oferta de trabajo individual.

Para estimar el impacto de las transferencias sobre la oferta de trabajo se utilizó un modelo probit en el cual la variable explicativa es

**Tabla 3. Evolución de los Retornos a la Educación<sup>18</sup>**

	Total Aglomerados		Gran Buenos Aires	
	Total de Ocupados	Asalariados	Total de Ocupados	Asalariados
<i>Puntuales</i>				
1997	0,095	0,074	0,099	0,077
1998	0,094	0,072	0,096	0,074
1999	0,096	0,072	0,099	0,074
2000	0,094	0,069	0,096	0,070
2001	0,096	0,072	0,099	0,074
2002	0,104	0,079	0,106	0,079
2003	0,109	0,076	0,120	0,084
<i>Continuas</i>				
2003	0,109	0,076	0,120	0,084
2004	0,097	0,068	0,104	0,076
2005	0,100	0,071	0,108	0,081
2006	0,099	0,069	0,110	0,080
2007	0,096	0,068	0,106	0,078
2008	0,082	0,061	0,085	0,065
2009	0,085	0,059	0,093	0,066
2010	0,082	0,059	0,089	0,064
2010-1997	-1,27%	-1,52%	-0,95%	-1,26%
2010-2003	-2,1%	-1,7%	-2,5%	-2,0%

Fuente: FIEL en base a EPH (INDEC).

una variable binaria que indica si el individuo participa o no del mercado de trabajo<sup>19</sup>.

Las estimaciones muestran el comportamiento esperado para la oferta de trabajo: en to-

dos los casos la oferta: crece a medida que crece el salario, aumenta con la edad pero a tasa decreciente - es decir crece más rápido a edades más tempranas-, aumenta con el nivel de educación, es menor para quienes permanecen en el sistema educativo y mayor entre la población migrante. También se observa que la oferta es más baja entre las mujeres con hijos menores de seis años y entre las mujeres casadas, mientras que entre los hombres la condición de estar casado incrementa la probabilidad de participar en el mercado de trabajo.

En relación al efecto de los ingresos diferentes al salario sobre la oferta de trabajo se discriminó entre ingresos de los restantes miembros del hogar y los correspondientes a subsidios y planes sociales. En ambos casos el impacto es negativo, dando evidencia de que los subsidios y planes sociales generan incentivos negativos a participar en el mercado de trabajo, es decir reduce la probabilidad de participar en el mercado de trabajo.

Resulta sorprendente además el hallazgo que su incidencia es mayor que la que genera un aumento del resto de los ingresos del hogar: un aumento en los ingresos provenientes de ayuda social reduce la oferta en mayor proporción que si el aumento de los ingresos proviniera del aporte de los restantes integrantes del hogar. Si bien el efecto es negativo para todos los grupos de edad, sorprende también ver que la ayuda social reduce más la oferta de trabajo de los hombres en edades centrales (25 a 49 años).

Hay que tener en cuenta que en esta consideración no se particularizó en el efecto de la in-

<sup>17</sup> La ecuación estimada es:

$$\text{Log (whorario)} = \text{Cons} + a_1 \text{Educ} + a_2 \text{Gen} + a_3 \text{Exp} + a_4 \text{Exp}^2 + a_5 \text{Pub} + \sum \text{Región} + u_1$$

Donde: Whorario: salario horario; Cons: constante; Gen: variable binaria cuyo valor es 1 si el individuo es mujer y 0 si es varón; Exp: Experiencia. Se computa como la Edad - años de educación - 6. Exp<sup>2</sup>: Experiencia al cuadrado. Pub: variable binaria cuyo valor es 1 si el individuo trabaja en el sector público y 0 en caso contrario; Región: Variable binaria correspondiente a cada una de las siguientes regiones: Noroeste, Nordeste, Cuyo, Pampeana, Patagónica.

<sup>18</sup> En el año 2003 la EPH pasó de ser Puntual (dos relevamientos en el año) a Continua (relevamiento permanente) existiendo además otros cambios metodológicos. En lo que se refiere a los retornos a la educación, las encuestas puntuales y continuas arrojan resultados diferentes para el año en que ambas encuestas coinciden (2003) por lo que a fin de poder realizar comparaciones los resultados fueron empalmados.

<sup>19</sup> Los resultados de las estimaciones pueden verse en el anexo.

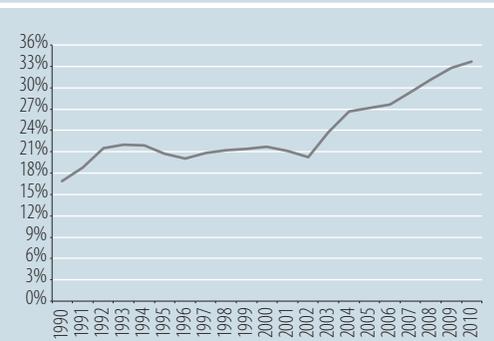
roducción generalizada de beneficios de la seguridad social para personas que no completaron aportes en el pasado y la generalización de pensiones no contributivas que también tienen un efecto negativo sobre la participación laboral ya que aumentan considerablemente el ingreso del hogar.

Dada la evolución de la economía y el conjunto de políticas aplicado (transferencias directas y aumento de ingresos mínimos) la composición de la pobreza y la indigencia cambiaron en la última década. A fin de ver cuáles fueron los grupos poblacionales que más se beneficiaron con las políticas se comparó la estructura de la pobreza en 1998 y en el año 2010<sup>20</sup> y se observaron los cambios en relación a la participación de cada grupo en la población total.

Lo que se encuentra es que la población que salió en mayor proporción de la indigencia ha sido aquella en hogares en los cuales el jefe tiene mayor nivel educativo.

Sin embargo, en el agregado, la población que en términos relativos salió de la pobreza es la que se encuentra en hogares en los cuales el jefe tiene a lo sumo educación primaria completa, en tanto que el grupo etario para el cual la pobreza se redujo proporcionalmente más es el de los menores de 17 años, lo cual es consistente con las políticas mencionadas: la mayor salida de la pobreza de la población en hogares con jefe de menor nivel educativo probablemente este apoyada en los incrementos de ingresos mínimos, mientras que la reducción de la pobreza de la población menor de 18 años refleja el efecto de la Asignación Universal por Hijo. Sorprendentemente, la política de extensión de los beneficios previsionales y el aumento de las jubilaciones mínimas parecen haber tenido un efecto menor, ya que la

**Gráfico 11. Presión Tributaria en porcentaje del PBI**



Fuente: Ministerio de Economía.

población mayor de 65 años no muestran una menor participación relativa en la pobreza.

Un punto que no puede dejar de mencionarse es que si bien las políticas públicas han logrado una reducción en la pobreza, la misma depende de la disponibilidad de recursos por parte del sector público y ha llevado a la presión tributaria a niveles record.

En resumen, las políticas públicas aplicadas han tenido el impacto esperado sobre la pobreza, especialmente sobre la indigencia y en mayor proporción entre la población que habita en hogares de menor nivel educativo - asociados con menores niveles de ingreso - y entre la población menor de 18 años.

Sin embargo, las políticas han mostrado tener también efectos negativos. Por un lado puede verse que las políticas redistributivas, si bien han mejorado la distribución del ingreso han reducido los incentivos a la inversión en capital humano. Por otra parte, la política de transferencias directas reduce la oferta de trabajo, en especial en la población de edades centrales.

## 4. Recomendaciones

Las políticas públicas implementadas en los últimos años han sido exitosas en cuanto a reducir la tasa de pobreza desde los altos niveles posteriores a la crisis del 2001. Sin embargo, en los últimos años la tendencia declinante parece haberse atenuado ubicándose en el año 2010 en un nivel algo superior a los registros de los primeros años de la década del '90. En este sentido, las políticas públicas adoptadas parecen entonces eficaces para mitigar las situaciones de extrema pobreza o situaciones transitorias de pobreza, pero no para una reducción de este fenómeno en el largo plazo.

La evidencia muestra que el crecimiento económico sustentable es el motor de la reducción de la pobreza, aunque no de la desigualdad, y que las crisis macroeconómicas tienen un fuerte impacto sobre ambas. Mayor nivel de actividad se traduce en mayor empleo y mayores salarios, y en la medida que los pobres carecen de capital y por lo tanto sus ingresos provienen de su trabajo, la creación de empleos es fundamental para la reducción de la pobreza.

En este sentido, el tema de la creación de empleo pasa a ser un tema central. En Argentina, a pesar del fuerte crecimiento económico de los últimos años, y de un nivel de PBI per cápita 52% superior al de la primera mitad de los '90, la tasa de desempleo no muestra una mejor performance. Aunque el empleo mostró un crecimiento importante durante los 2000, la mayor parte del incremento (30%) se localizó en el sector público. Esto sugiere la baja elasticidad empleo-producto que registra el sector privado, es decir una pobre reacción del empleo privado al crecimiento económico.

La lucha contra la pobreza requiere un entorno propicio de crecimiento económico lo que significa principalmente reglas de juego claras y

previsibilidad en las normas. En los últimos años Argentina no ha dado señales claras al respecto. El índice de precios al consumidor que publica el organismo oficial de medición presenta serias anomalías. Menos evidente, pero aún notable, resultan las anomalías en la medición del nivel de actividad. Existen controles de precios sobre algunos productos; han existido presiones para revertir aumentos de precios - ejemplo combustibles-; restricciones a la venta de dólares al público (la agencia de recaudación asigna un cupo por persona por mes sin conocerse el criterio bajo el cual se determina el mismo); prohibición de transferencia de utilidades y dividendos; limitaciones a las importaciones, las cuales hasta el presente han sido informales - no se liberaban los despachos - siendo desde comienzos de este año necesaria la presentación de una declaración jurada de necesidad de importación, lo que va a derivar en decisiones discrecionales sobre los mismos. Tras una década de un sistema privado de jubilaciones, el Estado lo eliminó en el año 2008 apropiándose de los fondos acumulados en las cuentas individuales. Todo esto da un indicio de por qué el empleo privado no registra una expansión acorde con el crecimiento económico y de por qué Argentina no recibe un nivel similar de inversiones extranjeras al recibido por el resto de los países de la región.

En este sentido la primera recomendación deriva en la aplicación de políticas que provean un entorno estable para la inversión, lo que incluye la transparencia de los actos de gobierno.

Otro factor que afecta la inversión - aunque en menor cuantía que la discrecionalidad - son los costos que enfrentan las empresas. En lo que se refiere a la contratación de mano de obra, en la actualidad el nivel de imposición sobre el trabajo introduce una cuña entre el salario neto y el costo laboral total de 48%. La reducción de costos laborales no sólo redundará en una mayor cre-

20 Se tomó el dato de mayo de 1998 por ser el último relevamiento previo a la recesión que culminó con la crisis del 2001.

ación de empleo sino en empleos en el sector formal de la economía. El crecimiento de la formalización laboral en Argentina en los últimos años ha estado asociado, entre otras cosas, a la reducción de aportes para la contratación de nuevos trabajadores<sup>21</sup>. Dado que uno de los grupos poblacionales que enfrenta mayor tasa de desempleo es el de la población más joven, políticas específicas de reducción para contratación de estos grupos presentan beneficios claros para reducir el desempleo y, consecuentemente, la pobreza.

El crecimiento económico es un elemento necesario pero puede ser insuficiente para la reducción de la pobreza. En el tema de creación de empleo, el problema de la empleabilidad de los pobres pasa a ser un tema relevante. En Argentina, en promedio, el 36% de la población urbana entre 18 y 65 años tiene como máximo educación primaria siendo este porcentaje de 54% en el caso de los pobres no indigentes y de 65% en el caso de los indigentes.

Esto revela las dificultades de inserción de los pobres en el mercado de trabajo, en un contexto en el cual la tasa de desocupación del primer decil de ingreso per cápita familiar es más de 3 veces el promedio y ocho veces superior a la tasa de desempleo promedio de los dos deciles más altos en la escala de ingresos. El tema de la baja calificación de la población en edad de trabajar tiene una arista adicional sobre la educación de la población más joven ya que el nivel educativo de los padres se muestra como una variable determinante de la educación de los menores del hogar.

El tema de calificación de la mano de obra deriva en diseños particulares de programas de empleo. La recomendación para esta problemática son programas de asistencia que combinan el subsidio con actividades diseñadas para mejorar la empleabilidad de la persona (tales como capacitación, programas de rehabilitación, generación de experiencia laboral, etc.) y también con actividades laborales que contribuyen a la sociedad (tales como trabajos sociales que, si bien pueden no mejorar la capacidad de encontrar empleo de la persona, tienen un alto impacto en el bienestar social). En última instancia se busca que el subsidio tenga una contraprestación, y no que sea una mera transferencia monetaria, de manera tal que el subsidio genere un beneficio social neto<sup>22</sup>.

Pero además de políticas activas es indispensable actuar sobre la inversión en capital humano de las generaciones en formación. La tasa de asistencia a la educación primaria es en Argentina alta - 99% - al tiempo que el 95% de la población permanece en la escuela hasta la finalización de la primaria. Sin embargo, si bien la educación media es obligatoria por ley, solo el 75% de la población en edad de asistir lo hace, porcentaje muy inferior entre la población pobre.

Sin embargo, la calidad de la educación en Argentina muestra un bajo nivel dentro de los países desarrollados, a lo que se suma que la calidad de la educación pública, principal proveedor de educación para la población pobre, es sustancialmente menor que la calidad de la educación privada. Considerando las pruebas de evaluación educativa PISA de la OECD<sup>23</sup>, los re-

sultados obtenidos en Argentina (396 puntos) representan el 80% del puntaje promedio de la OECD (492), mostrando además un deterioro respecto a los resultados obtenidos en el año 2006. Desagregando los resultados entre educación pública y educación privada se encuentra una mejor performance entre los alumnos asistentes a la educación privada (445 puntos) en tanto que el puntaje para los alumnos de escuelas públicas es sustancialmente inferior (365 puntos). Esto es importante dado que la población pobre asiste mayoritariamente a la escuela pública. La retención de los adolescentes pobres en la escuela y la mejora en la calidad educativa en general y de la educación pública en particular, son dos aspectos que apuntan a la reducción ulterior de la pobreza y pueden potencialmente contribuir a mejorar la movilidad social.

Finalmente, en vista de la baja tasa de creación de empleo por parte del sector privado, se recomiendan las políticas de inserción laboral:

- Programas de capacitación que provean entrenamiento en el trabajo.
- Capacitación para jóvenes. Estos programas han mostrado ser relativamente exitosos, cuando los programas de capacitación se combinan con otras medidas educativas (por ejemplo, incentivos a terminar los estudios primarios o secundarios. En Argentina la AUH introduce un incentivo a la escolarización pero alcanza solo a la población hasta 18 años.
- Servicios de empleo que incluyan asesoramiento a quienes buscan empleo y coordinación entre oferta y puestos de trabajo, intercambios laborales y otros servicios relacionados.
- Desarrollo de PyMES y asistencia para el autoempleo. Existe cierta evidencia positiva,

en particular para desempleados de mayor edad y mejor educados, que a menudo encuentran salida laboral con mecanismos de autoempleo cuando les es muy difícil reinserirse en el mercado laboral.

Las políticas de transferencias directas implementadas tienen un importante costo fiscal, y si bien la universalización de las mismas evita errores de omisión, en el sentido que no deja fuera a población necesitada, también genera costos innecesarios. Por ejemplo, la moratoria previsional - que produjo un incremento de 3 puntos del producto el gasto - fue generalizada y accedió a la misma una gran proporción de población no pobre.

Esto mismo sucede con otros subsidios fuera del sistema de seguridad social. En Argentina, y en particular en la región metropolitana de Buenos Aires, el transporte público de pasajeros recibe transferencias desde el estado próximas a los 1,8 mil millones de dólares con el fin de mantener bajo el precio del transporte. Este es un subsidio del que se apropia toda la población que utiliza el transporte público, la cual no necesariamente es la población pobre. Algo similar sucede con las políticas destinadas a mantener bajos los precios de los alimentos.

La focalización de los subsidios implicaría un importante ahorro de recursos que podría ser destinado al mejoramiento del bienestar de la población más vulnerable. Esto se vincula con el problema de la sostenibilidad fiscal de estas políticas en el mediano plazo, ya que todas las políticas de subsidios requieren cada vez mayor cantidad de fondos, lo que se traduce en mayor presión tributaria en un contexto en el cual el peso del sector público en la economía ha crecido fuertemente en los últimos años y alcanza a poco menos del 35%.

21 Ver Bour y Susmel (2010).

22 Ver Auguste, Bour y Susmel (2006).

23 Las pruebas PISA de la OCDE, tienen por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. Consiste en tres evaluaciones (lectura, matemática y ciencias).

## 5. Conclusiones

La experiencia argentina muestra - como es de esperar - que el comportamiento de los indicadores sociales está fuertemente asociado con el ciclo económico.

La crisis económica del año 2001 llevó la pobreza a niveles del 54%, la indigencia al 25%, el desempleo a casi el 26% y generó un deterioro en la igualdad la que mostró la peor distribución de los últimos 30 años. A partir del año 2004, el crecimiento económico y las políticas públicas implementadas permitieron una mejora en todos los indicadores sociales en relación al pico del ciclo. Sin embargo, y a pesar de un ciclo de fuerte crecimiento casi continuo (solo se registra una caída en el año 2009) el desempleo y la pobreza no lograron recuperar los niveles de los primeros años de la década del 90.

Las políticas públicas muestran comportamientos bien diferenciados en los 90 y tras la crisis del 2001: durante la década del 90, las políticas públicas de inserción social estuvieron básicamente orientadas hacia la promoción del empleo (programas de empleo, introducción del seguro de desempleo, rebaja en los aportes patronales, monotributo, etc), mientras que en los 2000, especialmente desde el 2003 tienen un sesgo asistencialista y distribucionista (plan jefes y jefas de hogar, asignación universal por hijo, expansión de las pensiones contributivas y no contributivas, políticas de incremento de los ingresos mínimos).

Las políticas de transferencias directas aplicadas en la última década tuvieron el efecto esperado en la medida que lograron reducir la pobreza y la indigencia con un impacto mucho más importante entre el 2002 y el 2004 (principal programa: Plan Jefes y Jefas) que en el 2010 (principal programa: Asignación Universal por Hijo). La indigencia logró reducirse entre 4 y 5 puntos y la

pobreza entre 2 y 3 puntos al inicio, mientras que el impacto en el año 2010 se redujo a 22 puntos sobre la indigencia y 1,9 en la pobreza.

Por su parte, las políticas de incremento de ingresos mínimos parecieran haber tenido el efecto esperado ya que se observa una mejora importante en la distribución del ingreso no sólo en relación al pico de la crisis sino también en relación al inicio de la década de los 90.

Si bien la pobreza y la desigualdad muestran una evolución positiva, las políticas implementadas no son neutrales: el aumento de los ingresos mínimos produjo el achatamiento de la pirámide salarial y la reducción de los retornos a la educación que dan una idea de la conveniencia o no de incorporar capital humano adicional vía el sistema educativo formal: cuanto menores sean los retornos a esta inversión menores los incentivos a permanecer en el sistema, es decir que las políticas de aumento de ingresos mínimos podrían estar indicando la conveniencia de abandonar la educación para ingresar en el mercado de trabajo, reduciendo de ese modo el capital humano conjunto de la economía.

Otro aspecto del mercado de trabajo sobre el cual las políticas redistributivas parece no haber sido neutrales es sobre la oferta de trabajo. Las estimaciones realizadas sugieren que los subsidios y planes sociales reducen la probabilidad de participar en el mercado de trabajo en especial en edades centrales.

Además de efectos adversos en relación a incentivos que introducen las políticas implementadas no debe dejarse de lado el costo económico de estas políticas públicas. El esquema actual de Argentina ha significado un importante incremento del gasto el cual no es transitorio lo que ha llevado la presión tributaria a niveles record en el país.

La evidencia muestra que el crecimiento económico sustentable es el motor de la reducción

de la pobreza lo cual requiere un entorno propicio para las inversiones, básicamente reglas de juego claras y previsibilidad en las normas, cosa que no parece haber sido el caso de Argentina en los últimos años lo cual explicaría la baja creación de empleo en el sector privado.

Otros aspectos a tener en cuenta es el capital humano. En este sentido, deben implementarse medidas que tiendan a retener a los alumnos en las escuelas y mejorar la calidad de la educación, en particular la educación pública a la cual asiste casi la totalidad de la población pobre.

También se deriva como necesario la creación de programas de empleo tendientes a mejorar la calidad de los recursos y la empleabilidad de la población pobre (tales como programas de capacitación y entrenamiento en el trabajo) la cual denota un bajo nivel de capital humano incorporado (el 54% de la población activa pobre tiene como máximo educación primaria).

En resumen, la experiencia de los últimos 20 años en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad muestra que la mejor política social es el crecimiento económico. Sin embargo, este puede no ser suficiente por lo que se requiere combinarlo con políticas sociales focalizadas. Las políticas de inserción laboral utilizadas durante los 90, contribuyen a la empleabilidad pero no brindan instrumentos para enfrentar situaciones de crisis como la vivida en Argentina en el año 2001, mientras que las políticas sociales de transferencias directas resultan ser muy efectivas para la reducción de la pobreza en el corto plazo, por lo que los mecanismos deben estar habilitados y utilizados en especial en épocas de crisis, pero parecen resultar limitados para reducciones de largo plazo de la pobreza, para lo cual se requieren políticas más profundas como la extensión y mejora de la calidad educativa de la población.

### NURIA SUSMEL

Graduada en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Master en Economía de la Universidad del CEMA. Actualmente se desempeña como economista de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), con sede en Buenos Aires, Argentina. Ha participado en tareas de investigación y consultoría para empresas, cámaras y asociaciones y para organismos internacionales. Sus principales áreas de investigación han abarcado el estudio del mercado de trabajo, pobreza y seguridad social entre otras. También fue profesor universitario en distintas instituciones argentinas



## Anexo

Para estimar el impacto de las transferencias sobre la oferta de trabajo se utilizó un modelo probit<sup>24</sup> en el cual la variable dependiente es una variable binaria que indica si el individuo participa o no en el mercado de trabajo.

Las variables dependientes consideradas fueron el salario, la edad, el nivel de educación, si permanece en el sistema educativo formal o no, el estado civil del individuo y su condición de migrante. En el caso de las mujeres se incluyó una variable que mide la presencia de hijos me-

nores de 6 años, bajo el supuesto que esto reduce la probabilidad de participar de las mujeres. En lo que se refiere a los ingresos diferentes de los ingresos generados por el individuo, se hizo una distinción entre los ingresos aportados por los restantes miembros del hogar y los ingresos provenientes de la ayuda social. En ambos casos los ingresos son medidos per cápita.

En una primera etapa, mediante ecuaciones de Mincer se imputó un salario a los individuos que no participaban del mercado de trabajo. En una segunda etapa se realizaron las estimaciones de la oferta de trabajo para distintos grupos poblacionales - agrupados por sexo y edad.

Los signos de los coeficientes son los esperados y todas las variables resultan significativas. Se observa que el salario propio es un importante determinante de la participación laboral, en particular entre los jóvenes y sobre todo para las mujeres, pero su importancia cae fuertemente en edades centrales, en particular para hombres entre 25 y 49 años grupo para el cual la oferta de trabajo es prácticamente inelástica.

El coeficiente correspondiente a los subsidios y planes sociales (medidos en per cápita) resulta negativo para todos los grupos de edad dando evidencia de que el acceso a ayuda estatal mediante transferencias de ingresos del Estado genera incentivos negativos a la hora de participar en el mercado de trabajo. Inclusive, su grado de incidencia negativa en la probabilidad de participar en la oferta laboral es mayor que la incidencia del ingreso “genuino” del resto de los integrantes del hogar. Si bien este efecto es negativo para todos los grupos de edad, es mayor en el caso de los hombres y dentro de ellos los hombres en edades centrales.

## Bibliografía

- Auguste S., Bour, J. L. y Susmel, N. Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo. Caso Argentina. SOPLA. Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- Bour, J:L, Susmel, N. Sector Informal y Políticas Sociales en América Latina. Caso Argentina. SOPLA. Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
- Cruces, G, Gasparini, L. Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina
- Evidencia y temas pendientes Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 5
- FIEL, La igualdad de oportunidades en la Argentina: movilidad intergeneracional en los 2008
- Galasso E., Ravallion, M. Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas. World Bank Policy Research Working Paper 3165, November 2003.
- González-Rozada, Martín, AUH: ¿pan para hoy, hambre para mañana? Foro económico Mayo, 2011
- Roffman, R., Oliveri, M.L. Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en la Argentina. Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6. Banco Mundial

**Tabla 4.** Estimación Probit: Participación Laboral

2010	Estimación Probit: Participación Laboral						Total GBA
	Mujeres			Hombres			
	18-24	25-49	50+	18-24	25-49	50+	
log(whorario)	0.97966***	0.19702***	0.10425***	0.38850***	0.01729***	0.10142***	0.33921***
Edad	0.36909***	0.15738***	0.39958***	1.28713***	0.28026***	-0.11753***	0.12255***
Edad2	-0.00609***	-0.00205***	-0.00393***	-0.02662***	-0.00409***	-0,00001	-0.00167***
Educación	-0.04723***	0.07127***	0.04482***	0.06352***	0.07020***	0.04184***	0.02719***
Asiste al sistema educativo	-0.82316***	-0.10112***	(omitted)	-1.38236***	-0.84485***	-0.56723***	-0.66747***
Estado Civil	-0.72441***	-0.92187***	-0.43335***	1.11529***	1.00397***	0.27335***	-0.23662***
Migrante	0.15170***	0.13700***	-0.25923***	0.10327***	0.44120***	-0.17395***	-0.01227***
Hijos menores 6 años (solo para mujeres)	-0.17143***	-0.14686***	-0.06652***	(omitted)	(omitted)	(omitted)	-0.51613***
Ingreso genuino resto hogar	-0.00004***	-0.00002***	-0.00003***	-0.00001***	-0.00001***	-0.00001***	-0.00004***
Subsidios Per Cápita	-0.00046***	-0.00127***	0.00066***	-0.00112***	-0.00319***	-0.00083***	-0.00078***
_cons	-10.73848***	-3.93987***	-10.68124***	-17.26183***	-4.00330***	6.55134***	-3.62248***
<b>Pseudo R2</b>	0,171	0,138	0,295	0,323	0,196	0,396	0,274
<b>Tasa de Actividad</b>	0,528	0,688	0,346	0,771	0,961	0,631	0,657

Fuente: Elaboración propia.

24 Algunas de las variables pueden ser endógenas, por lo que la interpretación de la causalidad puede no ser correcta.

# Pobreza, desigualdad y políticas públicas en Bolivia

ROBERTO LASERNA



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

La desigualdad social y económica están en el centro de las preocupaciones de los latinoamericanos, de los discursos políticos y de las políticas públicas. Sin embargo, y pese a la frecuente referencia que se hace al tema en las asambleas, la prensa, los discursos y debates políticos y hasta en los ensayos académicos, es también un tema en el que hay poca claridad y mucha confusión.

Si bien la idea básica de desigualdad es sencilla, porque resalta brechas y distancias, no lo es en su relación con la pobreza o con la equidad. Una definición relativa de la pobreza alude a la desigualdad, porque la define como el polo inferior del rango cubierto por la desigualdad. Pero con frecuencia se confunde esa manera de definir la pobreza con la identificación de carencias absolutas de los medios necesarios para la sobrevivencia o para una vida decente. Una sociedad puede ser muy desigual y tener muy pocos pobres, o puede ser muy igualitaria y contar con una gran proporción de su población en condi-

ciones de pobreza. Ello depende del nivel general de desarrollo en que se encuentra o, si se desea evitar una noción lineal de desarrollo, de la acumulación general de bienes y recursos que ha logrado una sociedad. Obviamente, un elevado nivel de desigualdad en la distribución de muchos recursos puede implicar muy pocos en pobreza absoluta, en tanto que el mismo nivel de desigualdad en un caso de pocos recursos puede implicar pobreza generalizada.

Es a partir de esta constatación que es necesario precisar a qué pobreza se hace referencia cuando se la menciona. El enfoque fundamental debería concentrar las políticas contra la pobreza en el aumento en la disponibilidad y el acceso a recursos necesarios para la sobrevivencia, porque su carencia es la que condena a las personas en un grado elevado de vulnerabilidad. No hay consenso sobre cuáles son los umbrales mínimos que definen la situación de pobreza. La Cumbre Social, al definir los Objetivos del Milenio, propuso erradicar la “pobreza extrema”, planteando la meta de un dólar (equivalente) al día, y la disponibilidad de medios de alimenta-

ción para no pasar hambre. Si bien las Metas del Milenio son discutibles, lo importante es que permiten concentrar la atención de los diseñadores de políticas en los grupos y personas que enfrentan verdaderas carencias, enfatizando la necesidad de establecer un piso mínimo común para todas las personas, lo cual es perfectamente compatible además con una visión actualizada de los derechos humanos. La dignidad humana y el disfrute de los derechos fundamentales exige disponer de cuando menos un mínimo de bienes y servicios. Un mínimo que puede tener valores monetarios diferentes en las economías, pero que debe ser considerado de la misma manera cualquiera sea la disponibilidad total de recursos o su distribución en una economía. Este enfoque sugiere concentrarse en la pobreza absoluta.

La definición de pobreza relativa está más estrechamente vinculada a la cuestión de la desigualdad y resalta carencias con respecto a un mínimo deseable para la cantidad de recursos con que cuenta la sociedad en su conjunto. En ese caso, la pobreza suele definirse por la ubicación de las personas en la escala de la distribución de recursos, ya sea de manera general, como los últimos deciles o percentiles, o de una manera más específica, como por ejemplo los que disponen de una proporción inferior a la mitad de la mediana, o dos o tres desviaciones por debajo de la media. La pobreza relativa es difícil de medir y precisar, justamente porque, siendo relativa, contiene una fuerte dosis de subjetividad. No sólo de quienes conceptualizan el tema o procesan los datos para su medición, sino también de quienes la perciben y sufren.

Puede decirse exactamente lo mismo sobre la desigualdad. La medición y descripción de la desigualdad no necesariamente corresponde a las percepciones que tiene la gente. En ambos casos entran en juego las expectativas y aspiraciones, que son esencialmente subjetivas y pueden, además, ser inestables, es decir, cambiantes. Incluso pueden ser inducidas por la educación, la publicidad, los medios masivos de información y entretenimiento, y por supuesto las campañas políticas que casi siempre prometen más de lo que pueden cumplir.

En un informe del BID se acuñó la idea de una “paradoja del crecimiento infeliz” para referirse a aquellos procesos en los que la disponibilidad de recursos aumenta pero no al mismo ritmo que las expectativas, de donde resulta la brecha de la insatisfacción y el malestar que emerge en protestas a veces sorprendentes<sup>1</sup>.

Puede decirse que las protestas sociales de los sectores medios, habitualmente más frecuentes que las de los pobres, pueden explicarse de la misma manera. Ellos tienen más recursos para protestar y sus percepciones y expectativas suben más que sus condiciones de vida. Esto ocurre, sobre todo, cuando hay cierto dinamismo en la economía y los cambios hacen creíble la esperanza de mejorar. Es también por eso que los más pobres se movilizan menos, y es también por eso, que en las economías estancadas suele haber menos agitación social.

Esta reflexión demanda evitar la frecuente confusión entre desigualdad e inequidad. La idea de equidad está asociada a la de justicia, y ésta no necesariamente se encuentra en la igualdad. De hecho, a veces es más justa la desigual-

dad. No solamente en el caso de la justicia legal, que penaliza al delincuente quitándole su libertad por ejemplo, sino también en la economía, donde es justo que el trabajador innovador y creativo, capaz de arriesgarse en un emprendimiento, tenga como premio a sus esfuerzos una mayor disponibilidad de bienes. Pero en los hechos desigualdad e inequidad tienden a confundirse en los discursos políticos y en las nociones comunes, y se asume que la una representa con fidelidad a la otra. De esa confusión surgen las políticas redistributivas más simplistas y de efectos más contradictorios.

Los estudios de la desigualdad económica nacieron en realidad de la preocupación moral por la equidad, pero terminaron capturados por las variables y los indicadores seleccionados para el análisis empírico: los ingresos, los presupuestos familiares, los destinos del gasto, la localización de las inversiones y la gama de indicadores de concentración, dispersión, polarización, etc. Al final, perdieron de vista el problema original y lo reemplazaron con descripciones empíricas de la desigualdad que la definen como indeseable según su dimensión o magnitud.

Confundir desigualdad con inequidad no es sólo conceptualmente equivocado, sino que puede conducir a verdaderos desastres de política pública, como los que han protagonizado los experimentos denominados socialistas, cuya experiencia permite anticipar también el fracaso del igualitarismo contemporáneo de las experiencias populistas en América Latina. Creyendo que se hace justicia con la igualación de ingresos y consumos se rompe el principio fundamental de la acción económica, el de responder a incentivos, inhibiendo la inversión y la creatividad de los trabajadores y empresarios, y desalentando los esfuerzos de superación al premiar a los menos preparados y a quienes trabajan menos con remuneraciones y consumo superior al que co-

rresponde a su contribución. Con el tiempo, la economía tiende a estancarse y la disponibilidad general de bienes y servicios se contrae, dificultando cada vez más la satisfacción de las necesidades. Esos procesos se agravan por la intervención paternalista del Estado, cuya burocracia ofrece resolver los problemas de la gente pero en los hechos termina atrapada en la misma lógica desalentadora del igualitarismo: no tiene sentido un mayor esfuerzo si el premio es el mismo. La lucha contra la desigualdad, por lo tanto, puede generar mayor injusticia, tanto sobre aquellos cuyos frutos expropia, como para el conjunto de la sociedad, si es que sus políticas se aplican por mucho tiempo. La desigualdad no es en sí misma un problema, pero esto no implica desconocer que la inequidad sí lo es, y que es necesario que la sociedad asuma la responsabilidad de promover la justicia, tanto a nivel social como personal. La justicia, o para el caso la equidad, es un aspecto fundamental de la cohesión social puesto que ningún orden es sostenible si los sujetos no perciben que hay en él cierta justicia o que ésta se amplía.

Si la desigualdad no es por sí misma un problema y el igualitarismo no equivale a justicia, ¿Cómo resolver entonces los problemas de inequidad? La respuesta está en la movilidad social.

Así como es necesario enfrentar la pobreza aumentando la disponibilidad de bienes y servicios de manera que se pueda garantizar un mínimo digno para todos los ciudadanos, la inequidad debe enfrentarse levantando barreras a la movilidad social, y creando nuevos caminos para que la gente transite de acuerdo a sus aspiraciones y esfuerzos. La desigualdad se convierte en injusticia cuando no hay posibilidades de movilidad social. Es decir, cuando el origen de una persona determina sus posibilidades de realización y condiciona su bienestar. En esos casos, el esfuerzo no tiene premio y es desalenta-

1 BID: *Desarrollo en las Américas. Calidad de Vida: Más allá de los Hechos*, Washington DC, 2008. Este trabajo destaca que dentro de los países, las personas con niveles bajo de ingresos y educación están más satisfechas con la educación pública y los servicios de salud.

do, lo que obviamente daña a la persona que lo realiza así como a la sociedad en su conjunto. Tomando en cuenta esta conceptualización, podría postularse que el malestar social no emerge de la desigualdad y la pobreza, sino de la inequidad social, sobre todo cuando la gente percibe que existen posibilidades de que pueden satisfacerse sus expectativas.

Estas reflexiones son las que orientan el análisis empírico, que describirá las principales características de la desigualdad en Bolivia, pero tomando en cuenta su incompleta representación de la equidad, que es lo verdaderamente importante. Y analizará la pobreza, poniendo énfasis en la necesidad de construir el mínimo digno que postulamos como necesario. En ese sentido, el análisis de las políticas públicas intentará evaluarlas según su impacto en el crecimiento económico, la superación de la pobreza y la ampliación de los mecanismos de movilidad social.

## 2. Distribución del ingreso, pobreza e indicadores sociales

### A. EL PERIODO DE ANÁLISIS: 1990-2009

En las dos últimas décadas Bolivia ensayó dos modelos contrapuestos (pueden verse algunos rasgos en el cuadro 1). Entre 1990 y 2000, mantuvo una consistente política de apertura de mercados, institucionalización y modernización de inspiración liberal. En el año 2000 se desencadenó una profunda crisis social a partir de la “guerra del agua”, y empezó su giro hacia el populismo que culminó el 2005 con la victoria electoral de Evo Morales y la instauración de un gobierno estatista que intenta articular la apelación a las identidades indígenas con la promesa de un nuevo tipo de socialismo. En las dos décadas, dominadas por las mencionadas corrientes contrapuestas, se encuentran naturalmente matices.

No se ha hecho todavía una comparación rigurosa de las condiciones y los resultados que caracterizaron las dos décadas. En una comparación deberá tomarse en cuenta el contraste entre mercados internacionales relativamente estables y de bajos precios para las materias primas en los años noventa, y mercados dinámicos pero inestables, aunque con muy elevados precios para las materias primas en la última década. Las reformas liberales enfrentaron severas restricciones fiscales en los noventa en tanto que las políticas populistas disfrutaron de cuantiosos superávits en la década siguiente, lo que seguramente explica la gran cautela institucional en el primer caso, y una agitada aventura de cambios institucionales en el segundo. Quizás a consecuencia de esas diferencias es que la primera década fue relativamente tranquila, con la gente muy concentrada en el ámbito privado y buscando realizar sus aspiraciones a través del emprendimiento y el esfuerzo personal, y una segunda década agitada, de crecientes conflictos y movilizaciones sociales, absorbiendo las iniciativas en la acción corporativa y grupal, de presión sobre el Estado (el cuadro 1 ilustra las dos décadas).

Una rápida mirada al cuadro 1 permite apreciar el modesto crecimiento de la economía boliviana, que sin embargo fue algo superior en los noventa a pesar de haber tenido entonces condiciones mucho menos favorables en cuanto a comercio exterior y recursos fiscales. La década más reciente sugiere una situación de mayor liquidez y solvencia pero el mismo crecimiento y una mayor agitación social, medida por el promedio de conflictos al año. Graficar los datos en series largas mostraría, además, que no se trata de cambios bruscos sino de curvas con cierta estabilidad en la primera mitad y tendencias crecientes en la segunda.

**Cuadro 1. Rasgos comparados de las dos décadas**

	Promedios anuales	1990-1999	2000-2009	Fuentes
Crecimiento del PIB	% acum..	3,99%	3,69%	En base a INE
Inversión pública	MM U\$	574,2	884,9	VIPFE
Exportaciones anuales	MM U\$	945	2999	INE
Importaciones anuales	MM U\$	1477	2769	INE
Ingresos fiscales	MM U\$ corr	2244,8	4754,8	Min Hacienda
Egresos fiscales	MM U\$			
Ingresos fiscales	MM Bs	10003	30566,6	Dir Anál Pol Fisc
Gastos Fiscales	MM Bs	11130,6	31684,1	Idem
Reservas Internacionales	MM Bs.	2888,33	20319,22	BCB/Udape
Conflictos/año promedio		229	498	Ceres

### B. LA POBREZA

En los estudios sobre América Latina, la palabra que se asocia con más frecuencia a Bolivia es pobreza. Los datos económicos sitúan al país entre los más pobres del mundo por su bajo nivel de producción reflejado en el PIB per cápita. El producto nacional es reducido, como lo es la contribución de Bolivia al comercio mundial o, para decirlo de otra manera, a la circulación de bienes y servicios que satisfacen las necesidades de la gente.

Además, Bolivia no es solamente un país pobre, es también un país de pobres. La mayor parte de la población vive en condiciones de pobreza, lo que se expresa en malas condiciones nutricionales y salud frágil, elevada mortalidad infantil y reducida esperanza de vida, alimentación escasa e inadecuada, viviendas de baja calidad y sin servicios, pocos recursos para la educación, aspectos que hacen que la vida de la mayoría de los bolivianos sea difícil.

La preocupación por la pobreza ha motivado varios estudios, esfuerzos analíticos y proyectos

de medición. La conclusión es que la pobreza es muy elevada y declina lentamente. Pero las diferencias metodológicas son tan amplias y la calidad de los datos tan diversa, que resulta muy difícil determinar con alguna precisión cuál es el ritmo de declinación y qué efectos tienen las políticas públicas sobre la pobreza.

En el cuadro 2 hemos compilado la serie más larga posible de datos sobre pobreza en Bolivia. Las fuentes son básicamente dos: los censos nacionales y las encuestas de hogares. Los censos son escasos y poco frecuentes. Los tres últimos cubren un periodo de 25 años pero dejan en vacío los últimos 10. De la información censal se han obtenido las estimaciones de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) que, como se sabe, define la pobreza como carencias reflejadas en las condiciones materiales de vida. Las encuestas de hogares han tenido cierta continuidad y detectan específicamente los ingresos y gastos, de manera que la oficina de estadísticas del estado puede calcular la pobreza por ingresos.

Como anticipamos, la tendencia general es declinante pero inestable.



**Cuadro 2. Tendencias de la pobreza<sup>2</sup>**

	Nacional (1)	Urbana	NBI Nacional (2)	NBI Urbana
1976			85,4	65,8
1992			72,1	53,1
1993		29,0		
1996	41,2			
1997	33,8	21,3		
1999	39,5	19,5		
2000	43,5	25,2		
2001	38,6	22,8	58,6	39
2002	40,1	22,8		
2005	35,0	19,4		
2006	33,5	16,7		
2007	33,5	21,5		
2008	30,1	18,9		
2009(3)	26,1	16,1		

Fuentes: INE.

(1) Encuestas de Hogares, elab. CEPAL y propia de 2005 adelante. Se refieren a pobreza extrema: menos de US\$1 de ingreso al día.

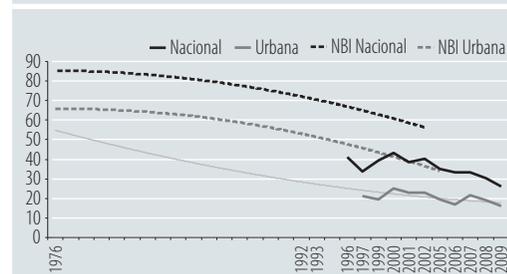
(2) Censos Nacionales. Elab. INE. Pobreza por NBI, Necesidades Básicas Insatisfechas, se mide según el acceso de las familias a los servicios públicos.

Es difícil explicar las bruscas variaciones en la pobreza por ingresos, que baja o sube hasta siete puntos de un año al otro, sin que hubie-

2 Los datos discrepan según la publicación pese a referirse a la misma base, especialmente en los últimos años. Por ejemplo, para el 2007 el dato de pobreza que se difunde en la página web del INE es de 37,7% a nivel nacional, y 23,67% a nivel urbano, que dan diferencias de más de 4 y 2 puntos respectivamente, lo cual es inexplicable. Hemos intentado verificar la información a partir de la base de datos y cuando encontramos diferencias optamos por el dato obtenido directamente de la base.

3 Los gráficos son ilustraciones que ayudan a resaltar el mensaje. Por eso en este cuadro he incluido tres líneas de tendencia para cuatro series. La línea de tendencia punteada de mas abajo es la línea de tendencia mejor ajustada a los datos de pobreza monetaria y representa a dos series, ya que estas líneas son paralelas.

**Gráfico 1. Estimaciones de Pobreza<sup>3</sup>**



Fuentes: INE, Censos en caso NBI, Encuestas de Hogares. Ver cuadro 2.

ran existido cambios similares en la producción o el comercio (ver gráfico 1). Esto hace que los datos sean dudosos, especialmente para plazos cortos, pero como observamos dos tipos de series de pobreza con una mirada de largo plazo, a pesar de sus diferencias conceptuales y metodológicas podemos encontrar un sentido a la información.

Lo que ellas muestran en el gráfico 1 son dos ritmos en la declinación de la pobreza. Según los datos censales, basados en necesidades insatisfechas, el ritmo fue un poco más acelerado hacia el final del periodo que ellos cubren, entre 1992 y 2001, que coincide con el de mayor estabilidad de la democracia. El conglomerado de puntos basado en las encuestas recientes y aplicado al dato más confiable, que es el urbano, sugiere que el ritmo de descenso ha tendido a disminuir haciéndose más lento en la última década.

### C. LA DESIGUALDAD

Para los fines de este artículo, hemos compilado información básica sobre la distribución del ingreso en Bolivia, proveniente de las muestras de hogares realizadas periódicamente por el Instituto Nacional de Estadísticas. En ellas se obtiene información detallada sobre ingresos y gastos, en dinero y en especies, y luego se homogeniza la información a fin de que toda la base se refiera a los mismos periodos y englobe la totalidad de los registros.

Las encuestas de hogares en que se basan estos datos proporcionan información valiosa

pero imprecisa, especialmente cuando se intenta, como en nuestro caso, utilizarla como panel para un periodo prolongado. Las muestras se aplican cada año a hogares diferentes, por lo que deben tomarse los datos con cautela. Es poco frecuente que se observen cambios rápidos en la distribución del ingreso como se ilustra en el gráfico 2 y cuadro 3.

En todo caso, lo evidente es que Bolivia tiene una distribución muy desigual, con el quintil superior generando y captando más de la mitad de la totalidad de los ingresos, en tanto que los tres quintiles inferiores logran ingresos que son proporcionalmente muy inferiores a su dimensión

**Cuadro 3. Bolivia: la distribución del ingreso de los hogares**

Porcentaje del ingreso por quintil

Quintiles	1990	1995	2000	2005	2009
1	4,3%	3,59%	1,2%	1,4%	1,9%
2	8,7%	7,68%	5,8%	5,7%	6,4%
3	12,9%	11,77%	12,8%	10,4%	12,7%
4	19,5%	18,72%	21,1%	18,9%	22,2%
5	54,6%	58,24%	59,1%	63,5%	56,8%
C. Gini <sup>4</sup>	0,4454	0,4813	0,5244	0,5498	0,5026

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares y Programa Mecovi. Elaboración propia.

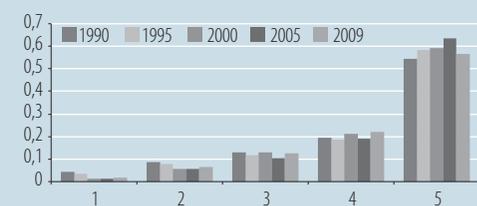
4 Dependiendo de los supuestos que se empleen para tratar las muestras y los métodos de cálculo del Gini, se encuentran pronunciadas diferencias en este indicador. Por ejemplo, véanse los registros obtenidos de otras fuentes. Las variaciones no parecen mostrar una tendencia temporal clara y las diferencias para un mismo año, incluso cuando se originan en la misma base de datos, son pronunciadas:

Coefficientes de Gini

	1975	1993	1997	1999	2000	2001	2002	2004	2007
Musgrave	0,52								
Risalc-Cepal			0,595	0,586			0,614	0,561	0,565
Mercado		0,529						0,503	
Hernani			0,583	0,594	0,631	0,603			
Vedia				0,51	0,56				

En todo caso, un promedio simple de estas 14 observaciones arroja un índice de 0,56 que es sin duda elevado y muestra que la elevada desigualdad en la distribución de ingresos es una característica estructural de la economía boliviana.

**Gráfico 2. Distribución del Ingreso**



Fuente: Cuadro 3.

demográfica, 20%. Siendo el cuarto quintil el único que obtiene una proporción de ingresos similar a su población, se podría también decir que esa es la clase media propiamente dicha. Las proporciones de ingreso comparadas con las de población en los quintiles vecinos son muy diferentes, lo que sugiere que la clase media es muy reducida en Bolivia.

Si los datos fueran precisos, podría también afirmarse que hubo una tendencia a que se acentuara la desigualdad entre 1990 y 2005, y que esa tendencia se ha revertido en el último quinquenio. En ese caso, correspondería también observar que ese cambio se ha producido por una reducción en la proporción de ingresos del quintil más alto, y un aumento del cuarto quintil, lo que supondría mejores condiciones para la clase media. Los quintiles más bajos han mejorado también pero cada vez menos a medida que se desciende en la escala. Así, de los 6.7 puntos que baja la proporción de ingresos del quintil más alto, la mitad parece haber ido al cuarto quintil, 2.3 puntos al tercero, menos de un punto al segundo y apenas medio punto al quintil de ingresos más bajos. Esto se debe a que la causa fundamental de la desigualdad de la distribución de ingresos no ha cambiado. La distribución de ingresos es profundamente desigual porque los ingresos son gene-

rados por unidades y actividades económicas con productividades muy desiguales.

En el habla común, al que apela el discurso político, la idea de la distribución de ingresos sugiere que éstos constituyen un stock previamente existente y determinado, que se “distribuye” como efecto de la desigualdad de poderes, influencias y prestigio. Entonces parece sencillo hacer promesas redistributivas, que implican quitar a unos para dar a otros.

Es urgente recordar al público y a los políticos que los ingresos no son una variable de stock sino de flujo, y que se generan y gastan continuamente, en cada transacción que se realiza en la economía. Por ello, su “distribución” depende menos de la voluntad política que de las capacidades productivas de la gente. Por supuesto, hay también variables de stock que influyen en la distribución, como tierra, maquinarias, recursos financieros y hasta patrimonios intangibles, como la educación, los contactos y el prestigio, pero todo eso es valorizado por la acción productiva e inteligente de las personas, y la manera en que se relacionan con otras personas a través del mercado. Es decir, no basta describir la desigualdad, hay que explicar lo que la causa.

En ese empeño acuñamos el concepto de “ch’enko”, una palabra quechua que expresa un enredo difícil de desatar, y que es a nuestro juicio el que se crea cuando se relacionan economías organizadas desde valores y racionalidades muy distintas, aprovechándose y bloqueándose mutuamente<sup>5</sup>. Identificamos una economía natural, basada en el aprovechamiento directo de los recursos básicos de la naturaleza (tierra, agua, pastizales y bosques) para la subsistencia, y con un nivel de productividad, e ingresos, extremadamente bajo. Es una economía que ocupa a cerca de un tercio de la pobla-

ción, que se vincula a través del mercado básicamente con el fin de restablecer los ciclos deficitarios de su actividad económica. En el otro extremo, ocupando poco más de un tercio, está la economía capitalista, abierta al mercado y a la innovación tecnológica y por tanto capaz de alcanzar una productividad más alta y remunerar mejor a sus trabajadores y empresarios. Pero es una economía que aprovecha los bajos precios de la mano de obra y los insumos provenientes de las otras, al costo de no poder expandir su mercado inmediato. Su productividad es mucho más alta que en la economía natural o en la familiar, pero muy inferior a la de sus pares en economías menos heterogéneas.

Entre ambas se encuentra la economía familiar, llamada así porque su principal recurso es la fuerza de trabajo familiar, y su objetivo principal es asegurar su reproducción. Mucho de lo que se denomina el sector informal pertenece a esta economía, que funciona muy vinculada al mercado pero con una lógica más de empleo y sustento familiar que de optimización de la ganancia.

El ch’enko surge cuando las tres economías se relacionan, y no como grandes compartimentos que intercambian, sino como multiplicidad de mecanismos de transacción que permiten, incluso, el tránsito de las personas entre una y otra economía, ya sea a través de migraciones temporales, como es el caso de campesinos que se emplean como asalariados, como a través de la diversificación laboral o el doble empleo, cuando un trabajador formal establece un pequeño negocio familiar o se autoemplea por horas en el comercio o el transporte, por ejemplo. Mientras unos utilizan instrumentos de mercado para renovar sus economías no capitalistas, la economía capitalista aprovecha el cálculo

económico distinto de las otras para acceder a recursos más baratos. El resultado final es que se genera un equilibrio de bajo nivel, de productividades muy desiguales y, por tanto, de ingresos también muy desiguales, pero con pocos incentivos para cambiar.

Esta manera de describir la economía boliviana permitió detectar otro rasgo importante de la distribución de ingresos: la desigualdad es mayor cuanto más alejada del mercado está la actividad económica. Los índices de Gini del área rural son consistentemente más elevados que los del área urbana, y la economía campesina tiene una desigualdad interna mayor que la economía capitalista.

El ch’enko explica, entonces, la desigualdad, su persistencia, y los bajos niveles de crecimiento de la economía boliviana.

### 3. La clave de la equidad: movilidad social

Como ya se ha afirmado antes, la desigualdad se vuelve injusta cuando no hay movilidad social o ésta es muy baja, por lo que es importante estudiar también este aspecto.

El igualitarismo ha estimulado a muchos movimientos políticos y a muchas revoluciones. En algunos casos alcanzan cierta igualdad pero solamente por poco tiempo, salvo cuando prolongan la violencia represiva para prevenir el renacimiento de una desigualdad que no sea controlada desde el poder. Este proceso fue explicado en un libro de Kelley y Klein poco conocido y que tiene sólidos fundamentos empíricos<sup>6</sup>. Ellos encontraron que las revoluciones pueden redistribuir las riquezas materiales, como la tierra, pero le resulta más difícil redistribuir otras riquezas no materiales, como la

5 La Democracia en el Ch’enko, Ed. F Milenio, La Paz, 2011 (3° ed).

6 Kelley y Herbert Klein, *Revolution and the rebirth of inequality*.

educación, el conocimiento, la información o las relaciones. Y éstas, que también están desigualmente distribuidas, tarde o temprano tienen consecuencias que son también materiales. Las sociedades no son estáticas y la desigualdad, al igual que otras de sus características, se producen y reproducen continuamente. Son al mismo tiempo causa y resultado. Las riquezas (y las pobreza) materiales y no materiales se influyen y refuerzan mutuamente, y tienden a la desigualdad.

Otros estudios poco conocidos detectaron una creciente movilidad social en Bolivia, poniendo en entredicho la imagen de una sociedad estancada<sup>7</sup>. En los últimos años, el PNUD comisionó investigaciones para explorar las tendencias en la formación o expansión de las clases medias y en la movilidad social, dos temas directamente vinculados a la cuestión de la desigualdad y la pobreza<sup>8</sup>. El primer estudio detectó una ampliación de las clases medias, explorando seis definiciones diferentes, aunque no logra de-

terminar el papel que pudo haber cumplido la redistribución de ingresos. Ese resultado parece más bien provenir de la expansión de los servicios públicos, el crecimiento de la economía y la ampliación de las oportunidades de mercado<sup>9</sup>.

Por su parte, Gilmar Zambrana, analizó la movilidad social intergeneracional a partir de estimaciones de los niveles de ingreso del padre<sup>10</sup>. De ese trabajo obtuvimos el cuadro 4 que muestra una matriz de transición de ingresos entre padres e hijos. En las columnas están los deciles de ingreso de los padres, y en las filas los deciles de los entrevistados actuales.

Las cuatro últimas filas suman las proporciones según si el hijo se encuentra en un decil inferior, igual o superior al padre. Los datos muestran que solo un tercio de quienes nacieron en los deciles superiores se mantuvieron en ellos, en tanto que hubo un intenso proceso de ascenso social desde los estratos inferiores. De hecho, uno de cada diez que nació en el decil más bajo, se encuentra ahora en el más alto.

- 7 Henry Oporto (2001) hizo estudios de caso en El Alto, Cochabamba y el Valle Alto, Santa Cruz y Trinidad y confirmó que “los canales de movilidad social se han diversificado. Si en los años 50, la política y el sindicalismo, constituyeron los medios primordiales para buscar la promoción social, hoy en día los canales pueden ser más diversos y probablemente estén más por el lado de la economía y la educación que por el lado de la política.” Un estudio anterior de CERES en 1983 encontró que “solamente el 16 por ciento de los jefes de hogar no había cambiado de situación ocupacional entre el momento de su ingreso al mercado laboral y la encuesta. Todos los demás habían cambiado”. Alejandro Mercado (2007) encontró una alta correlación entre crecimiento y movilidad social y en un estudio posterior con Leitón-Quiroga (2009) encontró que los Índices de Movilidad Social en Bolivia habían crecido en el periodo 1993 a 2004, siendo incluso mayor para la población de origen indígena.
- 8 Los estudios referidos han sido reunidos en Choque et al. En Busca de Oportunidades: clases medias y movilidad social. Cuadernos de Futuro 28, Informe de Desarrollo Humano, PNUD, La Paz, 2011. Este conjunto de trabajos se basa en una encuesta de representatividad nacional que incluye datos demográficos y socio económicos del padre del entrevistado cuando éste tenía 14 años.
- 9 Yañez Ernesto, “Una caracterización de los estratos medios en Bolivia (1999-2007)”, en Choque et al. 2011, pp. 11-57. Fue aparentemente en base a este estudio que el Presidente Morales informó que durante su gobierno (2006- ...) más de un millón de personas se habían incorporado a la clase media. Este cálculo se encuentra en dos de los seis de Yañez, pero, pese a la calificación de clase media (o la del medio), más de un 50% de esos hogares todavía caía también bajo la clasificación de pobres (pág. 44).
- 10 Zambrana Cruz Filmar, “Educación y movilidad social en Bolivia”, en Choque et al. 2011, pp. 59-97. A partir de las condiciones socioeconómicas del padre, descritas por el hijo en la encuesta, Zambrana proyecta los ingresos que debieron haberle correspondido y con esas estimaciones trabaja la distribución de ingresos en la generación anterior para compararla con la actual.

**Cuadro 4. Matriz de transición de ingresos de padres a hijos**

		Decil de Ingreso de los padres									
Decil de los hijos		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1		23	1,4	5,3	5,1	6,4	12,3	11,3	5,7	3,6	1,1
2		13,1	11,6	8	7,6	7,7	2,5	2,5	6,8	2,4	3,3
3		9,8	11,6	6,7	3,8	1,3	7,4	11,3	9,1	4,8	3,3
4		9,8	15,9	10,7	6,3	10,3	1,2	10	5,7	9,5	6,7
5		6,6	10,1	9,3	8,9	7,7	9,9	5	3,4	7,1	7,8
6		4,9	20,3	10,7	8,9	6,4	12,3	6,3	9,1	7,1	1,1
7		4,9	8,7	4	17,7	14,1	9,9	16,3	17	10,7	16,7
8		13,1	7,2	17,3	7,6	12,8	7,4	12,5	11,4	10,7	13,3
9		3,3	2,9	13,3	25,3	14,1	16	10	12,5	16,7	16,7
10		11,5	10,1	14,7	8,9	19,2	21	15	19,3	27,4	30

Fuente: Zambrana 2011, en base a EMES/PNUD 2009.

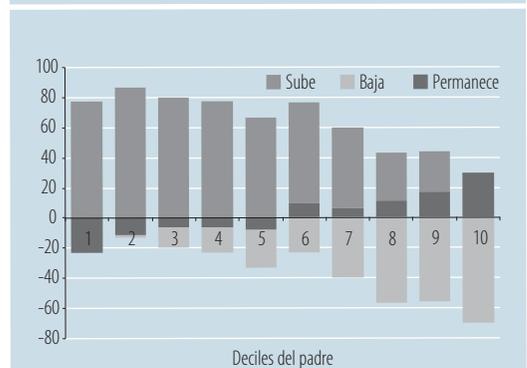
		Resumen del cambio intergeneracional (porcentajes)									
Baja			1,4	13,3	16,5	25,7	33,4	46,3	56,8	55,9	70
Permanece		23	11,7	6,7	6,3	7,7	12,3	16,3	11,4	16,7	30
Sube		77	86,9	80	77,2	66,6	54,3	37,4	31,8	27,4	
		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Del grupo que se encontraba en el decil más bajo en la anterior generación, el 77% ha subido por lo menos un peldaño. El mayor ascenso lo logró el segundo decil de la generación anterior, con el 86,8% de sus hijos en alguno de los deciles superiores. Los cambios pueden verse mejor en el gráfico 3 que resume esa importante dinámica.

De hecho, resulta que casi el 57% de los entrevistados eran jefes de hogares que se encontraban por lo menos un peldaño más de la escala de ingresos que sus padres, y solo el 13% había permanecido en el mismo nivel.

En otro de los estudios, que concentra su atención en la movilidad social desde el punto de vista de la ocupación laboral, se afirma que

**Gráfico 3. Movilidad intergeneracional de ingresos.**



Fuente: Zambrana 2011, EMES/PNUD 2009.



en Bolivia alrededor del 60% no heredó la categoría ocupacional del padre, una proporción de movilidad social intergeneracional similar a la argentina (63,9%) aunque inferior a la chilena (73,9%)<sup>11</sup>.

Finalmente, Nogales y Foronda trabajaron la percepción de la desigualdad, encontrando que “entre 5 y 6 de cada 10 personas que actualmente se encuentran en las categorías (ocupacionales) más altas habrían experimentado un ascenso ocupacional intergeneracional significativo” y 7 de cada 10 en las más bajas habrían sufrido un descenso<sup>12</sup>.

La encuesta en que se basan todos estos estudios permite, además, detectar la percepción de la gente sobre su ubicación actual y cruzarla con la que percibían de sus padres, configurando una matriz de percepciones de la movilidad social.

En el cuadro 5 se sintetizan los resultados de ese cruce.

El resultado global es que el 50,3% de los encuestados considera que forma parte del mismo estrato social que sus padres, lo cual está posiblemente influido por la conocida tendencia de la gente a ubicarse en el medio. Como fuere, la percepción mayoritaria de la gente es que hay poca movilidad social. Pero es interesante observar que una proporción cercana, el 43,4% afirma haber ascendido respecto de la clase en la que se encontraban sus padres, en tanto que el restante 6,3% considera haber descendido. De manera que puede concluirse que si bien se percibe como limitada la movilidad social, cuando ella existe se la percibe sobre todo al ascenso.

En el trabajo de Nogales y Foronda se afirma que existe un cierto desfase entre la movilidad social objetiva y la subjetiva, es decir, entre la

**Cuadro 5.** *Matriz de transición percibida de padres a hijos*

		¿a su juicio, el hogar donde usted vive ahora es un hogar de clase .....						Total
		alta	media alta	media	media baja	baja	NS/NR	
<b>Usted a sus</b>	alta	36.0%	1.9%	.4%	.2%	.6%	0%	0.6%
	media alta	32.0%	18.8%	3.0%	.7%	.5%	0%	3.2%
<b>14 años vivía en un hogar de clase...</b>	media	20.0%	53.4%	49.3%	8.2%	3.0%	0%	29.9%
	media baja	4.0%	20.3%	31.8%	38.6%	7.4%	0%	28.9%
	baja	8.0%	5.6%	15.4%	52.3%	88.5%	7.6%	37.3%
	NS/NR	0%	0%	0%	0%	0%	82.4%	0.1%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	<b>Total</b>	0.4%	7.2%	46.8%	29.4%	16.1%	0.0%	100.0%

Fuente: EMES/PNUD 2009, elaboración propia.

11 Choque María del Carmen, “Movilidad social y herencia ocupacional”, en Choque et al. 2011, pp. 99 - 145. Sin embargo, la autora en sus conclusiones afirma que la desigualdad persiste por el “lento proceso de movilidad social experimentado en la sociedad boliviana” pág. 143.

12 Nogales Ricardo y Carlos Foronda, “Calidad de vida y percepción de la desigualdad de oportunidades”, en Choque et al. 2011, pp. 195 - 225.

efectiva y la percibida, a favor de esta última. El dato que ofrecen es que el 67% de quienes sí afirmaron una movilidad ocupacional respecto de sus padres, en realidad ocupaban la misma categoría (pág. 210). Esto sugiere que el ascenso percibido tiene que ver más con una mejoría general de las condiciones de vida, generadas por el crecimiento de la economía y el progreso tecnológico, que con un cambio en la posición relativa de las personas: el medio de hoy es superior al medio de ayer.

#### 4. Políticas públicas de mayor incidencia en la pobreza y la desigualdad

##### A. PANORAMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Luego de la profunda crisis inflacionaria de los años 1980, que marcó la transición a la democracia y obligó a los dirigentes políticos a seguir políticas más realistas, la década de los 1990 encontró al país buscando afianzar la estabilidad y dinamizar la economía. Se había comprobado que quienes más sufrían con la inestabilidad y la inflación eran los pobres, independientemente de los discursos o las intenciones con que se expandieron los gastos fiscales inorgánicos. Por ello, la estabilidad empezó a ser asumida como fundamento de cualquier propuesta, a tal punto que podría afirmarse que en los años 1990 el principal instrumento de lucha contra la pobreza fue la estabilidad de los precios y del tipo de cambio. Ella proporcionaba certidumbre para ahorrar e invertir, y las políticas de reactivación económica tuvieron la capacidad de causar impactos en la vida de la gente.

Para alcanzar la estabilidad se hizo necesario reducir el déficit mediante un riguroso control de las finanzas públicas, reformando la nor-

mativa tributaria para aumentar los ingresos y reduciendo los gastos mediante la eliminación de las principales fuentes del déficit: las empresas públicas. Esto permitió que los gobiernos tuvieran credibilidad al recurrir a la cooperación internacional, cuyos aportes fueron dirigidos directamente a programas de empleo basados en la ampliación de la infraestructura básica, y no a sostener empresas improductivas. El Fondo Social de Emergencia, creado en los 1980, se transformó en el Fondo de Inversión Social pero mantuvo esencialmente la lógica de desembolsos rápidos para construcción de caminos, atajados para riego, mejoramiento de escuelas y postas sanitarias, involucrando en la ejecución a las ONGs y asegurando la creación de empleo temporal.

A mediados de los años 1990, manteniendo esos dos ejes de política pública, se emprendió una serie de ambiciosas reformas institucionales. La más importante fue la de Participación Popular, que transformó radicalmente la organización del estado al municipalizar todo el territorio y establecer un mecanismo automático de transferencias fiscales hacia los nuevos municipios. El 15% de los ingresos tributarios fueron destinados directamente a las municipalidades y distribuidos por ley de acuerdo a su población, lo que implicó una notable redistribución territorial de recursos. Los municipios, a su vez, pudieron usar los ingresos de la coparticipación tributaria para movilizar recursos adicionales (por ejemplo de los Fondos), lo que permitió expandir notablemente la inversión pública, sobre todo en infraestructura vial, educativa y sanitaria, con importantes impactos en la calidad de vida.

Sobre la base de esta nueva institucionalidad, se plantearon los programas de reducción de deuda que, en los años siguientes, serían considerados el principal instrumento de reducción

de la pobreza. De hecho, el programa HIPIC II implicó que el gobierno destinara a los municipios la deuda condonada, asignando los recursos en forma inversamente proporcional a los indicadores de pobreza de los municipios.

Además de la reforma municipal, en los 1990 se intentó poner en marcha la reforma educativa, cuya aplicación gradual aspiraba a implementar una educación intercultural bilingüe con una fuerte orientación práctica a las nuevas tecnologías. La filosofía orientadora de la reforma era “aprender a aprender”. Pero la resistencia de los poderosos sindicatos de maestros, y la lentitud de la reforma terminaron por frustrarla.

Finalmente, la otra piedra angular del proceso de reformas fue la capitalización, un programa de privatización de las empresas más grandes del Estado, basado en la ampliación de su capacidad productiva con inversiones adicionales de los socios privados, y la transferencia de las acciones del Estado a los ciudadanos a través del sistema de pensiones. El socio privado invirtió duplicando el capital de la empresa, y la mitad de las utilidades generadas serían distribuidas entre los ciudadanos al llegar a la ancianidad. Para ello se creó el Bono de Solidaridad, o Bonosol, como una pensión no contributiva de carácter vitalicio para los mayores de 65 años. Esto también implicaba una distribución importante de recursos por todo el país, con importantes efectos sociales ya que el grupo en el que se concentraba era de los más vulnerables.

La primera mitad de los años 2000 estuvo caracterizada por la incertidumbre política. La muerte de Banzer precipitó su sucesión constitucional. En el 2002 se llevaron a cabo nuevas elecciones, pero el gobierno se vio fuertemente asediado y el Presidente fue forzado a renunciar en medio de violentos conflictos. Su sucesor se concentró en temas políticos pero acabó también renunciando con el fin de adelantar electio-

nes, las que dieron la victoria al dirigente campesino Evo Morales, reelegido para un segundo mandato en el 2009.

La debilidad política de los sucesivos gobiernos entre el 2000 y el 2005 permitió que las políticas iniciadas en los 1990 mantuvieran cierta continuidad.

El gobierno de Evo Morales no ha puesto en marcha ninguna innovación en políticas sociales, salvo las que implican la inclusión simbólica de los indígenas y la valoración diferenciada de sus identidades culturales. En la práctica ha dado continuidad al Bonosol, ampliándolo y cambiando su fuente de financiamiento, y ha creado dos nuevos mecanismos de transferencias en efectivo: el bono Juancito Pinto y el bono Juana Azurduy. También ha mantenido el sistema de distribución de recursos a las municipalidades.

Los nuevos programas sociales han tenido más bien un carácter “de emergencia”, con gran despliegue de voluntarios extranjeros y con financiamiento venezolano. Alfabetización con el método cubano “Yo sí puedo”, curaciones oftalmológicas por médicos cubanos, y una suerte de nuevo fondo social de emergencia denominado “Evo Cumple”, que desembolsa recursos rápidamente a los municipios para obras de ejecución inmediata, sobre todo en infraestructura deportiva. No se conocen ni informes ni evaluaciones sistemáticas de estos programas, salvo cifras aisladas en informes presidenciales. Como se trata de acciones puntuales políticamente motivadas, su impacto social es muy diverso y su continuidad dudosa. Por supuesto que han tenido una enorme utilidad política, pero por ejemplo el programa de alfabetización, que permitió al Presidente declarar a Bolivia libre de analfabetismo, ha sido puesto en duda por una reciente información de la UNESCO según la cual el analfabetismo habría vuelto a subir.

En la tradición marxista, a la que se adscribe una fracción importante del gobierno de Morales, el tema de la pobreza se asocia al de la explotación, de manera que no le reconocen importancia por sí misma y se cree que la redistribución del poder y de los medios de producción bastará para reducirla. Por ello, deberíamos considerar los esfuerzos de redistribución de la tierra y de participación política como parte de su política contra la pobreza (aún cuando, como lo muestran muchas experiencias, no tenga efectos perceptibles sobre ella).

De manera parecida, otra fracción del gobierno, la indigenista, concibe la pobreza como resultado de la exclusión y la discriminación social, por lo que sus proyectos se han concentrado en promover lo que denominan “la descolonización” y tienen sobre todo un carácter simbólico e institucional. El punto culminante de esa perspectiva ha sido la reforma de la Constitución Po-

lítica del Estado y la incorporación formal de derechos individuales y colectivos, ambientales, sociales, económicos y políticos en dicha norma.

Del panorama descrito que se ha sintetizado en el cuadro 6 se puede concluir que hay tres tipos de políticas que se han aplicado en el periodo. Las políticas indirectas de lucha contra la pobreza, que predominaron en la primera década, y que buscan crear un ambiente económico y político estable y con cierta certidumbre a fin de que los agentes económicos asuman mayor protagonismo en la inversión y generación de empleos, en el mejoramiento de la productividad y el aumento de los ingresos. Luego están las políticas mediadas, en las que el Estado y los organismos de cooperación asumen un rol más activo con el propósito explícito de modificar las condiciones de vida y reducir la pobreza. En éstas se definen los indicadores de medición y observación y suelen concentrarse esfuerzos hacia su modifica-

**Cuadro 6.** Resumen de políticas con impacto sobre la pobreza

Periodo	Objetivo de pobreza	Políticas
1990-1994 Paz Zamora	Estabilidad Reducir déficit fiscal	Fondos sociales Privatización
1994-2000 Sánchez de Lozada Banzer (reticente)	Reformas institucion. Inversiones y Crecimiento Protección social Ampliar cobertura de servicios	Municipalización Coparticipación tributaria Mejoramiento educación Reforma educativa Capitalización Bonosol – Seguro Materno Infantil Programas HIPIC
2000-2005 (varios inestables)	Continuidad por inercia con alta incertidumbre	Consolidar Bonosol Fortalecer Seguro Universal Materno Infantil
2005-2010 Morales Ayma	Eliminar exclusión Descolonizar Reducir desigualdad	Reforma constitucional Alfabetización Medicina oftalmológica Evo Cumple – obras con municipios Control de salarios y precios Subsidios y liberaciones arancelarias

ción, a veces incluso de una manera tan directa que termina siendo poco sostenible. Estas políticas son las que han tendido a predominar en la segunda década, tanto desde los programas de condonación de la deuda como de expansión fiscal. Finalmente, están las políticas directas en las que el protagonismo lo asume la propia gente ejerciendo sus criterios y derechos en la decisión de qué hacer con los recursos que se ponen a su disposición. El objetivo no siempre es de reducción de la pobreza, pero el resultado objetivo sí lo es. Las políticas principales son las transferencias de efectivo condicionadas y a veces no condicionadas.

En los próximos apartados concentraremos nuestra atención en las dos últimas, no porque las primeras sean poco importantes, sino porque siendo implícito su objetivo de reducción de la pobreza, su evaluación solamente puede deducirse del análisis del entorno económico y político, sus resultados macroeconómicos y las tendencias de pobreza.

## B. LA MEDIACIÓN ESTATAL

### a) El gasto fiscal

Una mirada a la evolución del presupuesto fiscal muestra la pronunciada expansión que ha tenido en las dos últimas décadas (ver cuadro 7).

La proporción del presupuesto público destinada al gasto social resulta ser muy inestable. Observando tan sólo los cinco años referenciales que marcan el periodo se observa una oscilación que va del 36,6 al 24,9 por ciento, alternando entre ambos extremos de uno a otro punto quinquenal. El nivel más alto fue alcanzado en 1990 siendo el salto más notorio entre 1995 y 2000, cuando sube más de 10 puntos porcentuales. Para el año 2010 se estaría cerca de volver al nivel de 1990, aunque se trata de una cifra que todavía tiene carácter estimativo.

Cuando se observa la estructura interna del gasto social llama la atención la tendencia declinante en la proporción del gasto dedicado a educación, manteniéndose como la proporción más

alta. Además, hay que tomar en cuenta de que esa “declinación” puede deberse más a un crecimiento acelerado de otros gastos en momentos de fuerte expansión del gasto fiscal, de manera que no representa una disminución real. El segundo grupo en importancia es el de protección social, que incluye los nuevos programas creados en la segunda mitad de los años noventa destinados a mejorar las condiciones de vida de grupos vulnerables, como los ancianos, las madres y los lactantes.

Los datos del cuadro 7 corresponden a los gastos regulares. Observemos ahora el comportamiento y la composición de la inversión pública, en el cuadro 8. En términos monetarios se observa que replica la fuerte expansión que corresponde a la del presupuesto fiscal en su conjunto. Esa expansión es más pronunciada en el último quinquenio, coincidiendo con la bonanza exportadora que vive el país.

Con el crecimiento de los recursos que dispone el Estado crecen todos los rubros de inversión pública, pero no en las mismas proporciones.

Es notable el impulso que adquiere la inversión en infraestructura en dos momentos, entre 1990 y 1995, y entre 2005 y 2009. A su vez, la inversión social muestra dos momentos expansivos claros: entre 1995 y 2000, y en el último periodo quinquenal. Finalmente, es notable el contraste entre la práctica desaparición de inversiones públicas en el sector extractivo entre 1995 y 2000, y su reaparición en el último quinquenio. Esto parece sugerir que en Bolivia la mayor competencia entre rubros de inversión pública se plantea sobre todo entre la social y la extractiva.

Observando dentro de la inversión social los cambios en las prioridades (ver cuadro 9), no se observan tendencias claras<sup>13</sup>.

Para el 2009 vuelve a crecer la inversión social pero no en la misma proporción que la inversión pública total y con algunos cambios notorios en las prioridades. Urbanismo y vivienda alcanza su máxima importancia mientras que saneamiento básico se contrae a favor de educación y cultura.

**Cuadro 7. Gasto social de la administración central** (millones de bolivianos)  
A precios constantes de 1990

Sector	1990	1995	2000	2005	2010 (e)
Gasto de Gobierno	2.158,4	4.553,5	5.630,7	8.237,9	8.753,9
Gastos sin ajustes financieros	1.880,5	3.372,5	4.682,5	5.846,4	7.191,6
Gasto Social	790,8	1.133,5	2.014,6	2.319,8	3.192,8
Vivienda y serv. Comunit.	10,6	15,0	46,3	64,0	129,2
Salud	75,5	158,0	223,8	292,7	601,7
Educación	473,3	785,2	909,0	1.134,0	1.227,3
Protección social	231,3	175,2	835,5	829,1	1.234,6
Aplicaciones financieras	277,9	1.181,0	948,2	N.D.	N.D.

(e) estimado.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MEFP e INE.

**Cuadro 8. Inversión pública por sector económico**

(En millones de bolivianos de 1990)

	1990	1995	2000	2005	2010 (p)
Extractivos	324,7	169,7	7,7	20,1	232,2
Apoyo a la producción	125,0	139,4	240,0	281,7	320,5
Infraestructura	364,2	585,4	530,2	901,1	1.232,7
Total	997,1	1.384,1	1.522,9	1.739,1	2.587,2

(1) A partir de 1992 se incluye la inversión del FIS.

Fuente: VIPFE.

13 No he podido encontrar todavía una explicación al bajísimo nivel de la inversión pública en educación en 1990. Sospecho que se trata de un cambio en la apropiación de cuentas. También es notable el cambio al 2005, posiblemente explicable por la inestabilidad política.

**Cuadro 9. Inversión pública por sector social** (Millones de bolivianos de 1990)

	1990	1995	2000	2005	2010 (p)
<b>SOCIALES</b>	183,3	489,6	745,0	536,2	802,1
Salud	48,4	69,2	159,1	111,6	121,8
Educación y Cultura	0,6	98,1	218,5	117,4	300,8
Saneamiento Básico	120,5	121,4	238,0	141,6	134,2
Urbanismo y Vivienda	13,8	200,9	129,4	165,5	245,3

Fuente: VIPFE, Ministerio de Hacienda.

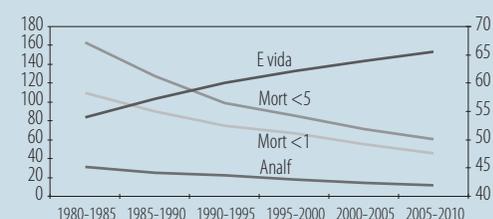
### b) Resultados y avances

Ya vimos datos sobre la declinación, lenta e inestable, de la pobreza. Profundizaremos el análisis tomando en cuenta variables más específicas que permitan observar los efectos reales que puede tener el esfuerzo fiscal reseñado en el acápite anterior.

Una tendencia consistente es la del descenso de la mortalidad infantil, sobre todo en menores de cinco años, lo que refleja cierta efectividad de las políticas de salud destinadas a mejorar las condiciones del parto, así como a cuidar la salud del niño en los primeros años (ver gráfico 4).

La ampliación de la infraestructura sanitaria y las inmunizaciones en los años ochenta y noventa se reforzaron en la segunda mitad de los noventa con la implementación de un seguro de maternidad que empezó con el parto gratuito y que avanzó luego hacia un sistema más regular, en el que las municipalidades asumen parte de los costos destinados a proporcionar servicios médicos y medicinas a las madres gestantes y a los niños hasta los cinco años de edad<sup>14</sup>. Como es lógico, este descenso en la mortalidad infantil se refleja en un aumento igualmente sostenido de la espe-

**Gráfico 4. Indicadores sociales**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2010.

ranza de vida hasta superar los 65 años en el último quinquenio.

Habitualmente, los logros en salud no solamente se explican por las políticas específicas de salud, sino también por lo que se logra en el campo del saneamiento y la provisión de agua potable, por ejemplo. Pero en el caso de Bolivia los datos en cuanto a la expansión de estos servicios no son muy alentadores. La provisión de agua potable crece muy lentamente y con registros poco confiables.

De hecho, los datos tienden a inflarse porque el abastecimiento de agua a través de una red y por cañería en estos registros incluye tanto la

que se distribuye dentro como fuera de la vivienda (en el lote). Algo similar ocurre con el acceso a los servicios de alcantarillado. Menos de la mitad de la población nacional tiene ese servicio y la brecha entre los pobladores urbanos y rurales sigue siendo muy amplia.

Los logros en salud no fueron acompañados en la educación. La tasa de analfabetismo, de acuerdo a las mediciones tradicionales, que no contemplan el analfabetismo funcional o efectivo, ha descendido pero más lentamente.

En la escolaridad, medida por los años de escolaridad de la población adulta, se encuentra un claro estancamiento, salvo para la población rural que, sin embargo, está todavía muy lejos del nivel alcanzado por los pobladores urbanos (ver cuadro 10). La población urbana prácticamente duplica el promedio de los años de escolaridad de la rural y, aún así, tampoco alcanza los 12 años que representa el bachillerato en Bolivia.

Pero lo más grave de estos datos es el grado de estancamiento que muestra el desarrollo de la escolaridad en Bolivia, a pesar de la expansión del sistema universitario que, como en va-

rios países de América Latina, se multiplica con la masificación de las universidades públicas y la profusión de universidades privadas de diversa calidad.

Por último, una visión de las condiciones sociales no sería completa sin referencia a la seguridad social de corto (salud) y largo (jubilaciones) plazo. La seguridad de corto plazo está sobre todo basada en cajas de salud, a las cuales es obligatorio afiliarse a los trabajadores dependientes. Se financia con descuentos salariales y aportes patronales en proporción a los salarios. Hay una caja de carácter nacional y varias cajas sectoriales, como las de trabajadores petroleros, bancarios, universitarios, etc. La existencia de estas cajas sectoriales reduce el principio de solidaridad del sistema, pues los grupos con mejores salarios crean sistemas exclusivos y dejan a la “nacional” con la responsabilidad de prestar servicios a la gran masa de asalariados de menores ingresos. Con todo, la experiencia indica que eso es mejor que nada, que es a lo que se enfrenta el 70% de la población boliviana. Solamente hay unos 800 mil trabajadores que aportan al

**Cuadro 10. Años de estudio de la Población Económicamente Activa** según sexo y zonas de residencia

Año	Urbana		Rural	
	Ambos	Mujeres	Ambos	Mujeres
1989	9,0	8,2		
1994	9,3	8,5		
1999	9,6	8,8	3,8	2,8
2000	9,5	8,8	4,1	3,1
2002	9,2	8,6	4,5	3,3
2004	9,0	8,3	5,1	3,9
2007	10,4	9,7	5,5	4,5

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010.

14 Galindo Soza, Mario: libro del SUMI, Fundación Milenio, La Paz, 2010.

sistema de seguridad de salud, con lo que alcanzan cobertura poco más de tres millones de personas, de una población total que sobrepasa los 10 millones.

Según la última encuesta de hogares (Mecovi 2009), el 33,6% de la población tiene cobertura de seguro de salud, la gran mayoría en algún sistema público o colectivo (cajas sectoriales), pues los seguros privados no alcanzan a cubrir al 3% de la población. En esa proporción no se cuenta el Seguro Universal Materno Infantil que, como se dijo antes, cubre a las madres de 6 meses antes a 6 meses después del parto, y a todos los niños hasta los 5 años de edad.

En los últimos meses han surgido microseguros de salud, asociados a los sistemas de microfinanzas, que ofrecen servicios relativamente amplios a costos muy moderados. Considerando la experiencia microfinanciera en el país, este sistema tiene buenas perspectivas pero requerirá de cierta continuidad. El gobierno no ha dado señales de apoyar estas iniciativas hasta ahora.

### C. LA ACCIÓN DIRECTA: TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO

Las transferencias en efectivo son, como su nombre lo indica, recursos monetarios públicos que se distribuyen en forma individual a la gente, dándole la libertad de asignarlos de acuerdo a sus propios criterios. Son condicionados cuando previamente se le exige a la persona satisfacer algún requisito que normalmente es de comportamiento (vacunar a los hijos, inscribirse en una escuela, asistir a jornadas de capacitación, etc.), y son no condicionados cuando basta demostrar que se es parte del grupo destinado para recibirla.

Hay varios programas de este tipo en el mundo y casi todos empezaron de forma experimental. Más allá de la variedad de condiciones y procedimientos, o de su magnitud y la cuantía de la transferencia, las evaluaciones realizadas resaltan un rasgo común: los programas son exitosos, ya sea que el éxito se mida por la realización de actividades o por el cumplimiento de metas<sup>15</sup>.

Son programas menos costosos de administrar que los mediados por entidades públicas u organizaciones de ayuda, y obtienen resultados más rápidos.

Las transferencias condicionadas, por supuesto, exigen más recursos y esfuerzos de coordinación, pues además de la transferencia hay que crear las condiciones que hagan posible el cumplimiento de la condición previa (campañas de inmunización, dotación de escuelas y materiales, etc.), pero tienen la ventaja de que pueden cumplir objetivos múltiples: los relacionados a la condición previa, y los que la gente logra por sí misma con los recursos que recibe. Pero tienen también la desventaja de que pueden conducir a comportamientos simulados, corrupción y engaño, tanto por parte de los funcionarios intermedios como por parte de los mismos receptores. Estos, además, pueden ser afectados por el tiempo que deben dedicar a cumplir la condición previa, que podría a su vez reducir el tiempo que disponen para otras prioridades.

Frente a eso, las transferencias no condicionadas son más sencillas y baratas de administrar, menos vulnerables a la corrupción y más eficaces desde el punto de vista de los receptores, que pueden disponer de todo su tiempo más los recursos que reciben para resolver sus problemas.

En Bolivia empezó este tipo de programa en 1997, con la creación del Bonosol, al que se

hizo referencia, y que ha continuado con la Renta Dignidad.

El primer año se fijó el Bonosol en casi 250 dólares y se distribuyó directamente a unas 364 mil personas, sin otro requisito que la presentación de su documento de identidad que certificara que era ciudadano boliviano y mayor de 65 años. En el 2006 el Fondo de Capitalización Colectiva fue expropiado por el gobierno de Evo Morales, y las acciones de las empresas petroleras pasaron a propiedad de la empresa estatal de petróleo, a cambio el gobierno se obligó a continuar pagando la pensión pero bajo el nombre de Renta Dignidad. También aumentó la cobertura reduciendo la edad exigida a 60 años, aumentó el monto a cerca de 300 dólares anuales y cambió la forma de pago, que puede ser ahora tam-

bién en duodécimas mensuales. Con estos cambios aumentaron los montos transferidos, pero también la cantidad de transacciones y el costo de administración del programa, como puede verse en el cuadro 11.

En el año 2006 se creó otro programa de transferencias, esta vez condicionadas a la permanencia escolar de los niños en las escuelas públicas: el Bono Juancito Pinto. Este consiste en un pago anual de entre 25 y 30 dólares a los niños de la primera etapa escolar que hayan asistido regularmente a clases. Este bono se financia con recursos provenientes de las rentas de hidrocarburos. En el 2009, con apoyo de la cooperación internacional, se creó otro programa similar, el bono Juana Azurduy, para estimular el control pre y post natal de las madres, pues se

**Cuadro 11.** Bonosol, bolivida y renta dignidad

Año	Pago (Bolivianos)	Pago (US)	Número de Transacciones	Transferencias (Bolivianos)	Transferencias (US)	Receptores
1997	1.300	247,21	364.261	473.539.300	90.047.739	364.261
1998	395	71,62	318.529	125.818.955	22.812.851	-
1999	395	67,83	340.403	134.459.185	23.089.068	-
2000	420	67,81	334.371	140.435.820	22.675.290	-
2001	420	63,47	351.166	147.489.720	22.289.796	-
2002	-	-	-	-	-	-
2003	1.800	234,71	448.864	807.955.200	105.350.649	445.371
2004	1.800	226,70	458.914	826.045.200	104.035.919	442.018
2005	1.800	223,05	482.002	867.603.600	107.509.740	440.904
2006	1.800	224,72	487.832	878.097.600	109.625.169	-
2007	1.800	229,30	493.437	888.186.600	113.144.790	-
2008*	2.153	297,38	8.429.004	1.614.278.850	222.966.692	749.774
2009*	2.159	307,55	8.490.972	1.624.637.600	231.429.858	752.272
2010**	-	-	1.006.454	189.254.050	26.959.266	573.626

Fuente: Basado en datos de la Superintendencia de Pensiones, la Autoridad de Pensiones y el Ministerio de Hacienda. Promedio ponderado: si tienen otra jubilación: 1,800 Bs; si no la tienen 2,400 Bs. \*\* Primer trimestre

15 Fyzbejn et al. Cash Transfers, Banco Mundial.

observó que pese a tener acceso al Seguro Universal Materno Infantil, muchas no estaban aprovechando esos servicios, que protegen a las madres gestante y a los niños hasta los 5 años, a pesar de que son gratuitos y financiados con recursos públicos.

En el año 2009 estos tres programas permitieron la distribución directa de cerca de 300 millones de dólares a las familias, de los cuales por lo menos el 70% han alcanzado a los estratos más pobres.

La transferencia no condicionada a los adultos mayores es el más importante y exitoso de los tres programas. Su carácter no condicional simplifica su administración y asegura su cobertura. La última encuesta de hogares detectó que el 90,5% de los mayores de 60 años reciben la renta Dignidad. La mitad de quienes no la reciben tienen problemas de documentación, los cuales van disminuyendo a medida que pasa el tiempo. Una vez resuelta la falta de documentación, el beneficiario entra al sistema y regulariza sus cobranzas.

El impacto de esta transferencia ha sido evaluado desde diversas perspectivas, resaltando todas algunos de sus aspectos positivos<sup>16</sup>. Así por ejemplo, desde el punto de vista de los ancianos, la revalorización dentro de su familia y la consecuente mejora en su calidad de vida. Según destino de los recursos, se han detectado mejoras en la alimentación y la salud de los receptores, así como en la de la familia en su conjunto, en especial en el área rural, donde el dinero suele emplearse en mejorar la capacidad

productiva campesina con la compra de animales, herramientas y semillas. Y desde un punto de vista más amplio, se ha encontrado que las transferencias expanden el mercado interno y estimulan la inversión, dinamizando el crecimiento de la economía. Un crecimiento que mejora sensiblemente la distribución del ingreso y reduce la pobreza<sup>17</sup>.

La reforma del sistema de pensiones también debe considerarse como una política de lucha contra la pobreza. No solamente porque un sistema de cuentas individuales puede estimular el ahorro de largo plazo y establecer una fuente de financiamiento para las inversiones, dinamizando el mercado de valores y el crecimiento de la economía, sino porque también implica la puesta en marcha en los afiliados de un comportamiento destinado a prevenir la pobreza en la edad adulta, y las consecuencias que tiene para las familias el tener que sostener adultos mayores sin seguro ni pensiones.

En Bolivia el cambio radical en el seguro de largo plazo, se introdujo en 1997, como parte de las reformas institucionales. En ese momento se reemplazó el denominado sistema de reparto, que estaba prácticamente quebrado, por un sistema de capitalización individual inspirado en el modelo chileno.

El sistema de reparto, para funcionar, requería que hubiera 10 trabajadores activos por cada pasivo, pero al momento de la reforma esa proporción era de 3 a 1. Varios fondos complementarios administraban aportes extraordinarios de los grupos más solventes, como las cajas secto-

riales, pero estos se encontraban también insolventes. No habían acumulado recursos o los despilfarraron en inversiones inadecuadas, y a muchos había esquilmo la corrupción.

En la reforma, el estado asumió los pasivos ya comprometidos, en la esperanza de que fueran disminuyendo con el tiempo, y estableció un sistema de aportes y capitalización individual administrado por dos entidades privadas que competirían entre sí cubriendo sus costos con una comisión reducida e invirtiendo bajo regulación y supervisión de una entidad independiente.

La cobertura del seguro de largo plazo, estancada entre el 10 y el 12% de la Población Económicamente Activa en los 1990, empezó a subir hasta superar el 32% en el 2010. La mayor parte de los trabajadores afiliados son dependientes, que constituyen una minoría en la estructura boliviana del empleo. El sistema podía incorporar a trabajadores independientes y de hecho su número fue creciendo pero muy lentamente, ya que su afiliación nunca fue promovida activamente por las Administradoras (privadas) de Fondos de Pensiones, el instrumento operativo de la reforma del sistema, y menos estimulada por el gobierno. Un trabajador independiente no puede deducir sus aportes a las AFPs como gastos en el cálculo de sus obligaciones tributarias por ejemplo, lo que quita estímulo inmediato a un ahorro que no es muy atractivo por sus rendimientos diferidos a largo plazo.

Para el 2010, el valor acumulado del Fondo de Capitalización Individual alcanzó a 4633,7 millones de dólares. Esto se fue formando en 13 años de aportes que, en promedio, estuvieron alrededor de los 300 millones anuales. Pero ese

mismo año el gobierno de Morales decidió iniciar la reversión de la reforma, anunciando la eliminación de las administradoras de fondos de pensiones y su reemplazo por un gestor estatal, y creando un sistema solidario que, en los hechos, premia a quienes no aportan a la jubilación, y aumenta las contribuciones de los afiliados, especialmente de los independientes, desalentando su incorporación. La intervención directa del Estado en la administración de los recursos aportados por los afiliados al sistema ha de rebajar la prudencia con que se aplicaban esos fondos a las inversiones, pues los criterios de bajo riesgo y rentabilidad serán reemplazados por los de la política de industrialización forzada, como por ejemplo de “creación de empleo y desarrollo regional”,<sup>18</sup>. Hay, además, el agravante de que una buena parte de esos recursos se han invertido en “Bonos” gubernamentales que financiaron parte de la inversión pública, de manera que con la reforma el deudor (gobierno) empezó a controlar al acreedor (fondo de pensiones).

## 5. Recomendaciones

La experiencia boliviana muestra que es necesario diferenciar las políticas sociales en dos áreas. Por un lado, las políticas hacia la pobreza, que deben apuntar a conseguir efectos inmediatos y duraderos que reduzcan las carencias objetivas y eleven el piso mínimo común de necesidades satisfechas en la sociedad, y por otro las políticas hacia la equidad, que intensifiquen la movilidad social y aumenten la correspondencia entre esfuerzos y resultados.

<sup>16</sup> Ver el libro *La Inversión Prudente*, Fundación Milenio, La Paz, 2008.

<sup>17</sup> Se han hecho algunos estudios basados en modelos econométricos y siguiendo distintos métodos. Hay discrepancias en las magnitudes de las cifras pero coincidencia en cuanto a las tendencias: las transferencias en efectivo reducen la desigualdad y disminuyen la pobreza. Ver *Entre el ch'enko y el rentismo. Riqueza Nacional para la ciudadanía*, de Laserna (2007), “Modelo de simulación para evaluar el impacto e las transferencias directas” de Morales (2009) y “Ejercicio exploratorio sobre el impacto macroeconómico de la distribución de una renta personal universal” de Barja (2009).

<sup>18</sup> No se trata de rechazar estos criterios por sí mismos, sino porque con ellos se introduce un grado muy alto de discrecionalidad y aumentan los riesgos de pérdida. En *El Estado de las empresas del Estado*, de Iván Arias Durán (Fundación Milenio, La Paz, 2011), se muestra que ninguna de las empresas creadas con estos criterios por el gobierno de Morales está siquiera funcionando, mucho menos generando utilidades.

Tomando en cuenta lo observado en las últimas décadas, las políticas más eficaces **contra la pobreza** han sido las directas, especialmente las **transferencias de efectivo**. Ellas reducen considerablemente los costos de administración así como las oportunidades de corrupción y manipulación política, y al mismo tiempo proporcionan a los pobres una mayor libertad para tomar decisiones y definir prioridades. Incluso pequeñas sumas pueden tener impactos apreciables en las condiciones de vida si es que se las distribuye con cierta regularidad, ya que la certidumbre es fundamental para optimizar las decisiones. La condicionalidad de las transferencias podría ser más un estorbo que una contribución, pues encarece la administración y genera riesgos de inequidad.

Por lo tanto, es recomendable dar prioridad a las políticas de transferencias directas por encima de las otras, más tradicionales, si lo que se desea es lograr un impacto positivo e inmediato en la reducción de la pobreza. Y aunque es previsible que ese impacto tienda a disminuir en el tiempo, la persistencia de esta política tenderá a consolidar su impacto y hacerlo más duradero.

Del mismo modo, las políticas más efectivas **hacia la equidad** son las que multiplican los canales de movilidad social y reducen las barreras que la hacen posible. La **ampliación y apertura de mercados** contiene en sí misma una dinámica de multiplicación de oportunidades para el ascenso social, así como también la tiene la **ampliación de los servicios de educación** y el mejoramiento de su **calidad**. La **participación política** también abre oportunidades de movilidad social que son más equitativas cuanto más institucionalizado es el funcionamiento del sistema político, ya que en sistemas cerrados, el ascenso está sujeto al camarillismo y lealtades personales que pueden enturbiarse muy fácilmente.

Por otro lado, **las políticas igualitarias** pueden tener impactos inmediatos pero no son duraderos y, en muchas ocasiones, **pueden deteriorar las condiciones de equidad**. Y los beneficios inmediatos pueden ser totalmente sobrepasados por los costos que carga la redistribución sobre el funcionamiento de la economía. No solamente sobre los que pierden parte de sus activos en la distribución, sino también sobre quienes los reciben, cuyo esfuerzo será inhibido u orientado hacia la pugna distributiva.

Finalmente, en muchos casos las políticas mediatizadas, con un rol muy activo de los gobiernos, son inevitables, pero es bueno recordar que resultan más eficaces cuanto más **descentralizadas e institucionalizadas** sean las entidades a cargo de la ejecución de los programas.

## 6. Conclusiones

El periodo analizado cubre un espectro amplio de políticas que sitúa en dos extremos opuestos al primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, por un lado, y al de Evo Morales por el otro. Ambos se definen de manera contrapuesta, sobre todo en lo que respecta al rol del Estado y el respeto a las instituciones, pero también se diferencian fuertemente por las disímiles condiciones políticas y económicas que enfrentaron. El resto de los gobiernos y sus políticas se pueden ubicar en algún punto del rango marcado por ambos.

La pobreza ha sido, para todos, un problema prioritario, pero su manera de encararla los ha diferenciado. Si ordenamos sus políticas de acuerdo a la manera en que buscaban afectar con ellas las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, construimos el cuadro 12.

El enfoque tradicional ha sido el de la mediatización o de políticas **mediatizadas**, que define a los pobres como objetos de acción y da

prioridad al rol de las entidades públicas para llevar a cabo actividades que saquen a los pobres de la pobreza. Todos han aplicado este tipo de políticas. La diferencia ha estado en la perspectiva temporal de las mismas y su sostenibilidad. Así por ejemplo, pueden considerarse similares los “fondos”, creados con recursos de cooperación para reactivar la economía, con el programa de condonación de la deuda y el “Evo Cumple”, pues todos tienen un carácter relativamente efímero, signado por su financiamiento, aunque sin duda hay diferencias en su funcionamiento institucional. El de la deuda recurriendo a los municipios por medios no arbitrarios, y el “Evo Cumple” sobre la base de una extrema personalización de las decisiones. A diferencia de esos programas, el de fortalecimiento municipal con recursos de coparticipación tributaria tiene una perspectiva temporal más amplia y funciona en base a normas y reglas, independiente de las decisiones del gobierno central.

En todo caso, es posible que su efecto general sobre la pobreza sea muy similar, variando según la eficiencia de la gestión local o de los órganos de intermediación. Se refleja en el mejoramiento en el acceso a los servicios en las ciudades y poblados pequeños y en las zonas periurbanas de las ciudades grandes. Un mejoramiento que ha sido más o menos sostenido en el periodo a pesar de la dudosa calidad de los datos con que se le mide. Sin embargo, no pueden ignorarse los indicios que relacionan la mayor eficiencia de las políticas con la institucionalidad de las entidades mediadoras.

Las políticas **indirectas** fueron muy criticadas con el argumento de que no se percibía el efecto derrame del crecimiento económico cuando se lograba. Posiblemente esas críticas se basaban en evaluaciones de periodos relativamente breves. Un análisis de plazos más largos no pue-

de ignorar que el crecimiento económico, la apertura y ampliación de mercados y la estabilidad monetaria e institucional tienen impactos positivos verificables en la reducción de la pobreza. Esta conclusión se refuerza por contraste con otras políticas indirectas que involucran al Estado en los procesos económicos, y que no parecen tener efectos parecidos aunque, ciertamente, puede objetarse tal conclusión con el argumento del plazo, y quienes defiendan ese enfoque pedirán más tiempo para la evaluación de impactos.

Las políticas **directas** son relativamente recientes y, por lo observado en el caso boliviano, son también las más eficaces. Las políticas directas contra la pobreza involucran a los pobres activando su capacidad de decisión y comprometiéndolos en la búsqueda de resultados que los benefician. Aunque en los casos de condicionalidad se mantiene una cierta actitud paternalista, en general se observan resultados rápidos y verificables. El mayor problema, por lo demás muy frecuente, es el de la continuidad de las políticas y el impulso de cambiarlas así sea sólo para marcar la diferencia.

El caso del Bonosol es interesante por los avatares que ha sufrido desde su instauración y, a pesar de ello, su mantenimiento y ampliación, impuestos al final por la constatación de sus impactos positivos. Al vincularlo a las rentas petroleras su continuidad dependerá de ellas y del juego de prioridades al que vaya a responder el estado que las administra, pero es evidente que mientras más permanezca, más claros serán sus beneficios y más difícil su eliminación.

La otra política que incorporamos en este grupo, la reforma del sistema de pensiones, no ha tenido la misma suerte. A pesar de que estaba ampliando su cobertura y acumulando recursos que tendrían un fuerte impacto en la reducción de la pobreza futura, ha sido reformada y se le ha introducido una fuerte dosis de incertidumbre.

**Cuadro 12. Síntesis de Políticas Públicas**

POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA			
Periodos	MEDIATIZADAS	INDIRECTAS	DIRECTAS
<b>Características</b>	Fortalecen mecanismos de intermediación para resolver los problemas, implican o inducen pasividad de los pobres.	Políticas orientadas a crear un entorno favorable al crecimiento y a la creación de oportunidades. Se basan en incentivos y efecto derrame.	Implican la activación de los pobres para enfrentar su situación. Proporcionan instrumentos que otorgan libertad de decisión.
<b>Democracia liberal</b>			
J Paz Zamora 1989-1993	Continúa Fondos (de Emergencia a Inversión Social) Inmunizaciones	Continúa políticas: Estabilidad Privatización para reducir déficit	(ONGs desarrollan microfinanzas, de gran efecto sobre pobreza)
Sánchez de Lozada 1993-1997	Municipalización y copartic. tributaria Seguro Materno Inf	Capitalización ATPDEA Apertura mercados Y atracción inversiones	Bonosol Reforma de pensiones
H Bánzer – J Quiroga 1997-2001	FIPS HIPIC II (diálogo)	Estabilidad	(suspensión temporal y descrédito de programas)
Sánchez de Lozada 2001-2003	SUMI	Estabilidad Reducción del déficit	Bonosol
<b>Viraje populista</b>			
Mesa Gisbert 2003-2005	Consultas para aumentar captura de rentas	Continuidad democrática	Continuidad inercial
Rodríguez Veltzé 2005	IDH preasignado a Depart y Municip.	Continuidad democrática	Continuidad inercial
E Morales Ayma 2006-...	Alfabetización Oftalmología popular Evo Cumple (Mun y organiz. sociales)	Estatismo desarrollista: ind. extractivas, industrialización forzada, caminos	Renta Dignidad (amplia y financiamiento TGN) Bono Juancito Pinto Bono J Azurduy

El estímulo al ahorro de largo plazo ha sido afectado y la intervención estatal en la asignación de los recursos acumulados disminuirá los rendimientos y, por tanto, su efecto dinamizador sobre la economía.

Más como referencia que como expresión de una deliberada política estatal, incluimos en este grupo de políticas el desarrollo de las microfinanzas, que estuvo en su mayor parte a cargo

de organizaciones no gubernamentales<sup>19</sup>. Estas empezaron la experiencia a partir de su declarado objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza y, a medida que pasaba el tiempo, y aprovechando el entorno de apertura que se fue creando, ampliaron la participación de los pobres en el mercado mediante créditos cuyas tasas, tal vez altas comparadas con los bancos, eran mucho más bajas que las de los usureros y

proveedores a los que hasta entonces tenían acceso. El Estado mostró suficiente flexibilidad como para admitir estas iniciativas y promovió su autorregulación, abriendo la posibilidad a la inclusión de las organizaciones de microcrédito en el sistema financiero formal. Pero igualmente pertinente para nuestra reflexión es el hecho de que la experiencia de las microfinanzas muestra que incluso pequeñas sumas de dinero a libre disposición de los pobres pueden movili-

zar su capacidad y contribuir a la superación de sus problemas.

El análisis de la experiencia boliviana muestra que la lucha contra la pobreza y la promoción de un entorno más equitativo han logrado mejores resultados cuando la estabilidad económica y la certidumbre política permitieron el despliegue de las iniciativas de la gente, que cuando el gobierno, empujado por presiones políticas, aumentó su intervención en la economía.

**ROBERTO LASERNA**

Economista, se formó en la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba, Bolivia) y obtuvo el doctorado en la Universidad de California (Berkeley). Ha estado afiliado como investigador a varias instituciones de Perú y Bolivia, y ha realizado trabajos de consultoría para el Banco Mundial, el BID, el PNUD y otras entidades internacionales. Actualmente se desempeña como Presidente de Fundación Milenio. Entre sus libros más importantes se encuentra *Espacio y Sociedad Regional* (1985), *Productores de Democracia* (1991), *20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína* (1993), *La Democracia en el Ch'enko* (2005) y *La Trampa del Rentismo* (2012).

<sup>19</sup> Baldivia José, *Las microfinanzas, un mundo de pequeños que se agrandan*, Fundación Milenio.

## Bibliografía

- Aponte Guillermo et al. 2008. **Pensiones y Jubilación en Bolivia**, Fundación Milenio, 2008.
- Arias Durán Iván, 2011. **El Estado de las empresas del Estado**, Fundación Milenio, La Paz, 2011.
- Baldivia José, 1997. **Las microfinanzas, un mundo de pequeños que se agrandan**, Fundación Milenio, La Paz.
- Barja Gover. 2009. “Ejercicio exploratorio sobre el impacto macroeconómico de la distribución de una renta personal universal”, Manuscrito no publicado, Fundación Milenio, La Paz.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo **Desarrollo en las Américas. Calidad de Vida: Más allá de los Hechos**, Washington DC, 2008.
- Choque et al. 2011. **En Busca de Oportunidades: clases medias y movilidad social**. Cuadernos de Futuro 28, Informe de Desarrollo Humano, PNUD, La Paz, 2011.
- CEPAL <http://www.risalc.org/portal/indicadores/ficha?id=37>.
- Fiszbein Ariel y Shady Norbert et al. 2009. **Condicional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty**. A World Bank Policy Research Report, Banco Mundial, Washington DC.
- Galindo Soza Mario 2010. **El progreso invisible**. El Seguro Universal Materno Infantil, Fundación Milenio, La Paz.
- Hernani Limarino Werner 2002. “Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia”, en *Estadísticas & Análisis* 1, pp. 43-104 INE, La Paz.
- Evia José Luis y Napoleón Pacheco 2010. “Bolivia” en **Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina**, KAS-SOPLA, Río de Janeiro.
- KAS Konrad Adenauer Stiftung 2010. **Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina**. KAS.
- Kelley Jonathan y Herbert S. Klein, 1981. **Revolution and the rebirth of inequality. A theory applied to the National Revolution in Bolivia**, Berkeley, California: University of California Press, .
- Laserna Roberto 2007. **Entre el ch'énko y el rentismo. Riqueza nacional para la ciudadanía**. Fundación Milenio. La Paz.
- Laserna Roberto 2011. **La Democracia en el Ch'énko**, Ed. F Milenio, La Paz, 2011 (3° ed).
- Mercado Alejandro y Jorge Leiton Quiroga 2009. “The dynamics of poverty in Bolivia”, en la *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana, Abril, 2009.
- Mercado Alejandro y otros, 2007. “La clave para el desarrollo: la movilidad social”. Documentos PIEB, Agosto 2007 (versión electrónica en <http://www.pieb.com.bo>, acceso el 17.nov.09).
- Morales Rolando 2009 “Modelo de simulación para evaluar el impacto de transferencias directas a la población entre 18 y 60 años de edad”. (Manuscrito). July 2009, La Paz.
- Murillo Zambrana Orlando et al. 2011. **Bono Juancito Pinto. Evaluación de Resultados**. Observatorio Social de Políticas Educativas de Bolivia, La Paz, 2011.
- Musgrave Roberto 1977. **Informe Musgrave**. Ministerio de Finanzas, La Paz.
- Nogales Ricardo y Carlos Foronda, 2011. “Calidad de vida y percepción de la desigualdad de oportunidades”, en Choque et al. 2011, pp. 195 - 225.
- Oporto Henry con el apoyo de Javier Fernández, Centro Gregoria Apaza, El Alto, Mercedes Noza, Ciddebeni, Trinidad e Isabella Prado, Cedure, Santa Cruz. 2001. “Movilidad social en Bolivia”, Manuscrito no publicado, CERES. 2001.
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo 2010. **Los Cambios detrás del Cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia**. Informe nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. La Paz.
- Varios autores, 2008. **La Inversión Prudente**, Fundación Milenio, La Paz, 2008.
- Vedia España Juan Luis, 2002. “Análisis de los cambios y determinantes en la concentración del ingreso urbano en Bolivia”, en *Estadísticas & Análisis* 1, pp. 149 - 250, INE, La Paz.
- Wanderley Fernanda 2009. **Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿por qué Bolivia es tan desigual?**. Ed. Cides-UMSA, La Paz.
- Yañez Ernesto, 2011. “Una caracterización de los estratos medios en Bolivia (1999-2007)”, en Choque et al. 2011, pp. 11-57.
- Zambrana Cruz Filmar, 2011. “Educación y movilidad social en Bolivia”, en Choque et al. 2011, pp. 59-97.



capa  
sumario  
créditos  
salir

# Pobreza, Igualdad de Oportunidades e Innovaciones de Política Social en Brasil<sup>1</sup>

MARCELO NERI · LUISA MELO · SAMANTA SACRAMENTO · PEDRO LIPKIN



capa  
sumário  
créditos  
salir

## 1. Introducción

El reciente fenómeno social brasileño es interesante por las particularidades del proceso y su amplio espectro económico, social y político. Existe una caída de 2/3 de los valores iniciales de la pobreza en el período de 1994 a 2010, a pesar de un crecimiento económico menor a lo esperado. Los más pobres experimentaron aumentos de ingresos, gozando de índices equivalentes a los de China a partir del inicio de los años 2000, pero con relativo estancamiento en el tope de la distribución de ingresos, lo que representa un cambio notorio para el país, reconocido internacionalmente por su alta desigualdad de ingresos. La desigualdad, medida por el índice de Gini, está en su nivel más bajo desde 1960, cuando comenzó a medirse. Puede

decirse que Brasil aprendió la lección macroeconómica a partir de la estabilización de la inflación en 1994 y comenzó a aprender sobre la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos en la última década. Ahora es preciso pasar a la próxima lección, que es la de promover de manera más amplia y efectiva la igualdad de oportunidades de la población, representada por el acceso a activos físicos, humanos, como educación y salud, además del desarrollo de instituciones y políticas públicas para promover impactos sustentables sobre el trabajo, ingresos y condiciones de vida de la población.

Los ‘frutos más bajos del árbol’ del combate a la miseria ya fueron cosechados en Brasil. No obstante, será necesaria una nueva tecnología para continuar esta zafra. Se produjeron innovaciones aisladas recientes en el área social, a sa-

<sup>1</sup> El presente texto fue desarrollado para el proyecto “Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en Brasil” de la red latinoamericana de investigaciones SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer. El trabajo incorpora conocimientos adquiridos en proyectos de diseño e implementación de políticas de transferencia condicionada de ingresos en la ciudad y en el Estado de Río de Janeiro. Agradecemos el apoyo del equipo del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getúlio Vargas (FGV). Correspondencia: mcneri@fgv.br.

ber: Metas Educativas y el Programa Nacional de Microcrédito, pero estas necesitan integrarse mejor a los pobres. Es necesario también aumentar la oferta de viviendas y servicios públicos en la base de la distribución de ingresos. Precisamos adoptar un esquema integrado de la misma manera como hace diez años creamos el trípode de sustentación de la macroeconomía: metas de inflación, cambio fluctuante y responsabilidad fiscal, que hoy constituyen la base brasileña. Los programas de transferencia de ingresos o renta condicionada tratan exactamente de crear un vínculo entre programas sociales de diferentes sectores, y pueden hacer lo mismo entre niveles diferentes del gobierno. Existen algunas experiencias brasileñas recientes donde municipios, estados y gobierno federal actúan de manera integrada usando como base la estructura del programa *Bolsa Familia*. Estas iniciativas guardan la promesa de motorizar la igualdad de oportunidades en el país.

Se desarrollan programas de Transferencia Condicionada de Rentas (ingresos) (PTCR) a fin de que ejerzan impacto directo en los ingresos de las familias beneficiarias y, posiblemente, en los activos y oportunidades que las mismas gozan. Como estos programas se centran en la base de la distribución de ingresos, resulta en un alivio inmediato de la pobreza y de la desigualdad de ingresos con impactos fiscales relativamente modestos. Esos programas tratan también de aumentar la demanda por bienes y servicios públicos a partir de las condicionalidades específicas impuestas relativas a la demanda por educación y salud, como forma de promover la salida sustentable de la pobreza. En 1997, solamente tres países (Brasil, México y Bangladesh) utilizaban PTCR en pequeña escala; en 2008, gran parte de los países latinoamericanos contaban con ese tipo de programa, con algunos atendiendo grandes contingentes poblaciona-

les, como el Bolsa Familia brasileño que desempeñó un papel relevante en la caída de la desigualdad de ingresos pero que, sobre todo, presenta una gran plataforma para posibilitar incrementar la igualdad de oportunidades en la sociedad brasileña. Ahora es necesario un énfasis reiterado en la educación y salud de los niños - en particular la primera infancia - revertiendo los términos del debate de compensar pérdidas pasadas, en prevenir males y crear oportunidades futuras.

Este trabajo busca contribuir al debate relativo de la promoción de igualdad de oportunidades en Brasil, utilizando para ello avances (*upgrades*) en la extensa estructura de programas sociales brasileños, en particular en el Bolsa Familia y en el recién anunciado plan *Brasil Sin Miseria*. El texto está organizado de la siguiente manera: en la sección 2 repasamos la evolución de indicadores sociales basados en ingresos, tales como pobreza y desigualdad. La sección 3 interpreta las causas principales de estos cambios sociales, estableciendo conexiones con las mudanzas en fuentes diferentes de ingresos, ingredientes laborales y educacionales. A partir de este diagnóstico, la sección 3 detalla los avances y principal agenda de políticas que se relacionan más a la promoción de igualdad de oportunidades en el contexto del Bolsa Familia como educación y crédito productivo popular, pero abordando sólo marginalmente elementos tales como vivienda, acceso a servicios públicos y salud. Creemos que la agenda brasileña de metas educativas establecida en 2007, la de microcrédito en 2011 y aquella del binomio Bolsa Familia y Brasil Sin Miseria pueden generar lecciones importantes para otros países.

La sección 4, la más importante del trabajo, propone - a partir de evidencias empíricas - una serie de mejoras en el diseño de la plataforma del Programa Bolsa Familia con énfasis en el in-

tento de explorar sinergias entre diferentes niveles del gobierno. La quinta y última sección sintetiza las principales conclusiones y prescripciones de política pública del estudio.

## 2. Evolución de los Indicadores Sociales Clásicos basados en Ingresos

Analizamos en esta sección los grandes trazos de las series de pobreza, bienestar y desigualdad desde 1992, cuando se estableció el nuevo cuestionario de la Encuesta Nacional de Muestras a Domicilio (PNAD, por sus siglas en portugués).

### A. POBREZA

Existen dos cambios de nivel marcados en las series de pobreza recientes. En primer lugar, en el bienio 1993-1995, la proporción de personas por debajo de la miseria pasa de 35,3% para 28,8% de la población brasileña. En 2003, la miseria aún afectaba a 28,2% de la población, habiendo subido en el primer año del gobierno Lula; en el mismo año se inicia un nuevo período de caída, llegando a 22,8% en 2005. Esto compone una caída acumulada de 19,9% entre 2003 y 2005, magnitud comparable a la caída de 18,23% del período de 1993 a 1995. El paralelo existente en la reducción de miseria entre los dos episodios ocurridos con diez años de diferencia, puede verse en el siguiente gráfico.

La pobreza continuó su trayectoria de caída: de 2003 a 2009, la trayectoria descendiente de la miseria acumuló 45,52% de descenso. Como consecuencia del mantenimiento de crecimiento con reducción de desigualdad, la pobreza también continúa su tendencia decreciente, que se produce desde 2003, cuando el número de pobres, según la línea de la FGV de R\$ 151 mensua-

les era de 49 millones de personas. Estos individuos corresponden, en nuestra metodología de segmentación de clases, a la clase E, llegando a una población de expresivos 28,8 millones de pobres en 2009.

Los datos de la Encuesta Mensual de Empleo (PME, por sus siglas en portugués) disponibles hasta mayo de 2011 muestran que la pobreza continúa su tendencia decreciente identificada más arriba. Si adicionamos esta tendencia en casi dos años, totalizando 4,1 millones de personas más, se tiene que 24,6 millones de personas que cruzaron la línea de la miseria en los últimos 8 años. La caída acumulada en el índice de pobreza es de 54,2% en ocho años (siendo 15,9% desde 2009), alcanzando actualmente 12,9% de la población. El primer salto de reducción de la pobreza se produjo luego del lanzamiento del Plan Real. En la totalidad de la era Fernando Henrique Cardoso, se produjo una caída del 31%, incluyendo los efectos de la estabilización monetaria. Desde el advenimiento del Real hasta el final de la década pasada, marco del fin de la Era Lula, el índice de pobreza cayó 67%. Durante el gobierno Lula cayó 51%, lo que representa el cumplimiento, en solamente ocho años, de la primera y más importante meta del milenio de la

Gráfico 1. Proporción de Pobres (%)



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD/IBGE.

ONU, que consiste en reducir la pobreza por la mitad en 25 años. Esto significa que Brasil logró hacer 25 años en 8.

## B. DESIGUALDAD DE INGRESOS PER CÁPITA

Acoplamos los efectos del ingreso promedio y de la desigualdad en una función de bienestar simple propuesta por Amartya Sen. Esa función multiplica el ingreso promedio por la unidad de equidad, (esto es: Promedio\*(1 - Gini)). La desigualdad funciona como un factor reductor de bienestar con relación al nivel del ingreso. Por ejemplo, el ingreso promedio de R\$630,25 mensuales por brasileño sería el valor del bienestar social según la medida simple de Sen si la equidad fuese plena. Dada la extrema desigualdad brasileña actual, el bienestar corresponde a 45,52% de este valor o R\$286,92; el descuento era aún mayor en 2003, cuando el índice era solamente 41,7% del ingreso promedio.

En términos generales, el año 2009, así como la última década, se destaca menos por el crecimiento generalizado del ingreso para todos los estratos de la población, que por la reducción de la desigualdad observada. El gráfico 2 muestra la ventaja acumulada de ingresos entre 2001

y 2009 por cada décimo de la población, evidencia cuánto ganaron los más pobres con relación a la elite. El índice de crecimiento es decreciente a medida que se avanza del primero (69,08%) al último (12,58%) decil - este carácter progresivo no está bien traducido por las, aparentemente, pequeñas mudanzas de las series del índice de Gini o de las Curvas de Lorenz, a partir de la cual se deriva el índice.

Las curvas de Lorenz muestran que para cualquier medida de desigualdad que incorpore el principio de las transferencias, 2009 fue más igualitario que 2001.

A fin de sintetizar mejor los cambios observados, restringimos el análisis que sigue a los 50% más pobres y a los 10% más ricos. Los primeros detentan, por definición, la mitad más pobre de la población, mientras los últimos, en el auge de la desigualdad, detentaban casi la mitad de la "torta" del ingreso brasileño. Los respectivos índices acumulados de crecimiento del ingreso real *per cápita* fueron de 52,59% y 12,58%, respectivamente. Esto indica que la "torta" de la mitad más pobre de la población brasileña creció a una tasa 318% más alta que la de los 10% más ricos entre 2001 y 2009. Esta es una medida intuitiva de la evolución de la desigualdad en esos ocho años.

Nuevamente, completamos el resto de la década con la Encuesta Mensual de Empleo (PME/IBGE). Según la PME, la desigualdad cayó no solamente entre cada PNAD, sino también en los extremos de la década gregoriana. Al completar las series con los índices de variación de la PME observados en ambos extremos de la década, llegamos a un índice acumulado de crecimiento de 10,03% para los 10% más ricos y 67,93% para los 50% más pobres en los últimos diez años. Por lo tanto, el índice de crecimiento de la mitad inferior fue 577% más alto que la de los 10% más ricos. Esto hace que la razón de ingresos promedios en los dos estratos poblacionales, que es una medida de desigualdad, caiga casi a la mitad de los valores iniciales: de 18,12 en diciembre de 2000 para 9,76 en diciembre de 2010.

A su vez, el índice de reducción de desigualdad en los últimos 12 meses se encuentra algo por encima de aquel observado en las series de la PNAD entre 2001 y 2009, período de marcada reducción de la desigualdad. El comportamiento anticíclico de la desigualdad sugiere la ausencia de dilemas del tipo equidad versus eficiencia en el período analizado, sosteniendo cambios en la composición de clases observadas. Brasil alcanzó, a partir de fines de 2010, su

menor nivel de desigualdad de ingresos desde los registros iniciados en 1960. A pesar de ello, la desigualdad del país permanece entre las diez mayores del mundo, y tomaría por lo menos 20 años en el ritmo actual de crecimiento para alcanzar los niveles de los Estados Unidos. No obstante, esto significa que existen reservas considerables de crecimiento a favor de los pobres, que solamente comenzaron a ser exploradas en la década pasada.

Según la PNAD, (Encuesta Nacional de Muestra a Domicilio) entre 2001 y 2009 el ingreso promedio brasileño *per cápita* subió 23,7% en términos reales, es decir, descontando la inflación y el crecimiento poblacional, el desempeño promedio brasileño estuvo lejos de ser un gran espectáculo del crecimiento, pero el promedio escondido tanto cuanto revela: su cálculo da pesos mayores a las variaciones de los ingresos mayores. Si apuntamos el binóculo para la platea: ¿quién se sentó en la primera fila y quien perdió el show de los ingresos crecientes?

En esos ocho años, el ingreso de los 10% más pobres de Brasil subió 69,08%. Esta ventaja cae paulatinamente a medida que nos aproximamos al tope de la distribución, alcanzando 12,8% entre los 10% más ricos, índice de crecimiento más próximo del promedio que el de los pobres. Ese movimiento puede explicarse regionalmente por el aumento de 41,8% del ingreso del Nordeste, mientras el Sudeste tuvo un aumento del 15,8%; la razón de ingresos sube de 0,43 para 0,53. Detallando el perfil espacial, el ingreso sube 46,8% en Maranhão, inicialmente el estado más pobre, contra 7,2% de San Pablo, el más rico en 2001. En Sergipe, el ingreso sube 58% en este período.

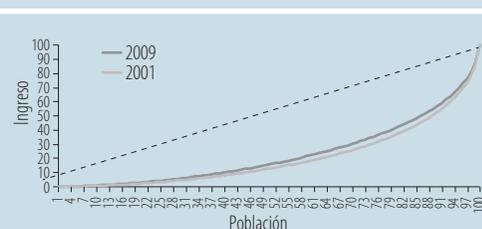
Similarmente, el ingreso creció más en las áreas rurales, 49,1%, contra 16% en las metrópolis y 26,8% en las demás ciudades. El ingreso *per cápita* que menciona la mayor parte de las

**Gráfico 2. Variación del Ingreso Per Capita Promedio por Décimos de 2001 a 2009**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD.

**Gráfico 3. Desigualdad de Ingreso Familiar Per cápita en 2001 y 2009**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD/IBGE.

**Gráfico 4. Visión a Largo Plazo Desigualdad (Gini)**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD, PME y Censo / IBGE y Langoni 1973.

encuestas acerca del binomio pobreza y desigualdad es un promedio interno de los domicilios. El concepto elimina, por construcción, toda la desigualdad existente entre diferentes miembros de una misma familia. Por ejemplo, si la esposa recibe menos que el marido, se asume que la pérdida de ella se compensa por la ganancia que él obtiene en el ámbito domiciliario. En este sentido, la desigualdad entre brasileñas y brasileños está subestimada en la óptica del ingreso *per cápita*.

### C. DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE INDIVIDUOS

Es necesario mirar el ingreso individual para entender el comportamiento de la desigualdad de ingreso promedio entre personas de diferentes segmentos de la sociedad en el período 2001 a 2009.

Lanzando una mirada hacia la diferencia de género, se constata que el ingreso de las mujeres sube 38%, contra 16% del ingreso masculino. Por la razón de ingresos, donde el ingreso de los más pobres queda en el numerador - en este caso, las mujeres - existe disminución de la disparidad entre los sexos: de 0,49 para 0,58 entre 2001 y 2009. Si la atención se dirigiera a las razas, el ingreso de aquellos que se identifican como negros y pardos sube 43,1% y 48,5% respectivamente, contra 20,1% de los blancos. La razón de ingresos entre negros y blancos sube de 0,53 para 0,62.

Con desempeño incluso mayor, el ingreso de los “sin escolaridad” sube 46,7% contra la caída de 17,5% de aquellos que tienen por lo menos nivel superior incompleto. En el caso de las personas de familias cuyo jefe es analfabeto, el ingreso sube 53,5% en comparación con una reducción de 9% de aquellos, cuyas personas de referencia poseen 12 años o más de estudios

completos. Esta conjunción de movimientos hace con que la razón de ingresos de las últimas con relación a las primeras suba de 0,1 para 0,17.

De manera general, los sectores de actividad con desempeño por encima del promedio incluyen a aquellos que cubren el fragmento de personas con menor escolaridad, como las que trabajan con servicios domésticos, agricultura y construcción. El ingreso de grupos tradicionalmente excluidos, como negros, analfabetos, mujeres y nordestinos, así como habitantes de las periferias, campos y construcciones, creció más en el siglo XXI. Esa tendencia contrasta con la de países desarrollados y la de otros países emergentes como los demás BRICS, donde la desigualdad crece rápidamente, pero no, con relación al resto de América Latina donde la desigualdad de ingresos cae. El libro de Nora Lustig y Luis Felipe Calva indicó reducción de desigualdad en 13 de 17 países del continente entre 2000 y 2007.

### 3. Determinantes de los Cambios y el Rol de las Nuevas Políticas

Discutimos en esta sección las principales causas de los cambios de los indicadores sociales reportados en la sección anterior buscando vínculos con el diseño de políticas públicas, en especial en las áreas de educación y trabajo.

#### A. FUENTES DE INGRESOS

Esta subsección busca explicaciones para los movimientos de los indicadores sociales observados en la última década. Fijamos nuestra vista primeramente en los determinantes próximos de la distribución de ingresos *per cápita* y en los componentes primarios de los ingresos, el

papel de pensiones y jubilaciones, trabajo y programas sociales, que son la base posible para sostener el papel de políticas públicas en la desigualdad de oportunidades. Buscamos detallar los canales de transmisión de impactos.

Aplicando la metodología de descomposición de las variaciones del índice de Gini al período de 2001 a 2008, el ingreso a través del trabajo explica 66,86% de la reducción de la desigualdad observada en el período. Ampliamos la perspectiva de este efecto laboral en la próxima sección. Los programas sociales, destacándose el Bolsa Familia y su antecesor el *Bolsa Escuela*, explican 17% de la reducción de la desigualdad. Los beneficios previsionales, a su vez, explican 15,72% de la desconcentración de ingresos, quedando los ingresos restantes con un residuo inferior a 1%. Aunque los impactos absolutos sobre la desigualdad de los programas sociales y de los beneficios previsionales sean similares, el valor relativo al costo fiscal es diverso, conforme lo comprueba el análisis de impacto en el promedio de ingresos. Cada punto porcentual de reducción de desigualdad por vía de la previsión [social] costó en términos monetarios 384% más que el obtenido por la vía de los programas sociales.

Entre 2001 y 2009, el ingreso *per cápita* promedio del brasileño creció 2,77% al año en términos reales (esto es, descontada ya la inflación y el crecimiento poblacional) pasando de R\$507 a R\$630 por mes. La fuente de ingresos que más creció fue la de programas sociales (10,69% al año) influenciada por la expansión del Bolsa Familia, creado en 2003. Le siguió la cuota del ingreso por previsión, vinculado al salario mínimo; los efectos de los reajustes del salario mínimo, que creció más de 45% en este período, presionaron el valor de la base de beneficios, y se produjo un aumento del número de ancianos, fruto del proceso de envejecimiento de la población brasileña. Los ingresos de la previsión social, por encima del piso, crecen por debajo del crecimiento del ingreso general. Cabe anotar que el ingreso del trabajo tuvo un incremento promedio de 2,48% al año, lo que conlleva a una base de sustentabilidad de las condiciones de vida más allá de las transferencias de ingresos oficiales. El ingreso del trabajo corresponde a 76% del ingreso promedio recibido por el brasileño, obteniéndose el 71,2% de la ganancia en la renta observada. En el período de 2001 a 2009, la cuota del ingreso asociado a programas sociales, tales como el Bolsa Familia, creció más del 100%.

**Tabla 1.** Descomposición del Crecimiento del Ingreso en Diferentes Fuentes PNAD

Año	Todas las Fuentes	Todos los Trabajos	Otros ingresos privadas	Transferencias Públicas - BF	Previsión S. Pos-piso > SM	Previsión Social Pos-piso > SM
2009 - R\$	630,25	479,26	12,76	10,64	32,54	95,05
2001 - R\$	506,53	394,1	13,37	4,72	18,32	76,02
Índice Crecimiento	2,77%	2,48%	-0,58%	10,69%	7,45%	2,83%
Contribución Relativa Crecimiento	100%	71,21%	-0,57%	3,68%	9,96%	15,71%

Fuente: CPS/FGV basado en los microdatos de la PNAD/ IBGE.

## B. ELEMENTOS LABORALES

Aunque se haya producido un fuerte aumento del ingreso derivado de programas sociales y jubilaciones vinculados al salario mínimo, la cuota referente al trabajo sugiere la necesidad de detallar los ingredientes laborales. Hacemos un ejercicio adicional de descomposición de los componentes ligados al ingreso del trabajo y educación aplicada al ingreso de las personas en edad activa.

La tabla 2 presenta los valores de diversas variables en la primera y última PNAD de la década así como el índice respectivo de variación acumulado entre ellas, que es la variable de interés. El ingreso promedio del brasileño en edad activa aumenta 15,08% en el período, reflejando el bajo índice de crecimiento anual, de cerca de 1,77% por año, en los ocho años considerados. La columna con años de estudio de los ocupados muestra que el aumento de escolaridad implica un aumento de ingresos de 19,55%, pero que la reducción del retorno de la educación, medida como salario horario promedio por año de estudio, se traduce en un descenso del 9,47% del in-

greso. Es de esperarse una caída de los retornos en presencia del aumento de las cantidades.

Si sumamos los efectos positivos del aumento de 3,48% del índice de ocupación en la Población Económicamente Activa (PEA) y el índice de participación en el mercado de trabajo de la Población en Edad Activa (PIA, por sus siglas en portugués - de 4,08%), llegamos al crecimiento observado, incluso con una pequeña magnitud negativa de otros efectos como la reducción de la jornada de trabajo (-0,18%) y de la contribución de ingresos que no son del trabajo (-0,91%). El esquema abajo sintetiza los elementos principales.



**Tabla 2. Descomposición del Crecimiento del Ingreso en Elementos Laborales PNAD 15 a 65 Años - Total**

Población Total							
Año	Ingresos de todas las fuentes	Ingresos de todas las fuentes/ ingresos de todos los trabajos	Salario Hora por años de estudio de los ocupados R\$	Años de estudio de los ocupados	Horas trabajadas por semana	Índice de ocupación en la PEA	Índice de participación en el mercado de trabajo
2001	806,56	1,1703	3,08	8,64	42,107	83,30%	73,90%
2009	700,87	1,1811	3,402	7,227	42,185	80,50%	71,00%
Variación de promedio acumulado de 2001 a 2009	15,08%	-0,91%	-9,47%	19,55%	-0,18%	3,48%	4,08%

Fuente: CPS/FGV basado en los microdatos de la PNAD/ IBGE.

Cambiando el enfoque hacia los cambios de ingresos en todas las fuentes de ingreso los individuos de los dos extremos de la distribución, representados por los 20% más pobres y de los 20% más ricos, el ingreso del primer estrato poblacional de la distribución de ingresos creció 49,52% contra 8,88% de los más ricos y 15,08% del promedio general de todos en la PIA. Esto se traduce en una ganancia acumulada de 40,63% más favorable a la base.

El análisis muestra el importante papel desempeñado por las variables educacionales en los diez años en cuestión. Si se tratase solamente el efecto de la educación y todo lo que consta (ingreso no debido al trabajo, jornada de trabajo, etc.) el ingreso de la base crecería 55,59% contra 8,12% del tope, o sea, en este período solamente el efecto reducción de la desigualdad de años de estudio completos - efecto-educación - indicaría que los ingresos de los primeros crecerían 47,46% más que el tope de la distribución.

El efecto del ingreso no proveniente del trabajo fue de 11,85% en la base contra -2,32% en el tope de la distribución, indicando que este “efecto programas sociales” señalaría de por sí que el ingreso de los más pobres estaría creciendo 14,18% más que el de los más ricos. La combinación de estos dos efectos, educación y programas sociales, explicaría 68,3% de los diferenciales de crecimiento de ingresos favorable a los más pobres, contra 47,46% observado en la práctica. Esto implica que la desigualdad habría caído más si los otros efectos no hubiesen actuado en contra. Por cierto, podemos resumir en “efecto premio de la educación”, que presentó una pérdida de 4,23%, y agregar dentro del rótulo “efecto trabajo”, la reducción de 14,3% de la jornada de trabajo y de los índices de ocupación y de participación en el mercado de trabajo, lo que

prácticamente compensa el impacto de aumento enfocándose en el ingreso no proveniente del trabajo, entre los más pobres.

## C. POLÍTICAS LABORALES

Los ejercicios de descomposición de las fuentes de ingresos y elementos laborales brindan las evidencias empíricas sobre el origen de la caída de la desigualdad que marcó la última década. Conforme se discutió, el incremento de ingresos recibido por la mitad más pobre de la población fue 318% mayor que el de la elite nacional. A consecuencia de ese incremento, la pobreza cayó 57,2% en el período de seis años iniciado en 2003. Evidenciamos en esta subsección las principales políticas, acciones o iniciativas que contribuyeron a la mejora de los ingresos y del bienestar, tornando posible la transformación de los indicadores sociales.

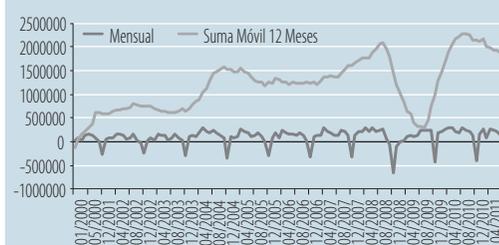
### Empleo Formal

La legislación laboral es considerada uno de los responsables del denominado “Costo Brasil” - conjunto de dificultades que inhiben la inversión - debido a los altos costos laborales y a la gran incerteza que ella genera. La CLT fue objeto de discusiones durante la última década, especialmente durante la llamada crisis de desempleo que se produjo entre 1998 y 2003.

En los últimos años, no obstante, el tema se ha discutido poco; una de las razones principales es que la generación de empleos formales fue, por lo menos, dos veces superior a anteriormente.: El promedio anual de generación de empleos formales de 2004 a 2008 fue de 1,4 millones de puestos de trabajo, mientras durante los cuatro años anteriores (1999 a 2003) fue de 650 mil empleos al año, conforme el gráfico a seguir. Desde fines de 2003, año de recesión, hasta Julio de 2011, se generaron más de 8,5 millo-

nes de empleos formales. Incluso bajo los efectos de la crisis económica de 2008, con la destrucción de más de 600.000 puestos de trabajo en diciembre de 2008, el doble de lo habitual – se produce una recuperación gradual y, en septiembre de 2009, ya se había alcanzado el ritmo de generación de empleo formal previo a septiembre de 2008.

**Gráfico 5. Generación neta de empleos formales en 12 Meses**



Fuente: CAGED / MTE.

Uno de los fenómenos más destacados en el mercado de trabajo brasileño reciente es el aumento del índice de formalización de los puestos de trabajo. Discutir una agenda de políticas para enfrentar la informalidad en Brasil en este momento requiere, primeramente, comprender el proceso reciente de formalización de los puestos de trabajo y sus posibles razones. Las causas para este fenómeno aún están en discusión pero, a partir de la literatura reciente, ya podemos enumerar algunas de ellas: i) Los impactos del restablecimiento del crecimiento en la elasticidad de la demanda por trabajo; ii) aumento en la escolaridad de la población; iii) mejora en la eficiencia de las actividades de fiscalización; iv) innovaciones en la legislación laboral; v) incentivos a la formalización de las micro y pequeñas empresas.

### Microcrédito

El microcrédito constituye un instrumento que contribuyó directamente para la evolución actual del empleo e indirectamente para la caída de la pobreza y desigualdad. La excelencia del modelo CrediAmigo se traduce en su elección, en el lanzamiento del Programa Nacional de Microcrédito en 2011, como referencia básica operacional para los bancos federales como el *Banco do Brasil* y la *Caixa Econômica Federal*. Su elección como mejor programa de microcrédito latinoamericano en 2009 por el Banco Interamericano y en 2010 por el *Mix Market*, la principal agencia de *rating* de microcrédito del continente también sugiere el éxito del programa.

En el CrediAmigo, se encuentra una lección específica en cuanto al rendimiento del trabajo, el cual aumenta con la productividad (salario-eficiencia), y que en el caso de los agentes de crédito puede incluso triplicar el salario, dependiendo del desempeño de la cartera. Esto puede generar lecciones e incentivos del tipo “mercado de trabajo privado” a otros segmentos del sector público, mudando hacia un abordaje activo, basado en resultados. Otro aspecto interesante es que el CrediAmigo cubre 60% del mercado nacional de microcrédito, generando un aumento promedio de lucro del 13% por año de sus clientes, que son empresas informales caseras tales como verdulerías, trabajos a destajo, escuelas privadas, etc. La probabilidad de que un cliente que era pobre salga de la pobreza en 12 meses luego de la concesión del crédito es de 60%, contra 2% de probabilidad del movimiento en sentido contrario; todo esto sin subsidios, pues el programa genera una ganancia de R\$50 al año por cliente. Ahora bien, el índice de pobreza de los clientes al entrar en el programa es la mitad del índice de pobreza del segmento donde actúa. Es decir, el mayor desafío del programa es actuar más próximo a la base de la distribución y para ello el vínculo con la estruc-

tura del Bolsa Familia puede ser de capital importancia en este proceso. Se tienen experiencias de migración del programa para “favelas” cariocas que pueden ser de utilidad.

### D. POLÍTICAS EDUCACIONALES

Argumentamos que el aumento de la escolaridad fue determinante para el aumento de *empleabilidad* y existe consenso en que la educación es fundamental para entender la desigualdad brasileña (Langoni 2005). Las series de nivel y desigualdad de años de escolaridad expuestas en el pasado constituyen los mejores previsores de la distribución de ingresos disponibles. Estos datos sugieren compilación de resultados laborales más ecuanímenes en el futuro, conforme lo ilustran los gráficos de promedio y desigualdad educacionales:

**Gráfico 6. Promedio y Desigualdad (Gini) de Años Completos de Estudio**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD/IBGE.

El nivel educativo del brasileño se encuentra muy bajo en comparación internacional, con 7,27 años de estudio promedio para la población de 25 años o más de edad. Por otro lado, las series presentan un movimiento ascendente a lo largo del tiempo. Las descomposiciones de los impulsores del crecimiento de ingresos

indican que, siendo todo más constante, el aumento de escolaridad debería generar un incremento de 2,2 puntos de porcentaje al año *per cápita*. Este nivel es aún mayor para los 20% más pobres de la población brasileña, correspondiente a 5,5 puntos de porcentaje al año. Esto es lo que podemos llamar de bonificación educacional lograda al abandonarse el subdesarrollo escolar. Por ejemplo, la bonificación oriunda de la transición demográfica referente al aumento esperado de la población en edad activa es de aproximadamente 0,5 puntos de porcentaje hasta 2024, cuando pasa a actuar en el sentido contrario.

### Demanda por Educación

La discusión sobre la oferta y demanda en educación es esencial para comprender las elecciones de los agentes económicos. El índice de retorno social de la educación involucra los costos de oportunidad de que el individuo estudie en lugar de trabajar, los premios laborales y los costos directos privados o públicos de la educación. La literatura calcula índices de retorno de 15% por año de estudio, lo que se encuentra en un nivel más alto que el costo de financiación del gobierno brasileño, y que, por lo tanto, debería expandirse. El índice interno de retorno de la educación relevante para la decisión de padres e hijos es aún más alto, pues excluye los costos públicos de la educación e incluye otros beneficios privados derivados de la educación más allá del ingreso generado del mercado de trabajo. Por ejemplo, 95% de las mejoras de la salud percibidas a partir de incrementos en educación y en los ingresos asociados, se dan por efecto directo de la educación, manteniéndose el ingreso constante. Esto es, existe una enorme ganancia privada más allá del mundo del trabajo, a partir de la decisión de educarse más. En este sentido, la elevada evasión escolar presenta una paradoja.

Si la educación genera un retorno privado tan alto, ¿por qué los brasileños invierten tan poco en ella?

La que se destaca entre las causas de evasión escolar para jóvenes con edades entre 15 a 17 años, son los elementos vinculados a la falta de demanda en educación, que corresponden 67% a las motivaciones presentadas por los propios jóvenes contra 10,9% de las deficiencias de oferta alegadas. En el ámbito de la demanda, debe distinguirse la falta de interés intrínseca, tal vez por desconocimiento de los premios ofrecidos por la educación, con 40,3% de los 27,1% de la necesidad de trabajo e ingresos. Esta última motivación sería compatible con la operación de restricciones enfrentada por los jóvenes. Esto sugiere la oferta de crédito educativo, concesión de becas o de transferencias de ingresos condicionadas. De todas maneras, este tipo de política tendría, de acuerdo con los datos, un potencial limitado de menos de un tercio de las personas entre 15 y 17 años que están fuera de la escuela. Es preciso aumentar la atracción que pueda ejercer la escuela.

Argumentamos a favor de la importancia de políticas que actúan por el lado de la demanda de educación. Yendo desde el diseño adecuado de sistema de becas, en el cual se han utilizado conexiones con el programa Bolsa Familia como mecanismo para llegar a los más pobres, hasta la línea de acción presentada por el Ministerio de la Educación de enfatizar más la enseñanza técnica de nivel intermedio como estrategia para disminuir la evasión y aumentar el interés del joven en el aprendizaje.

Si el país desea ser más justo y competitivo en su economía, todos deben descubrir el vínculo que existe entre el desempeño productivo y la inversión en educación, en particular el premio de la educación, para reflejarse en un incremento en la ascensión de personas, empresas y paí-

ses. Hay buenas noticias recientes sobre el avance de la educación en las prioridades del ciudadano común. Las encuestas de opinión, que recientemente indicaban la educación como séptima prioridad de las de políticas públicas, sugieren un cambio de nivel para el segundo lugar, quedando atrás solamente de la salud.

### Oferta de Educación

La política educacional de oferta de educación reciente más relevante fue la reglamentación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF, por sus siglas en portugués) y subsiguiente sustitución por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB, por sus siglas en portugués). Constituyó el instrumento para efectuar transferencias de recursos estatales y municipales para aplicación en la educación pública básica, que comprende educación infantil, enseñanza fundamental (del 1º al 9º año) y la enseñanza media, además de reservar recursos para educación de jóvenes y adultos. Los presupuestos federales integran también la composición del FUNDEB, a título de complemento, con el objetivo de asegurar el valor mínimo nacional invertido por alumno/año.

### Metas de Educación

El tema central a largo plazo, sea en el aspecto social, sea en el económico, es la educación. El gobierno federal anunció en 2007 el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), un conjunto de directrices con miras a mejorar la calidad de la educación en el país. La innovación principal del plan es la creación de un nuevo indicador de calidad educacional, el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb), calculado con base en los índices de aprobación y en los resultados de

competencia logrados por cada municipio y escuela pública del país, y que servirá, en principio, de base para parte de las transferencias federales a las alcaldías en el área de educación. El gobierno fijó metas a fin de condicionar la liberación de los recursos a la mejora del nuevo índice municipal de educación. Inicialmente los mil municipios con peor resultado según el Ideb recibirían recursos adicionales y los demás recibirán solamente apoyo técnico.

La creación de un sistema de metas en educación constituye una referencia histórica en Brasil, no solamente en el área educacional, sino en el ámbito de la política pública nacional en general. En el ámbito de la salud, por ejemplo, ya anuncian intenciones de exigir metas de desempeño de hospitales públicos. El sistema propuesto representa una oportunidad inédita, y tal vez única, en décadas, de que Brasil recupere parte del atraso educacional. El Ideb es la idea más original e interesante de política pública en Brasil de los últimos años. No obstante, a pesar de todas las virtudes que se relacionan con la implantación de este sistema de metas fundamentado sobre un índice de calidad sintético, sobra espacio para avances metodológicos en el índice, así como en el diseño de los incentivos que se basan en él.

El Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb) recién propuesto está compuesto por el producto de la competencia, referente al desempeño promedio de los alumnos en la Prueba Brasil o del Saeb, y el flujo escolar, correspondiente al índice promedio de aprobación. La tabla siguiente muestra los valores iniciales del Ideb para cada etapa educacional y las respectivas metas para 2021. El Ideb varía en una escala que va de 0 a 10, y el valor del índice para Brasil era 3,8 en 2005, llegando a 4,2 en 2007. Se adoptó una meta de 6,0 para 2021, justo antes de conmemorarse los 200 años de independencia de Bra-

sil. Esa estrategia tiene en la mira llevar los resultados educacionales totales del país al mismo nivel observado actualmente en la red privada, o alternativamente a los índices promedios observados en los países de la OCDE en 2005 medidos por el PISA. En este aspecto, la nota promedio del PISA aplicado para alumnos de 15 años causa desánimo: estamos entre los 10% peores en todos los rubros educacionales, de un grupo de 60 países. No obstante, una vez más, el índice de cambio coloca a Brasil en tercer lugar en el período 2000 a 2009.

Existe toda una búsqueda de conocimientos sobre el nivel de aprendizaje efectivo de los alumnos y sus determinantes. La verificación del desempeño educacional a partir de tests de competencia como el Prueba Brasil, el Enem y el Enade, permite informar a los diversos participantes del mercado educacional dónde se encuentra cada uno, mientras que la agenda de metas educacionales como el Ideb informa adónde desea llegar el país y el papel de cada uno en este esfuerzo educacional agregado. Esta nueva agenda guarda la promesa de motivar a los actores en la búsqueda continua de excelencia en el aprendizaje. Una vez más, el desafío es conectar esta nueva y promisoriosa agenda de evaluación y monitoreo de la calidad del aprendizaje a premios de desempeño de la población pobre. El Bolsa Familia y la conexión con evaluaciones educacionales locales constituyen otra línea de extensión promisoriosa a ser abordada.

### E. OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Discutimos brevemente la evolución de otras políticas en el campo habitacional y de ofertas de servicios públicos y de salud bajo el prisma de la equidad. Más que la exigencia de condicionalidad, el registro o catastro del Bolsa Familia

puede ser útil para definir prioridades de acceso a programas diversos.

### Vivienda

“Mi Casa, Mi Vida” es un programa del gobierno federal, en asociación con Estados, municipios y empresas que proyecta construir un millón de viviendas nuevas para la población de bajos ingresos en ciudades seleccionadas para participar en el programa. Entre las facilidades previstas están el aumento de subsidios, reducción de los costos de seguro y acceso al Fondo Garantizador de la Habitación, que refinancia parte de las cuotas en el caso de que el beneficiario esté sin empleo.

### Servicios Públicos

Las iniciativas de universalización de servicios básicos son diversas. Desde tarifas sociales donde el criterio se define por el registro del Bolsa Familia. El “Luz para Todos” objetiva universalizar el acceso a la energía eléctrica en las áreas rurales, haciendo de la energía un vector de desarrollo social y económico. El mapa de la exclusión eléctrica en el país revela que cerca de 90% de las familias sin acceso a energía poseen ingresos inferiores a tres salarios mínimos y 80% están en el medio rural. La falta de energía eléctrica afecta a la porción inferior de la distribución de ingresos con mayor intensidad: para los 20% más pobres, 21,27% de la iluminación proviene del farol a querosén, contra 0,64% de los 20% más ricos. Utilizando el método de diferencia en diferencia, fue posible captar los impactos generados por el programa entre 2002 y 2009, destacándose el mayor acceso a servicios de electricidad en el Norte y Nordeste, regiones que concentraron el mayor volumen de recursos financieros del programa, y también incremento de acceso a bienes de consumo eléctricos e hidroeléctricos, en especial televisión y nevera.

### Salud

La salud debe ser comprendida como calidad de vida y no solamente como ausencia de enfermedades. Para cumplir con la Constitución de 1988, que instituye a la salud como derecho de todos y deber del Estado, en 1990 se reglamentó el Sistema Único de Salud (SUS). Entre las conquistas del SUS se encuentran: universalización de los servicios de salud; aumento de la expectativa de vida, de 69,7 años en 1988 para 72,3 años en 2008; disminución de la mortalidad infantil, de 53,7 por mil nacidos vivos en 1990 para 19 en 2008; mayor producción de remedios genéricos, más baratos que los originales; ampliación del servicio de atención móvil de urgencia (SAMU). Existen desafíos enormes de gestión pública y de calidad en la oferta de servicios a la población.

## F. POLÍTICAS SOCIALES INTEGRADAS

### Brasil Sin Miseria

La presidente Dilma Rousseff escogió la erradicación de la miseria como la prioridad más alta de su gobierno. El Plan Brasil sin Miseria fue lanzado en 2011 con el objetivo de ser la principal política social brasileña, persiguiendo las metas más ambiciosas para erradicar la miseria, elevando los ingresos y las condiciones de bienestar de la población, específicamente de los brasileños cuyo ingreso familiar sea de hasta R\$70 por persona. Basado en mapas de insuficiencia de ingresos y carencia de servicios públicos, el plan se basa en un mapa de oportunidades, que agrega diversas áreas e iniciativas, como transferencia de ingresos, acceso a servicios públicos en las áreas de educación, salud, asistencia social, servicios sanitarios y energía eléctrica e inclusión productiva. En cuanto a la transferencia de ingresos, el principal impacto generado por el plan en el Programa Bolsa Familia se da a partir de la in-

clusión de 800.000 familias que atienden a las exigencias de ingreso al programa, pero que aún no están registradas (registro que se hace a partir de una búsqueda activa); aumento del límite de niños y adolescentes de hasta 15 años que pueden recibir el beneficio, de tres para cinco niños, representando una adición de 1,3 millones de niños y adolescentes. Más recientemente, se creó el beneficio extra para personas embarazadas y lactantes hasta los 6 meses del bebé. Además de eso, los valores de los beneficios variables (niños y adolescentes hasta los 15 años), fueron reajustados en 45% en 2011. En 2012 se instituyó la complementación de la renta per cápita a nivel de la línea de extrema pobreza de R\$ 70 para las familias con niños de 0 a 6 años de edad en el marco del lanzamiento del programa Brasil Cariñoso<sup>2</sup>. Cabe notar que la tasa de pobreza de los niños, antes 6 veces más grande que la de los ancianos, fue reducida en un 40% instantáneamente para efecto acumulado de estas innovaciones.

El gobierno comenzó a delinear la estrategia con la definición de un límite o línea oficial. La línea de miseria define el tamaño del problema asumido por el Estado. Trabajo inicialmente aquí con la línea de la FGV de R\$ 151 por mes por persona a precios de junio de 2011, promedio nacional ajustado por diferencias regionales de costo de vida. Valor próximo de ¼ del nuevo mínimo y del mayor valor de entrada al Bolsa Familia. En la línea de la FGV, el déficit sería de 21.700 millones al año, o R\$ 9,33 reales por brasileño por mes. Este número corresponde al déficit de ingresos que coincidiría con el costo mínimo de un programa de transferencia de ingresos, que diese a cada miserable lo suficiente para llegar a la línea trazada.

El costo quedará menor a lo largo del tiempo si el ingreso de los más pobres continua creciendo. En un escenario continuista, el contingente de miserables que era de 49 millones en 2003, 29 millones en 2009 caería para 17 millones en 2014, ya con crecimiento poblacional. El costo mínimo caería para 11.800 millones anuales. Si tenemos en cuenta el ingreso no monetario que corresponde a 25% del ingreso de los pobres, que será posible en el nuevo sistema de estadísticas basado en consumo que está siendo confeccionado en los talleres del IBGE, este costo adicional es de 7.000 millones por año, menos de 0,25% del PIB.

El valor nacional estipulado de R\$ 70 por persona para la línea fue visto como bajo. En efecto, como vimos, el promedio de la línea de la FGV es más que el doble del valor oficial escogidos a precios de hoy día. Sin embargo, existe hipersensibilidad del gasto público con relación a la línea de pobreza trazada, elasticidad 5 (cinco). Es decir, si la línea se duplica, el costo mínimo de la erradicación de la miseria sería 5 veces mayor.

La adopción de la línea oficial es operacional, coincidiendo con el valor del primer criterio de entrada al Bolsa Familia ya estipulado. El mismo también está próximo a la línea de US\$ 1,25 por día ajustada por el costo de vida internacional (PPC) de la primera meta del milenio que es reducir a la mitad la miseria en 25 años (de 1990 até 2015). La línea oficial otorga simbología internacional a la meta nacional, lo que facilitará diálogos entre niveles diferentes y mandatos del gobierno. El refuerzo del federalismo social emanado de la nueva meta federal es uno de los aspectos más promisorios del nuevo contexto.

2 Esta complementación es un ejemplo en el marco del federalismo social, pues se trata de una metodología instituida inicialmente en la ciudad utilizada posteriormente por el gobierno federal.

## El Bolsa Familia

El Programa Bolsa Familia (PBF) se creó a fines de 2003, a partir de la fusión de cuatro programas de transferencia de renta preexistentes, fuertemente inspirado por el programa de ingresos mínimos vinculado a la educación, el Bolsa Escuela. Los objetivos anhelados por el PBF son: reducir la pobreza y desigualdad de los ingresos, proveyendo un beneficio mínimo para las familias pobres; reducir la transmisión intergeneracional de pobreza condicionando la recepción de los beneficios a inversiones en capital humano por parte de los beneficiarios. El foco del programa son las familias pobres y sumamente pobres inscritas en el Catastro (Registro) Único Federal - CadÚnico, según una regla de elegibilidad relacionada con el ingreso familiar *per cápita*, conforme mostrado en la tabla abajo. Aunque la administración sea llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), varias otras instituciones están involucradas, como la *Caixa Econômica Federal*, las alcaldías de los municipios, entre otras, lo que denota características de descentralización e intersectorialidad del programa.

Los datos operacionales de las transferencias de renta en Brasil en junio de 2011 apuntan a una alta focalización, es decir, que la cobertura del programa en las familias pobres con el perfil Bolsa Familia es alta: 12,805 millones de familias beneficiadas, de un grupo de 13 millones aptas, estimadas por la PNAD 2006; ese número corresponde a 57,6% de las familias con perfil CadÚnico. Utilizando como referencia el mes de agosto de 2011, 21,185 millones de familias estaban inscritas, de las cuales 17,285 millones presentaban un ingreso per capita mensual de hasta R\$140,00. Por lo tanto, existe espacio para mejorar en el cuadro de la pobreza extrema en Brasil, permitiendo la existencia de programas complementarios al BF. Súmese a ello el hecho

de que cada punto porcentual de reducción de desigualdades por la vía de la previsión social costó en términos monetarios 384% más que el obtenido por la vía de los programas sociales, y se concluye que el Programa Bolsa Familia constituye una iniciativa social sumamente competente, pues consigue reunir bajo costo, grado elevado de focalización, cobertura nacional de casi 13 millones de familias y resultados robustos de reducción de pobreza y desigualdad.

## 4. Nueva Agenda de Políticas Relacionadas e Igualdad de Oportunidades e Ingresos

Si Brasil quiere proporcionar a su población igualdad efectiva de oportunidades, debe aprovechar mejor las oportunidades ofrecidas por el modelo que combina la existencia de un Estado grande con el funcionamiento de la economía de mercado. En esta sección hacemos un análisis más detallado de las innovaciones a ser incorporadas a la Bolsa Familia y al rol del nuevo plan “Brasil Sin Miseria” en este proceso.

### A. AVANCES PROPUESTOS

Los impactos directos de las transferencias son innegables, pero existe una vertiente importante que es el impacto y los incentivos generados por las condicionalidades, las cuales se dividen por área: educación - frecuencia escolar mínima de 85% para niños y adolescentes entre 6 y 15 años, y mínima de 75% para adolescentes entre 16 y 17 años; salud - seguimiento del calendario de vacunación y del crecimiento y desarrollo para niños menores de 7 años; estudios prenatales para las embarazadas y seguimiento de las mujeres en fase de amamantamiento entre los 14 y 44 años de edad.

Entre los resultados empíricos de Neri (2009) ha de destacarse la permanencia en la escuela, fertilidad y salud infantil, decisiones de consumo y acumulación de bienes, decisiones de trabajo y rendimientos del trabajo. Los resultados del modelo logístico para los niños de 6 a 15 años sugieren que el BF no produjo avances significativos en los objetivos de mejoras escolares: hay una pequeña mejora en la frecuencia y asiduidad en las escuelas; como que, los niños experimentaron un aumento en lo que se refiere al tiempo escolar y al acceso a la infraestructura. Ya en la faja etaria de 16 a 65 años, el efecto ingreso generado por el aumento de transferencias de renta es posiblemente dominante sobre los otros incentivos de natalidad inherentes al plan BF, pero no con relación a la calidad del tratamiento concedido al niño. Los ejercicios realizados para analizar las decisiones de consumo y de trabajo muestran un aumento en la compra de bienes durables, servicios públicos y vivienda, mientras que no rechaza la existencia de un “efecto pereza” en la oferta de trabajo de los individuos, posiblemente inducido por el programa.

Como el objetivo a largo plazo de los programas de políticas sociales es permitirle a los individuos realizar su potencial productivo, es importante potencializar las condiciones para recibir el beneficio del PBF, a fin de alcanzar los objetivos sociales más auspiciosos. En este sentido, se incluye la erradicación de la miseria y la mejora de la calidad de la educación, según lo discutido en la sección anterior. Existen distintas formas de alcanzar este movimiento, ya sea completando la cartera de activos o garantizando el acceso a los mercados donde ellos operan. El Plan Bolsa Familia y potenciales programas complementarios pueden contribuir sustancialmente en este esfuerzo de apertura de los mercados a los pobres. Algunas modificaciones podrían implementarse en las políticas sociales

como un todo y en el BF particularmente, a fin de generar aumento de bienestar, pero sin implicancias fiscales absurdas.

La primera cuestión a resolver es el enfoque, que debe ser mejorado para hacer que el programa sea más efectivo en la identificación de los pobres. Integrar las políticas de ingresos en el esquema operacional del BF es una medida que hace disminuir el costo de oportunidad de las transferencias, toda vez que el 25% de la población es contemplada en un gasto menor que el 0,5% del PIB, mientras que otros pagos de seguridad social gastan un 12% del PIB. Otros servicios, además del dinero transferido, pueden aprovechar este alcance poblacional del BF generando excelentes ganancias de escala y bienestar, principalmente cuando se considera que el programa presenta un mecanismo de acción afirmativa, favoreciendo a los grupos tradicionalmente asociados a la carencia de oportunidades.

También con este objetivo, una innovación sería evitar el uso simple de los ingresos reportados por las personas, para aprovechar el abundante patrimonio de informaciones presentes en el CadÚnico, referentes al acceso y uso de activos. Estas informaciones van desde la configuración física de la vivienda (tipo, número de habitaciones, materiales, piso, techo, paredes etc.), acceso a los distintos servicios públicos (agua, cloacas, luz, etc.), e incluye la educación de todas las personas en el domicilio, acceso y tipo de puesto en la ocupación y en la desocupación de marido y esposa, la presencia de grupos vulnerables como personas con discapacidad, embarazadas, bebés y niños (incluyéndose allí el estatus escolar) así como el acceso a otras transferencias federales. Esto se implementaría mediante una ecuación minceriana de renta contra esta miríada de informaciones del CadÚnico, así como un modelo de renta no monetaria responsable por 25% de los ingresos de los pobres, se-

gún la Encuesta de Presupuestos Familiares (Pesquisa de Orçamentos Familiares-IBGE). La renta estimada por este sistema de imputación genera un concepto de ingresos permanente similar al creado por Milton Friedman. En la cúspide de la renta estimada se adiciona la renta de programas sociales de la planilla de pagos. La cuestión es ampliar aquí el criterio de la renta que las personas dicen que tienen hoy hacia un concepto más amplio, enfocado en aquel que es pobre, y no en aquel que dice ser pobre.

Otro problema importante se refiere a las condicionalidades. Neri (2009) argumenta que las actuales contrapartidas del programa federal son redundantes, es decir, que las condiciones ya estaban siendo adoptadas antes de iniciarse el programa. Por ejemplo, 90% de los niños de cero a seis años, que deben ser inmunizados para recibir el beneficio, ya estaban siendo auxiliados. En el grupo de siete a quince años, que no debe perder más del 15% de las clases, apenas 3% de ellos no frecuentaban la escuela en 2001, antes del lanzamiento del programa. Por lo tanto, sería más interesante enfocarnos en los indicadores de competencia de la enseñanza, y no en los indicadores de presencia en la escuela, ya que, a fin de cuentas, lo importante en una política educacional es cuánto aprendió el alumno. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la agenda de mejoras para la educación puede beneficiarse de la red de beneficiarios del Bolsa Familia para generar incentivos al estudio y a la mejora de la gestión escolar. Asociar un carácter “beca de estudios” al BF puede ser benéfico para los alumnos pobres y para las escuelas, si los resultados obtenidos en las evaluaciones externas, tales como Prueba Brasil y ENEM, sirvieran de referencia para una transferencia monetaria extra a los involucrados.

Otra extensión es aumentar la cantidad y calidad de los agentes de desarrollo social. El

ejemplo de agentes de crédito del *Crediamigo* incentivados por premios por productividad es ilustrativo. Crear, a un costo adicional, técnicos dedicados a las familias pobres, siguiendo el ejemplo chileno del *Puente*, para integrarlas a las redes de servicios y programas dirigidos a ellas. Deben incluso inhibirse los incentivos opuestos al trabajo por los beneficiarios usando esquemas tipo EITC (*Earned Income Tax Credit*) americano.

De manera general, Brasil necesita de una agenda de acceso de los pobres al mercado, y no lo inverso. En esta década, los pobres fueron ofrecidos al mercado, pero es necesario ofrecer el mercado a los pobres por medio, principalmente, de educación de calidad, pero también a través de la reforma agraria, acceso al microcrédito y microseguros. Eso significa dejar de tratar al pobre como agente pasivo, que sólo recibe transferencias oficiales del Estado.

Complementariamente, existe la necesidad de invertir en el acceso a los servicios básicos de agua y cloacas, a fin de que se produzca un aumento de condiciones de vida más saludables y un mejor aprovechamiento de las externalidades positivas causadas por la universalización de los servicios de saneamiento. Las economías monetarias aliadas a los efectos positivos en el aprendizaje y en el trabajo (menos gastos con medicamentos, menos días perdidos de escuela y trabajo) justifican esta agenda. De acuerdo a lo mostrado por sucesivos estudios, por cada Real gastado en saneamiento básico, existe un ahorro de entre R\$1,5 y R\$4 en el área de salud.

El nivel de cobertura percibida de cloacas del 30,6% de la población brasileña de bajos ingresos se ubicó en un nivel bastante inferior al de los demás servicios públicos, como agua (67%), residuos (72,2%) y luz (96,6%). Por otro lado, los aumentos de ingresos asociados a la ampliación del programa Bolsa Familia no se mostraron su-

ficientes para la expansión de los servicios de recolección y tratamiento de cloacas, por lo menos a corto y mediano plazo. Así, las externalidades en el consumo de los servicios de cloacas, motivo por el cual el saneamiento básico es indiferente a la renta familiar, deben ser trabajadas a partir de la oferta, quiere decir, aprovechando el nuevo marco regulatorio y la mayor disponibilidad de recursos colocados a disposición por el Programa de Aceleración del Crecimiento para combinar la estructura del Bolsa Familia con Mecanismos de Incentivos Basados en Resultados (OBA, por sus siglas en inglés).

La sugerencia, según Neri y Andrade (2011), es dar un subsidio para cubrir el pago del valor de la cuenta de los servicios de saneamiento suministrados por la empresa de saneamiento a las familias de bajos ingresos. Por el lado de la oferta, sería removido el obstáculo a la expansión de cantidad de accesos, ya que la empresa haría las inversiones para la expansión de las redes de servicios y tendría interés en que se efectúen las conexiones para poder comprobar que se atiende a las metas contratadas en el proyecto tipo OBA. En lo que refiere a la demanda, como estas familias de bajos ingresos no poseen recursos financieros suficientes para demandar tales servicios, la transferencia de renta vía Bolsa Saneamiento aumentaría la curva de demanda, posibilitando el consumo positivo de estos servicios.

Finalmente, es posible extender el BF para incorporar metas e incentivos en un nivel más amplio que el de las familias, o sea, para los municipios y estados o provincias, responsables directos por la puesta en marcha del programa y registro de los posibles seleccionados. Se trabajaría sobre los incentivos y beneficios a fin de obtener valor a lo largo del tiempo y en comparación con otras localidades, lo que significa crear una competencia entre los municipios para lle-

gar a una mejora de los indicadores sociales en todo el país de forma continua. Con esta política, hay espacio para la actuación integrada entre Estados y Municipios sobre la plataforma federal del Catastro Único.

## B. EL NUEVO FEDERALISMO SOCIAL

La división de trabajo de políticas sociales entre entes federativos fue objeto de la Constitución Brasileña de 1988. El fondo de erradicación de pobreza del año 2000 para la financiación de programas implantados en localidades pobres, como la Bolsa Escolar Federal, dio un segundo paso en esa dirección, pero con decisiones tomadas aún desde Brasilia. Estamos comenzando a dar un tercer paso que moviliza a los Estados a complementar las acciones del Bolsa Familia.

Brasil tiene la tradición de imponer leyes y programas nacionales sin experimentarlas antes localmente, como se hace en los Estados Unidos. Como resultado, nos equivocamos más de lo que deberíamos en escala nacional y aprendemos poco. El conocimiento práctico se beneficia cuando una localidad hace una política diferenciada, ya que permite contrastar resultados para observar si la innovación marcó una diferencia. Por ejemplo, cuando el estado de Nueva Jersey aumentó su piso salarial en los años 90, la comparación con la vecina Pensilvania ofreció lecciones para Alan Krueger y David Card en 1995. También la tradición centralista brasileña pierde en el proceso de aprendizaje.

Tal como en la experiencia brasileña del piso estadual de salarios, iniciada en el año 2000 en Río de Janeiro, Rio Grande del Sur, San Pablo, Paraná y Santa Catarina, hay una tendencia a que los Estados más ricos entren en el nuevo federalismo social. En el caso del piso estadual de salarios, la adhesión de los ricos forma parte de la misma estrategia de delegación de poderes para

optimizar pisos, función de mayor disponibilidad del sector privado de soportarlos.

En el llamado nuevo federalismo social estados y municipios actúan de manera integrada sobre la plataforma federal del catastro social único, complementando acciones y, al mismo tiempo, diferenciando a los programas en las innovaciones prestadas.

La receta de la tercera generación del federalismo social es explotar complementos estratégicos donde el todo es mayor que la suma de las partes. Impulsar por medio de metas e incentivos sinergias entre actores sociales (profesores, padres, alumnos), entre áreas (educación, asistencia, trabajo) y niveles de gobierno.

La esfera estadual es clave para aportar recursos y ganancias de escala en la implementación de estrategias complementarias al Bolsa Familia, que hasta entonces reflejaba solamente el binomio federal/municipal.

El nuevo ingrediente es el alineamiento de metas e incentivos ofrecidos, que hace al todo ser mayor que la suma de las partes. El norte a seguir en el combate a la pobreza debe orientarse hacia los más pobres, por medio de mayores aportes de recursos federales para aquellas localidades de ingresos más bajos. Defendemos además incentivar el apalancamiento adicional de recursos condicionados con la brújula apuntada hacia la efectiva superación de pobreza. El esquema OBA (Output Based Aid) citado en el caso del Bolsa Saneamiento remunera “a posteriori” la consecución de la práctica de la mayor ventaja comparativa de las áreas pobres, que es mejorar de forma prospectiva sus indicadores (catch up).

Así como en el caso del piso estadual de salario, el pionero del nuevo federalismo social también es Río de Janeiro. La población pobre de cuatro municipios fluminenses ya tiene en sus manos recursos y obligaciones sociales asocia-

das a los respectivos programas sumados a los Bolsa-Familia. Solamente en San Gonzalo, el programa atiende a 100 mil personas, el equivalente a más de tres *Opportunity*, programa similar aplicado en Nueva York. La meta es alcanzar a todo el estado en 2013.

### La Experiencia de Río de Janeiro

Los pioneros de este nuevo federalismo social son la ciudad y el Estado de Río de Janeiro. Dentro del radio de acción del Plan Brasil sin Miseria e incorporando algunas de las innovaciones propuestas para el BF, el estado y el municipio de Río de Janeiro crearon programas complementarios de transferencia de ingresos, llamados “Mejor Renta” y “Familia Carioca”, respectivamente. Ambos innovan en el sistema de pagos, que busca hacer a las personas menos pobres en el presente y en los incentivos a la inversión en capital humano, que hará con que las personas sean menos pobres en el futuro. Se utiliza la estructura operacional del BF, lo que facilita la localización física de los beneficiarios, la emisión de tarjetas y de contraseñas. Otra característica del sistema de pagos es completar la renta estimada de las personas hasta la línea de pobreza fijada, de manera de dar más a quien tiene menos; este temperamento trata a quien es pobre, y solo a él, en la medida exacta de su diferencia.

La línea de pobreza usada en los programas es la de 2 dólares norteamericanos por día por persona ajustada por diferencias internacionales e internas de costo de vida, que corresponde según precios locales a la fecha aproximadamente a R\$ 108 por mes por carioca. Este parámetro corresponde a la más generosa línea de la primera y más importante de las ocho metas del milenio de la ONU, que es la reducción de la pobreza extrema a la mitad en el período de 25 años finalizados en 2015. La otra línea de las

metas de la ONU, de 1 dólar norteamericano, es adecuada solo para países más pobres, como los de África. De esta forma, los programas alinean Río al resto del mundo, aprovechando la vocación internacional de la ciudad, reforzada con eventos internacionales como el final del Mundial de Fútbol de 2014 y las Olimpiadas de 2016. El hecho de que la fecha final de la meta, 2015, se encuentre en este horizonte ayuda en la movilización.

En lo que se refiere a los aspectos educacionales, el programa municipal construye una vez más sobre las bases del BF, pero exige niveles más altos de frecuencia escolar mínima y la presencia de uno de los padres o responsables en las reuniones bimestrales de las escuelas. La mayor innovación educacional del “Familia Carioca”, sin embargo, es premiar a los alumnos por el desempeño escolar, promovido por el sistema de pruebas bimestrales de evaluación realizadas por la secretaria de educación. El profesional de la educación ya cuenta con incentivos salariales ofrecidos por el desempeño escolar. En lo que refiere a la demanda, los alumnos tendrán que alcanzar una nota mínima de ocho en esos exámenes, y aquellos con rendimiento insuficiente hasta el mínimo de cuatro tendrán que presentar una mejora del 20% en cada bimestre, a fin de tener derecho a un premio extra bimestral de R\$ 50 Reales por estudiante. En este caso, no hay límite de premios por familia, dada la naturaleza individualizada del premio por desempeño escolar.

El municipio de Río entró antes en el federalismo 3.0 lanzando el plan Familia Carioca en 2010, y ya comienza a recoger lecciones útiles para las demás unidades. La presencia de los pa-

dres en reuniones de la escuela, innovación del programa, es el doble en los alumnos beneficiarios. La mejora del desempeño escolar de los beneficiarios, tal como se mide mediante pruebas de competencia, fue por encima de los demás<sup>3</sup>.

Una serie de evaluaciones recientes de experimentos aleatorios en los EUA, en particular las de Roland Fryer (2010) revelaron poco impacto de los premios por desempeño en las notas de los alumnos. Entretanto, Fryer (2011), encuentra resultados empíricos muy similares a los nuestros. El nuevo ingrediente experimentado es el alineamiento de incentivos dados a los profesores, padres y alumnos, tal como lo hace la ciudad de Río.

En el ámbito del Estado de Río de Janeiro, existe el *Renda Melhor Jovem* (Renta Joven Mejor), programa que premia directamente a los estudiantes jóvenes por su desempeño en el Enem<sup>4</sup>. La innovación es mejorar aquí medidas de calidad de enseñanza independiente, y no solo pasar de año o completar la escuela secundaria. El uso de instrumentos externos evita adicionar más tensión a la ya existente entre escuela y profesores por un lado, y alumnos por el otro. Pobre del profesor que tiene que hacer la elección de Sofía de premiar, o de no premiar a un alumno pobre.

## 5. Conclusiones

Desde el advenimiento de la estabilización proporcionada por el Real hasta finales de la década pasada, el índice brasileño de pobreza cayó en 67% contribuyendo fuertemente a la reducción de desigualdades observadas, en particular en la última década. En-

3 Véase [www.fgv.br/cps/fci](http://www.fgv.br/cps/fci).

4 Examen Nacional de Escuela Secundaria.

tre 2001 y 2010, los 50% más pobres tuvieron un crecimiento acumulado de 68% de riqueza mientras que los 10% más ricos tuvieron un 10,03%. Brasil alcanzó, a partir de fines del 2010, su menor nivel de desigualdad de ingresos desde los registros iniciados en 1960. En verdad, la desigualdad en Brasil todavía permanece entre las diez mayores del mundo, y llevaría por lo menos 20 años con el actual ritmo de crecimiento hasta alcanzar los niveles de Estados Unidos. Eso significa que existen considerables reservas de crecimiento en favor de los pobres, solo ahora comenzarán a ser explotadas.

En el campo de las políticas, se produjo una importante continuidad entre las administraciones de Fernando Henrique Cardoso y de su sucesor Lula, tanto en términos de políticas macroeconómicas cuanto sociales. Aunque el programa Hambre Cero pueda ser visto como un revés en el inicio del gobierno de Lula, el Bolsa Familia caminó algunos pasos en dirección a la erradicación de la pobreza. Aún con las críticas de los adversarios, el Bolsa Familia ha sido sustentable y ha aumentado su cobertura entre los más pobres de los pobres. El plan Brasil Sin Miseria lanzado como prioridad por la presidente Dilma Rousseff representa un paso importante en la continuación de esta jornada. Es preciso invertir más en la conexión entre las distintas políticas sociales.

Utilizando una analogía deportiva, Brasil tiene una defensa macroeconómica bien estructurada (reservas internacionales, cambio fluctuante, metas de inflación, responsabilidad fiscal, etc.) y una estrategia social ofensiva con una cantidad de recursos de 22% del PIB por encima de la norma internacional entre países, mas aún con baja efectividad.

Brasil no tiene un buen medio campo, que debe ser una política, al mismo tiempo, económica y social y de educación, microcrédito don-

de programas sociales con metas de gestión y desempeño permitirían que las personas tratasen las áreas sociales de la misma forma en que las empresas buscan sus resultados. Destacamos en esta conclusión a aquellos que juzgamos los ejemplos más interesantes para otros países.

Un aspecto fundamental de la agenda para la próxima década es el de la calidad de la educación. El Ministerio de la Educación, en conjunto con la sociedad civil, fijó los niveles de competencia de los estudiantes a ser alcanzados en el 2021 en el Compromiso Todos por la Educación. La meta es tener la nota 6 en el 2021, prácticamente el doble del actual 3,8 en términos de calidad de la educación, medida en una escala de 0 a 10 (nota 6 corresponde al promedio de los países de la OCDE en 2005). La nota 6 es también el promedio de las escuelas privadas brasileñas, donde los más acomodados matriculan a sus hijos, mientras que las escuelas públicas, donde la mayoría de los niños estudian, alcanzan un promedio de 3,6. Por lo tanto, el objetivo es igualar la calidad de la enseñanza pública con la privada.

Otra medida para mejorar la calidad de la educación es invertir en la primera infancia, exactamente lo que la política social brasileña no hace en la actualidad. En lugar de incentivar a los niños de cero a seis años, la red social le ha dado prioridad a los mayores, brindándoles un ingrediente previsional (un salario mínimo) para que disfruten de su “tercera edad”. Mientras tanto, es mucho más barato y razonable, en una perspectiva de calidad de vida, invertir en salud y educación en los primeros años de vida. Además de ser más efectivo: invertir en un niño de cuatro años es bueno, mejor que en uno de ocho años. Pero con cuatro meses es todavía mejor, ya que el niño está en formación. ¿Por qué un niño pobre debe tener un peor desempeño que uno no pobre? Porque existe un “tabú” social, el

cual los desfavorece. Es preciso colocar al niño pobre en una guardería de bebés y en un jardín de infantes que incentiven su desarrollo. Esta es una de las acciones más efectivas para promover igualdad de oportunidades.

Los programas complementarios de microcrédito pueden ser importantes en el sentido de permitir que las personas aprovechen las nuevas oportunidades creadas por la política social en el área de educación. La experiencia del *Crediamigo* del *Banco do Nordeste* de dar incentivos a los agentes de crédito por desempeño puede ser de interesante aplicación en otras esferas de la política social.

Las políticas públicas que objetivan disminuir las desigualdades y la pobreza deben y pueden, por lo tanto, potencializar interacciones entre los niveles de gobierno y las distintas políticas públicas sectoriales en un abordaje integrado para la población de bajos ingresos. El plan Brasil Sin Miseria y el Bolsa Familia constituyen plataformas importantes para favorecer innovaciones en la búsqueda de igualdad de oportunidades para la población. Las principales sugerencias se resumen aquí:

- Privilegiar la igualdad de oportunidades a través de informaciones de activos y la capacidad de generación de ingresos de los beneficiarios y usar menos la renta reportada (buscar quien es pobre y no solo quien está pobre, o dice estar pobre);
- Búsqueda de los más pobres tratando a los diferentes en la medida de su diferencia, uso del hiato de pobreza en la definición del valor de los beneficios;
- Aumentar la inversión en la primera infancia en acciones de educación y de salud. Si no existe capacidad de oferta, invertir los térmi-

nos de oferta, privilegiando a los alumnos de familias más pobres que puedan obtener mayores beneficios de la iniciativa.

- Preservar la libertad en las elecciones individuales (por ejemplo, qué y cuándo gastar el valor de las transferencias) al contrario, por ejemplo, de la experiencia inicial del *Hambre Cero* brasileña;
- Condicionar las preferencias colectivas a imperfecciones de mercado (Externalidades) y favorecer el mejor acceso a mercados como en la propuesta de *Bolsa Saneamiento*;
- Entre las mejores prácticas de la sociedad civil brasileña está la provisión de metas educacionales, adoptadas por el Movimiento Todos por la Educación. Las metas fueron adoptadas de manera complementaria por el Gobierno Federal y buscan dar relevancia local a las metas de Dakar de la Unesco;
- Conectar programas de transferencia de ingresos a la nueva agenda de metas educacionales, extendiendo el análisis del campo de los insumos para los resultados educacionales que miden la calidad de la educación. En este proceso vale la pena alinear incentivos entre diferentes actores involucrados en el proceso educacional.
- Conectar programas a los compromisos internacionales de las Metas del Milenio de la ONU (MDG) como en la nueva línea oficial de extrema pobreza brasileña y más fuertemente en el Estado y Municipio de Río de Janeiro. Esto facilita la convergencia de objetivos entre diferentes niveles y mandatos de gobierno.
- Conectar las acciones a los tres niveles de gobierno constituyendo un nuevo tipo de federalismo social que pueda ser potenciado por el alineamiento de incentivos entre ellos.

#### MARCELO CÔRTEZ NERI

PhD en Economía de la Universidad de Princeton y Maestría en Economía de la PUC-Rio. Economista jefe del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getúlio Vargas [www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps). Imparte clases de licenciatura y post-grado en la EPGE/FGV. Sus áreas de publicación son educación, pobreza y microfinanzas. Integrante del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) como invitado de la Presidencia de Brasil, es actualmente miembro del Comité Gestor de CDES, electo por los demás consejeros. Trabaja en la proposición de políticas públicas, como en la creación del sistema de salarios mínimos generales y en el diseño de la Familia Carioca, programa de renta condicionada de la ciudad de Río de Janeiro. Escribe mensualmente para la Revista Coyuntura Económica, Valor Económico y Hoja de São Paulo.

#### LUÍSA CARVALHAES COUTINHO DE MELO

Trabaja como investigadora del Centro de Políticas Sociais CPS/FGV ([www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Graduada en Economía de la Universidad Federal Fluminense (UFF/RJ), cursa un programa de post-grado en Gestión de Proyectos en la FGV. Su área de trabajo es el Bienestar Social.

#### SAMANTA DOS REIS SACRAMENTO MONTE

Trabaja como investigadora del Centro de Políticas Sociais CPS/FGV ([www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Tiene una Maestría en Estudios Poblacionales e Investigaciones Sociales. Graduada en Estadística de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas – ENCE/IBGE. Su área de trabajo es el Bienestar Social.

#### PEDRO LIPKIN

Trabaja como investigador del Centro de Políticas Sociais CPS/FGV ([www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Graduado en Economía de la Escuela Brasileira de Economía y Finanzas (EBEF/FGV). Su área de trabajo es el Bienestar Social.

## Bibliografía

- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. “O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira”. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007. Cap. 12, v. 2.
- FRYER, R. “Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials” *Quarterly Journal of Economics*, 126 (4), 2011a
- FRYER, R. “Aligning Student, Parent and Teacher Incentives: Evidence from Houston Public Schools”, mimeo, Harvard University, November 2011b
- NERI, M.; “Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil”. Chapter Nine of “Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil’s changing role in the global economy, 2009
- NERI, M. C. Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAMIGO, Editora de la Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 2008. 370 p.
- NERI, M.; Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003, v.1. p.324.
- NERI, M. C., REIS, S., CARVALHAES, L.; “Intra-Household Redistribution and Health Perceptions”. 2008.
- NERI, M. C.; ANDRADE, T. A.; “Brasil: Subsídio aos Serviços de Saneamento para População de Baixa Renda com Base em Resultados”. Centro de Políticas Sociales - CPS/FGV, 2011.
- PEDROZO, E; (2010). Efeitos de Elegibilidade e Condição de Elegibilidade do Programa Bolsa Família sobre a Alocação de Tempo dos Membros do Domicílio. Tesis de Doctorado. Escuela de Economía de San Pablo, EESP/FGV.

# Mejorando las oportunidades sociales en Chile. Opciones de política

PABLO GONZALEZ Y MARCELA PERTICARA



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

El nacimiento del estado de bienestar chileno data desde principios del siglo XX, con el establecimiento de una serie de medidas en pos de la mejora de las condiciones laborales y garantías de acceso a educación y salud. Algunas medidas emblemáticas son el descanso dominical para los empleados del comercio, la obligatoriedad de disponer de sillas de descanso y horario de colación para los trabajadores en relación de dependencia, la aprobación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria para niños de entre 7 y 13 años en 1920, entre otras (Yañez, 2008). Esta primera mitad del siglo está marcada por el avance en la cobertura de la educación primaria (60% en 1950, versus 30% en 1920) y la instalación de un estado de bienestar con una cobertura en prestaciones sociales relativamente amplia (se estima que hacia 1950 el sistema de seguridad social abarcaba a casi dos tercios de los empleados), pero notablemente segmentado por categoría social y grupos ocupacionales (Larrañaga, 2010). La política de

salud y de construcción de viviendas sociales fue más tardía, a partir de la creación del Servicio Nacional de Salud en el año 1952 y el Ministerio de la Vivienda en el año 1965.

El gobierno militar protagoniza una gran reforma a la salud y educación pública y al sistema de protección social, con el objetivo fundamental de achicar el tamaño del estado. En el plano de la educación, se traspasa la educación a los municipios y se promueve un esquema de financiamiento de la educación particular y pública a través de una subvención per cápita (*voucher*). En el sector salud se desmembró también el emblemático Servicio Nacional de Salud en 26 servicios distintos (que tenían a su cargo los distintos hospitales públicos) y se introdujo una cotización obligatoria a cargo del trabajador (7%), quien podía optar por adscribirse al seguro público (FONASA) o a seguros privados (ISAPRES). La aparición de estos seguros privados, significó también el desarrollo de una gran oferta de prestadores privados, alternativos a los ya tradicionales hospitales públicos. El sistema de protección social se focalizó en la población más

pobre, mientras que también se privatizó el sistema nacional de pensiones, pasándose de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual. Todas estas reformas se dieron en un contexto de crisis económica, con notables alzas en las tasas de desempleo, aumento sostenido en la tasa de pobreza y deterioro en la distribución del ingreso.

Durante los 20 años del gobierno de la concertación se logran algunos avances que buscan revertir la notable segmentación social que ocasionaron las reformas antes mencionadas. Así se introducen medidas para mejorar la calidad de la educación (subvención escolar preferencial), la introducción de un esquema de garantías de salud (AUGE), un sistema de protección social exclusivo para la primera infancia (Chile Crece Contigo), un sistema de protección integral contra la pobreza (Chile Solidario) y una reforma previsional, que contempla un esquema de pensiones solidario. Adicionalmente se mejora el mecanismo de focalización de las políticas públicas, a través del desarrollo de una Ficha de Protección Social, la puerta de entrada a la asistencia pública.

Chile es sin lugar a dudas en la actualidad uno de los países con mejores indicadores de desarrollo económico y social en América Latina. El bicentenario encuentra a Chile presentando uno de los PIB per cápita más altos de la región (compitiendo par a par con Argentina y México), obteniendo el primer lugar en la región en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, siendo uno de los primeros en cumplir con las metas del milenio de Naciones Unidas y registrando también una de las menores tasas de pobreza de la región (Larrañaga y Contreras, 2010). Con todo, Chile continúa siendo uno de los países más de-

siguales de Latinoamérica, en el que subsiste una notable segmentación social, grandes inequidades en el acceso a educación<sup>1</sup> y salud (diferenciales en calidad) y baja movilidad social. El propósito de este trabajo será el identificar qué nudos críticos enfrenta Chile para lograr mayores avances en temas de pobreza, distribución del ingreso y movilidad social.

La estructura de este trabajo es la siguiente: En la Sección 2 se describirá la evolución de diversos indicadores sociales, como tasas de pobreza, indicadores de desigualdad y de movilidad social disponibles para el país. En la Sección 3 se describirán las principales políticas que se han implementado en Chile en los últimos años, que pueden haber estado detrás de la evolución de los indicadores sociales en este período. Así mismo, se enfatizarán tres áreas críticas, que a nuestro juicio han puesto en riesgo el modelo de desarrollo chileno, los problemas de calidad y segmentación en el sistema educativo, la masificación desregulada del sistema de educación superior y la escasa focalización y eficiencia del sistema de capacitación y otras políticas activas de empleo en Chile. En la Sección 4 se propondrán políticas específicas para favorecer mejoras en la igualdad de oportunidades y en la distribución del ingreso. Finalmente la sección 5 resumirá las principales conclusiones del estudio.

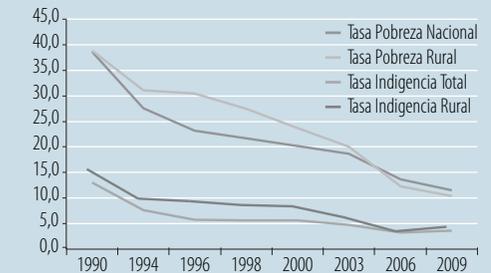
## 2. Pobreza, inequidad y oportunidades en Chile

Chile ha reducido de manera dramática su tasa de pobreza en los últimos 20 años, a la par que ha mejorado de manera sustancial sus indicadores de desarrollo humano (ver Gráficos 1 y 2). En el año 1990 la tasa

de pobreza nacional estaba en torno al 40%, mientras que la tasa de indigencia era del 15%. Al año 2009, las tasas de pobreza e indigencia se ubican en 11,5% y 3,6%. Estas cifras contrastan de sobremano con tasas de pobreza del 20%-50% existentes en otros países de Latinoamérica<sup>2</sup>. Algo similar se encuentra al evaluar otros indicadores de desarrollo humano, como son la esperanza de vida, tasa bruta de mortalidad y tasa de mortalidad infantil. En todos estos indicadores Chile ha logrado avances importantes. La tasa de mortalidad infantil, por ejemplo cae de 157 por mil en el quinquenio 1950-1955 a 27 por mil en el quinquenio 1980-1985. Para el quinquenio 2005-2010 este indicador asume valores en torno al 9 por mil, cercanos a los vigentes en países desarrollados.

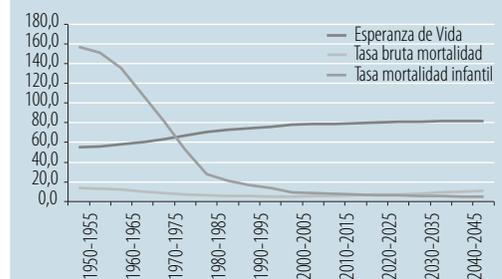
Estos avances en materia de lucha contra la pobreza e indicadores de desarrollo humano están ligados a un notable crecimiento en el producto bruto, pero también a acciones intencionadas de los gobiernos democráticos a partir de los años '90. Para bien o para mal, Chile ha invertido fuertemente tanto en el sistema educativo como en el sistema sanitario (ver Gráfico 3). Con todo, Chile sigue siendo un país extremadamente desigual. El coeficiente de Gini se mantiene en torno a 0,55 por casi una década y media, para recién mostrar una leve baja (cae a 0,53) en el año 2006 (ver Gráfico 4), guarismo que se mantiene en el año 2009. Otros indicadores de distribución del ingreso también evidencian un comportamiento similar, mostrando una leve mejoría en las dos últimas mediciones (2006 y 2009)<sup>3</sup>.

**Gráfico 1. Evolución de la tasa de pobreza e indigencia**



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas>).

**Gráfico 2. Indicadores de Desarrollo Humano**



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas>).

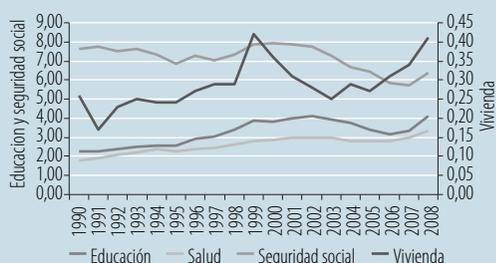
Nota: Tasa de mortalidad, por cada 1000 habitantes; tasa de mortalidad infantil de niños hasta 5 años, por cada 1000 nacidos vivos.

<sup>1</sup> La actual crisis educacional que enfrenta el gobierno del Presidente Piñera es un fiel reflejo de esto.

<sup>2</sup> El único país con tasas de pobreza comparables a Chile es Uruguay.

<sup>3</sup> Hasta la fecha CEPAL no ha estimado estadísticas de distribución del ingreso para Chile con los datos del año 2009. Los comentarios del texto se basan en las estadísticas elaboradas por MIDEPLAN (Ministerio de Planificación de Chile), que difieren levemente en nivel, aún cuando no en tendencia, con respecto a las publicadas por Cepal. Ver <http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/ingreso.php>.

**Gráfico 3. Gasto Público social, como % del PIB**



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas>).

**Gráfico 4. Indicadores de Distribución del Ingreso**



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas>).

Como ya se profundizará en la sección 3, la economía chilena sufre importantes reformas a partir de los años '80, en particular en el sistema educativo, sistema de salud y sistema previsional. El sistema educativo se descentraliza, municipalizándose los establecimientos educativos y creándose un sistema de vouchers que da origen al desarrollo de un sector educacional particular subvencionado. El sistema central de salud también se segmenta quedando la atención prima-

ria en manos de los municipios. Al mismo tiempo se crea un sistema dual de salud, en el que compiten proveedores de seguros privados con el proveedor público, FONASA.

En el caso particular del sector educativo, se esperaba que la competencia entre establecimientos públicos y privados financiados por fondos públicos (matrícula) aumentara la calidad de los colegios, a la par que motivara a los privados a fundar establecimientos escolares en zonas con baja cobertura educacional y que contribuyera a mejorar las tasas de ausentismo y deserción. En efecto, la política fue altamente efectiva en expandir la oferta educativa, a la par que la política de educación obligatoria aumentó de manera importante las tasas netas de matrícula en la educación primaria y media. Se lograron también importantes mejoras en las tasas de deserción, las que fácilmente se reducen a la mitad en los últimos 20 años. En la actualidad las tasas de deserción se ubican en torno al 5% para

**Cuadro 1. Tasa neta de matrícula en educación primaria y secundaria**

Dato alrededor del año	Tasa neta de matrícula	
	Básica	Media
1970	90.2	28.0
1975	94.0	33.4
1980	90.1	40.2
1990	87.7	54.6
1995	87.3	54.9
2000	s/d	s/d
2005	94.4	85.3
2010	94.9	84.7

Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas>).

la educación básica y en torno al 10% para la educación media (Santos, 2009).

Aun cuando la cobertura se expande, persisten importantes inequidades de acceso por nivel socioeconómico, en particular en lo que respecta a acceso al nivel medio y superior de educación (ver Cuadro 2). El sistema educativo también se polariza, por cuanto la “elección de los padres” está condicionada por falta de poder adquisitivo, acceso limitado a información confiable y de fácil lectura y, particularmente en el sector rural, a la ausencia de oferta educacional. Adicionalmente, si los colegios pueden seleccionar a sus alumnos, los colegios subvencionados terminan prefiriendo alumnos de niveles socioeconómicos altos, con lo que en la práctica los mejores colegios se marginan de la competencia.

El Cuadro 3 permite apreciar este fenómeno, mostrando los colegios en base a la prueba estandarizada SIMCE<sup>4</sup>. Los colegios que atienden familias de estratos bajos y medios bajos son mayoritariamente colegios con bajo desempeño, con puntajes en la prueba SIMCE que no superan los 225 puntos. Por el contrario, los “buenos colegios” son mayoritariamente establecimientos que atienden a población de estrato socioeconómico alto<sup>5</sup>.

En los últimos 20 años el sistema de educación superior chileno también sufre una notable expansión, en particular liderada por instituciones que ofrecen educación profesional y técnica (no universitaria). A nivel universitario también se crean nuevas universidades privadas, a la par que las universidades existentes expanden sus

**Cuadro 2. Tasa de acceso a los distintos niveles educacionales por quintil de ingreso**

Quintil	Básica		Media		Superior	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
I	95.5	98.5	73.3	87.5	4.4	14.5
II	96.9	99.1	76.3	91.7	7.8	21.2
III	97.6	99.5	80.5	94	12.4	32.8
IV	97.5	99.5	87.2	96.9	21.3	46.4
V	98.9	99.5	94.3	98.7	40.2	73.7

Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas>).

**Cuadro 3. Distribución de establecimientos según nivel socioeconómico y nivel de logro en pruebas SIMCE**

Nivel socioeconómico	Total establecimientos				
	Muy baja Hasta 200	Baja 201-225	Media 226-260	Alta 261-300	Muy alta 300 o más
Baja	11.8%	41.2%	42.9%	4.0%	0.1%
Media Baja	3.1%	35.5%	58.6%	2.6%	0.2%
Media	0.4%	8.0%	72.1%	19.2%	0.4%
Media Alta	1.2%	3.5%	21.0%	62.3%	12.0%
Total	4.5%	24.4%	49.2%	19.2%	2.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Román y Peticara (2011).

- La prueba SIMCE es una prueba estandarizada de conocimientos que se toma en cuarto básico, octavo básico y segundo medio, en matemática y lenguaje, ciencias sociales, ciencias naturales y recientemente inglés y educación física.
- “Buenos” colegios y “malos” colegios no necesariamente son sinónimo de colegios con alto y bajo valor agregado, ya que los “buenos” colegios seleccionan a sus alumnos, mientras que los “malos” (fundamentalmente municipales) tienen la obligación de ofrecer matrícula sin discriminar.

sedes y aumentan de manera importante las vacantes. A modo de ejemplo, en el año 1980, previa a la reforma, existían sólo 8 universidades; al año 2003 este número se había expandido a 62. De igual manera, entre el año 1980 y el año 2003 se crean 51 Institutos Profesionales y 115 Centros de Formación Técnica.

La matrícula bruta en educación superior crece exponencialmente (ver Gráfico 5) de la mano de la expansión de los fondos públicos tanto para el financiamiento de instituciones de educación superior, como para financiamiento a los alumnos matriculados. Sólo entre el año 2006 y el año 2010, el aporte público al gasto en educación superior se duplica, llegando a 1600 millones de dólares. En esa misma época se produce también un cambio en la política de financiamiento. Si en el año 2006 el 60% de los recursos públicos se entregaban de manera directa a las universidades, en el año 2010, este aporte había caído al 40%, aumentando relativamente el aporte directo a becas hacia los estudiantes (Rodríguez et. al, 2010).

Subsisten, al igual que en el caso de la enseñanza media y básica, notables diferencias en acceso por nivel de ingreso, aun cuando efectivamente la cobertura entre los jóvenes de los primeros siete deciles ha crecido de manera sostenida, casi duplicándose en las últimas dos décadas (ver Gráfico 6).

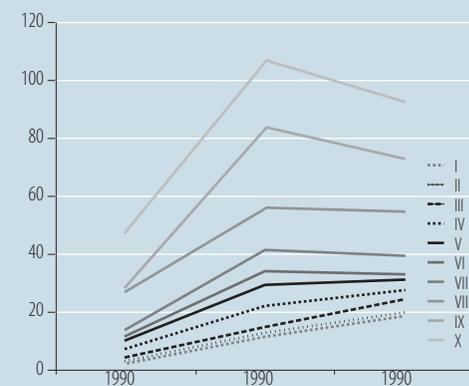
Los jóvenes de familias de menores ingresos, no necesariamente tienen acceso a las mejores universidades, por cuanto en Chile para acceder a las universidades tradicionales<sup>6</sup> y a las universidades privadas más prestigiosas los jóvenes deben rendir la prueba de selección universitaria. Y los resultados en esta prueba de selección

**Gráfico 5. Tasa bruta de matrícula en educación superior**



Fuente: Extraído de Brunner (2011).

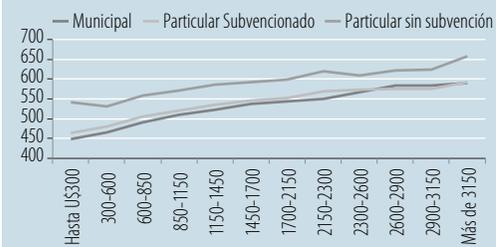
**Gráfico 6. Tasa bruta de matrícula en educación superior por decil de ingreso**



Fuente: Extraído de Brunner (2011).

están altamente correlacionados (ver Gráfico 7) con el nivel socioeconómico de las familias y con el tipo de colegio al cual asistió el estudiante (privado, privado subvencionado o público).

**Gráfico 7. Puntaje prueba de selección universitaria por ingreso mensual del hogar**



Fuente: Elaboración propia en base a Consejo de Rectores (2011).

En base a estos datos pareciera que el principal mecanismo de “promoción” de igualdad, la educación, no está funcionando. Nuñez y Tartakowsky (2007) investigan los efectos en la distribución del ingreso de igualar diferencias en oportunidades que pudieran tener los individuos, como por ejemplo la escolaridad de sus padres, estabilidad en el empleo, composición del hogar, entre otros. Y encuentran que estas diferencias explican unos 7 puntos porcentuales del coeficiente de Gini, que pasa de 0.5 a 0.43 (ver Cuadro 5, efecto total). Para la población menor a 51 años, la mitad de este efecto no es vía educación, sino que las circunstancias familiares entran directamente en la determinación del ingreso. Esto es, igualar educación no es garantía de lograr mejoras importantes en la distribución del ingreso. Y adicionalmente, una alta fracción de la inequidad no es explicada por los observadores, lo que limita de manera importante la posibilidad de introducir políticas públicas que influyan en este ámbito<sup>7</sup>.

**Cuadro 4. Coeficiente de Gini, luego de igualar “circunstancias”**

Cohorte	24-37	38-51	52-65	24-65
Coeficiente de Gini	0.45	0.51	0.52	0.5
Razón Q5/Q1	8.4	13.2	14.0	11.46
<b>Gini luego de igualar “circunstancias”</b>				
Efecto parcial	0.395	0.464	0.41	0.433
Efecto total	0.343	0.428	0.408	0.420
<b>Q5/Q1 luego de igualar “circunstancias”</b>				
Efecto parcial	6.51	9.93	7.76	8.13
Efecto total	5.27	8.42	7.50	7.83

Fuente: Extraído de Nuñez and Tartakowsky (2007), Tabla 3.

Nota: efecto parcial, efecto de igualar “circunstancias” sobre salarios, sin considerar que individuos con iguales circunstancias tienen también distintos niveles de educación. Efecto total, suma ambas fuentes, impacto de circunstancias en salarios y en educación.

Pero no todo son malas noticias. Ciertamente, las políticas de expansión del sistema de educación básica, media y superior, aun cuando imperfectas, parecen haber influido en la elasticidad intergeneracional de ingresos y de educación. El cuadro 5, extraído de Nuñez y Miranda (2007) muestra que la elasticidad ingreso padres-hijos es más baja en generaciones jóvenes (0.46) que en generaciones más viejas (0.54). Ciertamente la política de expansión ha tenido más injerencia sobre la elasticidad de la educación, rompiendo las barreras de acceso que el sistema de educación superior elitista de los '80 imponía sobre las familias de estratos medios y bajos. Lo que falta es justamente lograr que la mayor educación se traduzca en mayores sala-

6 Las Universidades tradicionales son las Universidades que estaban vigentes antes de la reforma del año 1980, las que constituyen el Consejo de Rectores.

7 Iguales conclusiones pueden obtenerse de considerar como indicador de distribución la razón de ingresos promedio entre el quintil más rico y el quintil más pobre.

**Cuadro 5.** Elasticidades ingreso y escolaridad entre padres e hijos

Cohorte	23-34	35-44	45-54	55-65	23-55
Elasticidad-ingreso	0.46	0.54	0.63	0.59	0.54
Elasticidad-escolaridad					
Hijas e hijos	0.15	0.15	0.29	0.37	0.21
Sólo hijos	0.15	0.15	0.24	0.41	0.21
Sólo hijas	0.14	0.15	0.37	0.32	0.23

Fuente: Extraído de Núñez and Miranda (2007), Tabla 3. Nota: efecto parcial, efecto de igualar "circunstancias" sobre salarios, sin considerar que individuos con iguales circunstancias tienen también distintos niveles de educación. Efecto total, suma ambas fuentes, impacto de circunstancias en salarios y en educación.

rios y mayores oportunidades para los nuevos (provenientes de hogares de menor nivel socioeconómico) entrantes. Este desafío se aborda en la sección 3.2.2.

### 3. Políticas Sociales en Chile. Entre avances y omisiones

El gobierno que asume el retorno a la democracia en Chile a principios de los '90 se topa con múltiples demandas relacionadas con la reactivación de la red pública de protección social. El aumento en el gasto público social es notable durante toda la década del '90 (ver Gráfico 3). Esta expansión de gasto se da fundamentalmente en tres áreas: salud, educación y vivienda. En el caso de salud, las acciones se concentraron en mejorar la infraestructura, las remuneraciones del personal y condiciones

de financiamiento de los servicios públicos, optándose por mantener intacto el sistema privado de aseguradoras de salud. En educación, las iniciativas también estuvieron focalizadas en recuperar infraestructura y remuneraciones, a la vez que se sanciona el Estatuto del Docente, que fija una escala salarial de remuneraciones y da estabilidad laboral a los docentes municipales. También se introducen programas especiales para intervenir en escuelas altamente vulnerables (Programa P-900<sup>8</sup>) y otros programas que reforzaban infraestructura y bienes de capital en el sector municipal y particular subvencionado. En materias de viviendas, se masifica la construcción de viviendas con financiamiento público.

Muchas de estas políticas, combinadas con tasas de crecimiento del PIB en esta década cercanas al 5%, son las que en definitiva se traducen en importantes avances en materia de reducción de pobreza, aumento sostenido en la cobertura del sistema escolar, aumento en el acceso al sistema de educación superior, y mejoras importantes en la cobertura del seguro público de salud y en el déficit de vivienda. Durante los años 2000 esta tendencia se consolida con la implementación del Programa Chile Solidario, el programa GES de garantías exigibles de salud, el seguro de desempleo, la reforma del sistema de pensiones y un programa de protección integral a la infancia.

Tal como se vio en la sección anterior, subsisten importantes desafíos que debiera resolver el gobierno chileno en al menos dos áreas que a nuestro juicio son prioritarias en la promoción de mayor igualdad y en pos de mejorar la movilidad social: (i) calidad de la educación básica y media; (ii) mejoras en la calidad y mecanismos de acceso a educación superior.

### 3.1 REFORZAMIENTO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

#### 3.1.1 Combate extrema pobreza. Programa Chile Solidario

El Programa Chile Solidario es un programa de combate de la extrema pobreza (indigencia). Constituye en sí mismo un sistema de protección social, en el que a partir de una única ventanilla se da acceso a un conjunto de programas y beneficios sociales. La idea detrás de este programa es apoyar a las familias en extrema pobreza que no estaban eficientemente incorporadas a las redes de asistencia, ya que potencialmente carecían de las capacidades e información para hacer un uso efectivo de las políticas públicas. El objetivo del programa es entonces justamente familiarizar y dar acceso a las familias pobres a los programas públicos y fortalecer la dinámica familiar para ayudarlos a superar su condición de indigentes.

Este programa tiene tres componentes: apoyo psicosocial, acceso a programas sociales y subsidios monetarios. El apoyo psicosocial tiene por objeto reconstruir o activar en las familias beneficiarias las actitudes necesarias para contribuir a su propio desarrollo. Las familias reciben este apoyo durante dos años. El segundo componente les da a las familias beneficiarias acceso a programas ligados al área de salud, educación, empleo y vivienda. Finalmente el tercer componente les garantiza a los beneficiarios subsidios de consumo de agua potable, acceso a la pensión básica solidaria, subsidios para jóvenes menores a 18 años, entre otros. Adicionalmente este componente contempla un pago monetario (bono) de carácter transitorio que se paga a la mujer jefa de familia o a la mujer del jefe del hogar.

Se han encarado diversas evaluaciones de impacto del Programa Chile Solidario<sup>9</sup>. En general no se encuentran efectos del programa sobre nivel de ingresos y efectos marginalmente positivos sobre empleo e indicadores de vivienda. Una de las hipótesis barajadas por Larrañaga et al (2009) es que una alta fracción de los hogares en los que está focalizado el Chile Solidario no son necesariamente pobres crónicos, sino que están sujetos a un alto grado de vulnerabilidad. La mayor fuente de vulnerabilidad deviene de cambios en la situación de empleo (Neilson et al, 2008), más que de cambios en la composición de los hogares. Y el programa no necesariamente incluye la variedad de instrumentos necesarios para atender a ambas poblaciones.

Iguals críticas se le han hecho al recientemente sancionado Ingreso Ético Familiar, programa de transferencias condicionadas ampliamente publicitado en la campaña presidencial, pero que es considerado por muchos sólo como una ampliación del componente monetario del Chile Solidario. Mediante este programa se espera beneficiar a 170 mil familias que, condicional a cumplir ciertos compromisos (deberes) en educación y salud, podrán recibir transferencias de aproximadamente unos U\$100 dólares mensuales (30% del salario mínimo a Julio 2011) por 24 meses. El programa contempla además bonos especiales (logros) para mujeres que se inserten en el mercado laboral (U\$50 mensuales) y estudiantes que obtengan buenos rendimientos escolares.

#### 3.1.2 Sistema dual de salud y garantías explícitas de salud (plan GES, ex Auge)

En el año 1979, el sistema de salud Chileno modifica sustancialmente su estructura al descentralizarse la atención primaria de la salud en consultorios municipales y desmembrarse el

8 Programa focalizado en las 900 escuelas más pobres del país.

9 Ver por ejemplo Galasso (2006), Peticara (2007) y Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle (2009).

Servicio Nacional de Salud en 24 servicios de salud a cargo de la administración de los hospitales traspasados a las autoridades municipales (Infante y Paraje, 2010). Se crea además un sistema dual en el que el asegurador público (FONASA) compite con aseguradoras privadas (ISAPRES) en el negocio de administrar las cotizaciones obligatorias (actualmente 7%), las que compiten en un entorno totalmente desregulado hasta que se crea la Superintendencia de ISAPRES en el año 1990.

En teoría el sistema mixto puede parecer ideal por tanto da potencialmente una cobertura universal a todos los asalariados a través del seguro público, mientras que pone a disposición de la población un sistema de libre elección (individuos optan por una aseguradora y dentro de la misma por un tipo de plan). En la práctica este esquema ha resultado en una polarización de la cobertura de salud: individuos de altos ingresos y bajo riesgo están asegurados en el sistema privado, mientras que los individuos de bajos ingresos o de alto riesgo están en el seguro público. El costo del plan no sólo cambia con la edad y género de las personas, sino que además puede ser arbitrariamente aumentado por el prestador privado<sup>10</sup>. Efectivamente, los individuos en el sistema privado, deben renegociar anualmente su plan de beneficios y su costo, independiente-

mente de cuántos años ya hubieran estado afiliados a este asegurador (Peña, 2009). Resultado de estos incentivos, aproximadamente el 90% de la población en los dos primeros quintiles estaban cubiertas por FONASA, mientras que el 44 por ciento del quintil más rico pertenecía a las ISAPRES (Mesa-Lago, 2008).

En el año 2005 se instaura lo que se conoce como Programa Auge, hoy llamado GES (Garantías Explícitas de Salud). Este programa busca garantizar atención oportuna y calidad en la prestación de servicios de salud asociados a ciertas patologías<sup>11</sup> de alto costo o con alta prevalencia<sup>12</sup>, a la vez que tiene también como objetivo proteger económicamente al usuario prefiriendo los copagos asociados a las distintas prestaciones. Como parte de este programa también se establece el Fondo de Compensación Solidario entre ISAPRES, mecanismo que impone una contribución obligatoria para cada beneficiario del sistema privado independiente de su riesgo de salud, con el objetivo de ayudar a los afiliados de menores recursos a mantenerse en este sistema.

Infante y Paraje (2010) brindan algunas cifras que permiten evaluar la puesta en marcha del programa. Para algunas patologías como cáncer de mamas, cáncer cérvico uterino e infarto al miocardio, habría evidencia de que el

programa mejora de manera importante el acceso a diagnóstico y tratamiento, aunque las garantías de oportunidad en algunos casos (cáncer cérvico-uterino por ej.) no se cumplen. Los mismos autores brindan evidencia (descriptiva) sobre cómo la incidencia del gasto en salud (copagos por consultas, procedimientos, medicamentos) en el gasto total se ha reducido en Chile en relación al gasto total para todos los quintiles de ingreso. Este fenómeno es particularmente evidente para adultos mayores. Erazo (2011), aun reconociendo que el GES puede haber sido positivo para reducir gastos de bolsillo, sostiene que el programa en sí no ha contribuido a reducir el grado de segmentación vigente en el sistema de salud chileno. Por el contrario, la ley sigue permitiendo a ISAPRES el discriminar por precio a las mujeres y a los adultos mayores, por lo que estos dos grupos se concentran mayoritariamente en el sistema público (FONASA). Este mismo autor nota también, que la instalación de las garantías explícitas también puso en evidencia la incapacidad del sistema público para cumplir con las mismas. Claramente para avanzar en el reconocimiento de garantías en salud y garantizar la oportunidad del tratamiento es necesario invertir más fuertemente en capital humano, infraestructura y equipamiento en el sector público.

### 3.1.3 Seguro de Desempleo

El Seguro de Desempleo (SD) comienza a regir en Chile en el año 2002, haciéndose obligatorio para todos aquellos trabajadores (asalariados), exceptuando el servicio doméstico, que iniciaran contratos de trabajo a partir de octubre del 2002. El SD es voluntario para aquellos trabajadores que hubieran firmado contratos

con posterioridad a esta fecha. El sistema está compuesto de dos fondos: cuentas individuales y fondo de cesantía solidario (FCS). El financiamiento de las cuentas individuales de asalariados con contratos indefinidos surge de una contribución del 1.6% de la renta imponible a cargo del empleador y de 0.6% a cargo del trabajador. En el caso de trabajos a plazo fijo o por faena o servicio, las cuentas individuales se financian con un único aporte del empleador (3% sobre la renta)<sup>13</sup>. El FCS es financiado con aportes estatales y con una aporte patronal del 0.8% sobre la renta imponible.

La disponibilidad sobre la cuenta individual es contra todo evento, con el sólo requisito de haber cotizado un mínimo de 6 meses. El trabajador podrá retirar la totalidad de los recursos existentes en su cuenta individual de acuerdo a una regla escalonada: desde el 50% al 20% de su renta promedio entre los meses 1 a 7; 20% de la misma para los meses subsiguientes hasta agotar el total de recursos. El aporte solidario lo recibe sólo el trabajador con contrato indefinido que hubiera tenido 12 cotizaciones continuas y que tuviera fondos insuficientes en su cuenta individual como para cubrir sus beneficios. Se otorgan prestaciones de hasta 5 meses, con tasas de remplazo decrecientes (50% a 30%).

Algunas de las características novedosas del sistema son: (i) el seguro es administrado por privados (Administradora del Fondo de Cesantía - AFC), cuya adjudicación realizada por 10 años fue en base a precio de administración, equivalente al 0.6% anual de los fondos acumulados; (ii) los trabajadores pueden hacer uso de sus cuentas individuales si se retiran voluntariamente de su trabajo, lo que favorece la movilidad laboral; (iii) existe un organismo independiente

10 En teoría el prestador privado debe justificar el aumento brindando estadísticas al afiliado de cuánto se ha aumentado el costo del plan y cómo ha aumentado la siniestralidad dentro del grupo de individuos afiliados a este plan.

11 Inicialmente se incorporaron 56 patologías en el listado; al día de hoy se cubren 69.

12 Se otorgan las siguientes garantías (extraído textualmente de <http://www.bcn.cl/guias/plan-ges-ex-auge>)

- Garantía explícita de acceso: es la obligación de FONASA y las ISAPRES de asegurar las prestaciones de salud.
- Garantía explícita de calidad: otorgar la atención de salud garantizada por un prestador registrado o acreditado.
- Garantía explícita de oportunidad: existencia de un plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas, en las etapas de diagnóstico, tratamiento y seguimiento.
- Garantía explícita de protección financiera: es la contribución, pago o copago máximo que deberá efectuar el afiliado por prestación o grupo de prestaciones, considerando el monto de sus ingresos.

13 El tope de cálculo es una renta mensual de 90 Unidades de Fomento (1.9 millones de pesos chilenos o U\$3.800 al tipo de cambio vigente a septiembre 2011).

(Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía) que tiene derecho a exigir información a la AFC y otros organismos estatales, con el objeto de sugerir mejoras al sistema (Ramos y Acero, 2010). Sanhueza (2009) y Fajnzylber y Poblete (2009) ponen en evidencia también algunas falencias de funcionamiento y diseño del actual sistema, como por ejemplo el bajo uso que se ha hecho del fondo solidario (los requisitos de acceso son demasiado estrictos), las bajas tasas de remplazo del seguro y la segmentación en condiciones de acceso, beneficios y costo que el sistema hace entre trabajadores con contratos indefinidos y contratos a plazo.

### 3.1.4 Mejora en el sistema de pensiones. Pensiones Solidarias

En el año 1981 Chile reforma su sistema de pensiones, pasando de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual. Cuando se instrumentó el nuevo sistema, los individuos tenían la opción de permanecer en el antiguo sistema de reparto o adscribirse al nuevo sistema, recibiendo un “bono de reconocimiento”. Según la Encuesta CASEN 2009, aproximadamente un 60% de las personas entre 18 y 65 años están afiliados al sistema de pensiones. De éstas, el 65% está cotizando al sistema de pensiones privado, mientras que un 26.5% no está cotizando. Sumando, sólo el 50% de los individuos en este tramo etario están cotizando, lo que representa un 80% del total de ocupados a la misma fecha.

En los últimos años ya era evidente que el sistema, a pesar de sus virtudes teóricas, presen-

taba importantes problemas. Primero, la cobertura del sistema de pensiones aun con una cobertura promedio envidiable para los estándares latinoamericanos estaba muy sesgada hacia los individuos de mayor ingreso y nivel educativo. Segundo, una fracción muy alta de individuos (particularmente mujeres) presentaban importantes lagunas previsionales (meses sin cotizaciones laborales, producto de una alta rotación laboral), no dándose las garantías de acceso a prestaciones ni tasa de remplazo adecuadas<sup>14</sup>. Tercero, no había ninguna articulación entre el sistema de pensiones y las pensiones asistenciales, quedando el 50% de los adultos mayores de 65 años sin ningún tipo de beneficio (Larrañaga y Huepe, 2009).

En el año 2008 se reforma el sistema de pensiones<sup>15</sup>, creando un esquema de pensiones solidarias para adultos mayores de 65 años y discapacitados. Esencialmente este sistema viene a suplantar y mejorar el sistema de pensiones asistenciales ya existente, ampliando beneficios (el beneficio aumenta en un 40-50%) y cobertura (el nuevo sistema cubre al 60% de la población más vulnerable). El nuevo esquema de pensiones solidarias beneficia con una Pensión Básica Solidaria a todas aquellas personas que no hayan contribuido a la seguridad social, mientras que beneficia con un Aporte Básico Solidario a aquellas personas, que estando en el sistema de seguridad social no han acumulado en sus cuentas individuales suficientes fondos como para acceder a una pensión mínima.

Larrañaga y Huepe (2009) estiman que producto de la introducción de las pensiones solida-

rias la fracción de adultos mayores viviendo en extrema pobreza debiera reducirse del 11.4% al 6%, mientras que el 30% de la población en este tramo etario debiera haberse movilizado hacia quintiles de mayores ingresos.

### 3.1.5 Atención a la primera infancia

En los últimos 20 años Chile ha hecho enormes avances en cobertura materno-infantil en temas de salud y educación. Así por ejemplo, hacia el año 2006 ya había cobertura casi completa de partos, control del niño recién nacido y servicios de salud para menores a los dos años, mientras que se habían reducido de manera importante la tasa de mortalidad infantil (16 por mil en el año 1990 versus 7.6 por mil en el año 2006) y las tasas de pobreza entre la población menor a 4 años. A pesar de esto, aún era evidente la baja cobertura en la educación inicial y había algunos signos alarmantes sobre malnutrición infantil por obesidad y retraso en el desarrollo principalmente en niños menores a 3 años (MIDEPLAN, 2010).

El Programa Chile Crece Contigo viene entonces a aportar una mirada integral brindando apoyo económico, asistencia técnica y acceso preferencial a cuidado infantil a la población de menores recursos. El programa consta de varios componentes<sup>16</sup>. El componente de apoyo al recién nacido entrega implementos de vestuario, folletos informativos y material para el estímulo del recién nacido. También se ejecutan protocolos de seguimiento a aquellos recién nacidos de familias catalogadas como vulnerables en la etapa prenatal. Luego hay otros componentes que brindan un cierto conjunto de prestaciones garantizadas al 60% de la población más vulnerable (sala cuna, servicios especiales para discapacitados, acceso al programa Chile Solidario) y

prestaciones preferentes al 40% más pobre de la población, entre ellos el subsidio familiar (hasta que el menor cumpla 18 años) y acceso a programas de inserción laboral, capacitación, vivienda, entre otros.

El Programa Chile Crece Contigo comenzó con un presupuesto de aproximadamente 130 millones de dólares, monto que casi se triplica para el ejercicio 2010. Durante el año 2009 unas 300 mil familias se beneficiaron de talleres, se evaluó el desarrollo psicomotor de unos 400 mil niños, mientras que se atendieron un promedio de 16 mil partos mensuales. Algunos indicadores de calidad estimados al año 2009, sin embargo, no reflejan cambios sustantivos, como por ejemplo la cantidad de partos por cesárea (32% versus el estándar OMS de 15%) o partos con presencia de familiares (53%). Tampoco se observa un cambio sustantivo en indicadores de peso al nacer o tasas de riesgo y retraso en el desarrollo en los niños entre 12 y 23 meses de edad, aunque efectivamente si se expandieron de manera importante los cupos en jardines públicos para niños menores a dos años, que más que se quintuplican entre el año 2006 y el año 2009.

## 3.2 LOS DESAFÍOS PENDIENTES, CÓMO MEJORAR LA CALIDAD Y ROL DE LA EDUCACIÓN COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN

Como se desprende de la sección anterior, Chile ha avanzado de manera importante en establecer políticas (eficientemente focalizadas) de garantías mínimas o pilares. No obstante le resta aún avanzar en diseñar políticas que garanticen igualdad de oportunidades. En particular varias de las políticas descritas han presentado problemas de diseño e implementación que

14 Si se supone una densidad de cotización del 80%, las tasas de remplazo son 60% para los hombres, 43% para las mujeres. Según Larrañaga y Huepe (2009) sólo un 30% de los afiliados exhibía una densidad de cotizaciones igual o superior a la prevista en estas estimaciones.

15 La reforma incluye también un bono por hijo para las mujeres (depositado en su cuenta de capitalización), obligatoriedad de cotizar para los independientes y compensaciones jubilatorias para mujeres y hombres en casos de divorcios y nulidad.

16 Ver <http://www.crececontigo.gob.cl/sobre-chile-crece-contigo/>.

es necesario subsanar<sup>17</sup>. Pero además subsisten en el país importantes desigualdades en lo que respecta a las coberturas efectivas y de calidad en el ámbito de la salud, educación y otros mecanismos de protección social.

En esta sección nos interesa destacar los desafíos que debiera resolver el gobierno chileno en dos áreas que a nuestro juicio son prioritarias en la promoción de mayor igualdad y en pos de mejorar la movilidad social: (i) calidad de la educación básica y media; (ii) la expansión del sistema de educación superior y opciones de financiamiento.

### 3.2.1 Problemas de calidad y segmentación en el sistema educativo.

A principios de los años '80 la reforma educacional en Chile descentraliza la administración y el financiamiento de los colegios públicos hacia un sistema de gestión municipal. Simultáneamente se invita al sector privado a participar en el desarrollo de la educación a través del financiamiento compartido, impulsado a partir de la implementación de un sistema de *vouchers*. El objetivo de la reforma fue introducir un mayor nivel de competencia en el mercado para obligar a que la oferta educacional provea un servicio de mejor calidad y al mismo tiempo creando las condiciones para crear una expansión en los servicios educativos.

A 30 años de esta megareforma (y otras más pequeñas que le siguieron en el camino), la situación del sistema educativo chileno es crítica. El movimiento estudiantil y la empatía de la so-

cialidad chilena con sus demandas así lo demuestran. Por un lado, Chile ha mostrado notables avances en la cobertura de la enseñanza básica y media e inclusive ha mejorado de manera importante en comprensión lectora (aumentando en 40 puntos en la escala de lectura medida en la prueba PISA, con el mayor aumento logrado en estudiantes más vulnerables), aun cuando se mantiene muy por debajo del promedio de los países OECD. Pero por el otro, el sistema chileno se eleva como un sistema educativo altamente desigual y fragmentado. En otras palabras, el problema de Chile no es sólo su nivel de competencias en lectura y matemática, sino cómo éstas se distribuyen. Para peor, en Chile ni siquiera los colegios de elite generan resultados comparables al nivel promedio de países desarrollados.

La única certeza que tenemos es que la competencia entre colegios no generó mayor calidad<sup>18</sup>; la reforma generó expansión de oferta<sup>19</sup>, al abrir la posibilidad de hacer un gran negocio con recursos públicos. Hay dos características que emergen como críticas. (i) los mecanismos de selección que aplican los colegios y el copago (ii) la estructura del financiamiento hacia los colegios.

En efecto, un pilar de la institucionalidad educacional chilena es teóricamente que permite a los padres “elegir” el establecimiento educacional, esperándose que esto fomente competencia. El problema es que muchos padres no pueden “elegir”. No eligen porque los establecimientos *seleccionan*<sup>20</sup> a sus alumnos (en base a

criterios socioeconómicos o habilidades del niño) o porque enfrentan restricciones geográficas y financieras para hacerlo. La elección de las familias de bajos recursos (nivel socioeconómico bajo a medio bajo), por ejemplo, está mucho más condicionada por cercanía al establecimiento, por el costo de la matrícula y por el hecho de que el establecimiento es el único en su comuna<sup>21</sup>. La buena competencia debiera estar en la generación de valor agregado, no en la selección del alumnado. La existencia de altos copagos, sólo ahonda la brecha entre establecimientos socioeconómicos. La alta polarización social existente en la mayoría de las urbes chilenas, reproduce también este fenómeno en el sistema municipalizado. Comunas pobres, con pocos recursos para complementar la subvención escolar, que deben atender a alumnos en promedio más vulnerables, enfrentan el éxodo de los alumnos más aventajados, concentrando una alta proporción de alumnos repitentes.

La estructura del financiamiento contribuye a ahondar más las brechas. La caída en la matrícula de los establecimientos municipales ha sido dramática en los últimos 20 años. Si en los años '80, la educación pública concentraba el 80% de la matrícula, hacia el año 2010 sólo concentra poco más del 35%. El que el financiamiento esté atado a la asistencia tiene en principio una lógica impecable: era deseable que los malos establecimientos se quedaran sin alumnos. Adicionalmente, frente a las altas tasas de deserción que había en la enseñanza básica y media en los años '80, se esperaba que el pago per cápita funcionara como incentivo para que los colegios instrumentaran mecanismos para retener a su alumnado<sup>22</sup>. El problema fundamental es que

gran parte de los costos de los colegios son esencialmente *fijos*. Y los ingresos per cápita generan un desfinanciamiento de los colegios municipales, que se ve agravado no sólo por el éxodo de matrícula sino también porque éstos enfrentan una merma considerable de su alumnado durante los meses de invierno.

### 3.2.2 Educación Superior. De la elite a la masificación

El sistema de educación superior chileno es hasta principios de los años '80, un sistema de elite, con muy bajas tasas de matriculación en la educación terciaria. A partir de los años '80, cuando se permite la creación de Universidades Privadas, la tasa de acceso a educación superior crece de manera importante<sup>23</sup>. La tasa de participación de educación superior para los primeros cuatro quintiles pasa de ubicarse en el tramo 0-20% a estar en el tramo 20-40%. Como lo describe Brunner (2011), la educación terciaria en Chile se masifica a fines de los años '90 y casi se universaliza durante la última década.

La expansión del sistema de educación superior se realiza fundamentalmente a partir de la creación de Universidades Privadas, Institutos Profesionales (que pueden impartir sólo títulos profesionales) y Centros de Formación Técnica. Una serie de instrumentos públicos dotaron de financiamiento a instituciones públicas como privadas, como son el Crédito con Aval del Estado, la posibilidad de usar fondos a través de la franquicia tributaria para capacitación. El mayor peso del financiamiento está sobre las familias: en Chile aún en las universidades públicas, que reciben fondos del estado, los alumnos y familias deben cancelar aranceles que fácilmente

17 Estos aspectos han sido destacados en las secciones correspondientes.

18 Ver Hsieh, C. y M. Urquiola (2006).

19 El número de establecimientos particulares subvencionados urbanos casi se duplica entre el año 2000 y el año 2009.

20 Los colegios lo hacen aún a expensas de la Ley General de Educación, que prohíbe expresamente implementar procesos de selección hasta 6° básico.

21 Según datos de cuestionarios a padres SIMCE 2009.

22 Entrevista a Alfredo Prieto, La Tercera, 18 de Septiembre de 2011.

23 En la sección 2 se presenta estadísticas de acceso a educación superior.

compiten en “monto” con los aranceles vigentes en las Universidades Privadas. Según estadísticas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, alrededor de 370 mil estudiantes deben más de 2000 millones de dólares en créditos universitarios, aproximadamente unos U\$6000 per cápita, cuando el salario mínimo anual en Chile está en torno a los U\$4000. Y esta estadística nada dice de aquellas personas que habiéndose endeudado para cancelar carreras que rondan los U\$400 mensuales sólo pueden aspirar a obtener salarios al año de egreso en torno a los U\$500-600. Estas cifras también esconden que las tasas de deserción en el primer año rondan el 30 a 35%, por lo que se estima que se “pierden” al año por este concepto unos U\$100 millones.

El sistema de educación superior está claramente tan segmentado como lo está el sistema de educación básica y media. A las “mejores” universidades públicas y privadas acceden los estudiantes provenientes de colegios privados y/o colegios particulares subvencionados o públicos de elite. Es más, muchos fondos públicos asignados por mérito (puntaje en la prueba de selección universitaria) terminan justamente en las manos de estudiantes provenientes de familias de mayores recursos, lo que hace mucho más regresivo el gasto público en educación superior.

Las protestas estudiantiles y la radicalización del movimiento actual tienen su génesis en estos problemas.

#### 4. Por un Chile más equitativo e igualitario. Propuestas de política

De las estadísticas presentadas en la sección 2 y la descripción de las políticas sociales implementadas en el país en las últimas dos décadas, se desprende que Chile

es en la actualidad un país con muy buenos índices de desarrollo económico y social, pero a la vez una economía que continúa experimentando una alta segmentación social y baja movilidad social. Muchas de las políticas implementadas en el país se abocaron a reforzar el sistema de protección social, garantizando a la población el acceso a mecanismos de protección contra el desempleo, pensiones básicas, y a servicios de salud y educación. El siguiente paso es generar instancias de promoción social.

En base al diagnóstico realizado en las secciones anteriores, se sostiene que el sector potencialmente más rentable en el que invertir, es el sector educación. El acceso a educación de calidad debiera ser el mecanismo más efectivo para promover movilidad intergeneracional. Y con esto en mente se proponen políticas en dos ejes: fortalecimiento del sistema de educación básica y media; y mejoras en los mecanismos de financiamiento y regulación del sistema de educación superior.

#### FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN SOCIAL

En base a la evidencia existente, hoy sabemos que la mera instrumentación de un subsidio a la demanda no genera per se buena competencia entre los colegios ni mejora calidad. Menos aún en un contexto donde no todos los actores compiten en igualdad de condiciones. Todos los recursos públicos tienen que estar abocados a garantizar educación de calidad e igualdad de oportunidades, independientemente de quién es el proveedor (privado o público). Pero para que esto se cumpla, la única opción es derogar cualquier posibilidad de aplicar mecanismos de selección y garantizar educación gratuita en todos los establecimientos que reciban fondos públi-

cos. La no selección y la abolición del financiamiento compartido podrán facilitar el transitar hacia colegios más integrados socialmente, a la par que permitirán igualar las condiciones bajo las que “compiten” estos colegios. Expertos estiman que será necesario duplicar el monto actual de la subvención escolar. Y claramente esta expansión del gasto debiera hacerse garantizando la calidad de la educación impartida. El nuevo equilibrio no debiera ser con mayor gasto pero igual resultados.

Esto nos lleva al segundo punto, que tiene que ver con cómo mejorar la calidad en la educación en Chile. Según la prueba PISA, ni siquiera los estudiantes chilenos en colegios de elite obtienen puntajes comparables con los registrados en los países de la OECD. Es por esto que hay que avanzar a un cambio radical en la manera de enseñar, y para ello hay que empezar por mejorar la calidad de los docentes y mejorar los planes de estudio, para lograr que los estudiantes chilenos no sólo sean buenos para reproducir contenidos sino también para extrapolarlos y aplicarlos a la realidad. Y para esto hay que avanzar en mejorar la calidad de las escuelas de educación y esto va de la mano de mejorar los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, tema que se discute a continuación.

Finalmente hay que transitar hacia un mecanismo de financiamiento que refleje la estructura de costos cuasi-fija que enfrentan los colegios. En particular, el financiamiento no puede estar atado a la asistencia mensual, sino que debe depender de otras variables que reflejen particularidades del alumnado, y estén basados en indicadores validados sobre el valor agregado del colegio. En este sentido la Subvención Escolar Preferencial que actualmente se asigna a los colegios que atienden a población más vulnerable parece haber tenido un avance importante en la promoción de la atención de esta población.

#### MEJORAR LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO Y REGULACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En los últimos años el sistema de educación superior en Chile se ha masificado, brindando acceso a estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos, que vieron facilitado el acceso al sistema por el aumento en la oferta de vacantes, y el acceso becas, créditos y otros subsidios públicos. El sistema está en crisis, y las protestas y demandas estudiantiles se han escuchado fuertemente en los últimos meses. Entre las reformas que son necesarias al sistema están:

- *Regulación de aranceles:* se ha producido un fuerte aumento en los aranceles, tanto en instituciones privadas como públicas que reciben fondos estatales. Los créditos y becas (basados en aranceles de referencia) no alcanzan a cubrir los aranceles reales, y las familias se ven obligadas a recurrir a otros créditos para suplir las diferencias. Esto perjudica de sobremanera a familias de bajos ingresos. Se debiera avanzar hacia un esquema en el que se sinceren los aranceles reales de las carreras en aquellas instituciones que quieren recibir alumnos portadores de becas y créditos con aval del Estado.
- *Mejorar los mecanismos de focalización de las ayudas estatales:* evaluar el grado de focalización de los instrumentos de ayuda actualmente vigentes. Si bien muchos de los créditos y becas están intencionalmente focalizados en los quintiles I a IV, el único instrumento que se utiliza para esta focalización es un formulario que se basa exclusivamente en el autoreporte de las familias. Hay que avanzar en el diseño de mecanismos más efectivos para direccionar estos recursos.

- *Revisar el mecanismo de acceso a la Educación Superior.* El sistema público de educación superior puede constituirse en el promotor de mayor igualdad. En la actualidad los jóvenes de menores recursos tienen una menor probabilidad de obtener un puntaje adecuado para postular a las universidades más prestigiosas, y terminan accediendo a universidades de menor prestigio. Hasta tanto se nivele de manera adecuada la calidad de la oferta educativa en los niveles iniciales, se podría seguir una política de promoción de los jóvenes provenientes de establecimientos públicos y particulares subvencionados a partir de la asignación aleatoria de un cierto porcentaje de cupos dentro de las universidades que reciben subsidio estatal a todos aquellos jóvenes que cumplan con ciertos requisitos mínimos como podría ser notas de la enseñanza media y/o algún puntaje en la prueba de selección universitaria (PSU) mínimo.
- *Consolidar el sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior.* en la actualidad está en juicio el sistema actual de acreditación universitaria. A nivel de la acreditación institucional, se ha producido vicios en el sistema, en el que los mismos evaluadores tienen o pueden haber tenido en el pasado relaciones de interés en las mismas instituciones que están evaluando. A nivel de la acreditación de carreras, los potenciales vicios son aún mayores por cuanto las mismas agencias que acreditan tienen entre sus miembros personas ligadas a las distintas universidades y/o grupos económicos que son los dueños de las mismas. Las presiones sobre la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) para revertir resultados de no-acreditación han sido enormes, y al final del día son pocas las instituciones o carreras que no son acre-

ditadas. Se ha llegado al extremo de acreditar algunas instituciones o carreras por un año, con lo que esta institución puede promocionar en su folletería el sello de “acreditada”, y puede también acceder a recursos estatales por cumplir con este requisito.

## 5. Conclusiones

Chile es sin lugar a dudas en la actualidad uno de los países con mejores indicadores de desarrollo económico y social en América Latina. El bicentenario encuentra a Chile presentando uno de los PIB per cápita más altos de la región (compitiendo par a par con Argentina y México), obteniendo el primer lugar en la región en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, siendo uno de los primeros en cumplir con las metas del milenio de Naciones Unidas y registrando también una de las menores tasas de pobreza de la región.

Mucho de este avance ha estado ligado a los programas de combate de la pobreza, los esfuerzos en lograr una mayor focalización del gasto público social, reformas al sistema de pensiones, el establecimiento de un programa de atención integral a la primera infancia, entre otros. Pero con todo, Chile continúa siendo uno de los países más desiguales de Latinoamérica, en el que subsiste una notable segmentación social, grandes inequidades en el acceso a educación y salud (diferenciales en calidad) y relativamente baja movilidad social. Y en este sentido se proponen medidas de política en dos ejes: fortalecimiento del sistema de educación básica y media y mejoras en los mecanismos de financiamiento y regulación del sistema de educación superior.

En el ámbito de la educación básica y la educación media se proponen tres medidas para garantizar la competencia de los distintos actores en igualdad de condiciones. Primero, es neces-

rio derogar cualquier instancia de selección y copago en todos los colegios que recibieran subsidios estatales, fueren éstos privados o públicos. Se espera que estas medidas pudieran facilitar la conformación de establecimientos educacionales más socialmente integrados. Pero para esto será necesario aumentar los recursos públicos para la educación subvencionada. Segundo, es necesario mejorar la calidad de la educación, mejorar la manera de enseñar, y hay que empezar por mejorar tanto la calidad de los docentes como los planes de estudio. Y la mejora de los docentes no puede estar separada de una revisión exhaustiva de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en educación superior. Y tercero, hay que mejorar el mecanismo de financiamien-

to de la educación básica y media, transitando hacia un mecanismo que refleje costos variables y costos fijos de proveer educación.

En el ámbito de la educación superior, se debe avanzar en la regulación de los aranceles y en modificar los mecanismos de acceso a educación superior, para garantizar acceso a estudiantes provenientes de niveles socioeconómicos más bajos. Finalmente también debe avanzarse seriamente en mejorar el sistema de acreditación de las instituciones de educación superior, en el que persisten conflictos de intereses, por cuanto los mismos evaluadores son parte de las instituciones que están evaluando. No hay reforma en educación superior posible que no demande una mejora sustancial en este sistema.

### MARCELA PERTICARA

Ph.D. en Economía de Texas A&M University y Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba (1995). Desde el año 2002 es Profesor Adjunto de la Universidad Alberto Hurtado, Chile; y Professorial lecturer in Economics de Georgetown University, USA. Desde el año 2008 también se desempeña como Directora de Investigaciones y Publicaciones de la Universidad Alberto Hurtado. Ha trabajado como consultora en proyectos para diversos organismos de Chile y organismos internacionales. Sus temas de interés son economía laboral, educación y políticas sociales.

### PABLO GONZÁLEZ

Ph.D. en Economía de Texas A&M University y Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba (1991). Es Profesor Adjunto de la Universidad Alberto Hurtado, Chile; y Professorial Lecturer in Economics de Georgetown University, USA. Sus temas principales de investigación se desarrollan en el campo de la macroeconomía y el crecimiento.

## Bibliografía

- Betcherman, G.; Olivas, K. y Dar, A. (2004) "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries," Social Protection Discussion Paper Series. Washington: The World Bank, 99 p.
- Brunner, J. (2011). "Dinámicas de expansión y crisis en la educación terciaria". Universidad Diego Portales, Septiembre.
- Consejo de Rectores (2011). "Proceso de Admisión 2011: Antecedentes y Resultados". Santiago, Enero 3.
- Erazo, A. (2011). "La protección social en Chile. El Plan AUGÉ. Avances y desafíos". CEPAL - Serie Financiamiento del desarrollo N° 238, Julio, 69 p.
- Fajnzylber, E. e I. Poblete. (2009). "Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía". En Peticara, M., Rodríguez, J. y C. Sanhueza, Eds. *Entre las Buenas Intenciones y las Buenas Soluciones*. Santiago (Chile): Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Julio, pp 179-224.
- Galasso, E. (2006). "With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile". Washington D.C.: The World Bank, 41 p.
- Infante, A. y G. Paraje (2010). "Reforma de Salud: Garantías Exigibles como Derecho Ciudadano". En Larrañaga, O. y D. Contreras, Eds. *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago (Chile): Ediciones Uqbar, Agosto, pp 77-118.
- Hsieh, C. y M. Urquiola (2006). "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program". *Journal of Public Economics* 90, pp. 1477- 1503.
- Larrañaga, O. y Huepe, M. (2009) En Larrañaga, O. y D. Contreras, Eds. *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago (Chile): Ediciones Uqbar, Agosto, pp 157-188.
- Larrañaga, O., Contreras, D. y J. Ruiz Tagle (2009). "Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes". Documento PNUD, Santiago (Chile), Junio.
- Larrañaga, O. (2010) "El Estado de Bienestar en Chile: 1925-2010", en *Cien Años de Luces y Sombras*, Lagos Weber, R. Ed., Santiago: Taurus Ed.
- Marcel, M. y C. Tokman (2005). "¿Cómo se Financia la Educación en Chile?". Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Diciembre, 53 p. ([http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21669\\_doc.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21669_doc.pdf))
- Rodríguez, J., Flores, L., Sugg, D. y T. Hernandez (2010). "Inversión Pública en Educación Superior en Chile. Avances 2006-2010 y desafíos". Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Febrero, 56 p. ([http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60597\\_doc.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60597_doc.pdf))
- Mesa-Lago, C. (2008). "Protección social en Chile: Reformas para mejorar la equidad". *Revista Internacional del Trabajo*. 127 (4), pp. 421-446.
- MIDEPLAN (2010). *Cuatro Años Creciendo Contigo. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*. Santiago: MIDEPLAN, 107 p
- Neilson, C., Contreras, D., Cooper, R. y J. Hermann (2008). "The Dynamics of Poverty in Chile", *Journal of Latin American Studies* 40, pp. 251-273.
- Núñez, J. y L. Miranda (2007). "Recent Findings on Intergerational Income and Educational Mobility in Chile.", Serie Documentos de Trabajo 244, Departamento de Economía U. de Chile.
- Núñez, J. y A. Tartakowsky (2007) "Inequality of Outcomes vs. Inequality of Opportunities in a Developing Country. An exploratory analysis for Chile", *Estudios de Economía* 34 (2), Diciembre, 185-202.
- OIT (2006). "Chile Superando la Crisis Mejorando el Empleo," Políticas de Mercado de Trabajo 2000-2005. Santiago de Chile.
- Peña, J. (2009). "La salud vale oro para las ISAPRES". *Observatorio Económico* 30 (Mayo), Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.
- Peticara, M. (2007). "Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario", Documento interno de Mideplan.
- Ramos, J. y C. Acero (2010). "El Seguro de Desempleo". En Larrañaga, O. y D. Contreras, Eds. *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago (Chile): Ediciones Uqbar, Agosto, pp 119-156.
- Rodríguez, J. y S. Urzúa (2011). "Evaluación de la Franquicia Tributaria en Chile". Mimeo. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Román, M. y Peticara, M. (2011). "La elección y permanencia en colegios de baja calidad en Chile". Mimeo, Santiago,
- Sanhueza, C. (2009). "El Seguro de Desempleo. Piedra angular de un Mercado laboral eficiente con protección social". En Peticara, M., Rodríguez, J. y C. Sanhueza, Eds. *Entre las Buenas Intenciones y las Buenas Soluciones*. Santiago (Chile): Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Julio, pp 161-178.
- Santos, H. (2009). "Dinámica de la Deserción Escolar en Chile", Documento de Trabajo CPCE N° 3, Junio.
- Yañez, J. (2008). *La Intervención Social en Chile, 1907-1932*. Santiago: Ril Editores.
- UNRISD (2010). *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*. United Nations: Research Institute for Social Development (UNRISD), August, 380 p.



# El combate contra la pobreza y la desigualdad. Lecciones y propuestas de política: el caso de Colombia

MÓNICA PARRA TORRADO · JOSÉ DANIEL TRUJILLO



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

Desde la crisis de finales de los años noventa, Colombia comenzó una nueva era de su política social con la implementación y transformación de algunos programas sociales para la superación de la pobreza extrema y con el especial propósito de mitigar los efectos de la recesión sobre la población más vulnerable del país. Siguiendo la tendencia internacional de implementar programas de transferencias condicionadas el gobierno creó el programa Familias en Acción. Su implementación representó una innovación entre los programas sociales existentes en el país al exigir ciertas condiciones a los beneficiarios con el fin de mejorar su bienestar. Adicionalmente, en los últimos años el gobierno nacional ha implementado una nueva estrategia de superación de la pobreza extrema que busca, mediante visitas de gestores sociales, empoderar los hogares para que sean gestores de su propio desarrollo, al tiempo que tiene como objetivo articular y fortalecer la oferta de programas sociales dando acce-

so preferente a la población atendida por la Estrategia. La primera versión se llamó JUNTOS la cual ha sido sujeta a cambios de diseño e implementación y en la actualidad es conocida como UNIDOS. No obstante los mencionados esfuerzos del gobierno en mejorar la efectividad de la política social y los instrumentos de focalización, y el buen desempeño de la economía en años recientes, aún el país enfrenta resultados desalentadores en cuanto a la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Por otro lado, el mercado laboral colombiano es altamente disfuncional y segmentado. Las condiciones regulatorias han propiciado desequilibrios en el mercado de trabajo que han profundizado las condiciones de exclusión, pobreza y desigualdad del país. Asimismo, la interacción de las normas laborales y la oferta de programas sociales han generado círculos viciosos que no permiten una mayor efectividad de los programas sociales y mejores oportunidades en el mercado laboral.

El objetivo de este trabajo es el de ilustrar la relación que existe entre las condiciones de po-

breza y desigualdad de los trabajadores, con los programas sociales de los cuales son beneficiarios potenciales y con las distintas formas de contratación laboral. Las condiciones del mercado laboral colombiano y el diseño inadecuado de los programas sociales han contribuido a una desigualdad de oportunidades de los trabajadores y sus familias que, en últimas, perpetúan la pobreza en Colombia.

Con el fin de buscar evidencia que respalde este planteamiento se utiliza la Encuesta de Calidad de Vida del 2010 que cuenta con información específica sobre los programas de asistencia social, afiliación y acceso a seguridad social en salud y pensiones y, también acceso a los beneficios ofrecidos a los trabajadores formales con contrato laboral.

Existen algunos estudios en Colombia que relacionan el diseño y ejecución de los distintos programas sociales con la pobreza y desigualdad. Por ejemplo, Vélez (1996), estudia la incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso en el país y también examina la focalización de los subsidios otorgados. El autor encuentra que el 10% más rico de la población recibe el 35% del total de subsidios otorgados en el país. Sánchez y Núñez (1999) encuentran avances importantes en la evolución del acceso en salud y educación, sin embargo siguen encontrando problemas en la focalización del gasto social. Lasso (2004) busca determinar el impacto del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza para un período más reciente. El autor resalta la importancia del aumento del gasto social para compensar parcialmente el deterioro de los ingresos como consecuencia de la crisis de finales de los años noventa. En particular, encuentra que el gasto en educación pública y en subsidios a la demanda en salud ha tenido mayor incidencia en la disminución de la desigualdad entre 1997 y el 2003.

El estudio de Núñez (2009), actualiza el estudio anterior y presenta evidencia sobre la incidencia de los subsidios de los distintos programas sociales en la pobreza y la desigualdad en el año 2008. El autor encuentra que algunos programas sociales (protección a la niñez, Familias en Acción, subsidio familiar, Familias Guardabosques, pensiones y subsidios a los servicios públicos domiciliarios) ayudan a mitigar la pobreza y mejoran la distribución del ingreso. Sin embargo, encuentra también que una buena parte de los subsidios se encuentra concentrada en los quintiles más altos de la población. Específicamente, el 31% de los subsidios sin incluir pensiones se concentran en el quintil más alto mientras sólo el 19% en el más bajo. Cuando se incluyen pensiones los resultados son aun más desalentadores: 45% y 14% respectivamente.

Con respecto a la disfuncionalidad del mercado laboral colombiano resulta pertinente resaltar dos estudios. Por un lado, Santa María et ál. (2010) encuentran que el aumento de 14 puntos de los costos no salariales, a raíz de la Ley 100 de 1993, generaron una pronunciada segmentación del mercado laboral en la que aumentó la informalidad y los empleos por cuenta propia. El incremento de la informalidad traslada trabajadores contribuyentes a subsidiados dificultando la sostenibilidad del sistema de salud. Además los convierte en individuos más propensos a demandar otros programas sociales aumentando el costo de estos. Por otro lado, Parra Torrado et ál. (2012) analizan las condiciones laborales de los trabajadores según su tipo de contrato y encuentra que los trabajadores temporales y aquellos con contratos de prestación de servicios, entre otros, se encuentran en situaciones desventajosas en cuanto a seguridad social se refiere.

Las conclusiones de estos estudios tienen como factor común la importancia del gasto público social sobre la reducción de la pobreza y de-

sigualdad, pero a su vez enfatizan la mala focalización de los programas sociales y la relación de la política social con las condiciones del mercado laboral.

En el presente trabajo se presenta un análisis detallado de un grupo importante de programas del Sistema de Protección Social en Colombia en cuanto a su focalización, cobertura e incidencia. También se simula el efecto de cada uno de los beneficios en la mitigación de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso. Adicionalmente, se profundiza el análisis teniendo en cuenta las diferentes condiciones laborales que enfrentan los trabajadores.

El capítulo consta de cinco secciones. La primera es esta introducción. La segunda sección presenta la evolución de la pobreza y la desigualdad en Colombia en los últimos años<sup>1</sup> y comparaciones con algunos países de la región. La tercera sección presenta el análisis de los programas o beneficios sociales más importantes y para los cuales se cuenta con información a nivel de hogares. La cuarta sección presenta algunas recomendaciones de política orientadas al mejoramiento del diseño de los programas sociales analizados y de medidas necesarias para lograr un mercado laboral más eficiente y, sobre todo, más equitativo. El quinto y último capítulo concluye.

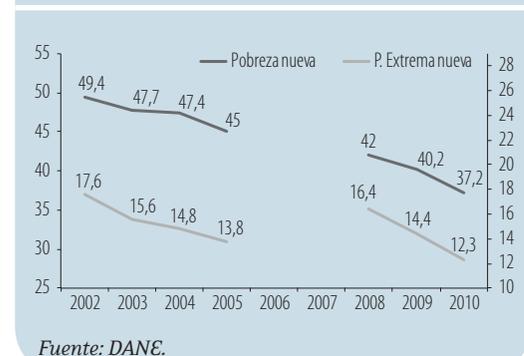
## 2. Tendencias recientes en la pobreza y la distribución del ingreso en Colombia

La pobreza en Colombia ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años. Sin embargo, casi la mitad

de la población colombiana continúa siendo pobre. Aunque por motivos metodológicos, en Colombia no existe una serie de pobreza continua en el tiempo, con las nuevas encuestas de hogares la Misión de Pobreza ha construido una serie empalmada desde 2002 a 2009<sup>2</sup>. No obstante, esta serie no puede ser comparada con cifras de años anteriores debido a cambios en la metodología de la encuesta en 2002. Como se observa en el Gráfico 1, en el 2002 la pobreza en Colombia era de 49,4% la cual disminuyó a 45% en el 2005 y finalmente a 37,2% en el 2010. Así, a pesar de la disminución reciente observada en los niveles de pobreza, casi un 40% de la población continúa percibiendo ingresos por debajo de los necesarios para consumir la canasta mínima. Adicionalmente, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza extrema alcanza un poco más del 12% en el 2010, sólo 5 puntos porcentuales menos que en el 2002.

La pobreza moderada y la pobreza extrema según el indicador de Necesidades Básicas Insa-

**Gráfico 1. Pobreza por ingresos en Colombia**



1 Para los cuales existe información estadística comparable.

2 Exceptuando los años 2006 y 2007 que aún no han sido incorporados a la serie oficialmente por razones metodológicas.

tisfechas (NBI)<sup>3</sup> ha disminuido notablemente desde la década de los setenta. Esto debido al mejoramiento de infraestructura y a la mayor cobertura de servicios públicos que tuvo lugar durante este período. En particular, la pobreza por NBI pasó de 70% en 1973 a 38% en 1985 y a 20% en 2005, mientras que la pobreza extrema por NBI pasó de 45% en 1973 a 18% en 1985 y a 6% en 2005. Cabe anotar que entre 1985 y 1995 este indicador de pobreza y pobreza extrema disminuyó solo dos y tres puntos porcentuales respectivamente.

En el Gráfico 2 a continuación se presenta la pobreza en Colombia según el Índice de Pobreza Multidimensional<sup>4</sup>. Como se observa, según esta medida la pobreza ha disminuido considerablemente desde 1997. A nivel nacional y en la zona urbana (cabecera) el nivel de pobreza multidimensional bajó a la mitad (49% y 53% respectivamente) mientras que en la zona rural (resto) la pobreza disminuyó a menor ritmo (38%). Actualmente la pobreza urbana alcanza el 24% de los hogares mientras que en el resto alcanza el 53% de los hogares.

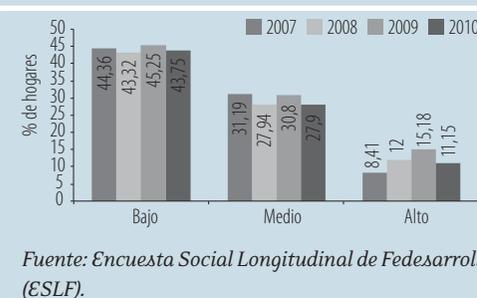
Las condiciones de pobreza son alarmantes cuando se miran aproximaciones subjetivas como la escasez de dinero para comprar alimentos. Como se observa en el Gráfico 3, en los estratos

**Gráfico 2. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**



los bajos<sup>5</sup> el porcentaje de hogares en los que faltó dinero para comprar alimentos se mantuvo relativamente estable alrededor del 44% entre 2007 y 2010, pese a que la pobreza se redujo considerablemente en este período. En los estratos medios, este porcentaje sigue siendo alrededor de un tercio de los hogares y en los estratos altos ascendió a 11%. En el Gráfico 4 se presenta una medida de pobreza subjetiva por estratos para el período 2007-2010 calculada con base en la propia percepción de los hogares entrevistados en la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESLF). Se encuentra que ha disminuido sistemáticamente para los estratos bajos pasando de 58% en el 2007 a 46% en 2010. Igualmente lo ha

**Gráfico 3. Escasez de dinero para comprar alimentos, por nivel de estrato en tres ciudades**

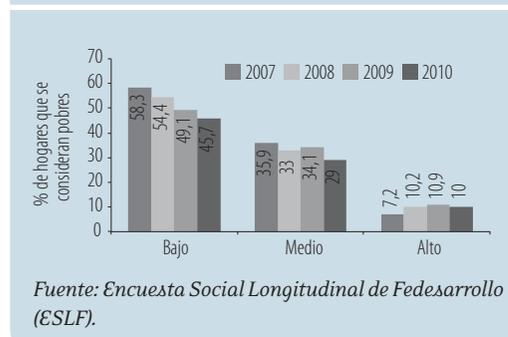


hecho para los estratos medios pero con una menor intensidad, donde el cambio significativo se dio en 2010, en este año sólo el 29% de los hogares declararon sentirse pobres. A diferencia de los anteriores estratos, los altos reportan sentirse más pobres pasando de 7.2% de hogares a 10% en este mismo período. Cabe resaltar la concordancia de esta medida con la medida oficial calculada con base en los ingresos de los hogares.

La situación del país es crítica si se compara con otros países de la región. Colombia ocupa uno de los peores lugares siendo superado solamente por economías relativamente pequeñas con la excepción de México: República Dominicana, Guatemala, Honduras y Bolivia. Por el contrario, se resaltan los resultados en reducción de pobreza en Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica, países que en promedio tienen la mitad de la pobreza que Colombia.

La realidad colombiana es igualmente desalentadora con respecto a la distribución del ingreso. Entre el 2002 y el 2010 el coeficiente de Gini sólo mejoró superficialmente, pasando de 0,57 a 0,56 en este período. Además la variación de este indicador ha sido muy baja, con un valor

**Gráfico 4. Pobreza subjetiva, por nivel de estrato en tres ciudades**



máximo de 0,57 en 2002 y 2008, y un mínimo de 0,55 en el 2003 haciendo evidente que los esfuerzos para mejorar la distribución del ingreso en Colombia han tenido poco efecto. Peor aún, Colombia ha ido en contravía de la tendencia latinoamericana: según la CEPAL mientras que en América Latina (zona urbana) el Gini disminuyó de 0,508 en 1989-1991 a 0,485 en 2008-2009, en Colombia aumentó de 0,484 a 0,555 en el mismo período<sup>6</sup>.

### 3. Política social, mercado laboral, pobreza y desigualdad en Colombia

#### A. POLÍTICA SOCIAL

Como se ha mencionado, en la última década se han implementado una serie de programas sociales que intentan mitigar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Dentro de los programas más importantes se encuentran la Red UNIDOS (antes JUNTOS), Familias en Acción (transferencias monetarias condicionadas), el régimen subsidiado de salud,

3 El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se compone de cinco dimensiones: vivienda inadecuada, hacinamiento crítico, servicios inadecuados, dependencia económica e inasistencia escolar. Un hogar es considerado pobre si tiene al menos una dimensión vulnerada mientras que es considerado pobre extremo si tiene dos o más dimensiones vulneradas.

4 El IPM colombiano está compuesto por 5 dimensiones y 15 variables: Condiciones educativas del hogar (logro educativo y analfabetismo), Condiciones de la niñez y juventud (asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, trabajo infantil), Trabajo (desempleo de larga duración, empleo formal), Salud (aseguramiento en salud, acceso a servicio de salud dada una necesidad), Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, pisos, paredes exteriores, hacinamiento crítico). Un hogar es considerado pobre si tiene más de 5 privaciones en las variables mencionadas.

5 Los estratos en Colombia son grupos de inmuebles residenciales clasificados geográficamente de acuerdo a las características socioeconómicas de los sectores con el objetivo de diferenciar los pagos de los servicios públicos.

6 Cálculos propios para el caso colombiano.

la atención a la primera infancia, los programas de educación vocacional del SENA entre otros. En el Anexo 1 se presenta una breve descripción de los programas sobre los cuales se centra el análisis.

En la Tabla 1 se presentan los resultados sobre la participación en 2009 y 2010 en los principales programas sociales por parte de al menos un miembro del hogar para los tres niveles de estrato socioeconómico. Resulta interesante ver que, pese a ser programas concebidos para aliviar la pobreza, existen hogares en estratos medios y altos que participan de los mismos reflejando un problema de focalización importan-

te. Por ejemplo, según la ESLF, en 2010 el 1,91% de los hogares de estratos altos y el 2,56% de los estratos medios reporta tener algún miembro del hogar participando en Familias en Acción. Asimismo, el 2,3% de los hogares de estratos altos y el 7,8% de los hogares de estratos medios reportaron tener niños beneficiarios de los Desayunos Infantiles en 2009. Nótese, sin embargo, que en 2010 los porcentajes se redujeron a la mitad, inclusive para el estrato bajo. Un patrón similar se observa en cuanto a vivienda de interés social y hogares comunitarios.

En la Tabla 1 también se presenta el conocimiento que los hogares dicen tener de cada uno

de los programas listados. Llama la atención nuevamente que el porcentaje de hogares que se considera a sí mismo como buen conocedor del programa es relativamente bajo en los estratos bajos, e incluso menor que en los estratos altos para algunos casos. Por ejemplo, sólo el 1,9% de los hogares de estratos bajos dice conocer bastante bien la Red UNIDOS frente al 2,7% de los hogares de estratos altos. Un patrón similar se encuentra en los programas de vivienda de interés social y el acceso al microcrédito.

En los siguientes párrafos se presenta y discute evidencia de la incidencia de algunos de los programas sociales y laborales en la pobreza y la desigualdad en Colombia. Se encuentra que algunos programas ayudan a mitigar la pobreza y mejoran la distribución del ingreso. Sin embargo, se observa que una buena parte de los subsidios se encuentra concentrada en los segmentos no pobres de la población. En la misma línea, un estudio de la OECD (2009) muestra que en varios países latinoamericanos la redistribución fiscal tiene un impacto mínimo en la distribución del

ingreso (de menos de 10 puntos porcentuales en el mejor de los casos) en comparación con el impacto que tiene en países europeos y Estados Unidos (de aproximadamente 20 o 25 puntos porcentuales).

A continuación se describen los resultados más importantes del análisis de las transferencias con información disponible en la Encuesta de Calidad de Vida de 2010 (ECV-2010)<sup>7</sup>.

Según el Indicador Coady-Grosh-Hoddinott, que mide la progresividad de las transferencias<sup>8</sup>, la mayoría de los programas de asistencia social como Familias en Acción, subsidio de vivienda, los subsidios de alimentos a menores y de instituciones públicas son progresivos, mientras que las pensiones y los subsidios relacionados con el trabajo son regresivos. Sin embargo, es importante resaltar que, dentro de los programas de asistencia social, las transferencias recibidas para el sostenimiento de niños menores tienen carácter regresivo. El régimen subsidiado de salud y las transferencias a la Población Pobre No Asegurada (PPNA)<sup>9</sup> son transferencias progresi-

**Tabla 1. Programas sociales: participación y conocimiento de los hogares, por nivel de estrato socioeconómico**

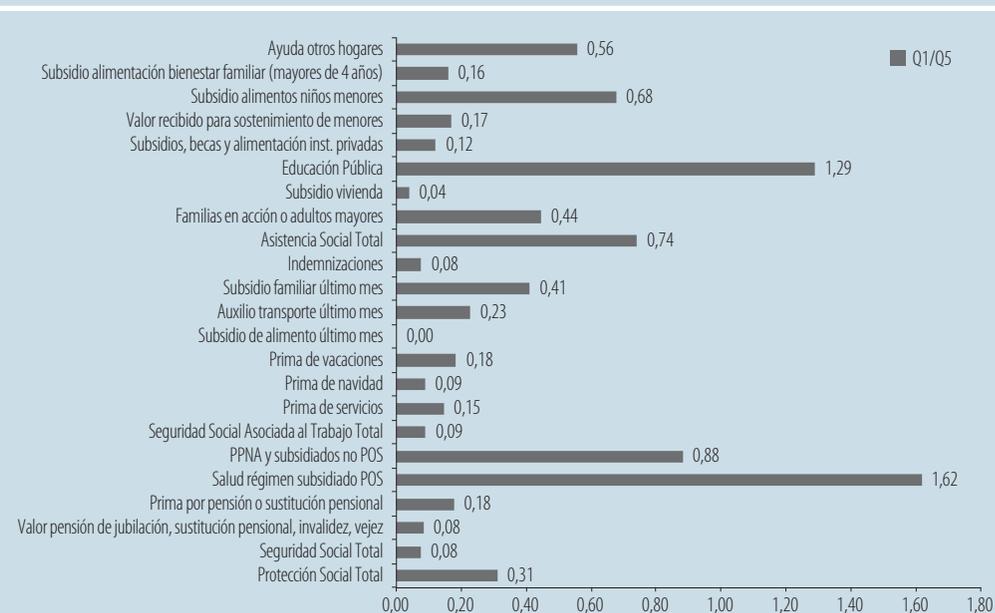
Programa	Participación de los hogares en los programas (%)						Conocimiento de los hogares sobre los programas (%)		
	2009			2010			2009		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Régimen subsidiado en salud	55.9	28.1	5.7	54.36	25.79	3.03	47.3	30.6	18
Régimen contributivo en salud	50.7	67.8	82.6	51.97	64.87	77.92	43.7	53.5	68.2
Familias en Acción	16.3	4.2	1.2	15.5	2.56	1.91	19.9	11.2	11.2
Hogares comunitarios del ICBF	11.6	5.3	1.0	4.92	1.72	0.64	28.1	19.4	17.4
Desayunos infantiles	16.4	7.8	2.3	8.45	3.66	0.96	26.3	17.5	17.7
Adulto mayor	7.0	3.5	1.3	5.19	1.36	0.34	15.2	12.1	8
Programas de formación del SENA	13.1	13.7	7.5	7.86	6.09	1.2	30.5	34.5	37.9
Colegios públicos	46.3	29.7	5.9	44.59	26.3	6.61	51.3	45.8	30.7
Universidades públicas	7.7	10.6	9.6	5.23	6.09	9.95	17.7	28.9	38.3
Vivienda de interés social	4.2	2.5	0.4	1.26	1.67	1.52	14	15.7	16.1
Sistema de pensiones	14.9	28.2	39.3	15.18	24.98	32.91	18.3	30.5	46.8
Cajas de compensación familiar	22	28.4	29.1	21.78	20.57	19.76	21.2	27	34.9
Acceso a microcrédito	5.2	3.5	1.5	1.22	2.42	1.02	8.4	7.7	9.9
Red JUNTOS	1.1	0.2	0.4	1.56	0.52	0.1	1.9	1.2	2.7

*Nota: Se reporta el porcentaje de hogares que dijo conocer los programas "bastante". El complemento es el porcentaje que contestó conocerlos "poco" o "nada".*

*Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESLF).*

- Los resultados de algunos de estos ejercicios no se presentan para preservar espacio pero están disponibles bajo petición a los autores.
- Valores mayores a uno indican que la transferencia es progresiva, es decir, la reciben en mayor proporción los deciles más bajos de la población mientras que valores menores a uno indican que la transferencia es regresiva.
- Para encontrar las transferencias mensuales en salud se utilizaron 2 variables. La primera son las transferencias anuales al régimen subsidiado para cubrir el gasto del Plan Obligatorio de Salud (POS) determinadas a través del acuerdo 309 del 2009. En este se determina la Unidad de Pago por Capitación (UPC) nacional y también la UPC según algunas regiones y ciudades. Las segundas variables tienen en cuenta el gasto a la Población Pobre No Asegurada (PPNA) y las transferencias a los afiliados al régimen subsidiado cuyo gasto no está incluido en el POS. Los montos se obtienen del Documento Conpes 138 del Departamento Nacional de Planeación a través del rubro llamado "Prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con los subsidios a la demanda y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda" en donde el 80% de este monto está destinado a la atención de la PPNA mientras el porcentaje restante a los afiliados al régimen subsidiado cuyos gastos no están incluidos en el POS. Para el caso de educación se utilizó el valor girado por alumno promedio en el Sistema General de Participación dividido por zona -Rural y Urbana-, nivel educativo -preescolar y primaria o secundaria y media- o por tipos de municipios -divididos en 5 grupos. Se sumaron todos estos valores girados por grupos ponderados por la proporción de matriculados en cada uno de estos grupos para tener un valor promedio por estudiante según el Sistema General de participación. Por otro lado se dividió el gasto total en educación entre la matrícula total. A este valor se le dividió el promedio por estudiante según el Sistema General de Participaciones (SGP) y este factor se utilizó para multiplicar al valor transferido por estudiante según el SGP por grupos y finalmente se divide sobre 12 para obtener un valor mensual por estudiante, zona y tipos de municipios.

**Gráfico 5. Comparación del promedio de las transferencias: Quintil 1 / Quintil 5**



Fuente: Cálculos de los autores con base en la ECV-2010 y el uso del programa ADePT-Social Protection del Banco Mundial.

Notas:

- Los valores utilizados corresponden al promedio per cápita de transferencias recibidas. Se excluyen los hogares que no reciben la transferencia. Promedios en pesos colombianos.
- Muestra de hogares con transferencia per cápita positiva. Los promedios son calculados para la muestra, utilizando el factor de expansión del hogar multiplicado por el tamaño del hogar.
- Todos los miembros del hogar son considerados beneficiarios sin importar si reciben directamente la transferencia. Para cada hogar, la transferencia per cápita promedio es estimada como (transferencias totales recibidas) / (tamaño del hogar).

vas dentro del grupo de programas de seguridad social con la importancia suficiente para que las transferencias de todo el grupo sean progresivas.

El valor promedio de transferencia per cápita<sup>10</sup> de cada uno de los programas considerados, exceptuando el régimen subsidiado de salud<sup>11</sup> y la educación pública, es menor para el quintil más bajo en comparación con el más alto como se muestra en el Gráfico 5.

Las pensiones en términos per cápita, recibidas por el primer quintil son apenas un 8% de las recibidas por el último quintil. En cuanto a las transferencias asociadas al trabajo actual, se observa que, como es de esperar, los quintiles más bajos tienen significativamente valores más pequeños de transferencias que los más altos. A pesar de pertenecer al grupo de ingresos más desfavorecidos, la población ubicada en el

10 Los valores de la tabla corresponden al promedio per cápita de transferencias recibidas. Se excluyen los hogares que no reciben la transferencia. Promedios en pesos colombianos. Todos los miembros del hogar son considerados beneficiarios sin importar si reciben directamente la transferencia. Para cada hogar, la transferencia per cápita promedio es estimada como (transferencias totales recibidas) / (tamaño del hogar).

11 Estas son las transferencias potenciales a todos los afiliados al régimen subsidiado de salud.

primer quintil no reportó haber tenido subsidio de alimentos. Este subsidio está asociado normalmente a los trabajadores asalariados, lo que deja en entredicho la distribución del tipo de trabajadores en este grupo poblacional. Por último, en cuanto a las transferencias de asistencia social, llama la atención que el subsidio de vivienda (per cápita), que recibe la población del primer quintil, es un 3% de la del último. Asimismo, se encuentra que los subsidios de Familias en Acción son relativamente estables para todos los quintiles de la población excepto para el quintil más alto (en donde se transfiere casi el doble de dinero), lo que evidencia un problema grave de focalización. Además es alarmante la relación de las transferencias para estos quintiles de la población en cuanto al valor recibido para sostenimiento de niños menores, en donde los más pobres reciben un 17% de lo que reciben los más ricos.

Al analizar la cobertura de cada una de las transferencias para el total de la población así como para cada uno de los quintiles nuevamente sorprende la baja cobertura de las pensiones en el total de la población, en especial en la población más pobre. Un poco menos del 10% de la población vive en un hogar en el que algún miembro recibe pensión, cifra que confirma la baja cobertura pensional reportada por Fedesarrollo (2011) según la cual solamente el 26% de las personas en edad de pensión efectivamente reciben una. La situación es peor para la población pobre siendo que en promedio solo el 2% de las personas viven en un hogar donde algún miembro recibe pensión, cifra que contrasta con el 15% de la población no pobre. Estos porcentajes son más abrumadores cuando se estudian por quintiles, siendo que la cobertura en el quintil uno es de 0,5% mientras que la del quintil cinco es de 25%. Además, el 20% de la población más rica está cubierta por el régimen subsidiado

de salud (la parte correspondiente al Plan Obligatorio de Salud -POS) cuando ellos deberían pertenecer al régimen contributivo o a algún régimen especial. No obstante, se observa que la población más pobre goza de un buen porcentaje de cubrimiento, dado que casi el 90% está afiliado al régimen subsidiado de salud.

La cobertura de las transferencias relacionadas con el trabajo actual son también mucho más bajas para la población con peores ingresos. Por ejemplo, mientras que la cobertura de subsidio familiar es del 0,5% para la población perteneciente al primer quintil, ésta es del 18% para la del último. De forma similar, la cobertura de auxilio de transporte y de primas de servicios es de 0,9% y 0,7% respectivamente en quintil 1 en tanto que éstas alcanzan el 30% y el 45% en la población del quintil 5.

En cuanto a la cobertura de programas de asistencia social, se observa que es mayor para la población más pobre confirmando el resultado de progresividad mencionado anteriormente. Sin embargo, llama la atención la baja cobertura de algunos programas como los subsidios de vivienda (1,9% para los que están en el primer quintil) y los subsidios de alimentación de infantes (13,3% en este mismo grupo). Familias en Acción, por su parte, cubre el 54,3% de la población más pobre. La cobertura de la educación pública tiene porcentajes relativamente grandes para cada uno de los grupos de ingresos, pero la población del primer quintil goza de más de 3 veces de cobertura que la población del último.

La Tabla 2 presenta la distribución de beneficiarios y beneficios para cada quintil de la población de la cual se pueden extraer varios hechos interesantes. Por un lado, se puede observar una importante concentración de beneficiarios en la población más rica, específicamente en cuanto a pensiones y transferencias asociadas al trabajo. Por otro lado, se observa que la concentración es

**Tabla 2. Incidencia de beneficiarios y beneficios.** Beneficiarios directos e indirectos

	Beneficiarios					Beneficios				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
<b>Protección Social Total</b>	20.4	20.5	20.2	20.1	18.7	14.3	13.5	13.3	16.4	42.4
<b>Seguridad Social Total</b>	25.2	23.8	20.6	17.3	13.0	8.7	8.2	9.0	13.8	60.2
Valor pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez, vejez	1.1	5.9	14.0	28.4	50.7	0.1	1.2	4.5	14.0	80.2
Prima por pensión o sustitución pensional	0.8	5.0	14.5	28.2	51.6	0.2	1.3	4.9	13.8	79.7
Salud régimen subsidiado POS	29.5	26.7	21.7	15.4	6.6	33.7	28.2	21.4	12.1	4.6
PPNA y subsidiados no-POS	27.0	25.4	21.8	17.1	8.7	26.3	24.7	21.2	18.2	9.6
<b>Seguridad Social Asociada al Trabajo Total</b>	1.4	11.7	21.3	31.2	34.4	0.2	3.3	9.3	23.2	63.9
Prima de servicios	0.6	8.7	20.1	31.4	39.1	0.2	2.4	7.6	17.9	71.9
Prima de navidad	1.2	8.4	17.8	31.3	41.3	0.2	1.9	5.7	16.3	75.8
Prima de vacaciones	1.3	7.4	18.2	28.0	45.1	0.4	1.5	6.3	16.3	75.5
Subsidio de alimento último mes	0.0	3.5	8.3	33.3	54.9	0.0	3.0	3.9	25.5	67.6
Auxilio transporte último mes	0.9	10.4	23.4	36.9	28.4	0.3	5.5	15.8	38.1	40.3
Subsidio familiar último mes	0.8	9.6	24.9	38.3	26.4	0.5	8.2	18.8	34.2	38.3
Indemnizaciones	0.5	8.4	16.4	30.6	44.1	0.1	2.5	4.9	15.9	76.7
<b>Asistencia Social Total</b>	24.5	23.7	21.6	18.9	11.3	25.5	22.9	19.3	16.5	15.8
Familias en acción o adultos mayores	39.4	32.1	18.9	7.7	2.0	39.5	30.8	16.6	8.6	4.5
Subsidio vivienda	33.8	29.7	15.3	13.2	8.1	6.6	9.8	22.1	20.7	40.8
Educación Pública	27.1	25.9	22.0	17.7	7.3	30.5	26.9	20.4	15.9	6.3
Subsidios, becas y alimentación inst. privadas	11.9	13.1	19.9	28.4	26.7	3.4	10.0	8.7	14.8	63.2
Valor recibido para sostenimiento de menores	16.9	22.4	27.6	17.6	15.6	6.7	15.6	22.6	18.9	36.3
Subsidio alimentos niños menores	32.5	27.5	17.2	16.0	6.8	24.9	29.3	16.6	21.4	7.8
Subsidio alimentación bienestar familiar (mayores de 4 años)	51.6	22.0	15.3	9.7	1.5	26.0	23.7	33.3	12.2	4.8
Ayuda otros hogares	25.8	21.0	19.1	18.4	15.6	24.5	14.5	15.5	18.9	26.6

Fuente: Cálculos de los autores con base en la ECV-2010 y el uso del programa ADePT-Social Protection del Banco Mundial.  
Notas:

- Los porcentajes indican la proporción de beneficiarios en cada grupo. Específicamente, (Número de individuos en un grupo que viven en un hogar donde al menos un miembro recibe transferencias) / (Número total de beneficiarios directos e indirectos).
- La incidencia de los beneficiarios es calculada utilizando el factor de expansión del hogar multiplicado por el tamaño del hogar.
- Incidencia relativa de beneficios es el transferencia recibida por un grupo como porcentaje de los ingresos del grupo. Específicamente, la incidencia relativa es igual a (Suma de todas las transferencias recibidas por todos los individuos de un grupo) / (Suma de todas las transferencias recibidas por individuos en la población total). La incidencia es expresada en pesos colombianos.
- Los montos agregados de transferencias se estiman utilizando el factor de expansión del hogar multiplicado por el tamaño del hogar.

aún mayor cuando se consideran los montos de los beneficios en la mayoría de los programas con la excepción de Familias en Acción, los subsidios alimentarios a la primera infancia, otros subsidios alimentarios a estudiantes a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de la educación pública y la salud subsidiada. Sin embargo, incluso en estos casos la incidencia relativa es levemente menor cuando se consideran los beneficios (excepto salud y educación). El caso más alarmante es el del subsidio de vivienda que aunque concentra el 63% de los beneficiarios en la población pobre (dos primeros quintiles), solamente concentra el 16% de los montos transferidos del programa, mientras que el 41% de las transferencias están concentrados en el 20% más rico. Sucede lo contrario en el caso del régimen subsidiado de salud POS, quien concentra al 30% de los afiliados en el quintil más pobre, pero esos montos representan el 34% de los montos totales del programa. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, hay una gran cantidad de afiliados en los quintiles más altos. De hecho el 44% de los afiliados al régimen son personas que están en los últimos tres quintiles y ellos reciben el 38% de las transferencias potenciales, presentando un costo innecesario del programa dado que se está utilizando en población que no es objetivo.

Un análisis realizado de curvas de concentración<sup>12</sup> señala que existe una alta concentración de los beneficios en la población menos pobre con la excepción de Familias en Acción, subsidios de alimentación a primera infancia, de educación pública y del régimen subsidiado de salud. Los subsidios de vivienda y los subsi-

dios de educación de instituciones privadas son los que tienen una peor distribución. En cuanto a la distribución de las variables asociadas al trabajo, todas presentan una alta concentración en la población menos pobre, en especial para el caso de prima de navidad e indemnizaciones.

La Tabla 3 resume varios de los resultados descritos anteriormente: baja cobertura y problemas de filtración en pensiones, en beneficios asociados al trabajo<sup>13</sup> y en subsidios de vivienda y de alimentación a primera infancia (así como las transferencias para el sostenimiento de niños menores) que resultan en diferenciales negativos de focalización. Por otra parte, pese a que se obtiene un diferencial de focalización positivo en Familias en Acción y en subsidios de educación y salud pública (subsidiada y subsidiada no-POS más la PPNA), se encuentra una subcobertura ligeramente superior al 50%, 27%, 16.5% y 8.3 filtraciones de alrededor al 30, 46%, 43% y 46.9 respectivamente.

Por último, en la Tabla 4 se presenta un ejercicio que simula el efecto de los beneficios en la pobreza y la distribución del ingreso mediante el cálculo de las mismas bajo el supuesto de no existencia de los beneficios. En la parte superior de la tabla se presentan las medidas actuales de pobreza y distribución del ingreso y en las filas respectivas las medidas calculadas sin la existencia del programa. La diferencia de estos dos tipos de medidas, las actuales y las simuladas, muestra la aproximación del efecto del beneficio en la pobreza y la distribución del ingreso. Como se puede observar, la educación pública, el régimen subsidiado de salud (POS y no-POS más PPNA), las pensiones, las primas salariales, el

12 No se presentan las curvas de concentración para cumplir con los compromisos de espacio del capítulo. Sin embargo, los resultados detallados están a disposición bajo petición a los autores.

13 Sin embargo no es malo que las pensiones y las primas laborales tengan filtraciones altas ya que no son programas destinados a los pobres sino que el objetivo es que toda la población acceda a ellos.

**Tabla 3. Subcobertura y filtración.** Beneficiarios directos e indirectos

	Cobertura de pobres (1)	Subcobertura (2)	Filtración (# de beneficiarios) (3)	Filtración (beneficios) (4)	Diferencial de Focalización (5) = (1) - (3)
<b>Protección Social Total</b>	98.7	1.3	58.0	71.3	40.8
<b>Seguridad Social Total</b>	92.1	7.9	50.3	82.6	41.8
Valor pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez, vejez	2.0	98.0	91.6	98.2	-89.5
Prima por pensión o sustitución pensional	1.3	98.7	92.6	97.8	-91.4
Salud régimen subsidiado POS	83.5	16.5	43.2	38.0	40.3
PPNA y subsidiados no-POS	91.7	8.3	46.9	47.9	44.8
<b>Seguridad Social Asociada al Trabajo Total</b>	13.5	86.5	84.5	95.2	-71.0
Prima de servicios	6.6	93.4	88.1	96.7	-81.5
Prima de navidad	5.9	94.1	88.5	97.3	-82.6
Prima de vacaciones	3.3	96.7	89.8	97.6	-86.5
Subsidio de alimento último mes	0.3	99.7	95.8	96.7	-95.5
Auxilio transporte último mes	7.8	92.2	84.7	91.6	-76.9
Subsidio familiar último mes	4.5	95.5	86.3	88.4	-81.8
Indemnizaciones	1.7	98.3	89.1	97.4	-87.4
<b>Asistencia Social Total</b>	87.6	12.4	50.4	50.6	37.2
Familias en acción o adultos mayores	47.2	52.8	29.4	31.7	17.8
Subsidio vivienda	1.6	98.4	40.5	87.0	-38.9
Educación Pública	72.2	27.8	46.0	42.2	26.2
Subsidios, becas y alimentación instituciones privadas	2.5	97.5	69.5	85.6	-67.0
Valor recibido para sostenimiento de menores	11.1	88.9	56.2	74.1	-45.1
Subsidio alimentos niños menores	12.1	87.9	39.5	45.2	-27.5
Subsidio alimentación bienestar familiar (mayores de 4 años)	1.2	98.8	29.1	49.9	-27.9
Ayuda otros hogares	25.1	74.9	49.7	57.1	-24.7

Fuente: Cálculos de los autores con base en la ECV-2010 y el uso del programa ADePT-Social Protection del Banco Mundial.

Notas:

- Subcobertura es el porcentaje de individuos pobres que no reciben transferencias.
- Filtración es el porcentaje de individuos que reciben transferencias y no son pobres.
- El diferencial de focalización es la diferencia entre la tasa de cobertura y la tasa de participación de los no pobres.
- Muestra de todos los hogares. Subcobertura y filtración son calculados para la muestra utilizando el factor de expansión del hogar multiplicado por el tamaño del hogar

**Tabla 4. Efecto en las medidas de pobreza – simulando la ausencia del programa**

	FGT0	FGT1	FGT2	Gini	FGT0	FGT1	FGT2	Gini
	Indicador actual				Diferencia			
	0.412	0.190	0.119	0.603				
	Indicador sin el beneficio listado							
<b>Protección Social Total</b>	0.774	0.691	0.661	0.860	-0.362	-0.501	-0.541	-0.258
<b>Seguridad Social Total</b>	0.600	0.461	0.412	0.738	-0.188	-0.271	-0.293	-0.136
Valor pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez, vejez	0.486	0.265	0.194	0.633	-0.075	-0.075	-0.074	-0.031
Prima por pensión o sustitución pensional	0.416	0.192	0.121	0.602	-0.005	-0.003	-0.002	0.000
Salud régimen subsidiado POS	0.509	0.357	0.306	0.688	-0.097	-0.168	-0.186	-0.085
PPNA y subsidiados no-POS	0.443	0.231	0.162	0.625	-0.031	-0.042	-0.042	-0.022
<b>Seguridad Social Asociada al Trabajo Total</b>	0.499	0.250	0.166	0.629	-0.087	-0.061	-0.047	-0.026
Prima de servicios	0.428	0.196	0.123	0.603	-0.016	-0.007	-0.003	0.000
Prima de navidad	0.424	0.195	0.122	0.602	-0.012	-0.005	-0.002	0.001
Prima de vacaciones	0.418	0.192	0.120	0.602	-0.006	-0.002	-0.001	0.001
Subsidio de alimento último mes	0.414	0.191	0.120	0.603	-0.002	-0.001	-0.001	0.000
Auxilio transporte último mes	0.444	0.207	0.130	0.614	-0.032	-0.017	-0.011	-0.011
Subsidio familiar último mes	0.425	0.196	0.123	0.607	-0.013	-0.006	-0.004	-0.004
Indemnizaciones	0.415	0.192	0.120	0.602	-0.003	-0.002	-0.001	0.000
<b>Asistencia Social Total</b>	0.623	0.518	0.483	0.774	-0.211	-0.328	-0.364	-0.172
Familias en acción o adultos mayores	0.439	0.244	0.181	0.630	-0.027	-0.054	-0.062	-0.028
Subsidio vivienda	0.415	0.195	0.125	0.605	-0.004	-0.005	-0.006	-0.003
Educación Pública	0.574	0.451	0.410	0.740	-0.162	-0.261	-0.290	-0.137
Subsidios, becas y alimentación instituciones privadas	0.416	0.194	0.123	0.604	-0.004	-0.004	-0.004	-0.002
Valor recibido para sostenimiento de menores	0.442	0.233	0.165	0.626	-0.030	-0.043	-0.046	-0.023
Subsidio alimentos niños menores	0.426	0.211	0.143	0.614	-0.014	-0.021	-0.023	-0.012
Subsidio alimentación bienestar familiar (mayores de 4 años)	0.413	0.191	0.121	0.603	-0.001	-0.002	-0.002	-0.001
Ayuda otros hogares	0.436	0.226	0.158	0.622	-0.025	-0.036	-0.039	-0.020

Fuente: Cálculos de los autores con base en la ECV-2010 y el uso del programa ADePT-Social Protection del Banco Mundial.

Notas: El impacto simulado es el cambio en el indicador de pobreza o desigualdad debido a la transferencia, en el supuesto de que el bienestar del hogar disminuye en el valor total de tal transferencia.



capa  
sumario  
créditos  
salir

auxilio de transporte y Familias en Acción, entre otros, son los que tienen un mayor efecto mitigando la pobreza. De forma similar, la educación pública, la salud subsidiada (el efecto positivo de esta sobre la pobreza es mucho más pronunciado que el efecto sobre la desigualdad si se compara educación pública), las pensiones, y Familias en Acción, entre otros, tienen un efecto mayor mejorando la distribución del ingreso.

En el Gráfico 6 se muestra la reducción en la brecha de pobreza por cada peso gastado en el programa. El subsidio de alimentación a través del ICBF es el programa más efectivo, seguido por las transferencias a la PPNA y a los subsidiados no-POS, subsidios de alimentación a niños menores y el subsidio familiar. Familias en Acción también tiene una buena relación beneficio-costo con un valor cercano a 0.8. El régimen subsidiado de salud y la educación pública son programas costosos pero igualmente tienen una alta efectividad en la reducción de la brecha de pobreza (más el primero que el segundo). Adicionalmente a todos los problemas mencionados

con los subsidios de vivienda, es uno de los programas que tiene peor efectividad, peor aun cuando su población objetivo es la más pobre. Esto ayuda a reforzar la idea de los problemas graves de focalización y de utilidad alguna de este programa.

Al analizar la participación de la población en los diferentes tipos de programas y las intersecciones subyacentes se encuentra que el 4,6% de las personas reciben asistencia social solamente, el 6,1% tienen sólo seguridad social asociada al trabajo y el 12,1% tiene sólo seguridad social. Por otra parte el 14,2% reciben los 3 tipos de ayudas y el 3,3% no reciben ninguna.

Las participaciones de las personas en un único tipo de programas difieren de manera significativa cuando se miran los diferentes grupos. La distribución de la participación de un solo tipo de programa es muy diferente para los quintiles uno y cinco: 20,4% de los que están en el quintil 5 sólo tienen acceso a seguridad social asociada al trabajo mientras este porcentaje es de 0,2% para los del quintil 1. Es llamativo que en

el último quintil sólo el 9,4% tengan seguridad y asistencia social solamente, mientras este porcentaje es de 84,6% para los del primer quintil. Básicamente esto se explica por el alto acceso que tienen los más pobres al régimen subsidiado de salud (incluyendo la PPNA) y a los programas sociales. El 11,6% de los más ricos tienen acceso a todos los programas mientras sólo el 2,1% de los más pobres lo tiene.

## B. MERCADO LABORAL

Teniendo en cuenta los resultados presentados en la sección anterior, vale la pena investigar, por un lado, las diferencias en cuanto a beneficios por tipos de trabajador y contrato laboral, y por el otro, el efecto que algunos programas han tenido en el mercado laboral.

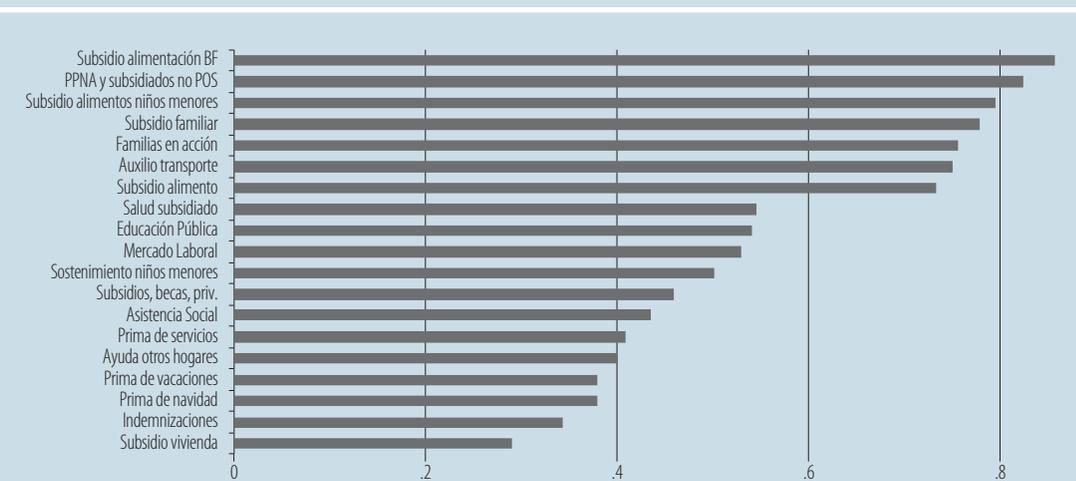
En cuanto al primer punto, está ampliamente documentado el aumento en la informalidad en Colombia alcanzando casi el 60% de los trabajadores. Además, recientemente se ha evidenciado el aumento sustancial del empleo temporal en Colombia, que en la industria manufacturera alcanza un poco más del 30% del empleo, y del cooperativismo como forma de prestación de servicios laborales (Parra Torrado, 2011).

En la Tabla 5 se hace una primera comparación para los tipos de trabajador: particular profesional, particular no profesional, profesional independiente<sup>14</sup> y cuenta propia. En primer lugar, se puede apreciar que solamente los empleados particulares reciben beneficios relacionados con el trabajo. En segundo lugar, se observa que los profesionales perciben una mayor pensión, equivalente a aproximadamente el doble de la que perciben los trabajadores cuenta propia y particulares no profesionales; inclusive los

cuenta propia reciben una pensión superior a la de este último grupo. El grupo que tiene mayor cobertura en pensiones es el de los profesionales independientes y el que tiene menor es el de los particulares no profesionales, sin embargo, todos los grupos tienen una cobertura demasiado baja. En cuanto a asistencia social, los profesionales no participan de programas como los subsidios de vivienda, de alimentación a través del ICBF o de educación pública. Reciben beneficios de Familias en Acción ligeramente inferiores a los que reciben los particulares no profesionales y significativamente menor al monto que reciben los trabajadores cuenta propia así como tienen una cobertura mucho menor a este último tipo de trabajadores. Por otra parte, los profesionales -independientes o particulares- reciben subsidios mucho más altos para la manutención de niños menores y la cobertura es similar para los 4 grupos de trabajadores. Se puede apreciar una diferencia significativa en cobertura de salud subsidiada POS a favor de los trabajadores cuenta propia, donde 55% de estos están afiliados en comparación al 4.4% de los particulares profesionales. Este resultado es lógico si se tiene en cuenta que en su mayoría los trabajadores cuenta propia son los más vulnerables y su única oportunidad de acceso a salud es a través del régimen subsidiado. De igual manera, si se tiene en cuenta a la población pobre no asegurada, los cuenta propia siguen liderando las tasas de cobertura, esta vez llegando a ser casi 71% en comparación con el 6.6% de cobertura para los particulares profesionales.

En la Tabla 6 se hace una segunda comparación para los tipos de contrato: a término fijo (temporal) o a término indefinido (permanente). Aquí se observa que los trabajadores temporales

**Gráfico 6. Efectividad de los programas**



Fuente: Cálculos de los autores con base en la ECV-2010 y el uso del programa ADePT-Social Protection del Banco Mundial.

<sup>14</sup> Hay un pequeño grupo que es considerado como profesional independiente pero que no tiene ningún grado de educación superior.

**Tabla 5. Comparaciones por tipo de trabajador: particular, profesional independiente y cuenta propia.** Hogares beneficiarios únicamente - Beneficiarios directos únicamente

	Valor Promedio de transferencia per cápita				Cobertura			
	PP	PI	PNP	CP	PP	PI	PNP	CP
Protección Social Total	275,729	436,043	110,865	88,464	85.2	28.3	89.2	79.2
Seguridad Social Total	416,184	526,801	37,458	56,961	8.5	17.9	35.6	73.2
Valor pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez, vejez	1,621,787	1,877,082	689,260	985,966	2.0	4.3	0.7	2.3
Prima por pensión o sustitución pensional	240,422	230,936	75,044	97,635	0.9	4.6	0.5	1.6
Salud régimen subsidiado POS	23,908	23,769	23,695	23,659	4.3	6.4	25.8	55.3
PPNA y subsidiados no-POS	8,085	11,409	6,290	5,476	6.6	13.1	34.8	70.8
Seguridad Social Asociada al Trabajo Total	217,633	n.a.	110,637	n.a.	78.4	n.a.	57.0	n.a.
Prima de servicios	96,540	n.a.	37,525	n.a.	53.2	0.0	34.1	0.0
Prima de navidad	93,553	n.a.	35,044	n.a.	43.5	0.0	28.6	0.0
Prima de vacaciones	76,091	n.a.	34,178	n.a.	26.9	0.0	16.2	0.0
Subsidio de alimento último mes	103,013	n.a.	87,813	n.a.	5.0	0.0	2.7	0.0
Auxilio transporte último mes	77,678	n.a.	60,241	n.a.	38.5	0.0	37.2	0.0
Subsidio familiar último mes	32,243	n.a.	32,018	n.a.	20.2	0.0	19.2	0.0
Indemnizaciones	100,695	n.a.	47,258	n.a.	16.4	0.0	8.0	0.0
Asistencia Social Total	176,519	191,849	72,930	73,829	16.4	15.3	30.8	38.4
Valor recibido para sostenimiento de menores	301,139	347,888	160,192	250,317	4.1	3.4	3.6	3.5
Ayuda otros hogares	191,808	197,342	105,746	93,904	4.9	7.3	4.4	6.8
Subsidio alimentos niños menores	26,624	27,754	32,875	25,450	4.6	2.7	6.9	7.7
Educación Pública	n.a.	n.a.	147,581	146,650	0.0	0.0	2.2	2.0
Subsidios, becas y alimentación inst. privadas	591,977	333,333	155,670	146,098	0.8	0.5	1.1	0.1
Familias en acción o adultos mayores	13,416	15,573	15,873	19,151	3.6	4.3	17.2	28.2
Subsidio vivienda	243,829	n.a.	256,318	226,577	0.3	0.0	0.9	1.2
Subsidio alimentación bienestar familiar (mayores de 4 años)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Cálculos de los autores con base en la ECV-2010 y el uso del programa ADePT-Social Protection del Banco Mundial.  
Notas:  
- PP: Empleado particular profesional, PNP: Empleado particular no profesional, PI: Profesional independiente, CP: Cuenta propia  
- Los valores de la tabla corresponden al promedio per cápita de transferencias recibidas. Se excluyen los hogares que no reciben la transferencia. Promedios en pesos colombianos.  
- Cobertura es la porción de la población en cada grupo que recibe la transferencia. Específicamente, la cobertura es igual a (Número de individuos en el grupo que viven en un hogar donde por lo menos un miembro recibe la transferencia)/(Número de individuos en el grupo).

**Tabla 6. Comparaciones por tipo de contrato: término fijo y término indefinido.** Hogares beneficiarios únicamente - Beneficiarios directos únicamente

	Valor Promedio de transferencia per cápita		Cobertura	
	Fijo	Indefinido	Fijo	Indefinido
Protección Social Total	128,116	158,906	78.8	89.1
Seguridad Social Total	87,139	66,036	24.4	38.6
Valor pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez, vejez	1,215,865	1,249,813	1.2	1.2
Prima por pensión o sustitución pensional	155,317	156,936	0.7	0.8
Salud régimen subsidiado POS	23,627	23,661	18.7	28.6
PPNA y subsidiados no-POS	4,830	5,777	23.1	37.3
Seguridad Social Asociada al Trabajo Total	117,076	166,185	53.0	53.9
Prima de servicios	41,693	67,399	31.5	33.2
Prima de navidad	43,694	71,611	22.9	31.7
Prima de vacaciones	35,436	60,429	14.0	18.8
Subsidio de alimento último mes	74,884	81,183	2.3	4.1
Auxilio transporte último mes	61,740	64,677	36.1	27.2
Subsidio familiar último mes	33,790	38,403	16.8	16.0
Indemnizaciones	64,256	70,555	6.6	8.5
Asistencia Social Total	63,498	89,849	27.8	29.5
Familias en acción o adultos mayores	11,608	16,572	15.1	17.3
Subsidio vivienda	107,727	390,152	0.9	0.9
Educación Pública	147,797	148,119	1.3	1.8
Subsidios, becas y alimentación inst. privadas	126,491	329,942	1.4	0.7
Valor recibido para sostenimiento de menores	163,352	206,757	3.5	3.7
Subsidio alimentos niños menores	24,317	33,565	6.2	6.1
Subsidio alimentación bienestar familiar (mayores de 4 años)	n.a.	n.a.	0.0	0.0
Ayuda otros hogares	89,961	124,367	4.5	4.4

Fuente: Cálculos de los autores con base en la ECV-2010 y el uso del programa ADePT-Social Protection del Banco Mundial.  
Notas:  
- Los valores de la tabla corresponden al promedio per cápita de transferencias recibidas. Se excluyen los hogares que no reciben la transferencia. Promedios en pesos colombianos.  
- Cobertura es la porción de la población en cada grupo que recibe la transferencia. Específicamente, la cobertura es igual a (Número de individuos en el grupo que viven en un hogar donde por lo menos un miembro recibe la transferencia)/(Número de individuos en el grupo).  
- Muestra de hogares con transferencia per cápita positiva. Los cálculos para la muestra se hacen utilizando el factor de expansión del hogar multiplicado por el tamaño del hogar.

reciben beneficios inferiores a los que reciben los trabajadores permanentes. Se destacan como menores los subsidios de vivienda, las primas laborales y Familias en Acción, entre otros. Los trabajadores a término fijo presentan menor o igual cobertura excepto en el subsidio de transporte y en los subsidios en instituciones privadas.

Tal como se ha mencionado anteriormente, la existencia de programas sociales y beneficios laborales puede tener efectos importantes, y en ciertos casos perjudiciales, en los resultados del mercado laboral. Como se observa en el Gráfico 7,

**Gráfico 7. Protección social según tipo de trabajadores**



Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo.

los trabajadores por cuenta propia (en su mayoría informales) son los más desprotegidos en cuanto a salud y pensión por su trabajo, en especial los de estratos bajos. Con el objetivo de mitigar tal problema, el gobierno colombiano ha venido implementando una política social basada en subsidios que lastimosamente parecen haber generado incentivos perversos de continuar en la informalidad con el fin de no perder los beneficios ofrecidos por la política social. Por ejemplo, según la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESLF) en el 2010 el 37% de las personas no están dispuestas a perder los beneficios del régimen subsidiado de salud a cambio de un trabajo formal (y, por consiguiente, con afiliación al régimen contributivo) con el mismo salario.

Como es sabido, la informalidad en Colombia ha venido creciendo sustancialmente al punto que se ha convertido en el país de la región con el mayor porcentaje de trabajadores informales (CEDLAS y Banco Mundial, 2011). Si se tiene en cuenta que una buena parte de los programas sociales se financia con impuestos a la nómina, la creciente informalidad se ha reflejado en una reducción en la base de aportantes lo que ha implicado una presión para obtener mayores recursos que financien tales programas, que a su vez se ha traducido en mayores tasas de impuestos a la nómina. Sin embargo, estudios han demostrado que tales impuestos disminuyen tanto la demanda como la oferta de mano de obra formal (Santa María et al., 2010).

Así, los incentivos perversos generados por el diseño inadecuado de los programas de subsidios y las medidas de financiamiento de algunos programas sociales aunado a la inflexibilidad de la regulación del mercado laboral (rigidez del salario mínimo, altos costos de despido, etc.) han llevado a un círculo vicioso (ver Santa María et al., 2010) con el que sólo se aumenta la informalidad, la pobreza y la desigualdad.

#### 4. Recomendaciones de política

A partir del análisis anterior se derivan una serie de recomendaciones en cuanto al diseño y la implementación de la política social encaminada a corregir problemas estructurales que no permiten una mayor efectividad y eficiencia. Adicionalmente, teniendo en cuenta las diferencias presentadas entre los beneficios de protección social recibidos por tipo de trabajador se hacen recomendaciones sobre el mercado laboral en Colombia con el fin de alcanzar mayor igualdad entre los mismos.

En cuanto a la política social, del estudio se desprenden cuatro grandes recomendaciones. En primer lugar, mejorar la cobertura y focalización de los programas que tienen como objetivo favorecer a la población más pobre y vulnerable. Es claro que en Colombia se ha hecho un gran esfuerzo por ajustar los instrumentos de focalización y recientemente se lanzó una nueva versión del Sisbén (Sistema de Selección de Beneficiarios). Sin embargo, en el análisis de los datos se observa que una buena parte de la población pobre no recibe los beneficios y en contraste existen importantes filtraciones. Un ejemplo de los problemas de focalización son las ayudas para el sostenimiento de niños menores y los subsidios de vivienda que están teniendo fallas grandes de cobertura y focalización. Adicionalmente, se requiere revisar los montos de las transferencias recibidos por cada grupo poblacional siendo que, no solamente algunos están recibiendo recursos que no les corresponderían, sino que los están recibiendo proporcionalmente en mayor cuantía. Específicamente, sería importante realizar una revisión profunda al programa de subsidios de vivienda debido a los grandes montos que recibe la población no pobre. Así, Colombia requiere ir más allá de mejorar los instrumentos de focalización como el Sisbén y mejorar los sis-

temas de verificación del cumplimiento de las condiciones calificadoras para evitar que se filtren hogares con menores necesidades. Al mismo tiempo, debe hacer un mayor esfuerzo en encontrar y seguir los hogares menos favorecidos siendo que por su condición vulnerable presentan alta movilidad y llegan a ser invisibles.

En segundo lugar, resulta extremadamente necesario incluir en el diseño de los programas condiciones de salida bien definidas y de amplio conocimiento para los beneficiarios. Una buena parte de los programas sociales, los de asistencia social, deben prestar beneficios temporales y no permanentes. Éstos han sido diseñados para asistir a las personas en situaciones de vulnerabilidad y servir como plataforma para que puedan superar tales condiciones. No debe ser pues su objetivo convertir los beneficiarios en entes dependientes generando incentivos perversos que solo perpetúan la pobreza. Las condiciones de salida de un programa deben ostentar ciertas características para su buen servicio: i) deben ser consistentes con los criterios utilizados para la entrada a la Estrategia, teniendo en cuenta la comparabilidad en el tiempo; ii) deben minimizar errores de inclusión y exclusión, por ejemplo, distinguir los hogares en pobreza extrema de los que definitivamente no son pobres. iii) las mediciones necesarias para su implementación deben ser factibles a partir de la información disponible durante la operación con el fin de garantizar la operatividad de los criterios de salida y permitir de forma oportuna la salida de hogares que ya no requieren los beneficios, así como la inclusión de nuevos beneficiarios; iv) es importante que el cumplimiento de los criterios de salida no pueda ser definidos discrecionalmente por los hogares. Por ejemplo, evitar la utilización de variables reportadas directamente por los hogares (ingresos) para que el criterio no pierda objetividad y validez (los hogares encon-

trarían óptimo reportar ingresos inferiores para mantenerse como beneficiarios); v) las condiciones de salida deben estar relacionadas con los objetivos del programa, con su cumplimiento. En cuanto a este punto, el CONPES Social 100 de 2006, que da los lineamientos para la focalización del gasto público social, se pronuncia: “El criterio de salida de los programas sociales debería garantizar el proceso de acumulación (física o humana, individual o colectiva) al tiempo que el individuo llegue a un mínimo razonable en la dimensión de la privación que se pretende promocionar. De lo anterior, se pone de manifiesto la importancia que representa para los programas sociales la fijación de resultados esperados sobre la población objetivo”.

En tercer lugar, es fundamental que se desarrollen sistemas de monitoreo y se realicen evaluaciones de cada uno de los programas que implementa el gobierno. Sería ideal que los sistemas de monitoreo y las evaluaciones hicieran parte del diseño del programa para garantizar una mayor coordinación entre las actividades del programa y la evaluación misma. El monitoreo y las evaluaciones son elementos imprescindibles en las buenas prácticas de formulación e implementación de política siendo que arrojan información fundamental acerca de las debilidades y fortalezas del programa. Así, es aún más importante que los resultados de las evaluaciones y del monitoreo se obtengan de manera oportuna para que puedan ser utilizados de manera conexa con la reformulación de políticas. En la actualidad, se ha vuelto una práctica común realizar evaluaciones de los programas más importantes y esto debe celebrarse. Sin embargo, pareciera que no es tan común que los resultados de las evaluaciones sean incorporados en las decisiones de reformulación de los programas. En ocasiones, pareciera que el objetivo de las evaluaciones es simplemente mostrar

que se está haciendo la tarea bien (cuando las evaluaciones arrojan resultados negativos tienden a pasar desapercibidas) y sus resultados no trascienden a la implementación del programa.

Por último, es esencial que se mantenga una adecuada articulación de la política social en cuanto a la coordinación de la oferta de los distintos programas. De esta manera, se pueden generar sinergias importantes que no solo fortalezcan el sistema sino que acrecienten las posibilidades de éxito de cada uno de los programas individualmente. Además, una adecuada articulación de los programas permitiría mejorar su focalización. Asimismo, es primordial que se mantengan sistemas de información confiables, ricos en datos, y actualizados. Adicionalmente, estos sistemas de información deben permitir la coordinación de los programas y así una más efectiva ejecución y una mejor focalización de los mismos.

En cuanto al mercado laboral se recomienda una serie de reformas encaminadas a una regulación laboral más flexible pero incluyente y bien articulada con la política social. Por un lado, se recomienda el desmonte de los costos no laborales que encarecen la mano de obra formal y generan un mercado laboral excluyente como lo demuestran diversos estudios, entre esos Santa María et ál. (2010). Asimismo, la regulación laboral debe propender a garantizar condiciones de protección social similares para los trabajadores temporales y permanentes. La coexistencia de estas modalidades de trabajo en el mercado laboral es sana y necesaria pero deja de serlo cuando la regulación y los costos asociados a la contratación ahí definidos llevan a desequilibrios como los actualmente existentes en el mercado laboral colombiano (Parra Torrado, 2011). Es fundamental que el acceso a la seguridad social sea similar para todos los trabajadores: independientes, empleados, temporales y perma-

mentos. Un acceso igual para todos se traduce en igualdad de oportunidades, dadas sus características personales, y en igualdad de condiciones para enfrentar eventualidades.

## 5. Conclusiones

El presente trabajo busca ilustrar la relación que existe entre las condiciones de pobreza y desigualdad de los trabajadores, con los programas sociales de los cuales son potenciales beneficiarios y las formas de contratación laborales. Se plantea que las condiciones del mercado laboral colombiano y el diseño inadecuado de los programas sociales han contribuido a una desigualdad de oportunidades de los trabajadores y sus familias que, en últimas, perpetúan la pobreza en Colombia.

No obstante los reconocidos logros de algunos programas en la mitigación de la pobreza y la desigualdad, aún queda mucho por alcanzar. El análisis expuesto en este trabajo ha demostrado que existen graves problemas de focalización en la mayoría de los beneficios estudiados incluso cuando casi todos los programas sociales son progresivos o débilmente progresivos. En general, un 58% de la población no pobre recibe algún tipo de programa de asistencia social. Se destaca que dentro de los programas de asistencia social, las transferencias recibidas para el sostenimiento de menores sean regresivas. A pesar de las fuertes críticas en cuanto a la calidad y cobertura de la educación pública en Colombia, es la que ha presentado mejores resultados tal y como se presentó en la sección III.

Adicional a los problemas de focalización, las transferencias tienen un valor relativamente alto para los beneficiarios de ingresos altos, sobre todo en el caso de los subsidios de vivienda en donde el 8% de la población con mejores ingresos reciben un subsidio equivalente a casi el

41% de las transferencias de todo el programa. De igual manera, las transferencias recibidas, para el sostenimiento de niños menores en las familias de mayor ingreso, tienen una mayor proporción de beneficios que de beneficiarios en comparación con las familias más pobres que concentran pocos beneficios para la cantidad de beneficiarios.

Se encuentra que los menos beneficiados son los trabajadores cuenta propia y particulares no profesionales con respecto a los profesionales independientes y a los particulares profesionales. Asimismo, aunque en menor medida, los trabajadores a término fijo se encuentran en desventaja en comparación a los trabajadores a término indefinido. Es igualmente preocupante el aumento de trabajadores que no se pasarían a un trabajo formal si pierden los beneficios del régimen subsidiado, pasando del 32.4% en el 2008 al 36.5% en el 2010. Esto es evidencia de una trampa de informalidad generada por la legislación del mercado laboral en donde las empresas no quieren contratar trabajo formal y los potenciales empleados no quieren acceder a estos trabajos. En conclusión la combinación del marco regulatorio del mercado laboral y la política social ha propiciado un aumento de la informalidad, de empleos de baja calidad como el temporal y esto a su vez se traduce en peores condiciones de vida para los colombianos.

De los resultados expuestos se desprenden varias recomendaciones. Por un lado, se recomienda mejorar la cobertura y la focalización de los programas, definir condiciones claras de entrada y salida de los programas, incorporar sistemas de monitoreo y evaluaciones de impacto en la formulación y en la implementación de los programas y una más adecuada articulación de los programas que componen la política social. Por otro lado, se recomienda que se lleven a cabo reformas en cuanto a la regulación laboral y de

algunos costos ahí definidos que generan desequilibrios en el mercado laboral que se traducen

en exclusión y desigualdades de oportunidades entre los distintos tipos de trabajadores.

#### MÓNICA PARRA TORRADO

Economista con Maestría de la Pontificia Universidad Javeriana y Doctorado en Economía de Boston University. Actualmente es Investigadora Senior de Fedesarrollo y trabaja en temas laborales, migratorios, sociales, de innovación y de productividad. También trabaja en evaluaciones de impacto de políticas laborales, de programas sociales y de innovación. Mónica trabajó dos años en el Banco Mundial en las unidades de Protección Social y Mercado Laboral para Asia del Este y de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina. Asimismo, Mónica ha trabajado en temas específicos a la economía de diversos países como Filipinas, China, Mongolia, India, Argentina y Colombia. Adicionalmente, Mónica tiene experiencia en diseño de instrumentos de encuestas, microeconometría y análisis de datos panel, de corte transversal y series de tiempo y en el manejo de microdatos. Actualmente, Mónica también se desempeña como Editora de la Revista Coyuntura Económica de Fedesarrollo y como Secretaria de LACEA.

#### JOSÉ DANIEL TRUJILLO

Economista de la Universidad Javeriana con Maestría en Economía de la Universidad de los Andes, con interés en macroeconomía, econometría y economía laboral. Ha trabajado en Fedesarrollo, como Asistente de Investigación, temas de empleo temporal e indirecto, de pobreza y desigualdad. Fue Joven Investigador en la Universidad del Rosario por dos años, en donde trabajó temas de educación y desigualdad de oportunidades. José Daniel también fue Asistente de Investigación en el Banco de la República en donde trabajó sobre educación y gasto público. Asimismo, ha sido profesor de cátedra de macroeconomía en la Universidad del Rosario y de econometría en la Universidad de los Andes. También fue ganador de la convocatoria para proyectos de educación financiados por el ICFES en el 2010.

## ANEXO 1: Definición de Programas Sociales

A continuación se presenta una breve descripción de los programas sobre los cuales se centra el análisis<sup>15</sup>.

**Seguridad Social en Salud, Régimen Subsidiado:** El Estado colombiano ha definido el régimen subsidiado de salud para atender a la población más pobre y vulnerable. Para poder acceder a este programa las personas tienen que tener aplicada la encuesta Sisbén (Sistema de Selección de Beneficiarios) y estar identificado entre los niveles 1 y 2, adicionalmente no estar afiliado al régimen contributivo.

**Sistema General de Pensiones:** Tiene como objetivo garantizar a la población el amparo contra contingencias derivadas de la vejez, invalidez o muerte mediante el reconocimiento de una pensión y prestaciones determinadas por la ley. Dentro de este sistema existen 3 regímenes; *Régimen de prima media*, mediante el cual los afiliados o beneficiarios obtienen una pensión de vejez (55 años si es mujer y 60 si es hombre) o invalidez; *Régimen de Ahorro Individual*, en donde los afiliados tendrán derecho a una pensión de vejez a la edad que quieran siempre que el capital acumulado en su cuenta de ahorro les permita tener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo mensual; *Régimen exceptuado*, mediante el cual los trabajadores tienen normas especiales para su liquidación y el cálculo de las mismas. En este régimen participan los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, los afiliados a

los fondos de prestaciones sociales del magisterio y los miembros no remunerados de las corporaciones públicas entre otros.

**Remuneración en especie como parte de pago de servicios laborales:** Son las partes de la remuneración ordinaria y permanente que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio. Estos pagos varían entre empresas y tipos de trabajadores. En la Encuesta de Calidad de Vida del 2010 sólo reportan este valor los trabajadores asalariados. Estos pagos en especie se evalúan individualmente y se dividen en alimentos, vivienda y otros, los cuales están compuestos por electrodomésticos, ropa, productos diferentes a alimentos o bonos tipo Sodekho y algunos otros de estas características.

**Subsidios asociados al trabajo:** De manera similar estas transferencias son recibidas solamente por trabajadores asalariados y están compuestas por subsidio de alimentación, auxilio de transporte y subsidio familiar. Dentro de los asalariados estos subsidios se reciben de acuerdo con el tipo de institución a la que está vinculada el empleado, donde normalmente los beneficiados son los que tienen ingresos más bajos. Sin embargo, en el caso de auxilio de transporte, está estipulado por ley que todas las personas que devengan un ingreso igual o inferior a dos salarios mínimos reciban esta transferencia.

**Primas:** Las primas anuales las reciben los trabajadores asalariados y tienen una base legal

<sup>15</sup> La información de estos programas fue obtenidas de las páginas de internet de Acción Social, DNP, Ministerio de Protección Social y del Instituto de Seguros Sociales.

adicional a beneficios discrecionales inherentes a cada institución. Se utilizan las primas de servicios, de vacaciones y de navidad.

**Educación Pública y subsidio de alimentación:** Si bien hace más de una década que existen colegios públicos a los cuales los hogares pueden llevar a sus hijos para que reciban acceso a la educación básica y secundaria por un costo reducido o nulo, recientemente, el Ministerio de Educación Nacional expidió un decreto mediante el cual reglamenta el acceso a la educación gratuita (Decreto 4807 del 20 de diciembre de 2011). En este se definen las condiciones de acceso a la gratuidad total de la educación, desde preescolar hasta el grado 11. Esta medida beneficiaría cerca de 8,5 millones de niños y jóvenes de todo el país que acceden a la educación por medio de las instituciones públicas.

Existen políticas transversales tanto a los estudiantes de instituciones públicas como privadas que incentivan la demanda de educación. Estas políticas se enfocan en subsidios, becas o alimentación, uno de los programas más reconocidos en este aspecto es el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del ICBF, que consiste en otorgar un complemento alimentario (desayuno o almuerzo) a los niños, niñas y adolescentes para que accedan a una sana y adecuada alimentación con el fin de mejorar el desempeño académico, la asistencia regular y de promover hábitos alimentarios saludables. Está dirigido a niños entre 5 y 18 años que estén matriculados en una institución oficial y que pertenezcan a un grupo vulnerable (indígenas, desplazados, zona rural, zona urbana que pertenezca al estrato 1 y 2 del Sisbén). La política pretende para 2015 atender el 100% de la población estudiantil de básica primaria que este matriculada en instituciones públicas.

**Familias en Acción:** Desde el año 2000 existe el programa de Familias en Acción. Su objetivo es combatir la pobreza por medio de 3 ejes que se constituyen en trampas de pobreza: la educación, la salud y la nutrición. Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas que otorga dos tipos de subsidios. El primero es un subsidio nutricional que se entrega a las familias con niños menores a 7 años y cuyo objetivo es generar una adecuada alimentación en la primera infancia. Junto con este subsidio se incluyen servicios de vacunación y capacitación en hábitos de salud para promover el crecimiento y desarrollo adecuado de los niños. El subsidio es condicionado a que las familias lleven periódicamente a sus hijos a revisiones médicas de peso y talla en los hospitales públicos de los municipios donde estas viven con el fin de hacer seguimiento a la política pública y tomar acciones correctivas inmediatas en caso de que se diagnostique algún problema. El segundo tipo de subsidio es escolar y se entrega a las familias con niños entre los 7 y 18 años que se encuentran actualmente estudiando cuyo objetivo es garantizar una educación mínima a los niños de bajos recursos y con ella promover la movilidad social y a su vez la reducción de la pobreza. Por tanto la entrega de este subsidio escolar se condiciona a la asistencia por parte de los menores a los colegios.

**Adulto mayor:** Los programas focalizados en atender al adulto mayor son dos. El primero, es el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM). Este programa está operativamente a cargo del ICBF pero su planeación y diseño es definida desde el ministerio de la Protección Social. El programa tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la impo-

sibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social (Fuente: ICBF). El segundo es el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM) Juan Luis Londoño de la Cuesta. El objetivo del programa es contribuir a mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario a 417.230 adultos mayores en situación de desplazamiento o clasificados en los niveles 1 ó 2 del Sisbén, indígenas, habitantes de la calle o de centros de bienestar del adulto mayor, promoviendo su mejoramiento individual, inclusión social, el ejercicio efectivo de los derechos, el fortalecimiento de la autonomía y la autoestima, a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Fuente: ICBF). Los adultos mayores no pueden acceder a ambos programas y deben elegir cual de los dos desean.

**Subsidio de vivienda:** Este consiste en un dinero que se otorga según el salario que devengue el hogar y el puntaje de Sisbén obtenido. Este dinero es otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda sin contrapartida alguna, con el fin de comprar o remodelar la vivienda de interés social, que se define como aquella vivienda cuyo valor máximo es de 135 salarios mínimos legales vigentes. Se dará prioridad a las familias de desplazados por el conflicto armado o fenómenos naturales y grupos vulnerables.

**Sostenimiento de niños menores y ayudas de otras instituciones u otros hogares:** Son transferencias adicionales que recibe directamente la población en edad de trabajar y dependen de la necesidad y nivel de ingresos de este grupo.



capa  
sumario  
créditos  
salir

## ANEXO 2: Bases de Datos

Las fuentes de información utilizadas para llevar a cabo este proyecto de investigación son principalmente dos: la Encuesta Longitudinal Social de Fedesarrollo (ESLF) y las encuestas de hogares del DANE (ECH y GEIH).

### ESLF

La Encuesta Longitudinal Social de Fedesarrollo (ESLF) constituye una herramienta fundamental para la consecución de este trabajo de investigación. La Encuesta Social de Fedesarrollo se implementó en 1999 con apoyo de las cámaras de comercio de Bogotá, Cali y Bucaramanga, aplicada a estas tres ciudades. A partir de 2004 (etapa IX), se ha convertido en la única encuesta tipo panel en Colombia a través de la cual se ha realizado seguimiento a un grupo de hogares durante 6 años consecutivos<sup>16</sup>. Esta encuesta permite la caracterización de los hogares urbanos a lo largo del tiempo, incluyendo aspectos demográficos, de mercado laboral y de condiciones objetivas y subjetivas de calidad de vida. Es un panel rotativo, donde se mantiene un alto porcentaje de hogares en la muestra<sup>17</sup>. Con el apoyo del BID y de las cámaras de comercio, en la etapa XIII (año 2008) se amplió la muestra, incluyendo 10 ciudades adicionales.<sup>18</sup> Ello ha permitido ganar representatividad de la

muestra, obtener mayor precisión en los resultados y hacer una caracterización social del “total nacional urbano”<sup>19</sup>. La ESLF es una de las pocas encuestas en Colombia que es representativa a nivel de estratos socioeconómicos (bajo, medio y alto).

Así, el carácter de panel rotativo de la encuesta permite hacer un seguimiento en el tiempo a las personas y, por lo tanto, hacer un análisis dinámico de las preguntas de interés. En adición, permite diseñar una mejor especificación e identificación de los modelos econométricos siendo que permite el control de variables no observadas constantes en el tiempo.

### ECH y GEIH

Las encuestas de hogares del DANE son la principal fuente de información sobre el mercado laboral colombiano. Disponibles desde los años setenta, la encuesta ha sufrido dos cambios metodológicos importantes en el año 2000 (Encuesta Nacional de Hogares dio paso a la Encuesta Continua de Hogares) y en el año 2006 (dando paso a la Gran Encuesta Integrada de Hogares), restringiendo sustancialmente la comparabilidad entre períodos y debiendo ser tenidos en cuenta durante todo el análisis. Los ejercicios realizados con estas bases de datos sirven en el análisis de robustez de los obtenidos con la ESLF.

## Bibliografía

- Banco Mundial -DECRG (2011) ADePT-SP Software desarrollado por el Grupo de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Investigación del Banco Mundial, Washington DC, Estados Unidos.
- Bernal, R. (2007) “The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization”, mimeo (World Bank: Washington, DC).
- Cárdenas, M. & R. Bernal (2003) “Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996” NBER Working Papers 10077, National Bureau of Economic Research.
- Castaño, E., H. López & R. Rhenals (2004) “La reforma laboral de 2002 y sus impactos: in medio stat virtus” Perfil de Coyuntura Económica, diciembre 2004.
- Comisión de Regulación en Salud (2010). Acuerdo 309 de 2009.
- Departamento Nacional de Planeación (2006) “Programa Familias en Acción: Impacto del Programa a un año y medio de su ejecución”, Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2006) “Lineamiento para la focalización del gasto público social”, Documento Conpes Social.
- Departamento Nacional de Planeación (2011) “Distribución del Sistema General de Participaciones Once Doceavas de la participación para salud vigencia 2011”, Documento Conpes Social 138.
- Fedesarrollo (2010) “Formalización y Primer Empleo: más de lo que se esperaba, menos de lo que se requiere” Tendencia Económica, Informe Mensual de Fedesarrollo 100, agosto de 2010.
- Gaviria, A. (2004) “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?” Documento CEDE, Universidad de Los Andes. Bogotá D.C.
- Gaviria (2011) “Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. Presentación en el Debate de Coyuntura Económica de Fedesarrollo “Una mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014”. Bogotá, 8 de marzo de 2011.
- López, H. (2010) “¿Funcionaría un mínimo regional? Ese esquema no lo administra nadie” El Colombiano, Medellín.
- Mondragón-Vélez, C., Peña, X. & Wills, D. (2010). “Labor Market Rigidities and Informality in Colombia”, Documento CEDE, Universidad de Los Andes. Bogotá D.C.
- Núñez, J. (2005) “Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia” Documento CEDE 2005-43, julio de 2005.
- Núñez, J. (2009) “Mercado Laboral y Sistema de Protección Social en Colombia. Desincentivos al trabajo y al progreso” Mimeo. MERPD. Bogotá, Colombia.
- Núñez, J. (2009) “Incidencia del Gasto Público Social en la Distribución del Ingreso, la Pobreza y la Indigencia”. Archivos de Macroeconomía, No. 359. Bogotá, Colombia.
- OECD (2009).
- Parra Torrado, M. (2011) “Trabajo temporal e indirecto: la pieza que falta para entender el mercado laboral colombiano *ad portas* de una nueva reforma”. Mimeo, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- Parra Torrado, M. y K. Ortiz (2010) “Análisis y Perspectiva del Desempleo en los Últimos 12 Años” Informe de Investigación de Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- Sánchez, F., Núñez, J. (1999). “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?”. Coyuntura Social. No. 20, Fedesarrollo, mayo.
- Santa María, M., García, F. & Mujica, A. (2008) “Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia”, Capítulo 4. Premio Germán Botero de los Ríos 2008. (ciclo vicioso).
- Santa María, M., R. Steiner y E. Schutt (2010) “¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?” en R. Steiner y L.V Traverso (eds.) Colombia 2010 -2014: Propuestas de política pública, CAF y Fedesarrollo.

16 La Facultad de Economía de la Universidad de los Andes ha diseñado una encuesta longitudinal, con la cual se ha realizado un único levantamiento y que se realizará cada 3 años para estudiar fenómenos estructurales.

17 En la etapa XV, el 75,4% de los hogares del panel son los mismos que en la etapa anterior.

18 Las primeras etapas de la encuesta tenían una muestra de 1.865 hogares; en la etapa XIII la muestra se incrementó a 4.506 hogares, en la etapa XIV fue de 3963 y en la etapa XV fue de 3.492 hogares.

19 Este “total nacional urbano” se compone de las 13 áreas metropolitanas utilizadas por el DANE para su cálculo de indicadores del mercado laboral.



# El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política

JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO<sup>1</sup>



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

Costa Rica se distinguió en el pasado, particularmente en la segunda mitad del siglo XX, por haber logrado un amplio desarrollo humano con movilidad social, que le permitió llegar a niveles relativamente bajos de incidencia de la pobreza y a una desigualdad en la distribución de los ingresos entre las menores en el contexto y las características de la región latinoamericana. Estos resultados fueron producto de una inversión pública en infraestructura física y social de larga data, un estilo de crecimiento sustentado en el dinamismo del sector agrícola exportador tradicional y la creación de un sector industrial sustitutivo de importaciones, junto a una creciente participación del estado dentro de un marco de gobernanza democrá-

tica y respeto a las libertades individuales, donde la solución pacífica de los conflictos fue la norma más que la excepción.

Dentro de este estilo de desarrollo, que caracterizó las décadas del cincuenta al setenta del siglo pasado, las políticas sociales eran complementarias de las políticas económicas que buscaban desarrollar un mercado interno, y permitió la introducción, el fortalecimiento o la consolidación de las principales políticas sociales distributivas, como lo son las políticas sociales universales en salud y educación básica, junto a la incorporación de recursos y programas dirigidos al combate de la pobreza, las llamadas políticas sociales selectivas, particularmente a partir de los años setenta (Garnier, et al., 1991). En este período además se expandieron los programas de educación post secundaria, pero sin llegar a

<sup>1</sup> Se agradecen las observaciones de Eduardo Lizano, Víctor Hugo Céspedes y Luis Mesalles, miembros de la Academia de Centroamérica, a la versión preliminar de este documento, así como los comentarios recibidos de los investigadores que asistieron al Taller sobre Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina. Como corresponde, las opiniones y recomendaciones expresadas en este documento, así como cualquier error, son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan los puntos de vista de la Academia de Centroamérica.

incorporar efectivamente a los grupos más pobres, quienes fallaban en completar los estudios secundarios y se produjo la expansión de las políticas contributivas para la protección de los riesgos de la vejez, aunque los beneficios se concentraron en los asalariados con empleos más formales y, por ende, con mayores ingresos (Trejos, 2008a).

No obstante, este estilo de crecimiento, como fue implementado, no era sostenible y los desequilibrios que generó, junto a una respuesta estatal inadecuada, desembocaron en la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, la más profunda durante la segunda mitad del siglo XX (Rovira, 1983). Los desequilibrios fiscales y externos y la moratoria de la deuda obligaron a políticas de estabilización primero y de ajuste estructural después, que modificaron las relaciones entre las políticas económicas y sociales y perfilaron un nuevo estilo de crecimiento basado en las exportaciones no tradicionales a mercados no tradicionales y por ende menos dependiente del mercado interno (Mesalles y Céspedes, 2007; Villasuso, 2000). Ello se produce en medio de un proceso de globalización y acelerado cambio tecnológico que aumentó la demanda por trabajadores calificados, pero con un menor dinamismo general en la creación de empleo.

Con este nuevo estilo de crecimiento, las políticas sociales no se dismantelaron o enfocaron exclusivamente en los grupos más pobres, como propusieron inicialmente algunos organismos internacionales, pero sufrieron importantes restricciones de recursos hasta que se restablecieron los equilibrios fiscales y se resolviera la moratoria de la deuda, proceso que llevó el resto de la década de los ochenta (Barahona, et al., 1999). El sector de educación básica fue uno de los que más se vio afectado rompiendo el proceso de expansión que traía, frenando la movilidad social y

desacelerando la expansión de la oferta de trabajadores calificados con lo cual se exacerbaba la desigualdad. Las políticas sociales selectivas dirigidas a enfrentar la pobreza también encontraron restricciones de recursos que limitaron su cobertura y eficiencia, fenómeno que se mantiene hasta nuestros días, pese a las mejoras recientes (Céspedes y Jiménez, 2010).

A partir de la década de los noventa, con la mayoría de las reformas económicas ya implementadas, se restablece el crecimiento económico y la expansión de la inversión social. No obstante, en las dos últimas décadas, Costa Rica ha logrado pocos avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, pese al marco institucional existente y a los recursos públicos que se invierten en esos fines. Aun así, hay que resaltar que los niveles de pobreza y desigualdad se mantienen relativamente bajos en el contexto de la región latinoamericana y que los indicadores sociales han seguido mejorando y alcanzan niveles elevados, más próximos a los de los países desarrollados, particularmente los relativos a la salud (Sauma, 2010). Esta evolución social se enmarca en un período caracterizado por un crecimiento económico limitado y volátil, un aumento del gasto social y un mercado de trabajo que no muestra desequilibrios significativos aunque sin el dinamismo necesario para lograr mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores, particularmente en los ingresos reales del trabajo.

El objetivo del trabajo es el de indagar sobre el posible papel que han jugado las políticas públicas en estos resultados, con el fin de extraer lecciones sobre las rectificaciones y acciones adicionales que sean necesarias. Para lograrlo, el énfasis se pondrá en las principales políticas seguidas en las dos últimas décadas y para ello, se estructura el texto en cuatro secciones adicionales a esta introducción. La sección segunda, y

siguiente, presentará un resumen de la situación distributiva y su evolución en las dos últimas décadas. La sección tercera, analizará algunas políticas que pueden estar explicando esos resultados. Posteriormente, en la sección cuarta, se incorporarán una serie de recomendaciones de política que surgen del análisis realizado. Se concluye con una síntesis de lo presentado previamente.

## 2. Estado y evolución reciente de la pobreza, la desigualdad y la situación social

Costa Rica se caracteriza por una amplia inversión pública social<sup>2</sup> y de larga data, que le ha permitido alcanzar niveles de desarrollo social elevados y bajos niveles de pobreza y desigualdad. El gasto público social se ubica en torno al 18% del Producto Interno Bruto, como promedio de las últimas dos décadas, pasando del 15% en 1990 al 22% veinte años más tarde (ver cuadro 1). Esta prioridad macroeconómica de la inversión social resulta de las más altas en la región latinoamericana, como documenta anualmente la CEPAL, y se combina también con una alta y creciente prioridad fiscal, donde al menos dos de cada tres colones gastados por el gobierno general se destinan a ella.

Pese a este repunte de la inversión social en las dos últimas décadas, aún se mantiene en el 2010 un 5% por debajo de la inversión social por habitante que se tenía tres décadas atrás (1980), de modo que no se ha podido recuperar, del todo, la contracción de cerca del 30% en la inversión real por habitante sufrida durante los años ochenta y que repercutió en los resultados distributivos del presente (Trejos, 2011). Si bien

es posible que el nivel de inversión social existente en 1980 no era sostenible con la estructura tributaria del momento, es claro que esta se torna aún más insuficiente dados los niveles de desigualdad y pobreza prevalecientes, la deuda social acumulada en la educación básica que limita la competitividad del país y las crecientes demandas por servicios de mayor calidad y sofisticación que surgen al mejorar el nivel de vida de la población.

La descomposición de la inversión pública social se muestra en el cuadro 1 para tres puntos en el tiempo. Varias conclusiones se derivan de esta información. En primer lugar, el dinamismo fue mayor en el primer decenio que en el segundo, por el descenso observado en el primer lustro del 2000, aunque el descenso en el crecimiento de la población en la última década hace que la evolución por habitante sea similar. En segundo lugar, la inversión social se concentra en las políticas universales de educación y salud, aún excluyendo lo destinado a la educación superior (definidas como parte de las políticas sociales restrictivas).

En tercer lugar, el sector educativo ha mostrado una mayor prioridad en todo ese lapso, ganando participación en la inversión social. Por el contrario, el sector salud ha evidenciado una débil expansión en ambos tramos, de modo que pierde participación. Finalmente, en la década del noventa se expande el sector de seguridad social debido a las pensiones contributivas (servicios contributivos), pues los programas selectivos, incluido vivienda enfrentan una contracción. En la década siguiente, la evolución es inversa: las pensiones contributivas crecen poco y los programas selectivos muestran una amplia expansión, particularmente durante la

2 Como la mayor parte del gasto público social se dirige a crear o proteger capacidades, se denomina aquí como inversión social para resaltar ese componente.

segunda mitad del decenio, sin lograr recuperar su peso inicial.

La otra característica de la inversión pública social es que es de larga data y ello ha permitido alcanzar valores positivos en los indicadores sociales y en el desarrollo humano. Según el PNUD

(2010a), el país se ubica en el grupo de alto desarrollo humano y ha estado en esa situación desde que se iniciaron las estimaciones con el informe del año 1990. Estos indicadores sociales siguieron mejorando aún en la década de los años ochenta, aunque su mejora se desaceleró y

**Cuadro 1. Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso. 1990, 2000 y 2010**

Indicador	Inversión Pública social			Tasas de variación media anual			
	1990	2000	2010	1991/00	2001/10	2001/05	2006/10
<b>Gasto social total</b> <sup>1</sup>	4.031	5.874	7.863	3,8	3,0	1,4	4,5
Índice 1990 = 100	100,0	145,7	195,1				
Prioridad macro (% PIB)	14,8	16,0	21,9				
Prioridad fiscal (% GGG)	66,3	69,2	78,0				
<b>Gasto social per cápita</b> <sup>2</sup>	1.319	1.495	1.723	1,3	1,4	-0,2	3,1
Índice 1990 = 100	100,0	113,4	130,7				
<b>Composición y variación por</b>							
<b>Sector o función</b>	100,0	100,0	100,0				
Sector Educación	26,6	29,5	34,0	2,3	2,9	1,1	4,7
Sector Salud	33,3	29,6	28,6	0,1	1,1	-0,9	3,1
Sector Seguridad Social	26,0	29,0	27,1	2,4	0,8	-0,3	1,8
Sector Vivienda y Territorio	12,9	11,1	9,5	-0,3	-0,1	-2,1	2,0
Sector Cultura y Recreación	1,2	0,8	0,8	-2,8	1,4	-1,2	4,1
<b>Criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0				
Servicios universales <sup>3</sup>	54,0	56,4	57,6	1,7	1,6	-0,1	3,4
Servicios restrictivos <sup>4</sup>	12,2	9,1	9,5	-1,7	1,8	0,8	2,8
Servicios contributivos <sup>5</sup>	20,0	23,5	21,4	2,9	0,5	0,6	0,4
Servicios selectivos <sup>6</sup>	13,7	10,9	11,5	-1,0	2,0	-3,8	8,0

1/ En millones de US\$ del 2010 sobre valores reales en moneda nacional.

2/ En US\$ del 2010 sobre valores reales en moneda nacional.

3/ Incluye educación general, servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales.

4/ Incluye educación postsecundaria, formación profesional, regulación del trabajo y servicios culturales y recreativos.

5/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

6/ Incluye incentivos para estudiar (becas, alimentación y transporte), centros infantiles, pensiones no contributivas, bono vivienda y otros programas contra la pobreza y la exclusión.

Fuente: elaboración propia con base en información de la secretaría técnica de la autoridad presupuestaria y de las instituciones.

en el caso del acceso a la educación secundaria se observa un claro retroceso en ese lapso, que nos rezaga con relación a otros países de similar e incluso menor desarrollo humano y que explica parte de los resultados distributivos en las décadas siguientes.

El cuadro 2 presenta algunos indicadores de desarrollo social y humano recientes para el país y los compara con los obtenidos en la región en su conjunto y con los países con similar o mayor desarrollo humano y económico. Costa Rica muestra un desarrollo humano por encima de la media regional y del promedio del grupo de alto desarrollo humano al que pertenece, excepto cuando se ajusta por desigualdad mos-

trando que esta está por encima de la del grupo. No obstante, las diferencias siguen siendo marcadas cuando se compara con los países de muy alto desarrollo humano, países que no muestran mayores diferencias con los países industrializados pertenecientes a la OCDE por la alta intersección de ambos grupos. Estas diferencias se amplían cuando se introduce el ajuste por desigualdad y es alta también en el índice de desigualdad de género, aunque estas diferencias son menores a las existentes en torno al desarrollo económico.

Como es conocido, las discrepancias son menores en el ámbito de la salud, donde la esperanza de vida alcanzada por el país se acerca a la

**Cuadro 2. Indicadores de desarrollo social cerca del 2010 para Costa Rica y otros grupos de países.**

Indicador	Costa Rica	América Latina	Países D.H. Alto	Países D. H. muy Alto	Países OCDE
<b>Indicadores de desarrollo humano</b>					
Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2010	0,725	0,704	0,717	0,878	0,879
IDH Ajustado por desigualdad 2010	0,576	0,534	0,580	0,789	0,789
Índice de desigualdad de género (2008)	0,501	0,609	0,571	0,319	0,317
<b>Indicadores de resultado en salud</b>					
Esperanza de vida al nacer 2010 (años)	79,1	74,0	72,6	80,3	80,3
Tasa mortalidad infantil 2008 (por mil nacidos vivos)	10	19	18	5	5
Tasa mortalidad menores cinco años 2008 (por mil nacidos vivos)	11	23	21	6	6
<b>Indicadores de acceso y resultado en educación</b>					
Población 25 años o más con al menos secundaria completa 2010	29,9	32,5	41,0	73,6	73,8
Años esperados de educación (2010)	11,7	13,7	13,8	15,9	15,9
Tasa neta matriculación en secundaria (2001-2009)	65,3	72,5	74,9	91,7	91,8
<b>Indicadores de desarrollo económico</b>					
Producto interno bruto per cápita (en US\$ de 2008)	6.564	7.567	8.937	40.748	40.976
Ingreso nacional bruto per cápita (PPA en US\$ de 2008)	10.870	10.642	12.286	37.225	37.077

Fuente: PNUD, Informe Desarrollo Humano 2010 y estadísticas del Ministerio de Educación Pública.

mostrada por los países con muy alto desarrollo humano, aunque en la mortalidad infantil y entre los menores de cinco años, estos países alcanzan valores que resultan la mitad de los logrados por Costa Rica, pese a los relativamente buenos indicadores que muestra el país con respecto a los otros grupos considerados.

Donde se observa un claro rezago, incluso con respecto al promedio de la región es en los indicadores relativos al logro y acceso educativo. Solo un 30% de la población de 25 años o más ha logrado completar la educación secundaria, umbral estimado necesario por la CEPAL para superar la pobreza, cuando la región alcanza un 33%, los países con alto desarrollo humano un 41% y un 74% en los países con muy alto desarrollo humano. No solo el logro acumulado es limitado, sino que el acceso actual al sistema educativo secundario también se encuentra por debajo de lo alcanzado por el resto de los grupos de países. Este rezago tiene implicaciones distributivas y representa un desafío para un país que aspira a insertarse a la economía mundial exportando bienes y servicios de capital humano intensivos, y muestra también que la recuperación de la inversión social en educación ha sido insuficiente.

El gráfico 1 complementa la evolución social con información sobre producción, pobreza y desigualdad. Con relación con la producción, esta se caracteriza en el período por ser muy volátil, medida en la tasa de variación del PIB per cápita, con un bajo crecimiento medio (2,6% promedio anual) y concentrado en ciertas actividades, no siempre las que más impactan en la pobreza

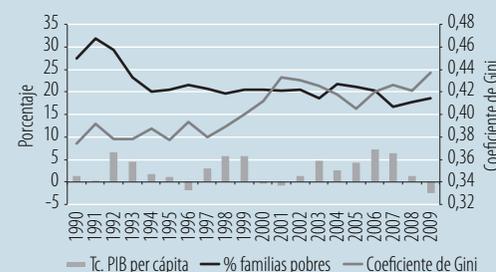
o la desigualdad. La volatilidad no permite que se consoliden mejoras en el mercado de trabajo, de modo que el crecimiento tiene un menor efecto en la pobreza y la desigualdad.

La incidencia de la pobreza ha mostrado cierta inelasticidad con respecto a la producción y un estancamiento en la mayor parte del período<sup>3</sup>. Muestra un descenso importante en la primera mitad de los noventa, luego de un sustantivo aumento coyuntural en el contexto de un ajuste muy ortodoxo. A partir de ahí se estanca en torno al 20% hasta el 2004 con una reducción coyuntural en el 2003 y un aumento en el 2004, pese a estar creciendo la economía. A partir del 2005 y hasta el 2007 se produce un descenso en la incidencia, apoyado por un crecimiento elevado, centrado en la construcción y la agricultura, junto a un reforzamiento de las transferencias en dinero a las familias pobres. La incidencia repunta ligeramente sin volver al 20% por la desaceleración económica y aumento de los precios de los alimentos del 2008 y la contracción del 2009 originada en la crisis financiera internacional.

Al final de las dos décadas se tiene una incidencia de la pobreza del 18,5% de los hogares que resultan nueve puntos porcentuales por debajo a los registrados en 1990. Esta evolución es similar si la atención se pone en la pobreza extrema, cuya incidencia pasa del 9,1% en 1990 al 4,2% en el 2009 y se replica también si se utilizan indicadores de intensidad o severidad de la pobreza, lo que implica que estos se tornan menos pobres, aún sin considerar el acceso a los servicios sociales básicos que aumenta entre ellos durante este período.

3 Las estimaciones de pobreza son las oficiales del país realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, con líneas de pobreza diferenciadas por zona y ajuste de los ingresos. En el año 2000 se ajustan los ponderadores de las encuestas de hogares que le sirven de fuente con base en el censo del 2000 por lo que la incidencia de la pobreza se reduce en ese año del 21,1% al 20,6%, dado el mayor peso que adquieren las zonas urbanas.

**Gráfico 1. Costa Rica: evolución de la producción, la pobreza y la desigualdad. 1990 – 2009**



Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos y las cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica.

La desigualdad en la distribución del ingreso familiar, aproximada por el coeficiente de Gini, muestra una tendencia opuesta a la pobreza.<sup>4</sup> Se mantiene estable en la primera mitad de los años noventa, cuando la pobreza se reduce y empieza a aumentar en la segunda mitad de esa década, cuando la pobreza se estanca. Este aumento se da tanto en años de expansión económica (1998 y 1999) como de contracción (2000 y 2001). Entre el 2002 y hasta el 2005, la desigualdad se reduce sin lograr revertir el aumento previo y vuelve la tendencia alcista a partir del 2006, tanto cuando la economía está creciendo, y la pobreza cayendo, como cuando se contrae la producción y la pobreza aumenta. Para el 2009, el coeficiente de Gini se ubica en torno a los

0.44 puntos, cuando en 1990 tomaba un valor de 0.37.<sup>5</sup>

Como el coeficiente de Gini es más sensible a los cambios en la parte media de la distribución, se puede complementar con otros indicadores de desigualdad como el índice de Theil, más sensible a la parte alta de la distribución, o la varianza del logaritmo del ingreso, más sensible a lo que sucede en la parte inferior de la distribución. Estos otros indicadores ofrecen la misma tendencia hacia el aumento en la desigualdad en las dos últimas décadas. Este proceso también se observa si la atención se pone solo en la distribución de los ingresos del trabajo. Aquí es factible identificar sus principales factores de desigualdad y los factores que explican su evolución.

Gindling y Trejos han utilizado tanto las encuestas a los hogares de propósitos múltiples (2005) como las encuestas de ingresos y gastos (2008) para investigar estos factores y los resultados han sido coincidentes. La educación es la principal variable explicativa de la desigualdad y de su aumento, esto último principalmente por un aumento en el premio salarial a los más educados quienes vieron aumentar su demanda relativa. El cambio tecnológico y la apertura comercial explican el aumento de la demanda, mientras que la reducción de la cobertura en secundaria, apoyan una menor expansión relativa de la oferta de mano de obra calificada.

La otra variable explicativa en importancia de la desigualdad, y de su aumento, es la disper-

4 El coeficiente de Gini se estima sobre los ingresos familiares totales pero agregadas las familias en deciles según su ingreso familiar per cápita sin ajustes por no respuesta, omisión de rubros o subdeclaración. El cambio de los ponderadores elevan el coeficiente de Gini para el año 2000 del 0,4034 al 0,4115 y, al igual que en la pobreza, sin modificar la tendencia.

5 Este aumento de la desigualdad se da en un contexto de mejoras en los ingresos familiares reales. Entre 1990 y el 2009, el ingreso familiar real medio de los hogares aumentó un 57% acumulado, sin descontar el aumento poblacional. Para los hogares del primer quintil, el aumento fue del 47% y para los ubicados en el quintil más rico, la expansión alcanzó el 83%.

sión de las jornadas de trabajo, donde sobresale un aumento de la jornada parcial, explicada por una creciente incorporación de mujeres con bajo perfil educativo quienes se insertan como cuenta propia a tiempo parcial para poder atender sus obligaciones familiares. Estas obligaciones familiares incluyen tanto el tradicional cuidado de sus hijos, como un creciente papel de proveedoras ante la ausencia de un compañero y el deterioro de los ingresos familiares. En Costa Rica, los hogares con una mujer al frente, no solo vienen aumentando su peso relativo sino que enfrentan un mayor riesgo de pobreza (Gindling y Oviedo, 2008).

Cabe señalar que la inversión social pública, que repunta en este período, se compone principalmente de servicios (educativos, de salud, de alimentación complementaria, etc.) más que de transferencias en dinero (pensiones y ayudas a familias en dinero). Por ello, no impactan directamente ni inmediatamente la situación de pobreza o de desigualdad, que se estiman a partir del ingreso corriente. Una forma de medir el impacto en el de corto plazo de la inversión social, es imputando en el ingreso familiar un salario social equivalente al costo para el estado de brindar esos servicios. Ejercicios en esa dirección muestran que la desigualdad se reduce casi 13 puntos porcentuales en el 2009, cuando en 1990 fue de seis puntos porcentuales (Trejos, 2010), lo que refleja un mejor enfoque de la inversión social. Esta reducción crecientemente importante resulta aún insuficiente para revertir al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso corriente. Estimaciones similares de pobreza reflejan una reducción a la mitad en su incidencia cuando se imputa el gasto social (Taylor-Dormond, 1991; Trejos, 2006).

En resumen, las últimas dos décadas pueden considerarse como de crecimiento pro pobre en un sentido más laxo, donde solo interesa la re-

ducción de la pobreza. No obstante, no es un crecimiento pro pobre en un sentido más estricto donde se pretende que se acompañe de mejoras distributivas. También, corresponde a una evolución donde las zonas rurales han mostrado mejores resultados relativos, aproximándose a su contraparte urbana.

### 3. Políticas que han afectado los resultados distributivos

Los resultados distributivos, pobreza y desigualdad, observados en las dos últimas décadas son producto de procesos que vienen desde atrás, como la globalización y el cambio tecnológico, y que han sido reforzados, en sentido positivo o negativo, por medidas aplicadas en este período o en períodos previos, tanto en el ámbito económico como el social.

#### 3.1. CREACIÓN DE OPORTUNIDADES: LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Los ingresos de las familias dependen mayoritariamente de los ingresos del trabajo y la mejora de esos ingresos reales determina las posibilidades de reducir la pobreza y la desigualdad. Por ello, la generación de empleo productivo y bien remunerado es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr estas mejoras distributivas. Esta generación de empleo de calidad depende de un crecimiento económico elevado y sostenido, crecimiento que depende de las políticas económicas y de los choques externos enfrentados. Como se ha mostrado, durante las dos últimas décadas, el crecimiento ha sido limitado y sobre todo muy volátil, lo que limita las posibilidades de mejoramiento de los ingresos familiares. Esta evolución se enmarca en un proceso de reformas económicas que han caracterizado el período analizado

Las reformas económicas emprendidas a partir de la mitad de la década de los años ochenta, luego de estabilizar la economía, siguieron una versión modificada del denominado Consenso de Washington, donde se protegieron los programas sociales manteniéndolos dentro del ámbito del estado y no se incorporaron reformas para flexibilizar (desregular) el mercado de trabajo (Barahona, et. al, 1999). Estas reformas incluyeron la apertura comercial con la promoción de un sector exportador no tradicional a mercados no tradicionales; la eliminación de sistemas de promoción, subsidios o protección a ciertas actividades productivas, particularmente agrícolas e industriales; el abandono de experiencias poco exitosas de empresas productivas estatales; una reforma financiera para darle más protagonismo a la banca privada, junto a una mayor disciplina fiscal (Mesalles y Céspedes, 2007).

Estas reformas sin embargo no han sido neutrales desde el punto de vista de la distribución del ingreso (Rodríguez, 2011) y existe una abundante literatura que muestra que las reformas económicas se han acompañado en la región de un aumento de la desigualdad, por lo menos en una primera etapa (PNUD, 2010b; UNRISD, 2010). Dentro de estas políticas se destacarán dos que han impactado los resultados distributivos: la política tributaria y la política salarial.

#### La política tributaria

Las reformas económicas han insistido en la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, esto no se ha logrado en el campo fiscal, manteniendo desequilibrios fisca-

les que obliga a contenciones periódicas que explican parte de la volatilidad de la producción. En el ámbito de los ingresos tributarios, estos se han mostrado insuficientes para financiar los gastos públicos de manera endémica y con las reformas económicas no se ha podido resolver. Las reformas implicaron la eliminación de los impuestos al comercio internacional, una de las principales fuentes de ingreso, y su sustitución por impuestos a las actividades internas, principalmente al consumo (Rodríguez y Angulo, 2002), pero con amplias exenciones. Los impuestos al ingreso y a la propiedad han mostrado pocos cambios y las reformas emprendidas han sido insuficientes o han fracasado. Más aún, los incentivos fiscales al sector exportador de bienes y de servicios, incluido el turismo, y al sector financiero, han exonerado a los sectores más dinámicos de aportar a los ingresos fiscales acorde a sus posibilidades. Los impuestos sobre los ingresos de las personas, de tipo cédular bajo el criterio de territorialidad, y de las empresas vinculadas con el mercado interno, también muestran un limitado aporte y amplias posibilidades de elusión y evasión.<sup>6</sup>

En esta dirección, la política tributaria no ha jugado un papel distributivo como el que tiene en los países europeos, donde los impuestos a los ingresos de las personas adquieren un mayor protagonismo. En el mejor de los casos, la estructura tributaria del país se torna neutra con respecto a su impacto distributivo, pero es más propensa a tener un carácter regresivo, como lo han mostrado diversos estudios realizados en distintos momentos temporales (ver por ejemplo Bolaños, 2002).<sup>7</sup> Esta política tributaria no ha

6 Se estima para el 2010 un gasto tributario (ingresos tributarios no recibidos por exenciones y otras medidas) que equivale al 5,8% del PIB, donde el 63% corresponde al impuesto de ventas, un 31% al impuesto sobre la renta y el 6% restante a otros tributos (PEF y DGH, 2011).

7 Cabe señalar que las estimaciones usuales de desigualdad y pobreza utilizan el ingreso disponible, que equivale al ingreso bruto del hogar menos los impuestos directos y las contribuciones personales a la seguridad social. La mayor parte de los impuestos, que se dirigen al consumo o a las empresas, no son considerados.

contribuido directamente a mejorar la distribución del ingreso y más bien aporta indirectamente en la situación opuesta. Ello es así, pues genera ingresos insuficientes para financiar un gasto público que mejore la competitividad del país (inversión en infraestructura física y social) y que redistribuya ingresos hacia los grupos con menor desarrollo relativo.

Esta insuficiencia relativa no puede atribuirse a un gasto excesivo, aunque hay problemas de eficiencia en su uso como han documentado ampliamente Céspedes y Mesalles (2008). Como apuntan Rodríguez y Angulo (2002), la carga tributaria de Costa Rica resulta inferior a la esperada según su nivel de desarrollo económico (PIB per cápita), grado de desarrollo social (IDH) e incluso nivel de desigualdad (coeficiente de Gini). Esta insuficiencia se mantiene incluso si se incluyen las contribuciones a la seguridad social y su insuficiencia es clara si se tiene en cuenta los niveles de pobreza (Barreix, et. al, 2009) y las necesidades de infraestructura vigentes.

Esta insuficiencia relativa de ingresos fiscales ha impedido que: “*el Estado haya podido implementar gastos e inversiones para un desarrollo más equilibrado en lo sectorial y territorial, y equitativo en lo social*” (Rodríguez, 2010: p. 30). Otra consecuencia indirecta en la pobreza y la desigualdad del desequilibrio fiscal, es que obliga a ajustes periódicos que afectan el crecimiento sostenido y apoyan niveles de inflación, en la mayoría del período por encima del 10% anual, que repercute directamente en los grupos de menores ingresos, limitando sus posibilidades de superar los umbrales de pobreza y aumentando la desigualdad.

### La política salarial

La política salarial y en particular la política de salarios mínimos para los trabajadores del sector privado es otro instrumento importante para influenciar en la distribución del ingreso, dado el protagonismo del empleo asalariado en el país (75% de los trabajadores) y del peso de los salarios en el ingreso familiar (62% del ingreso familiar). No obstante, la promoción del sector exportador y la preocupación por la inflación, llevó a aplicar una política de salarios mínimos cautelosa o pasiva que se concreta en 1998 con un acuerdo de concertación tripartito donde se establece que los salarios mínimos se mantendrán congelados en términos reales, a través de ajustes semestrales según la inflación del semestre previo.

Este acuerdo se ha mantenido desde el año 1999 con la consecuencia que durante el quinquenio de amplio crecimiento económico, como lo fue el período 2003 - 2007, los salarios mínimos se mantuvieron congelados cuando la producción per cápita aumentó cerca del 30% y la producción por trabajador se expandió alrededor de un 10%.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, durante el 2009, al estarse ante una crisis atípica con desaceleración inflacionaria, los salarios mínimos reales aumentaron actuando, sin buscarlo, como una política contra cíclica. La otra consecuencia de la política de ajustes por inflación pasada fue que los ajustes relativos fueron los mismos para todos los niveles de salarios mínimos, de modo que la estructura de los salarios mínimos no se modificó y en esa medida no apoyó la reducción de la desigualdad.<sup>9</sup>

Al congelarse los salarios mínimos reales en una década de expansión económica, ello significó que las mejoras en el clima de los negocios, sus ganancias y los aumentos de la productividad del trabajo no se trasladaron, ni parcialmente, a los salarios mínimos. Ello podría ser irrelevante si los salarios de mercado evolucionaran de acuerdo con la expansión económica, esto es, si los salarios de mercado se movieran con independencia de cómo lo hacen los salarios mínimos. No obstante, para los trabajadores menos calificados, que son la mayoría, los salarios mínimos son prácticamente los salarios de mercado de modo que ellos se mueven al mismo ritmo.<sup>10</sup>

Se ha argumentado que el estancamiento de los salarios de mercado de los trabajadores menos calificados no responde a esta política de ajustes sino al hecho de que la inmigración internacional, principalmente la nicaragüense, vuelve su oferta muy elástica de modo que los aumentos en la demanda de trabajadores (crecimiento económico) generan aumentos en el empleo y no en los salarios. Si ello fuera el caso, el aumento de los salarios mínimos reales no tendrían efecto y se ampliaría el incumplimiento, otro problema existente. Hay sin embargo tres elementos que cuestionan esta hipótesis. Por un lado, el estancamiento en los salarios reales de mercado, durante la década de expansión se produjo en todas las categorías de trabajadores asalariados de las empresas privadas con independencia de su calificación. Por otra parte, durante la contracción del 2009, los salarios reales de mercado aumentaron al igual que lo hicieron los salarios mínimos reales. Finalmente, el grado de incumplimiento se mantuvo alto

(en torno al 30%) sin mayores cambios pese a que el costo salarial se redujo (Gindling y Trejos, 2010).

Estos tres elementos sugieren que los ajustes de los salarios mínimos son una señal importante para las empresas para ajustar los salarios de sus trabajadores, con independencia de su nivel relativo. Si este efecto *faro* está operando, los ajustes de los salarios mínimos dejan de ser irrelevantes pues son los responsables de que las ganancias en la productividad obtenidas durante el decenio del 2000, es decir los frutos del crecimiento económico, no llegaran a los trabajadores menos cualificados y por ende no apoyaron para reducir la pobreza ni la desigualdad en la distribución de los ingresos, como si lo hicieron en otros países de la región (Gindling, 2011).

### 3.2. CREACIÓN DE CAPACIDADES: LAS POLÍTICAS SOCIALES UNIVERSALES

La creación de empleos de calidad y bien remunerados resulta insuficiente para reducir los niveles de pobreza y de desigualdad si las personas no cuentan con las competencias necesarias para acceder a ellos. La creación (servicios educativos) y protección (servicios de salud) de capital humano resulta básico para complementar la ampliación de las oportunidades. Dentro de estas políticas, la educación secundaria es la que muestra las mayores limitaciones y la que explica parte del estancamiento de la pobreza y del aumento de la desigualdad.

#### La educación secundaria

El país se ha rezagado en el ámbito de la educación secundaria, rezago que proviene de la cri-

8 Entre el año 1999 y 2008, el salario mínimo de protección real creció un 2% y los salarios de mercado de los asalariados de las empresas privadas un 3,7% según la CCSS o un 5% según la EHPM.

9 El país cuenta con un sistema de 23 categorías de salarios mínimos vinculados principalmente al grado de calificación, que va desde trabajadores no calificados hasta profesionales universitarios.

10 En el período previo (1990 - 1999), la producción real por habitante creció un monto similar (31%), pero el salario mínimo de protección aumentó un 11% y los salarios de mercado para los trabajadores de las empresas privadas entre un 25% y un 31%, dependiendo de la fuente y definición utilizada.

sis de la década de los ochenta. Para 1980, la tasa bruta de matrícula en secundaria era del 60%, con la crisis de inicios de los ochenta, redujo el acceso al 50% en 1985 y se requirieron 15 años para volver al 60% de escolaridad (2000). Esta reducción de la cobertura se produjo sin mayores cambios en la eficiencia interna del sistema (deserción y repetición), que era limitada, de modo que solo cerca del 30% de los jóvenes lograban completar la secundaria.

En los años ochenta, la restricción de recursos originada por la crisis y la moratoria de la deuda obligaron a limitar la expansión de la oferta educativa secundaria, con deterioros en la infraestructura educativa, y los esfuerzos se concentraron en mejorar la calidad con la introducción de un programa de informática educativa y con el establecimiento de pruebas estandarizadas, incluyendo el restablecimiento de unos exámenes finales, conocidos como bachillerato, como requisito para graduarse de secundaria. El empobrecimiento asociado con las crisis, hizo también que las familias dejaran de demandar los servicios educativos secundarios al aumentar el costo de oportunidad de mantener a sus hijos en el colegio.

A partir de los años noventa se trata de recuperar lo perdido y el gasto social en educación gana prioridad y empieza a crecer por encima de lo que se expande el gasto social en su conjunto. En esta época se empiezan a ejecutar también varios préstamos internacionales para recuperar el deterioro de la infraestructura y para ampliar la oferta estatal de colegios, principalmente en el ámbito rural. Con ello se logra ir recuperando la cobertura, lo que beneficia principalmente a los jóvenes de los hogares de menores recursos. Como se observa en el cuadro 3, en el primer quinquenio de la década del noventa, la mitad de los jóvenes de 13 a 18 años de los hogares del primer quintil estaban asistiendo a un

**Cuadro 3. Costa Rica: asistencia y logro educativo en secundaria por estrato ingreso** (Cifras relativas en promedios quinquenales)

Indicador	1990/94	1995/99	2000/04	2005/09
<b>Asistencia en edad colegial<sup>1</sup></b>				
Todos	58,3	62,7	70,4	77,6
20% más pobre	50,1	52,4	61,5	72,5
20% más rico	79,9	83,7	88,0	92,9
Brecha relativa	1,59	1,60	1,43	1,28
<b>Logro en completar la secundaria<sup>2</sup></b>				
Todos	28,2	31,6	36,9	39,5
20% más pobre	11,0	11,2	13,6	16,6
20% más rico	55,0	58,3	67,7	73,0
Brecha relativa	5,01	5,19	4,96	4,39

1/ Porcentaje de población de 13 a 18 años que asiste a un centro educativo.

2/ Porcentaje de población de 19 a 21 años que completó al menos la secundaria.

Fuente: elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

centro educativo, no necesariamente al colegio, contra el 80% de los jóvenes del quinto quintil. Para el segundo quinquenio del 2000, este porcentaje fue del 72% (93% para el 20% más rico). Las mejoras en la cobertura entre los jóvenes de los hogares más pobres se concentran en el decenio del 2000 donde se logran reducir las brechas con respecto a los jóvenes de los hogares más acomodados.

No obstante, si bien se producen mejoras en el logro educativo, que es lo relevante, aún se mantiene un amplio rezago. Para el primer quinquenio del decenio del noventa, solo el 28% de todos los jóvenes de 19 a 21 años habían logrado completar sus estudios secundarios. Entre los

jóvenes de los hogares del primer quintil, solo el 11% lo lograba. Para el quinquenio final del período (2005/09) el porcentaje de logro medio había subido al 40% y entre los jóvenes del 20% de las familias más pobres llegaban al 17%. Esto significa que, pese a las mejoras observadas, que para los pobres tienden a concentrarse en el último decenio, el 60% de los jóvenes del país y más del 80% de los jóvenes de los hogares pobres deben incorporarse al mercado sin las capacidades requeridas para obtener un empleo de calidad, ya que los programas de capacitación no tenían ni la cobertura ni la orientación necesaria para atenderlos (Trejos, 2009).

Con ello se reproduce la pobreza de una generación a otra, creando una trampa de pobreza, donde los hogares pobres no invierten lo suficiente en la educación de sus hijos, dada la limitada probabilidad de éxito en completar los estudios secundarios y dado que el mercado solo remunera diferencialmente cuando se supera ese nivel. En esa dirección no se está logrando ofrecer una igualdad de oportunidades a todos los jóvenes. Adicionalmente, con estos pobres resultados, la oferta de trabajadores con mayor educación no crece al ritmo de la demanda, aumentando el premio salarial de los más educados y ampliando la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales que se traslada al ámbito de los ingresos familiares.

### 3.3. TRANSFERENCIAS EN DINERO: PENSIONES Y POLÍTICAS SOCIALES SELECTIVAS

Si bien los ingresos del trabajo son el principal componente del ingreso familiar, las transferencias corrientes van adquiriendo una creciente importancia y sobre ellas pueden impactar las políticas públicas, principalmente para reducir la pobreza. Las transferencias estatales son de

dos tipos. Las de mayor peso son las pensiones contributivas, el resto proviene de políticas sociales selectivas dirigidas a la población pobre o vulnerable.

#### Pensiones contributivas

Los programas dirigidos a la atención de los riesgos de la vejez se componen de un programa principal a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Seguro o Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) y al menos catorce sistemas con cargo al Presupuesto Nacional (RPN), donde el principal y aún abierto es el de los docentes pues absorbe cerca del 70% del gasto realizado por estos programas, no todos contributivos. El RIVM se financia con contribuciones directas tripartitas (empleadores, trabajadores y gobierno) y el resto (RPN) con contribuciones de los trabajadores e ingresos generales del Gobierno Central, excepto el del Poder Judicial que cuenta con otros recursos.

El RIVM, junto al sistema del Poder Judicial, son los únicos que cuentan con un fondo de reserva que le da sostenibilidad financiera. En el RIVM los cambios demográficos (envejecimiento y aumento de la esperanza de vida), el no ajuste de las contribuciones desde su creación en los años cuarenta, ineficiencia en el manejo de las inversiones del fondo y en el control de la evasión debilitaron su sostenibilidad financiera. Reformas recientes al RIVM (2005) han buscado restablecer su sostenibilidad financiera y su progresividad, aunque se mantiene una discusión sobre los alcances de la reforma. Para apuntalar la situación financiera se aprobó un aumento gradual de las cuotas mínimas de cotización para obtener la pensión (de 240 a 300) y del porcentaje de cotización a razón del 0,5% cada cinco años, repartida en partes iguales, para pasar del 7,5% hasta alcanzar el 10,5%. Para mejorar la progresividad y redu-

cir la evasión se acordó un cambio en el cálculo del salario de referencia (de los últimos 48 al promedio real de los últimos 240), una tasa de reemplazo escalonada en proporción inversa al nivel de salario y según del número de cuotas (del 62,5% si gana menos de dos salarios mínimos al 53% si gana por encima de ocho salarios mínimos, contra la tasa uniforme del 60,9% que existía) y se abrieron opciones para el retiro anticipado sin necesidad de simular invalidez (Martínez, 2005).

Los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional (RPN), dirigidos en su mayoría a grupos específicos de empleados públicos de profesionales y técnicos, no crearon fondos de reserva pues se diseñaron como sistemas de reparto, de modo que la diferencia entre contribuciones de los trabajadores y gastos corre a cargo del presupuesto público. La administración de estos sistemas está a cargo de la Dirección Nacional de Pensiones, unidad administrativa del Ministerio de Trabajo. La separación entre el financiamiento y los gastos asociados con los beneficios llevaron, particularmente durante la década de los ochenta, a reformas que aumentaban los beneficios y permitían a nuevos grupos incorporarse e incluso pensionarse sin haber contribuido al sistema. Esto obligó a una reforma radical en 1991 (Ley Marco de Pensiones del Sector Público) donde se cerraron la mayoría de estos regímenes y la reforma a la Ley de Pensiones del Magisterio (1995), donde se buscó racionalizar el perfil de beneficios e incrementar las contribuciones en forma progresiva, permitiendo el traslado voluntario al régimen de la CCSS. También se cerró el acceso al sistema de reparto para los nuevos docentes y se substituyó por uno de capitalización individual, aunque reformas posteriores (2006) han permitido disfrutar de los beneficios iniciales a los que tenían 20 años de cotización.

En el año 2000 se aprueba la Ley de Protección al Trabajador, que crea un segundo pilar de pensión basado en capitalización individual, con recaudación central en la CCSS y administración descentralizada de los fondos, pública o privada, pero circunscrito a los trabajadores asalariados. Al ser un sistema de capitalización individual no tiene impacto redistributivo directo pero si indirecto al excluir a trabajadores de bajos ingresos (asalariados informales y trabajadores por cuenta propia) y mantiene algunas limitaciones para lograr equidad de género, al excluir estos fondos de los bienes gananciales dentro de la convivencia en pareja.

Las pensiones absorben algo más de una quinta parte del gasto social (ver cuadro 1) y contribuyen a aumentar la desigualdad. Ello es así pues los que adquieren esos derechos son personas que en los últimos 30 o 40 años tuvieron un empleo formal, de modo que se concentran en los estratos de mayor ingreso y más desigualmente que el ingreso. El coeficiente de concentración (cuasi Gini) de la distribución de las pensiones para el 2004 alcanza el 0,66 cuando en 1988 era del 0,54 (Trejos, 2007). Si bien una parte de la transferencia corresponde a un ahorro realizado, los sistemas típicos de reparto incluyen un subsidio que puede ser apreciable y, en el caso de Costa Rica, este subsidio es mayor en las pensiones más altas que se dirigen a empleados públicos. Para el 2004, el coeficiente de concentración de las pensiones del RIVM fue del 0,40, menos desigual de cómo se distribuye el ingreso, mientras que el de las pensiones del RPN alcanzó el 0,81. Las pensiones del RPN, al distribirse más desigualmente que el ingreso, contribuyen a aumentar su concentración.

Por otra parte, pese a que el país cuenta con un mercado de trabajo relativamente moderno donde predominan las relaciones salariales, lo

que facilitaría la cobertura de este tipo de programas, aún cerca del 34% de los actuales trabajadores activos se encuentran excluidos de esta protección al no estar cotizando (2009). Ello afecta en mayor medida a los trabajadores pertenecientes a hogares pobres, asalariados con empleos informales (64% no cotiza) y trabajadores por cuenta propia (70 no cotiza), y plantea un gran desafío hacia el futuro cuando el peso de la población adulta mayor aumente y un porcentaje importante de ella no cuente con la protección adecuada.

Las reformas emprendidas en las dos últimas décadas han buscado darle sostenibilidad financiera y reducir su impacto regresivo. Como se muestra en el cuadro 1, el gasto asociado a ellas, se ha desacelerado en la última década, aunque su impacto regresivo no se ha reducido y aún persiste el desafío de incluir a los trabajadores, asalariados y no asalariados, de ingresos bajos e inestables, tal como obliga la Ley de Protección al Trabajador.

### Políticas sociales selectivas

No todas las políticas de este tipo transfieren dinero a los beneficiarios pues incluyen también programas de cuidado infantil, alimentación complementaria, capacitación, crédito y transferencias de capital (vivienda e infraestructura comunal). No obstante, las políticas selectivas que transfieren dinero a los hogares, muestran un cambio importante a partir del 2006, donde se pasó de una situación de contracción real de recursos a una situación donde

se apuntalan financieramente de manera significativa. Entre el año 2000 y el 2005, los recursos asignados a los programas sociales selectivos que transfieren recursos en efectivo a los hogares se contrajeron un 27% en términos reales, luego de haber caído también durante los noventa. Por el contrario, entre el 2006 y el 2009 se expandieron en términos reales un 123%. Los principales programas de este tipo son las pensiones no contributivas por monto básico y las ayudas monetarias para estudiar, como becas y transferencias condicionadas.

*Pensiones no contributivas:* La atención de los adultos mayores en situación de pobreza corre a cargo del régimen de pensiones no contributivas por monto básico, administradas por la CCSS y financiadas por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).<sup>11</sup> Este programa surge en 1975 con la creación del FODESAF y les da a los beneficiarios adicionalmente el acceso a los servicios de salud que brinda también la CCSS. Con la aprobación de la Ley de Protección del Trabajador se le adicionan recursos buscando su universalidad, aunque estos no han llegado a ser significativos para tal fin. No es sino hasta la segunda mitad del decenio del 2000 que se le transfieren recursos significativos adicionales a través de transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Estos recursos adicionales se han dirigido no tanto para ampliar la cobertura, como para mejorar el subsidio mensual otorgado. De este modo, la pensión real entre julio del 2006 y julio del 2009 se

11 El FODESAF en un fondo de desarrollo social que nace en 1974, casi una década antes de los primeros fondos creados en la región para paliar los efectos del ajuste estructural y se diferencia de estos en que nace en un contexto de crecimiento económico y de políticas inclusivas; que se constituye dentro de la estructura del sector público, no al margen de este y de su normativa; se financia con recursos internos surgidos de impuestos de afectación específica que buscan limitar su vulnerabilidad y que oscilan entre el 1% y el 2% del PIB y no de la cooperación externa; y se destina a financiar programas dirigidos a la población pobre a partir de las instituciones públicas como unidades ejecutoras y no a financiar solo inversión en infraestructura.

ha más que duplicado.<sup>12</sup> Este es un aumento sin precedentes en la historia del programa pues lo común en el pasado fue el priorizar la cobertura en el marco de recursos relativamente estables, a costa incluso de reducciones reales en la pensión transferida.

Este aumento tiene un techo asociado con la pensión mínima del seguro contributivo (RIVM), pues se debe evitar que ese aumento se transforme en un incentivo para evadir el aseguramiento contributivo a los regímenes de pensiones, sobre todo para los trabajadores no calificados (asalariados o independientes). Este techo ya se alcanzó, de modo que a partir del 2010 solo puede aumentar la pensión media si aumenta la pensión mínima del RIVM. Esto significa también de parte del gobierno de la adquisición de una deuda de largo plazo (gasto no discrecional), cuyo incumplimiento en períodos recesivos pondría en aprietos financieros a la CCSS. No obstante, el gobierno se comprometió como parte del plan diseñado para enfrentar la crisis del 2009 y conocido como Plan Escudo, y al igual que el programa AVANCEMOS que se mencionará más adelante, a mantener y ampliar esos recursos para el 2009 y mantenerlos para el 2010 como efectivamente hizo.

El programa tiene como su población meta a los adultos mayores de 64 años en situación de pobreza y sin cobertura contributiva por parte de la seguridad social, aunque también contempla beneficiar a viudas, indigentes, huérfanos y personas con parálisis cerebral severa. No obstante, el 70% de los beneficiarios corresponde a adultos mayores de 64 años. Otra característica del programa es su capacidad de atender mujeres en mayor proporción, lo cual se deriva del hecho de

que ellas han tenido una inserción menor y más precaria en su vida activa. También el programa muestra un sesgo rural y hacia regiones periféricas, donde la proporción de beneficiarios en esas áreas supera a la proporción de población residente en ellas. Es un programa selectivo con buen enfoque y este enfoque no se deteriora en los últimos años pese a las mejoras en los montos transferidos. Casi dos de cada tres beneficiarios pertenece a los hogares pobres (pre transferencia) y un 83% se ubica entre los hogares pobres y vulnerables, es decir, el 40% de los hogares de menores ingresos autónomos. (Trejos, 2010).

*Becas y Avancemos:* Se ha mostrado que un problema central que enfrenta el país es el relativo a la reducida permanencia y logro de los jóvenes en el sistema educativo, particularmente en la educación media. Para enfrentar el costo de oportunidad que enfrentan los jóvenes y sus familias, al sacrificar ingreso potencial por asistir al colegio, se creó en 1998 el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y se le dotó de recursos provenientes del FODESAF. FONABE surge como un ente financiero adscrito al Ministerio de Educación Pública (MEP) y manejó recursos crecientes año a año a través de un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica. A partir del 2006 FONABE empieza a recibir recursos adicionales provenientes del presupuesto nacional, a través del MEP y ya para el segundo trimestre del 2007, por disposición de la Contraloría General de la República, los recursos presupuestarios se manejan como un programa dentro del presupuesto nacional.

Cabe señalar que FONABE no otorga becas solo a los estudiantes de secundaria, sino que in-

cluye primaria, universitaria, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables. También los estudiantes de secundaria tienen acceso, aunque más selectivamente, al comedor escolar y a un programa de transporte escolar (beca para pago de pasajes o la contratación del servicio de transporte), especialmente para los jóvenes residentes en zonas rurales.

En este contexto, se crea un programa de transferencias condicionadas, a partir de la segunda mitad del 2006, dirigido a jóvenes para que se mantengan en el colegio. Conocido como AVANCEMOS, aunque esta transferencia no es una beca, se traslapa con las becas de FONABE, por lo que su administración se le asigna esta institución junto al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución pública creada a inicios de los años setenta con el mandato de manejar los programas contra la pobreza, y que tenía experiencia en un programa de ayudas monetarias a las familias para que sus hijos estudien. Con la introducción de AVANCEMOS, tanto FONABE como el IMAS recibieron directamente del Ministerio de Hacienda recursos adicionales sin pasar por el FODESAF, esto hasta su reforma en el 2009.

Este programa se masifica en un plazo reducido, pasando de seis mil beneficiarios en el 2006 a 187 mil en el 2010, lo que le ha acarreado no pocos problemas, agudizado por el cambio de autoridades coordinadoras. La participación de dos instituciones con lógicas de funcionamiento distintas, el FONABE pensando en los estudiantes y el IMAS en las familias, ha generado algunas duplicaciones iniciales. No obstante, la solución adoptada de trasladar el programa en su totalidad al IMAS a partir del 2009 no parece la mejor opción no solo por su capacidad operativa sino por la desvinculación con el sistema educativo. En esta dirección, el control de la condicionalidad y el desarrollo de las otras modalidades

propuestas pueden tener mayores dificultades de implementación, aunque como consecuencia positiva obligarán al IMAS a concentrarse en solo unos pocos programas.

Ya para el 2009 Avancemos aporta casi la mitad de las ayudas monetarias para estudiar y la mitad de los beneficiarios se siguen concentrando en la educación secundaria. La cobertura entre los estudiantes que asisten a la educación media pública ya alcanza a un tercio de ellos en el 2009, cuando cubría solo al 9% en el 2006. Pese a que la cobertura es aún limitada, su expansión ha sido significativa y no parece haberse logrado a costa de filtraciones adicionales significativas. Casi la mitad de los beneficiarios pertenecen a hogares pobres y el 80% corresponde a hogares pobres y vulnerables (40% de los hogares de menores ingresos autónomos). Entre las características de los becarios, las mujeres aparecen con cierto favorecimiento y se observa un sesgo hacia las zonas rurales, áreas que reciben una proporción de beneficiarios superior a su peso poblacional (Trejos, 2010).

Es de esperar entonces, que ambos programas, pensiones y ayudas para estudiar, hayan tenido efectos sobre la pobreza en la segunda mitad del decenio del 2000, tanto por el monto de recursos movilizados como porque efectivamente ha estado llegando a los hogares pobres. Estimaciones realizadas para el 2007, cuando la pobreza se redujo tres puntos porcentuales, luego de más de una década estancada en torno al 20%, mostraron que la mitad de esa reducción se podía atribuir a estos programas (Trejos, 2008b).

#### 4. Recomendaciones de políticas públicas

El análisis previo mostró que los resultados distributivos en las dos últimas décadas han sido mixtos: reducciones en

12 El monto mensual nominal de las pensiones se duplicaron entre julio de 2006 y 2007, al pasar de ¢ 17.500 a ¢ 35.000. En marzo del año 2008 se incrementó a un monto de ¢ 57.500, para febrero del 2009 llega ¢ 66.125 y a partir de enero del 2010 se ubica en ¢ 70.125 (US\$ 135 aproximadamente).

la incidencia de la pobreza y aumento en la desigualdad. La inversión social también ha estado aumentando, sin que su composición sea la óptima, y las dificultades fiscales amenazan su sostenibilidad financiera. A partir del análisis de algunas medidas que explican los resultados distributivos es posible plantear un conjunto de recomendaciones.

#### 4.1. PROMOVER LA GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES LABORALES

La forma más efectiva de reducir drásticamente el riesgo de pobreza de un hogar es incorporando exitosamente un segundo miembro al mercado de trabajo. Por ello la generación de empleo es fundamental, aunque ello no implica que las acciones tendientes a mejorar los ingresos laborales reales no sean importantes.

##### *Política económica con objetivos de empleo*

Las reformas económicas han relegado la política económica a un papel de garantizar los equilibrios macroeconómicos sin mayores intervenciones para promover actividades o sectores, excepto el exportador y el financiero, por considerar que ello introduce distorsiones en el mercado y en la asignación de recursos. Aún en este contexto restrictivo, es necesario que la creación de empleo de calidad se restablezca como un objetivo central de las políticas y que estas sean evaluadas, tanto ex ante como ex post, por sus efectos en el empleo y la pobreza, no solo en la estabilidad. Esto pasa por tener un sistema de indicadores sobre empleo, con periodicidad mensual, como condición básica, y similar al resto de los indicadores que utilizan los defini-

dores de las políticas económicas.<sup>13</sup> La política económica debe buscar que el crecimiento económico sea elevado, sostenido y generador de empleo de calidad.

Una política económica con objetivo de empleo debe promover la inversión privada y canalizarla hacia las zonas y actividades que generen mayores impactos distributivos: exportaciones de bienes y servicios intensivos en capital humano, junto a la promoción de encadenamientos con las actividades locales, particularmente con la producción en pequeña escala. La inversión pública en infraestructura física y social debe complementar y facilitar esa inversión que permita, por ejemplo, la creación de empleo rural no agrícola y el aumento de la rentabilidad de los activos productivos en manos de los hogares de menores ingresos.

##### *Ingresos fiscales suficientes y recaudados con equidad*

Las restricciones fiscales para financiar las necesidades de infraestructura y la inversión social, reducen la competitividad del país y frenan la movilidad social y la búsqueda de la equidad. Aunque parte de las necesidades de infraestructura se pueden financiar con mecanismos de concesión de obra y endeudamiento externo, aún los recursos se tornan insuficientes. Un aumento de la carga tributaria, acorde con el desarrollo social del país y necesario para solventar el desequilibrio fiscal, debe contemplar sus repercusiones distributivas. Por ello, junto al aumento de los impuestos al consumo a través de las reformas al impuesto sobre las ventas (transformación en impuesto al valor agregado, ampliación de la base tributaria y de la tasa) que buscan aumentar los ingresos fiscales, se debe

acompañar con un aumento del impuesto sobre los ingresos de las personas (impuesto dual) junto a una reducción de las exenciones a las empresas, para aumentar su impacto redistributivo y la equidad. El aumento de los ingresos tributarios debe ser apoyado por reducciones en la evasión fiscal y mejoras en la eficiencia, eficacia y la equidad, con que se utilizan esos recursos, no solo los destinados para la inversión social.

##### *Una política de salarios mínimos activa*

La mejora de la productividad es condición necesaria, pero no suficiente, para que aumenten los salarios reales y responde a políticas macro y sectoriales. La política de salarios mínimos lo que pueden hacer es promover que parte de esas ganancias de productividad se transfieran a los trabajadores por la vía de salarios reales mayores. Esto requiere de una política activa que promueva estos aumentos reales acordes con las mejoras en productividad y pase a reformar el acuerdo de concertación de 1998.<sup>14</sup>

Un segundo componente de una política de salarios mínimos activa es el combate al alto grado de incumplimiento, pues poco se gana aumentando los salarios reales si estos no se cumplen. Este alto incumplimiento, cercano al 30%, y que es mayor en la agricultura, en las zonas rurales, en los establecimientos de menor escala, en los trabajadores menos cualificados y en los asalariados en condición de pobreza (60%), demandan de una acción más efectiva de la inspección por parte del MTSS.<sup>15</sup> Esta acción más efectiva requiere de dotarle de recursos adicionales

y hacer que los utilice de mejor manera enfocando la atención en las zonas, tipo de empresas y actividades que muestran un mayor incumplimiento activo, esto es, que responde a objetivos de aumentar las ganancias más que a dificultades para cubrir esos costos (incumplimiento pasivo). También requiere que se coordine con otras instituciones que, como la CCSS, realizan actividades de inspección para intercambiar información y hacer visitas más efectivas. Pero ello resulta insuficiente si el incumplimiento sigue sin representar un costo para las empresas por el mecanismo de la doble visita. Multas específicas y cobradas efectivamente y apoyo a los trabajadores para que demanden sus salarios no recibidos en las instancias judiciales son acciones a seguir también.

Otro campo de acción para reducir el incumplimiento son aquellas acciones que faciliten su cumplimiento. En esta dirección, un sistema más simple y con mejor información facilita su aplicación y su control, aunque no resulta factible evolucionar hacia un salario mínimo único hasta que la negociación colectiva tenga suficiente aplicación. El desarrollo de sistemas de auto cumplimiento en las empresas, por la vía de una mayor información y persuasión, pasa también por promover la organización de los trabajadores, que en el sector privado es casi inexistente.

##### *Mejorar la productividad de la producción en pequeña escala:*

Cerca de la mitad de los ocupados en situación de pobreza se ubica en establecimientos, de

13 A partir del segundo semestre del 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Censos ha iniciado un programa de encuestas trimestrales de empleo, con lo que se cubre parcialmente estos requerimientos.

14 Este acuerdo se logró modificar en el segundo semestre del 2011, con la aprobación por parte del Consejo Nacional de Salarios de una nueva política salarial que contemplará ajustes que incluyen tanto consideraciones de inflación como de crecimiento económico (productividad).

15 El gobierno inició una campaña nacional contra el incumplimiento de los salarios mínimos en agosto del 2010 con medidas como las señaladas en este documento, más una fuerte campaña mediática y de rendición de cuentas.

pequeña escala (menos de 20 trabajadores), la mayor parte informales o con trabajo precario. Estos se caracterizan por pagar bajos salarios y tener alta subutilización de la mano de obra (jornadas parciales). Unos son de los que se denominan empleo de refugio o de subsistencia, aunque otros tienen posibilidades de acumulación y expansión futura. Más que promover la creación de este tipo de establecimientos, lo que cabe es promover mejoras en la productividad de los existentes como medio de mejorar los ingresos salariales y la calidad del empleo generado. Ello se logra con políticas de apoyo productivo como transferencia tecnológica, acceso al crédito, acceso a mercados, organización, asistencia técnica y gerencial, así como su vinculación con los sectores más dinámicos.

#### 4.2. AMPLIAR LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES

El riesgo de sufrir pobreza se reduce marcadamente al aumentar el capital humano de los ocupados y el nivel de educación secundaria resulta el umbral mínimo para garantizar una inserción laboral de calidad. Esto apunta a acciones en el campo educativo y de capacitación.

##### *Aumentar el logro en la educación secundaria*

En una visión de enfrentamiento de la pobreza y la desigualdad de mediano y largo plazo se tiene que enfatizar la formación de capital humano entre los miembros más jóvenes de las familias pobres y vulnerables. Para lograrlo, no basta con un acceso adecuado a los servicios de salud y nutrición en la etapa de crecimiento y desarrollo o con el acceso a la educación primaria, como efectivamente se está produciendo, sino que una limitada cobertura en preescolar, reduce el logro en primaria y este bajo logro

más una limitada cobertura en secundaria, hace que los jóvenes de las familias pobres no logren acumular el suficiente capital humano para superar la pobreza. Romper este círculo reproductor de la pobreza implica una atención especial para mejorar la cobertura en preescolar y secundaria y mejorar el rendimiento o logro educativo como mecanismo para garantizar igualdad de oportunidades a la población infantil o menor de 18 años.

Se han propuesto distintos incentivos para que la población infantil acceda, se mantenga y triunfe en el sistema educativo formal: alimentación complementaria, becas, transporte, bono escolar, etc. El esfuerzo más importante desarrollado en los últimos años es el programa Avancemos como una transferencia condicionada a las familias, en su versión actual, para que los jóvenes se mantengan en la educación secundaria. Ello ha logrado mejorar los niveles de asistencia entre los adolescentes, quienes han sustituido trabajo por estudio. El desafío pendiente es cómo transformar esa asistencia escolar en logro efectivo. Para ello, parece necesario avanzar en intervenciones educativas más allá de las transferencias monetarias condicionadas y que compensen el menor clima educativo de sus hogares y las restricciones típicas que enfrentan los jóvenes en sus comunidades. Se requiere entonces incorporar formas novedosas de gestión, sobre todo para las zonas rurales más apartadas (como telesecundaria), junto a mejoras en el valor agregado y la calidad de la educación, principalmente secundaria, para aumentar su atractivo en el estudiante y reducir el costo de oportunidad para la familia. Estas mejoras en el valor agregado, significa el aporte de competencias técnicas (informática, inglés, y destrezas específicas) para insertarse en empleos con mejores ingresos.

##### *Aumentar la empleabilidad de los jóvenes y las mujeres*

En el corto plazo, se tiene un contingente de jóvenes y mujeres (jóvenes o no), que no lograron acumular el capital humano suficiente para una inserción de calidad en el mercado de trabajo y experimentan altos grados de desempleo, inserciones muy precarias en el mercado de trabajo o en todo caso situaciones de alto riesgo social. Para estos jóvenes y mujeres no jóvenes a cargo de los hogares, retornar al sistema educativo formal no es una opción y la forma de mejorar su empleabilidad es a través de la capacitación. Se requiere que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) diseñe, ejecute o financie un programa de capacitación de jóvenes, y mujeres que no lograron completar la secundaria, de calidad, en la escala requerida, que responda a las necesidades del sector productivo y que contemple los complementos necesarios (como becas) para facilitar el acceso.

Las mujeres con limitada educación formal no solo enfrentan esa barrera para una incorporación de calidad al mercado de trabajo. Para muchas de ellas, la necesidad de atender y cuidar sus hijos menores o a otros miembros que requieran cuidado como los adultos mayores es otra barrera que enfrentan. Una red de cuidado que aglutine la oferta estatal y la amplíe buscando formas más efectivas, de menor costo y mayor integración, como podrían ser subsidios a la demanda, es una opción a desarrollar y como se está planteando en la actualidad.

#### 4.3. AMPLIAR LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES

Pese a que el acceso a la seguridad social es bastante extendido entre los trabajadores y sus familias, es claro que los que se encuentran en situación de pobreza tienden a tener simultáneamente una menor protección. Ello demanda de acciones para aumentar su protección.

amente una menor protección. Ello demanda de acciones para aumentar su protección.

##### *Mejorar los mecanismos de acceso a la seguridad social*

El país ha sido muy exitoso en lograr cubrir los riesgos de la enfermedad entre la población en general y la trabajadora en particular, combinando el aseguramiento directo asociado con el puesto de trabajo con formas colectivas, individuales voluntarias, familiares y una red de atención primaria generalizada. No obstante, este sistema no cubre adecuadamente a los trabajadores temporales de las cosechas, en la mayoría inmigrantes, por lo que cabe pensar en un sistema de aseguramiento colectivo temporal, como el que existe para los riesgos del trabajo. Ello junto con las certificaciones laborales para exportar productos a la Unión Europea, permite el cumplimiento de la seguridad social y del salario mínimo, aunque pone en situación de desventaja a los inmigrantes en situación irregular. Por ello se requiere avanzar hacia una política migratoria que permita el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de estos trabajadores.

Menor éxito se ha logrado en el cubrimiento de los riesgos de la vejez, donde esos otros mecanismos no los cubren, y los excluye además del sistema de capitalización individual como segundo pilar del sistema de pensiones. La opción ha sido el acceso a un sistema de pensiones no contributivas por monto básico. Este sistema, si bien ha mejorado el monto del subsidio de manera importante en los últimos años, se torna muy oneroso en el largo plazo por el envejecimiento de la población. En esta dirección, reforzar el subsidio para el aseguramiento contributivo puede ser más barato en el largo plazo y una medida más apropiada sobre todo para los asalariados de los negocios informales y de pequeña es-

cala. También, si se pone la atención en el trabajo precario y en el trabajo doméstico, esto es, en los trabajadores asalariados de empresas formales y de los hogares pero sin protección social, es claro que queda un espacio para lograr el aseguramiento correspondiente por la vía de un mayor control.

Fuera de las acciones para aumentar la cobertura efectiva de estos riesgos de la vejez, está el problema de la desigual distribución de sus beneficios. Ello implica medidas para garantizar la sostenibilidad financiera del RIVM y acciones tendientes a evitar retrocesos en las reformas emprendidas a los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional. Como estas últimas seguirán presionando por largo tiempo las finanzas públicas y los recursos asignados a los programas sociales, es necesario buscarles fuentes de financiamiento que disminuyan su impacto regresivo. Similar desprotección se cuenta con respecto a los riesgos del desempleo y la transformación del Fondo de Capitalización Laboral en un verdadero seguro de desempleo. Esta parece la opción más clara a seguir.

### *Proteger la capacidad de consumo*

Las pérdidas de ingreso, temporal o permanente, someten a las personas a situaciones de privación extrema. Por ello se requiere de una red de protección social que contemple políticas compensatorias, cuando la pérdida es temporal, y políticas asistenciales, cuando la pérdida de capacidad para generar ingresos es permanente.

*Políticas compensatorias:* La pobreza por ingresos aumenta marcadamente cuando el jefe del hogar sufre de desempleo y en general entre los hogares pobres el riesgo de desempleo es muy elevado. Parece entonces importante avanzar en la transformación del fondo de capitalización laboral en un verdadero seguro de desempleo. Mientras ello ocurre, es clara la necesidad

de políticas de generación de empleo de emergencia para período de alto desempleo o para jefes de hogar en situación de desempleo. Estas son importantes pues la caída de ingresos por desempleo reduce las posibilidades de consumo y ello conduce a procesos de descapitalización del hogar que los empobrece aún más. Para evitar esto es necesario que existan mecanismos de apoyo a jefes desempleados.

El IMAS tiene programas de ayudas urgentes, que se usa, entre otros fines, para pescadores artesanales en período de veda, y el Ministerio de Trabajo ejecuta un programa de subsidios por empleo vinculados con capacitación. El Ministerio de Transportes cuenta también con recursos para financiar obras viales a los municipios. Sin embargo, estos son limitados en cobertura, poco flexibles ante la coyuntura y con financiamiento pro cíclico. Lo importante de estos programas es que estén asociados a formación de capital humano (capacitación), a la creación de infraestructura física (caminos, suministro de agua, etc.) y a la creación de infraestructura social (escuelas, dispensarios de salud primaria, centros comunales, etc.).

*Políticas asistenciales:* la cobertura de la seguridad social es limitada entre la población pobre activa, particularmente la vinculada con los riesgos de la vejez. Por ello un grupo creciente de hogares pobres es el constituido por un jefe que es inactivo y no está cubierto por la seguridad social. Estos hogares enfrentan un alto riesgo de pobreza y cuando está asociado con un jefe que es adulto mayor y ya no puede trabajar demanda de una ayuda permanente para atender sus necesidades de consumo. Para este grupo, el fortalecimiento del programa de pensiones no contributivas por monto básico, con mayor enfoque y recursos para completar cobertura, es el área de acción a seguir.

## 5. Consideraciones finales

En las últimas dos décadas, Costa Rica ha mostrado un crecimiento insuficiente y volátil para generar reducciones significativas y continuas en la incidencia de la pobreza, donde el aumento de la desigualdad ha frenado parcialmente esas mejoras en la pobreza. Este crecimiento volátil, es producto tanto de choques externos amplificados por la amplia inserción internacional, junto a una situación fiscal deficitaria que obliga a contenciones periódicas del gasto y que no apoya la reducción de la inflación, todo ello acompañada de una política económica que no tiene a la generación de empleo decente entre sus objetivos básicos.

Las restricciones fiscales son producto, no de un gasto excesivo con problemas de eficiencia, sino de ingresos tributarios insuficientes para el nivel de desarrollo económico y social. Esta insuficiencia de ingresos se sustenta en una estructura tributaria que tampoco contribuye a corregir, en parte, los altos niveles de desigualdad en la distribución primaria del ingreso. Pese a ello, el país ha hecho un esfuerzo por mantener los niveles de inversión social e incluso aumentarlos sobre todo en la educación básica, sector donde se ha quedado rezagado y atenta contra la estrategia de integración a la economía global con mayor equidad. Ese gasto social apoya en el corto plazo a reducir la desigualdad y la pobreza, pero sin lograr revertir el aumento de la primera. El lograr mantener esa inversión social creciente y financiar los requerimientos de inversión en infraestructura para mantener y mejorar la competitividad internacional pasa por una reforma fiscal que aporte recursos frescos y reduzca la desigualdad. Ello también pasa por mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Pese a que el país ostenta un alto desarrollo humano, fruto de los logros sociales alcanzados, es claro el rezago que muestra en el sistema educativo secundario. El limitado y desigual logro en completar la educación secundaria, nivel mínimo para superar los umbrales de pobreza y garantizar igualdad de oportunidades a las nuevas generaciones, no está impidiendo la transferencia intergeneracional de la pobreza y se convierte en la causa principal del aumento en la desigualdad al limitar la expansión de la oferta de trabajo calificada. La prioridad asignada a resolver este desfase en las últimas dos décadas ha logrado aumentar el acceso y la retención pero ha sido menos exitosa en ampliar el logro educativo. Las transferencias condicionadas establecidas en el último lustro son importantes para el acceso pero no para el logro, que demanda de otras intervenciones adicionales en el ámbito escolar y en los hogares.

En el ínterin, hay un contingente significativo de jóvenes que abandonan precocemente el sistema educativo y se insertan precariamente al mercado de trabajo. Aumentar su empleabilidad a través de programas de capacitación acordes con los requerimientos del aparato productivo y en la escala requerida, parece otra tarea impostergable. Reducir la desigualdad y la pobreza pasa entonces por mejorar los ingresos y el empleo de las personas. El aumento del ingreso requiere mejoras en la productividad de las empresas pero también de una política de salarios mínimos que busque garantizar que parte de esas mejoras en la productividad llegue a los salarios reales.

En el ámbito de los ingresos no laborales, las transferencias estatales que surgen de los sistemas de pensiones contributivas han agregado desigualdad y pese a las reformas emprendidas, este efecto ha crecido en el período. Como existe una deuda previsional de mediano

plazo, que seguirá presionando en el futuro, parece necesario buscar formas de financiamiento menos inequitativas y la reforma fiscal puede contribuir a ello. También se debe evitar que se reviertan las reformas logradas en las dos últimas décadas para buscar su sostenibilidad y una mayor equidad. Junto a ello, existe aún un contingente importante de trabajadores que no están incorporados a este sistema de protec-

ción y que demandarán apoyo estatal cuando no puedan generar su propio ingreso. Formas asociativas de aseguramiento, con apoyo estatal, puede ser una opción más rentable que pagar pensiones no contributivas en el futuro, pese al importante papel que estas últimas han jugado en la protección del consumo de los adultos mayores y en esa medida en la reducción de la pobreza.



capa  
sumario  
créditos  
salir

#### JUAN DIEGO TREJOS SOLORZANO

Licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica, con estudios de especialización sobre planificación del empleo en Chile. Docente de las escuelas de economía de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, del que fue director y actualmente funge como subdirector y donde coordina el Programa de investigación sobre Pobreza y Desigualdad. Coordinador del capítulo para Costa Rica de la NIP (Research Network on Inequality and Poverty). Consultor de organismos internacionales como la OIT, la CEPAL, el BID, el BM y el BCIE.

## Bibliografía

- Barahona, Manuel; Pablo Sauma y Juan Diego Trejos. 1999. "La Política Social Costarricense y las Reformas Económicas, 1983-1997" En Carlos Conejo, Henri Mora y Juan Rafael Vargas (editores): *Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las reformas económicas 1983 - 1998*. Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA.
- Barreix, Alberto; Martín Bes y Jerónimo Roca. 2009. *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington D. C., EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo y EUROsocial, sector fiscalidad.
- Bolaños, Rodrigo. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense". En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. 2010. *Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Céspedes, Oswald y Luis Mesalles. 2008. "Costa Rica". En SOPLA: *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*. Rio de Janeiro, Brasil: Programa Regional sobre Políticas Sociales (SOPLA) de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Garnier, Leonardo; Roberto Hidalgo; Guillermo Monge y Juan Diego Trejos. 1991. *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza. Una alternativa para el Desarrollo*. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.
- Gindling, T. H. 2011. *Can minimum wage changes help explain falling education wage premiums in Latin America?* Background paper for the World Bank report: Education and Skills for the 21st Century in LAC.
- Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2010. *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*. San Salvador, El Salvador: FUSADES.
- Gindling, T. H. y Luis A. Oviedo. 2008. *Hogares monoparentales encabezados por mujeres y pobreza en Costa Rica*. Revista de la CEPAL, No. 94, abril, pp. 121 - 132.
- Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2008. "¿Por qué aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004?". En INEC (editor): *Simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Banco Mundial, Centro Centroamericano de Población, Programa Estado de la Nación e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Libro electrónico.
- Gindling, T. H. y Juan D. Trejos. 2005. "Accounting for Changing Earnings Inequality in Costa Rica, 1980 - 99". *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 5, July 2005, pp. 898 - 926.
- Martínez, Juliana. 2005. *Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: avance hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones*. Ponencia preparada para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.
- Mesalles, Luis y Oswald Céspedes. 2007. "Costa Rica". En SOPLA: *Crecimiento y progreso social en América Latina*. Rio de Janeiro, Brasil: Programa Regional sobre Políticas Sociales (SOPLA) de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010a. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010b. *Informe Regional sobre el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, Costa Rica: Editorama S. A. para el PNUD.
- Programa de Estudios Fiscales de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (PEF) y la Dirección General de Hacienda (DGH) del Ministerio de Hacienda. 2011. *Estimación del Gasto Tributario para Costa Rica en el 2010: Impuesto de Ven-*

- tas, Impuesto de Renta y otros Tributos*. San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda y Universidad Nacional.
- Rodríguez, Ennio, 2011. “La desigualdad creciente como reto de las políticas económicas”. En CEDAL (editor): *Desigualdad y pobreza en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).
- Rodríguez, Andrés y José E. Angulo. 2002. “El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto”. En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Rovira, Jorge (compilador). 1983. *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José, Costa Rica: Editorial EUNED.
- Sauma, Pablo. 2010. *La Desigualdad en Costa Rica. Documento Nacional del Informe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, Costa Rica: Editora-ma S. A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Taylor-Dormond, Marvin. 1991. “El Estado y la Pobreza en Costa Rica”. *Revista de la CEPAL*, núm. 43, pp. 131 - 148.
- Trejos, Juan Diego. 2011. *La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica: el 2010*. Informe preparado para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Trejos, Juan Diego. 2010. *La inversión social durante la recesión del 2009*. Informe preparado para el Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Trejos, Juan Diego. 2009. “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos”. En Jürgen Weller (Compilador): *Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica*. CEPAL - Colección Documentos de Proyecto. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Trejos, Juan Diego. 2008a. *Basic Social Services: Achievements and Bottlenecks since 1950*. Background paper for UNRISD Report on Combating Poverty and Inequality.
- Trejos, Juan Diego. 2008b. *Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza*. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Trejos, Juan Diego. 2007. “¿A quién beneficia el gasto social en Costa Rica?”. En Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores): *Distribución del ingreso en Costa Rica: 1988 - 2004*. VI Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Trejos, Juan Diego. 2006. “Pobreza y gasto público social en Costa Rica”. En Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores): *Pobreza en Costa Rica*. III Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2010. *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*. France: UNRISD Publication.
- Villasuso, Juan Manuel. 2000. “Reformas estructurales y política económica en Costa Rica”, en Anabelle Ulate (compiladora): *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica - CEPAL. 2000.

# Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en el Ecuador

VICENTE ALBORNOZ Y SEBASTIÁN OLEAS



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

### LA POBREZA URBANA EN EL ECUADOR 1988-2010

En los últimos 22 años, la pobreza urbana ha mostrado fuertes variaciones. Luego de haber llegado a niveles muy altos (en 1990 y 1999), desde que el país está dolarizado ha mostrado una constante e importante reducción. El crecimiento y la estabilidad económicos parecen ser las principales causas de esta caída, mientras que el gasto público, el gasto social y las remesas de los ecuatorianos residentes en el extranjero parecen haber tenido una influencia muy escasa.

Por su parte, la limitada información sobre distribución del ingreso muestra una mejora del índice de Gini entre 2000 y 2009, siendo más rápido el avance entre 2000 y 2006. Nuevamente, el crecimiento y la estabilidad económicos parecen ser las principales causas de esa evolución.

El caso ecuatoriano es especialmente interesante para el análisis pues muestra periodos con diferentes niveles de pobreza, que en momentos

subió rápidamente o cayó de igual manera. Asimismo se combina períodos de bajo crecimiento económico con años de crecimiento robusto. Finalmente, hay años en que el gasto público ha crecido muy fuertemente y otros en los que se ha contraído. Por ejemplo, la pobreza llegó a un nivel récord en 1990 con 49% de la población urbana con ingresos inferiores al umbral de la pobreza; mientras que entre 1997 y 1999 la incidencia de pobreza casi se duplicó, para caer a la tercera parte en los siguientes ocho años. Por su parte, el PIB muestra períodos de crecimiento tan robusto como entre 2000 y 2006 o años con contracciones tan fuertes como las crisis de 1987 y de 1999. Finalmente, el gasto público, luego de contraerse por varios años consecutivos en la década de los 90, ha crecido fuertemente a partir de 2007, llegando a un récord de crecimiento anual de 62% en 2008 (en términos reales).

Todo esto convierte al Ecuador en un caso especialmente interesante para analizar la evolución de la pobreza y para obtener lecciones de esa evolución. Esta introducción busca hacer un análisis descriptivo de la evolución de la pobre-

za en el Ecuador entre 1988 y 2010, para luego analizar las causas de la caída de la pobreza urbana. También se hace una revisión de la evolución de la distribución del ingreso para los pocos años que hay información comparable.

## LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La incidencia de la pobreza de ingresos es el porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores al “umbral de pobreza”. En el caso específico del Ecuador, la serie más larga con información comparable es la de pobreza urbana de ingresos en base a la “línea baja” definida por el BID, conocida también como “serie no homologada”, en la que el umbral de la pobreza se fijó en “dos dólares americanos por persona por día, ajustados por la paridad de poder de compra de 1985. El BID estimó esa línea para el Ecuador en 2,652 sucres por persona por mes para 1985” (León y Vos 2000, p.16). Este umbral, que se ajusta anualmente por la inflación, fue para el año 2010 de \$51.6 por persona por mes (equivalente a \$258 por mes para una familia de 5 miembros).

La información de esta serie existe para todos los años desde 1988 y se basa en las Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo realizadas en los meses de noviembre, inicialmente por el Instituto Nacional de Empleo y actualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Existe otra serie, conocida como “homologada”, para la que sólo hay datos desde 2000 y que usa un umbral de pobreza más alto (de \$66.8 por persona por mes para el año 2010)<sup>1</sup>.

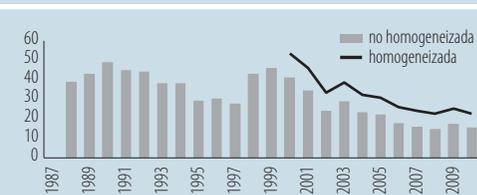
En el Ecuador existen algunos datos sobre distribución del ingreso, pero estos no necesariamente son comparables entre sí. La serie más larga con datos comparables proviene de Ponce y Acosta (2010) con cálculos basados en las mismas encuestas de Empleo y Desempleo que se usan para calcular la pobreza. Incluso esa serie es incompleta pues carece de información para el año 2002.

## 2. La evolución de la pobreza urbana y de la distribución del ingreso

El gráfico 1 y el cuadro 1 presentan el comportamiento de las series de pobreza “no homologada” y “homologada” para el período 1988-2010<sup>2</sup>. La segunda serie se presenta exclusivamente con fines informativos, pues el análisis se realizará únicamente con la primera, la serie “no homologada”.

Como se puede apreciar, la pobreza crece en los primeros años, para llegar en 1990 a su

**Gráfico 1. Ecuador, pobreza urbana de ingresos**



Fuente: INEC.

punto más alto de casi 50%. Luego hay una reducción relativamente constante hasta 1997 para llegar a un mínimo local de 28%. Desde ese año, la pobreza vuelve a crecer para llegar en 1999 a un máximo local de 46%. Luego, coincidiendo con la implantación de la dolarización cae todos los años a excepción de 2003

**Cuadro 1. Ecuador, incidencia de la pobreza urbana de ingresos**

Año	Pobreza “no homologada”	Pobreza “homologada”
1988	38.9%	
1989	43.1%	
1990	49.1%	
1991	44.8%	
1992	44.1%	
1993	38.4%	
1994	38.3%	
1995	29.2%	
1996	30.6%	
1997	28.0%	
1998	43.0%	
1999	46.0%	
2000	41.3%	53.7%
2001	34.6%	46.1%
2002	24.3%	33.4%
2003	28.9%	38.7%
2004	23.5%	32.5%
2005	22.2%	31.0%
2006	17.7%	25.9%
2007	16.0%	24.3%
2008	14.7%	22.6%
2009	17.4%	25.1%
2010	15.6%	22.5%

Fuente: INEC; Encuestas Urbanas de Empleo, Subempleo y Desempleo. Para 2010, estimaciones CORDES.

y 2009, hasta llegar a 15,6% en el 2010. Cabe mencionar que otras mediciones de pobreza muestran evoluciones similares, aunque en niveles diferentes.

No es fácil explicar estas fuertes variaciones, pues una multitud de factores afecta los niveles de pobreza en una sociedad, más aún en una sociedad tan heterogénea como la ecuatoriana. Es claro que el crecimiento económico, al crear fuentes de trabajo, genera oportunidades para que las personas mejoren su economía. También es claro que la inflación, al reducir el poder de compra de quienes tienen un ingreso fijo, empeora los niveles de pobreza. Además se puede argumentar que las políticas sociales o que las remesas de los emigrantes ayudan a reducir la pobreza.

El cuadro 2 muestra la evolución del PIB, del gasto del Sector Público No Financiero (SPNF), del gasto social del gobierno central y las remesas enviadas por emigrantes ecuatorianos residentes en el extranjero, para los períodos 1988-1999, 2000-2006 y 2007-2010. Esta información permite elaborar ciertas hipótesis sobre las razones que influyeron en la evolución de la pobreza. Los 3 períodos fueron seleccionados de la siguiente manera; el primero por ser de altos

**Cuadro 2. Ecuador variables macroeconómicas**

	1988-1999	2000-2010	2000-2006	2007-2010
PIB	2.3%	4.4%	5.1%	3.3%
Gasto SPNF	5.6%	10.4%	5.5%	19.5%
Gasto Social Gobierno Central*	2.4%	11.2%	4.1%	24.7%
Remesas**	76.3%	0.7%	7.4%	-10.0%

\*Datos Gasto social desde 1995

\*\*Datos remesas desde 1993

Fuente: INEC, BCE.

1 La pobreza también se puede medir según el consumo de las personas, pero para el Ecuador existen muy pocos años en los que se cuenta con suficiente información como para estimar la pobreza de consumo. Para otras alternativas de medición de pobreza, ver Vos (1998).

2 La fuente para la información de 1988 a 2008 es el SIISE; para 2010 son estimaciones de CORDES en base a la información de la Encuesta de Empleo y Desempleo del INEC. La base de datos original de la encuesta se encuentra disponible en la página web del Inec, [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec).

niveles de pobreza, el segundo por mostrar una caída fuerte de la pobreza y el tercero por tener una caída moderada de la pobreza.

Como se puede ver, el período 1988-1999 presenta el menor crecimiento del PIB y coincide con los años en que la pobreza se mantiene alta. Los años de mayor crecimiento del PIB (2000-2006) son, a su vez, aquellos en los que la pobreza cae con más rapidez. Mientras que los años de crecimiento moderado entre 2007 y 2010 coinciden con una caída moderada de la pobreza. Todo esto indicaría la existencia de una correlación entre el crecimiento del PIB y la reducción de la pobreza.

El gasto del SPNF parecería estar poco relacionado con la pobreza, pues tiene un menor crecimiento en el período de mayor caída de la pobreza (2000-2006) y un mayor crecimiento en un período de reducción moderada (2007-2010).

El gasto social muestra una expansión muy baja entre 1988 y 1999, período de altos niveles de pobreza. Por su parte, muestra un crecimiento moderado en los años de alta caída de la pobreza (2000-2006) y una fuerte expansión en el período de reducción moderada de la incidencia de pobreza. Esto también sugeriría que no existe una correlación entre gasto social y pobreza.

Finalmente las remesas tampoco parecerían estar correlacionadas con la pobreza pues crecen muy fuertemente en el período de alta pobreza (1988-1999), aumentan moderadamente en el período de fuerte caída de la pobreza (2000-2006) y se contraen cuando la pobreza cae moderadamente (2007-2010).

El cuadro 3 presenta la inflación entre 1988 y 2010 dividida en los mismos tres períodos que la información macroeconómica y dos subperíodos adicionales (2000-2001 y 2002-2006). El primer período (1988-1999) muestra una alta inflación y una alta pobreza; el segundo período (2000-2006) muestra una inflación moderada y una caída de la pobreza, mientras que el tercer

**Cuadro 3. Inflación Promedio Anual**

1988 - 1999	42.9%
2000 - 2006	19.9%
2000 - 2001	64.3%
2002 - 2006	5.7%
2007 - 2010	4.8%

Fuente: INEC.

período (2007-2010) tiene una inflación baja y una caída moderada de la pobreza.

Si se analiza un poco más a fondo los años entre 2000 y 2006, se puede ver que hubo un disparo en el nivel de precios hacia el año 2000, pero que la inflación cayó desde el año siguiente. Por eso el primer subperíodo (2000-2001) muestra una alta inflación, mientras que el segundo subperíodo (2002-2006) muestra una tasa de crecimiento de los precios mucho más moderada.

Los datos de inflación sugieren que sí existe una correlación entre inflación y pobreza, pues a mayor inflación, mayor el nivel de pobreza, mientras que la mayor caída de la inflación coincide con la mayor caída de la pobreza.

En conclusión, parecería existir una correlación inversa entre pobreza y crecimiento económico y una relación directa entre inflación y pobreza. Las variables como gasto público, gasto social y remesas no parecen estar correlacionadas con los niveles de pobreza.

Dentro de la importante caída que registra la pobreza urbana entre 1999 y 2010, se puede distinguir dos períodos según la rapidez de la reducción. Entre 1999 y 2006, la pobreza cayó a un ritmo anual de 4 puntos porcentuales por año, mientras que en los últimos tres años del segundo período analizado la caída promedio fue mucho más baja, ubicándose apenas en 0,1 puntos porcentuales por año. Incluso si se ignora el au-

mento de la pobreza en 2009, la caída en 2007 y 2008 es significativamente menor a la observada en los primeros siete años de dolarización.

Como ya se señaló, en dos años del período analizado (2003 y 2009) hay un crecimiento de la pobreza. El aumento en 2009 puede entenderse como una continuación lógica luego de los dos años en que la pobreza cayó más lentamente (2007 y 2008). El crecimiento en el año 2003 es mucho más difícil de explicar, porque es justamente a continuación del año de la mayor reducción de la pobreza (2002), un año también atípico en que la pobreza cayó más de 10 puntos. Por otro lado, no hay ninguna indicación de un error en el cálculo de 2003, por lo que la única hipótesis que se puede ofrecer para explicar ese aumento es que factores coyunturales produjeron la caída atípica de 2002 y que en el año siguiente, cuando esos factores estaban ausentes, la pobreza volvió a subir, pero el ritmo posterior de reducción de la pobreza continuó sin alteraciones desde al año siguiente.

### FACTORES QUE PUEDEN HABER AFECTADO LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Para establecer cuáles de estos factores afectan a la pobreza, se puede recurrir a métodos matemáticos como las regresiones, que permiten establecer el nivel de influencia de cada factor. En el caso de la pobreza entre 1990 y 2010, las variables que mejor explican la evolución de la pobreza son el crecimiento económico y la inflación.<sup>3</sup>

El gasto social y las remesas no tienen un efecto significativo en la pobreza. En el caso del gasto social, es cuestionable si los receptores de ese gasto son los pobres. En general, mucho del

gasto público no llega a los más pobres; el caso más extremo son los subsidios a los combustibles que benefician especialmente al 20% más rico de la población.

Sobre el efecto de las remesas en la pobreza, al parecer quienes han emigrado no eran pobres (entendido como que tenían ingresos superiores al umbral ya mencionado). Por lo tanto, las remesas que han enviado han llegado a familias que no eran pobres.

### CRECIMIENTO, INFLACIÓN Y POBREZA

De los resultados de la regresión mencionada, se puede concluir que:

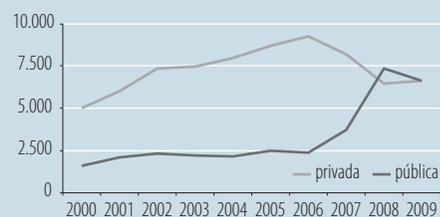
- por cada 2.6% que crece el PIB, la pobreza cae un punto
- por cada 5.5% de inflación adicional, la pobreza sube un punto

Estos resultados son muy importantes y deben tenerse en cuenta al momento de diseñar la política económica del país, pues todo indica que las políticas macroeconómicas que priorizan la estabilidad de precios y el crecimiento económico, son las que mayor efecto social tienen al reducir la pobreza. Las políticas sociales, medidas por el gasto en educación y salud, tienen un efecto absolutamente secundario en la lucha contra la pobreza.

En el año 2009, la pobreza muestra un aumento importante. Todo indica que ese incremento se debe a la caída del PIB en ese año y a que la inflación, si bien fue menor que en 2008, se mantuvo en niveles superiores a la de los años 2006 o 2007. La caída del PIB en 2009 se debió a varios factores, entre los que se cuentan la contracción del gasto público (especialmente en el primer semestre del año), un discurso oficial

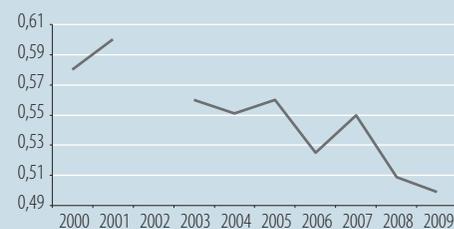
3 Los resultados de la regresión de mínimos cuadrados lin-log se explican en el anexo 1.

**Gráfico 2.** Formación Bruta de Capital (Inversión) Pública y Privada (millones de dólares de 2009)



Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Elaboración: autores.

**Gráfico 3.** Evolución del índice de Gini



Fuente: Ponce y Acosta (2010).

que ha ahuyentado la inversión privada (nacional y extranjera) y los apagones de fin de año.

La caída de la inversión privada (presentada en el gráfico 2) puede haber sido especialmente grave, pues es justamente ese tipo de inversión la que mayor efecto tiene en la reducción de la pobreza, al crear empleos en sectores intensivos en mano de obra como la construcción.

Se hace una descripción de la evolución de la distribución del ingreso en el país. Como ya se señaló con anterioridad, la información sobre distribución del ingreso en el Ecuador es esca-

sa. La serie más consistente del índice de Gini es la que presentan Ponce y Acosta (2010) para el período 2000-2009 (que carece de información para 2002) y que se presenta en el gráfico 3.

Según estos datos, habría una mejora significativa de la distribución del ingreso entre 2000 y 2009, siendo levemente más acelerada la caída entre 2000 y 2006 que entre 2006 y 2009, lo cual estaría en concordancia con los subperíodos de “alto crecimiento” y “crecimiento moderado” de la economía ecuatoriana desde la dolarización en el año 2000.

### 3. Medidas para la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza

En los últimos años, las medidas que apuntan a la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza han ido en aumento y han tomado distintos matices. Aunque los orígenes de los programas con características de políticas sociales pueden rastrearse hasta principios del siglo XX con la creación del seguro general de la Seguridad Social en 1928, no es sino hasta finales del siglo pasado que estos empiezan a multiplicarse, particularmente durante la última década; una tendencia que se prolonga (y con mayor intensidad) durante la primera década del presente siglo.

Los programas que tienen como objetivo promover la (re)distribución del ingreso y la reducción de la pobreza cubren áreas tales como<sup>4</sup>: la ya mencionada seguridad social, el mercado laboral y la asistencia social (un área bastante amplia y diversa). La tabla A1 en el anexo 2 presenta una caracterización (parcial) de estos programas. De los 49 programas catastrados, el

4 Estos párrafos no consideran gastos sociales “típicos” como son salud y educación, que sí fueron considerados en las dos primeras secciones de este artículo.

**Gráfico 4.** Evolución gasto a precios corrientes en programas sociales, excluye salud y educación



Fuente: Cordes. Elaboración: Propia.

84% fueron creados a partir de la última década del siglo pasado, el 53% durante la primera década del presente siglo y de estos, el 41% a partir del año 2006. Es interesante mirar que la mayoría de programas creados a partir de finales de los años noventa corresponden a “bonos”, es decir transferencias de efectivo (generalmente no condicionada) que pueden o no estar atados a bienes o servicios particulares. El gráfico 4 presenta una evolución del gasto en programas sociales durante la primera década del siglo XXI, excluyendo los gastos universales en salud y educación.

Desde un punto de vista histórico, la década de los 90 se caracterizó por un intento de reforma del Estado con una tendencia hacia la liberalización y a compartir responsabilidades con la sociedad civil. A partir del año 1992, durante la presidencia de Sixto Durán Ballén, empieza la transición de los programas sociales hacia la focalización. En términos de organización del Estado se realizan algunos avances hacia la capacidad del Estado de delegar la función de eje-

cución de algunos servicios públicos, todo esto enmarcado en la Ley de Modernización del Estado. Simultáneamente se inicia un proceso de descentralización del régimen dependiente al régimen autónomo, que transfiere recursos y competencias para la provisión y administración de servicios sociales básicos, coordinando distintos niveles gubernamentales locales (municipios) con la sociedad civil, a través de las Juntas Parroquiales.

Durante este periodo, la política social buscó la tercerización de funciones a través de ONG's y la descentralización de competencias. A pesar de ello, el gobierno continuó ejecutando las actividades regulares en educación, salud y seguridad social bajo los esquemas tradicionales de provisión de servicios<sup>5</sup>. A partir del año 1996, los problemas de gobernabilidad del Ecuador marcaron también la agenda de las políticas sociales. Es en este año que se crea la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS), un conglomerado técnico de los ministerios del “sector social”: educación, salud, bienestar social y trabajo<sup>6</sup>. Este órgano es-

5 Alison Vásconez R., Rossana Córdoba, Pabel Muñoz “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”, CEPAL 2005, págs. 53-70.

6 La STFS será, a partir del año 2007, rebautizada como el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. A la par, los ministerios de bienestar social cambiaran su nombre al de Inclusión Económica y Social y el de Trabajo al de Relaciones Laborales, respectivamente.

tatal operó como una consultora externa con una agenda social extensa y consistente que, sin embargo, tuvo dificultades en implantar por el escenario político vivido. Se destaca en el trabajo de la STFS de este periodo los esfuerzos de identificación (más que de focalización) de los programas sociales, en especial a nivel regional (cantonal), de grupos prioritarios (mujeres embarazadas e infantes) y focalización individual en base a características de ingreso auto-declarado y formalidad (afiliación a la seguridad social)<sup>7</sup>. A partir del año 1999, se generaliza la política de recuperación de costos en los servicios públicos de salud, en base a la aplicación de tarifas diferenciadas para los usuarios por grupo socioeconómico. La crisis económica desatada en 1999, la más grave de la historia ecuatoriana reciente<sup>8</sup>, viene acompañada de un freno al gasto social y un severo empeoramiento de los indicadores sociales.

Durante el primer quinquenio de la primera década del presente siglo, se produce la recuperación económica luego de la debacle de fines de siglo pasado. Este primer quinquenio se caracteriza por la persistencia de la inestabilidad política iniciada a finales de siglo pasado, pero acompañado de una relativa estabilidad económica y moderado crecimiento económico, provocados principalmente por la vigencia de la dolarización. En términos de políticas sociales<sup>9</sup>,

los programas y acciones continúan con la estructura tradicional de fines de siglo pasado: dos terceras partes en salud y educación, mientras que una tercera parte correspondió a gastos focalizados en gran medida en áreas tradicionales como complemento a los gastos universales de la categoría anterior (educación, salud, bienestar social, saneamiento, vivienda y otros<sup>10</sup>) y en menor medida en programas de transferencias de efectivo como mecanismo de lucha directa contra la pobreza.

A partir del año 2007, con la presidencia de Rafael Correa, se produce un cambio de paradigma y el gobierno (Estado en el lenguaje oficial) toma el rol protagónico en el ámbito económico. Se redacta una nueva Constitución que, por ejemplo, incluye asignaciones específicas y crecientes (hasta ahora incumplidas) del Presupuesto General del Estado como porcentaje del PIB al sector salud. Durante este periodo, el programa estrella de transferencia de efectivo, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) se duplica. De igual forma, las regulaciones del mercado laboral sufren importantes modificaciones con la eliminación de la tercerización (a través de un mandato constituyente). De forma general, el gasto del gobierno se dispara como también el gasto destinado a políticas y programas sociales.

En lo que sigue de esta sección se revisan dos acciones de políticas sociales específicas y

orientadas a reducir la pobreza (y facilitar la promoción social): el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y las políticas específicas del mercado laboral orientadas a reducir la informalidad.

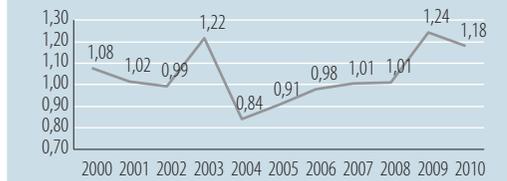
## BONO DE DESARROLLO HUMANO (BDH)

El programa del BDH tiene su origen en 1998 con el llamado “bono solidario” que surgió como un modo de compensación para las familias pobres por la eliminación de los subsidios al gas y la electricidad. Inicialmente, el programa estaba dirigido a madres con ingresos por debajo de US\$40, personas con discapacidades y adultos mayores. Aunque la justificación oficial del programa era la compensación por el incremento de precios en derivados del petróleo y gas natural (dos sectores con subsidios gigantescos), el programa cobró autonomía<sup>11</sup>. Cuando el programa se inicia, las madres reciben S/.100.000 mensuales (US\$15 aproximadamente a esa fecha), mientras que los discapacitados y adultos mayores recibían S/.50.000. A mediados de 1999, el “bono” aumenta en 50% para compensar la inflación creciente a medida que la crisis de mediados de siglo se incubaba. Se estimaba que en promedio, la participación del “bono” en el gasto total de las familias beneficiarias era de alrededor de 11% en 1999. El gráfico 5 presenta la evolución de los hogares beneficiarios del “bono” entre 2000 y 2010.

Se estima que para el año 2000 (en pleno auge de la crisis ecuatoriana), el 45% de los hogares ecuatorianos eran beneficiarios del “bono”.

A partir del año 2003, el “bono” es rebautizado como “Bono de Desarrollo Humano” (BDH). Con este cambio de nombre, el “bono” se fusiona con el programa de “Beca Escolar” y se

**Gráfico 5.** Evolución de beneficiarios del “Bono”, en millones de hogares



Fuente: SIISE, MIES.

transforma en una transferencia condicionada de efectivo. El objetivo del nuevo programa es la acumulación de capital humano entre las familias pobres del Ecuador. El BDH incorpora ahora dos dimensiones de condicionalidad: salud y educación. En términos de salud, la condición para la transferencia del bono requiere que en los hogares donde hay niños menores de 6 años, estos visiten un centro de salud dos veces al mes para controles médicos, que miden crecimiento y desarrollo a la vez que reciben inmunizaciones y suplementos nutricionales. La dimensión de educación obliga a los niños de entre 6 y 15 años a estar enrolados en alguna escuela y demostrar una asistencia de al menos 90%.

En cuanto a la selección de los beneficiarios, el programa utiliza una aproximación por necesidades. Los beneficiarios reciben una calificación llamada “Selben” (selección de beneficiarios) de programas sociales. Las familias en quintiles de gasto 1 y 2 son elegibles para recibir los beneficios del BDH.

En el año 2008, el bono se duplicó y en 2009 se elevó nuevamente hasta llegar a los actuales US\$35.

7 Es en 1998 que se crea el “Bono Solidario” durante la presidencia de Jamil Mahuad. Esta transferencia de efectivo, aún vigente pero con otro nombre, será discutida más adelante en esta sección.

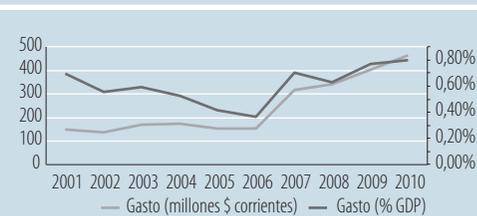
8 Para una discusión sobre la década de los 90s, la crisis y la primera década del siglo XXI, referirse a las secciones 1 y 2 de este documento.

9 Mariana Naranjo “Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio”, CEPAL 2008.

10 Las inversiones en programas focalizados (BDH, ORI, PNN, PDI-INNFA, PANN, PAE, Aliméntate Ecuador, PREAR, PAL, Maternidad Gratuita, PAP, VIH/SIDA, Prevención del Paludismo, Tuberculosis, Bono de la Vivienda, PRAGUAS, Saneamiento Básico, FISE, etc.) son programas que surgieron en los años ochenta y noventa como mecanismos compensatorios, pero que se han convertido en componentes permanentes de la política social ecuatoriana.

11 Juan Ponce Arjun S. Bedi The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador IZA DP No. 3658 August 2008.

**Gráfico 6. Evolución del gasto en BDH**



Fuente: SIISE, MIES. Elaboración: CORDES.

En términos de gasto total, como se puede observar en el gráfico 6, el gasto en el BDH ha ido aumentando sostenidamente en los últimos 10 años en términos absolutos y relativos.

En cuanto al impacto del BDH, en las dimensiones de salud y educación como igualadoras de oportunidades, los resultados son poco concluyentes. Por un lado, Ponce y Bedi (2008) reportan que el impacto del BDH sobre los resultados escolares (medidos por pruebas cognitivas de lenguaje en niños de 2do grado de educación básica) es limitado. Los autores encuentran que no existe impacto del programa en los resultados de los test escolares, con lo que, los intentos de construir y acumular capital humano a través de esta estrategia son limitados. El mismo Ponce (2008)<sup>12</sup> encuentra que el BDH incrementa el enrolamiento escolar al tiempo que, entre las familias beneficiarias, el gasto en alimentación también aumenta 25%. Por su parte, Schady y Araujo<sup>13</sup> (2006) confirman algunas de estas con-

clusiones con resultados que, usando una evaluación experimental, indican un 10% de incremento en enrolamiento escolar en el grupo de edad de 6 a 17 años. Estos mismos autores encuentran también que el BDH redujo el trabajo infantil en 17 puntos porcentuales.

En cuanto a los resultados en salud, Paxson y Schady<sup>14</sup> (2010) encuentran que el BDH tiene efectos positivos sobre los niños de áreas rurales del Ecuador en términos de dimensiones físicas, cognitivas y de desarrollo “socio emocional”. Estos efectos, según los autores, son mayores en los niños más pobres que en los menos pobres.

En un plano operativo, el BDH ha tenido algunas dificultades recurrentes como son la falta de actualización frecuente del padrón de beneficiarios, exclusión de beneficiarios que califican por Selben e inclusión de beneficiarios descalificados por Selben. Al mismo tiempo, el seguimiento a las familias beneficiarias es limitado a un pequeño porcentaje y se desconoce el destino que tiene la transferencia condicionada.

Entre las mayores críticas al programa del BDH, luego de casi 14 años de implementación, está el escaso desarrollo de programas de salida para los hogares que superaron la extrema pobreza y la línea de pobreza. Entre las pocas iniciativas está un microcrédito disponible para los beneficiarios del BDH equivalente a 24 meses de transferencias. A pesar de esta iniciativa, es escaso el seguimiento que se hace del uso de los recursos, así como del cumplimiento de las condiciones establecidas para beneficiarse del BDH<sup>15</sup>.

Estos cuestionamientos al BDH suelen ser contrastados por el discurso oficial con las cifras de reducción de la incidencia de la pobreza y el enrolamiento escolar; todo esto con el fondo de un número de hogares beneficiarios del BDH en constante e inclusive en aumento.

## MERCADO LABORAL

Aunque el Ecuador carece (casi completamente) de políticas activas en el mercado laboral, es interesante mirar los efectos de cambios en el paradigma del empleo en la última década, que se mueve de una relativa flexibilización del mercado laboral en la primera mitad de la década a una rigidización de las condiciones laborales durante los últimos años de la primera década de este siglo.

Las políticas activas en el mercado laboral son una novedad en Ecuador. Los dos únicos programas vigentes actualmente son “Mi primer empleo” establecido en 2007 y “Socio empleo” de 2009. El primero es una iniciativa que se enfoca en facilitar a los jóvenes de entre 18 y 29 años y a estudiantes universitarios de pregrado a obtener su primer empleo. El objetivo del programa es facilitar la inserción en el mercado laboral de los trabajadores jóvenes que carecen de experiencia. El segundo programa es uno que facilita el nexo entre empleador y empleado para trabajadores generalmente marginados del mercado laboral. Aunque aún es temprano para evaluar el resultado de estos programas, las cifras de los mismos indican que se trata de programas recientes y de limitado impacto. Los gráficos 7 y 8 presentan información sobre el número de beneficiarios y el gasto total efectuado en estos dos programas como porcentaje del PIB, respectivamente.

Si bien estos programas están en una etapa incipiente, existe un amplio reconocimiento de

la capacidad que tienen las políticas y programas activos del mercado laboral como importantes herramientas complementarias de las políticas de generación de ingresos. Estas políticas buscan activamente facilitar la búsqueda de trabajo de parte de los trabajadores y el reclutamiento de parte de los empleadores en lo que se conoce como intermediación laboral. De igual forma, estos programas promueven la mejora de las habilidades de los trabajadores al tiempo que mejoran sus posibilidades de ser empleado, esto en el marco del entrenamiento y la capacitación. En algunos casos, este tipo de programas pueden contribuir a la creación de empleos a través de subsidios o a la creación directa de empleo.

**Gráfico 7. Número de beneficiarios de programas activos del mercado laboral**



Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales.

**Gráfico 8. Gasto como % del PIB de los programas activos del mercado laboral**



Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales.

- 12 Juan Ponce, “Education Policy and Performance. Evaluating the Impact of Targeted Education Programs in Ecuador. Maastricht: Shaker Publishing 2008.
- 13 Norbert Schady, and Araujo, María. (2006). “Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador”. World Bank, Policy Research Working Paper No. 3930.
- 14 Christina Paxson & Norbert Schady, 2010. “Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador,” Economic Development and Cultural Change, University of Chicago Press, vol. 59(1), páginas 187-229.
- 15 Opiniones del foro “Hacia un enfoque Innovador para la superación de la Pobreza”, Guayaquil, octubre 2011.

En general, estas políticas son un excelente complemento para otras acciones orientadas a reducir la pobreza y mejorar la desigualdad<sup>16</sup>.

Sin embargo, estas políticas activas del mercado laboral tienen que ir acompañadas de un cambio estructural de este mercado, una situación inexistente en el mercado laboral ecuatoriano en la última década. El mercado de trabajo se ha caracterizado por una persistente informalidad que dificulta la inserción de los más pobres al mercado laboral formal, que se caracteriza generalmente por empleos de mejor calidad, remuneraciones más altas y en algunos casos protección contra la pérdida de empleo y por consiguiente del ingreso.

Según Albornoz, Oleas y Ricaurte (2010)<sup>17</sup>, entre los años 2000 y 2009, el Ecuador pasó de una cierta liberalización del mercado laboral hacia una rigidización hacia el final de la década. Luego de la crisis de 1999-2000, se tomaron medidas consideradas imprescindibles para la supervivencia de la dolarización.

En el ámbito laboral, la modificación más relevante fue la creación de la contratación por horas. Desde hace varias décadas, el Ecuador se ha caracterizado por tener un régimen laboral muy poco flexible (Naciones Unidas, 1952) y la creación del trabajo por horas en el código laboral representó una modificación muy significativa. Adicionalmente las reformas hechas entre 2000 y 2001 clarificaron el marco regulatorio de la tercerización y la intermediación laboral. Además las reformas de 2000 y 2001 buscaron simplificar el pago de salarios al desaparecer todas las “bonificaciones” y dejar, paulatinamente, sólo 13 remuneraciones anuales en lo que previamente

era un sistema complicado de 16 salarios anuales, 3 bonos adicionales. Reformas como éstas, que facilitan y simplifican la contratación laboral, debían contribuir a reducir el tamaño de la informalidad en un país.

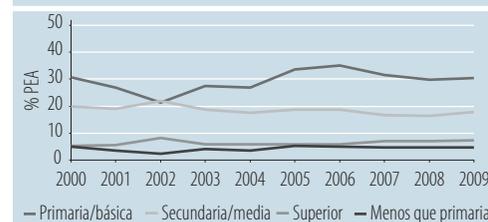
Sin embargo, estos cambios fueron revertidos por modificaciones a la ley laboral. Luego de estas reformas liberalizadoras, vinieron otras que deshicieron las primeras y que, incluso, llevaron al mercado laboral a niveles de menor flexibilidad de la que existía antes de la dolarización. Una reforma menor, ocurrida en el año 2004, frenó el proceso de unificación de las remuneraciones mensuales y éstas quedaron en 14 salarios.

Posteriormente en 2008, la Asamblea Nacional Constituyente prohibió todo tipo de contratación laboral “precaria”, definiendo como tal a la tercerización, la intermediación y la contratación por horas. Adicionalmente, en una clara violación del principio del respeto a los contratos firmados entre particulares, se obligó a las empresas que tenían empleados tercerizados o intermediados a contratarlos directamente por, al menos, un año. Reformas como las últimas, que complican la contratación laboral, deberían aumentar la informalidad.

El impacto de este cambio de políticas se puede apreciar en el Cuadro 4. Es evidente la resiliencia de la informalidad y el subempleo a pesar de los cambios en el entorno regulatorio del mercado laboral. El desplazamiento desde la flexibilidad en el mercado laboral hacia una mayor rigidez parece no afectar esta estructura. Al mirar más detenidamente la estructura de esta informalidad, aparecen rasgos característicos que

la vinculan a los grupos de población más vulnerables a la pobreza. Es así que las mujeres tienden a estar más expuestas a la informalidad laboral que los hombres, aunque la brecha se acorta desde una relación de 2:1 a principios de 2000 hasta una relación de 1,2:1 a finales de la

**Gráfico 9. Informalidad por nivel de educación**



Fuente: INEC, Elaboración propia.

**Cuadro 4. PEA (Población Económicamente Activa) y componentes selectos**

Año	Subempleo	Informales	Desocupados	Subempleo + Informales
(% PEA)				
2000	27.8	33.0	7.3	60.8
2001	22.8	32.0	8.4	54.8
2002	14.2	39.6	9.2	53.8
2003	24.7	31.6	9.3	56.4
2004	21.1	32.8	6.6	53.9
2005	30.9	32.6	6.7	63.5
2006	31.2	33.4	6.3	64.5
2007	12.0	47.8	5.0	59.8
2008	10.1	48.0	5.9	58.1
2009	11.2	48.9	6.5	60.1

Universo: Personas mayores de 10 años.

Fuente: Elaboración propia; Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo, INEC.

primera década del siglo XXI. Los jóvenes (menores a 25 años) están más expuestos a la informalidad, lo que repercute en su experiencia y futura participación en el mercado laboral. Una vez más, los jóvenes enfrentan el doble de informalidad en el mercado laboral que sus contrapartes mayores. En cuanto a grupos de edad, los adultos mayores y los menores de 18 años son los más afectados por la informalidad. Con respecto al nivel educativo y su efecto sobre la informalidad, el gráfico 9 reporta esta situación.

Se puede observar que el nivel de educación alcanzado está inversamente relacionado con el nivel de informalidad en el mercado laboral; a menor educación mayor informalidad.

Mirando la informalidad por regiones, no es sorprendente que sea mayor en la región más pobre del Ecuador: la región del Oriente (meseta amazónica).

En definitiva, el punto esencial de esta sección es presentar las dificultades del mercado laboral ecuatoriano, un lugar donde potenciales empleados y empleadores podrían encontrarse pero que está caracterizado por estructuras que dificultan esta interacción. Los grupos de población más vulnerables son los más afectados por esta situación y son los que más se beneficiarían de un cambio de estructura. Este cambio implicaría romper, en cierta forma, el modelo asistencialista de las políticas sociales (en particular las transferencias de efectivo) hacia una fuente auto-sostenida de ingreso y una integración al mercado (y sectores modernos de la economía).

#### 4. Recomendaciones de política

En esta sección se delinean algunas recomendaciones de política con la intención de mejorar la equidad, la promoción social y, en general, brindar alternativas de salida a la pobreza en el Ecuador; todo esto en

16 Carmen Pagés, Gaëlle Pierre, and Stefano Scarpetta, “Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenges”, The World Bank and Palgrave Macmillan, 2009.

17 Vicente Albornoz, Sebastián Oleas y Miguel Ricaurte, La informalidad en el Ecuador 2000-2009, Kas Soplá 2010.

el marco de los programas discutidos en la sección anterior.

## BDH

La primera recomendación apunta al tema de la focalización de esta transferencia de efectivo. Este programa de subsidios es relativamente modesto si es que se lo compara con el gigantesco programa de subsidios a los combustibles (gasolinas y gas); por cada dólar de BDH se consumen casi \$6 dólares de subsidios energéticos, este último sin focalización alguna. La focalización es necesaria para depurar el catastro de beneficiarios del programa ya que, como es frecuentemente reportado por distintos medios, beneficiarios potenciales que califican con Selben son excluidos del BDH y existen beneficiarios del BDH que ya no calificarían a través del Selben. El catastro de beneficiarios debería ser actualizado continuamente para así poder iniciar un seguimiento de los mismos. Resulta algo intrigante que a pesar de que los 13 años de vigencia del programa del “bono solidario” y luego del BDH, la pobreza ha caído sostenidamente aunque con variaciones en la velocidad de caída, aunque el número de hogares beneficiados se ha mantenido relativamente constante, llegando en ciertos periodos a aumentar. En este sentido surge la suspicacia sobre el uso del BDH como herramienta de cautiverio político para los beneficiarios, en particular en un escenario político de tintes populistas.

Es importante pensar las estrategias de distribución y entrega del BDH. Aunque han existido avances en cuanto a la entrega del BDH a través del sistema de banca privada y pública, los alcances de este mecanismo están acotados a las áreas urbanas donde existe una mayor bancarización. Sin embargo, este mecanismo ha trabajado en detrimento de las áreas rurales donde,

generalmente, la incidencia de la pobreza es mayor y la bancarización mucho menor. Una posible recomendación sería la de desarrollar centros de pago del BDH en áreas rurales a través de la banca privada (bancarización rural) y/o la utilización de cuentas a través de la telefonía móvil. La bancarización rural para la entrega del BDH podría estar acompañada de productos micro financieros que ofrezcan una puerta de salida a los beneficiarios del BDH.

¿Luego de 13 años de “bono” y luego BDH, cuántos de sus beneficiarios dejaron de depender del bono y tuvieron una estrategia sostenible y sostenida de salida a la pobreza? Los estudios sobre el impacto del BDH, una vez que adquirió su característica de condicionada, son diversos así como diversas son sus conclusiones, llegando a ser contradictorias unas con otras. Los impactos en salud y educación, si bien son medibles a través de distintas técnicas, no podrán ser apreciados en su totalidad sin un estudio de cohortes de beneficiarios (y antiguos beneficiarios) en el mediano y largo plazo. Sin embargo, no existe una evaluación global del BDH como mecanismo de salida de la pobreza. La recomendación en este sentido es la de promover una evaluación de la efectividad del programa a lo largo de su existencia. Este estudio permitirá establecer estrategias que permitan complementar el BDH (estrategias de salida) y lograr, si es que existe, el fin de la dependencia de ciertas familias beneficiarias del BDH.

Si bien se ha establecido recientemente un programa complementario de microcrédito para autoempleo de los beneficiarios del BDH equivalente a dos años de transferencias condicionadas, no existe un seguimiento efectivo ni evaluación de resultados. Además existe la posibilidad de que, a través de este crédito, se diluyan los incentivos establecidos en las condiciones del BDH.

Como cuarta recomendación, es necesario repensar la estructura del BDH en el siguiente sentido. Existe evidencia anecdótica de que algunos beneficiarios del BDH cuentan con un empleo que al menos les garantiza el salario mínimo mensual vigente (US\$264). El problema radica en que la formalización de esta actividad laboral (generalmente a través de las contribuciones obligatorias a la seguridad social) implica una pérdida automática del BDH (si es que la actualización del padrón se hace de forma consistente y regular). En este caso, existen incentivos tanto para el empleado como para el empleador de no reportar la relación laboral con lo que se perpetúa la informalidad del mercado laboral al tiempo que se dirigen ineficientemente recursos públicos. La estrategia actual ha sido la de criminalizar a los empleadores que no reportan la formalización de la relación laboral, pero esta estrategia puede sabotear posibles salidas a la pobreza al limitar la demanda de trabajadores, (ex) beneficiarios del BDH. Se debe pensar en un mecanismo de incentivos que promueva el empleo formal y de calidad, al tiempo de que los potenciales empleadores se beneficien de emplear un antiguo (actual) beneficiario del bono tal vez a través de beneficios tributarios. En este sentido, aunque excede el alcance de este documento, tal vez habría que repensar la estructura actual de la seguridad social y de los impuestos al trabajo.

## MERCADO LABORAL

La primera recomendación en cuanto a la necesidad de cambios estructurales en el mercado laboral para permitir la superación de la pobreza parece una obviedad. Sin embargo, a pesar de ser obvia, es difícil de implementar. Ya son muchas las décadas en las cuáles la estructura del

mercado laboral (desempleo, subempleo y pleno empleo) ha permanecido en animación suspendida. A pesar de cambios en la reglas de juego (ver sección anterior) que van de lo flexible a lo rígido, los impactos en lo laboral son poco significativos. Las estrategias para los cambios estructurales que requiere el mercado laboral para lograr absorber a la PEA más vulnerable (léase pobre) implican compromisos nacionales de política pública que excedan la duración de un gobierno en particular y que resistan los embates refundacionales de cada gobierno que asume el poder. En este sentido, es imprescindible la participación del sector productivo privado, la sociedad civil y el gobierno. El rol del crecimiento económico sostenido es fundamental para romper la estructura vigente del mercado laboral pero no es suficiente. Una parte del sector privado debe separarse del afán rentista que lo ha caracterizado durante mucho tiempo. Simultáneamente, el poder político debería consensuar en incentivos que permitan la rápida absorción de trabajadores así como su separación. En este sentido, se deben desarrollar medidas de contención para que los trabajadores desempleados no vuelvan a entrar a la zona de pobreza. En la actualidad, las políticas laborales han enfatizado en la protección del trabajador y en dificultar el despido, lo que ha repercutido también en la dificultad para contratar.

Se debe profundizar las políticas activas del mercado laboral (programas socio empleo o mi primer empleo). Estas estrategias permitirán que los trabajadores acumulen experiencia, incrementen su capital humano a la vez que mejoran las probabilidades de ser recontratados una vez que entran en el desempleo. Esto es particularmente cierto para los grupos más vulnerables del tejido social. Los recursos para este tipo de estrategias podrían salir de los ineficientes y regresivos subsidios a los combustibles. Con una

reducción de los subsidios a los combustibles, se liberarían recursos para (entre otras cosas) potenciar las políticas activas del mercado laboral. En este sentido (y con un aire de utopía), la reducción de subsidios podría ir acompañada de una reducción en el impuesto a la renta de las firmas que participen activamente (y de forma comprobable) en las políticas activas del mercado laboral.

Otra recomendación, aunque ésta tiene un alcance mayor, es la de replantear el rol de la educación (en todos sus niveles) particularmente ligada al mercado laboral. En este sentido, la educación (y los fondos públicos utilizados en la misma) debe ser pensada como un mecanismo de promoción social de largo plazo que generaría (potenciales) ingresos para mantener a la población fuera de la zona de pobreza. Los esfuerzos recientes en el Ecuador en el área educativa plantean ciertas dudas, en particular en lo que tienen que ver con el bachillerato unificado. ¿Es la mejor estrategia para mejorar las oportunidades laborales y de acceso a niveles mayores de educación una que establece una "talla única" para los estudiantes? Ecuador es un país diverso y con necesidades diversas. Un bachillerato único puede chocar contra esta diversidad, generar frustración entre los estudiantes y promover una migración (concentración) hacia los centros urbanos tradicionales más ricos, lo que deprimiría el desarrollo de otras áreas.

Finalmente, como estrategia complementaria a los programas activos del mercado laboral, se debería pensar en soporte para las madres pobres que quieren insertarse en el mercado laboral. Una puerta de salida que ayudaría a la incorporación de estas madres a la estructura formal de empleo es el desarrollo de guarderías y jardines infantiles (no necesariamente públicos) donde sus hijos recibieran cuidados y educación inicial. Este punto es especialmente relevante si es

que se quiere romper el ciclo y la repetición intergeneracional de la pobreza. Esto es particularmente relevante si se toma en cuenta la importancia de la educación inicial en la futura acumulación de capital humano de estos niños. Esta estrategia, sin embargo, haría rever la estructura del gasto público en educación en la cual la educación inicial es la que recibe (proporcionalmente) menos recursos.

## 5. Conclusiones

El enfoque de este trabajo ha sido el de analizar, desde un ángulo particular, la evolución de la pobreza, la equidad y la promoción social en Ecuador. En la parte inicial de este trabajo se revió la evolución histórica de la pobreza y la equidad así como su relación con las políticas económicas y sociales que promueven la estabilidad y las políticas sociales específicas que apuntan a reducir la pobreza y a mejorar la equidad. Como conclusión general, se destaca que lo más relevante para reducir la pobreza y mejorar la equidad es un crecimiento económico suficiente sostenido y consistente.

En la tercera parte del trabajo revisamos dos estrategias específicas de reducción de la pobreza y mejora de la equidad: las transferencias condicionadas de efectivo (BDH) y acciones sobre el mercado laboral (implícitas y explícitas). Aunque las experiencias del BDH luego de 13 años de implantación (8 años como transferencia condicionada) son variadas, estos resultados no son totalmente concluyentes y obligan a una mayor y más profunda evaluación del programa. Al mismo tiempo, luego de tantos años de implantación de este programa, sería pertinente revisar si su objetivo fundacional está siendo cumplido y si es que existen suficientes mecanismos para los beneficiarios (pasados, actuales y futuros) que les permitan liberarse del bono y

pasar a un estado de autogeneración de oportunidad. Existen, en este sentido algunas incipientes experiencias que deberán ser evaluadas en el tiempo y seguramente modificadas.

Con respecto al mercado laboral, el problema es de carácter estructural y si bien las políticas activas en éste coadyuvan a mejorar las oportunidades (y puertas de salida) para las poblaciones más vulnerables, no serán suficientes a menos que se rompa la estructura actual, vigente ya por muchas décadas.

La cuarta sección de este trabajo presentó diversas recomendaciones de política para mejorar y hacer más eficientes y efectivas las políticas descritas en el apartado anterior. Estas recomendaciones son, algunas, de carácter espe-

cífico a los programas sociales estudiados y otros son de carácter general y agregado a la economía. Muchas de ellas no podrán ser implementadas si es que no existe un compromiso nacional para llevarlas adelante.

Este trabajo, aunque sucinto y acotado, contribuye a la discusión del tema de políticas sociales en el Ecuador en un momento histórico en el cual la racionalidad populista puede utilizarlas como plataforma política y clientelar. De igual forma, este trabajo contribuye a discutir sobre la complementariedad entre las políticas sociales específicas y el más generalizado crecimiento económico estable. Ninguna de ellas es suficiente por sí sola para abrir puertas de salida a la pobreza y la inequidad.

### VICENTE ALBORNOZ GUARDERAS

Economista graduado en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1994) y con estudios de postgrado en la Universidad Libre de Berlín. Actualmente es decano de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de las Américas, UDLA, de Quito. Entre 2003 y 2012 fue Director General de Cordes, un centro de investigación económica y política fundado en 1984.

Dentro de su labor académica ha sido autor o coautor de varios libros sobre la realidad ecuatoriana y ha publicado artículos en diversas revistas. Así mismo mantiene una columna de opinión los días domingo en el diario El Comercio y el segmento "La Economía y usted" en la cadena Teleamazonas. Es uno de los conductores del programa de radio "Los Explicadores" transmitido por Radio Democracia.

### SEBASTIÁN OLEAS

Ph.D (c) y M.S. de la Arizona State University. M.A. de Georgetown University y Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Director Académico de Cordes entre 2007 y 2012 y actualmente es Director General de Cordes. Es profesor del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ) desde 2009. Sus áreas de interés son organización industrial, economía de la salud y microeconomía.

## Anexos

### ANEXO 1: DETALLES ECONÓMICOS DE LOS CÁLCULOS PRESENTADOS EN EL PUNTO 2

En este anexo se trata de explicar cambios en los niveles de pobreza a través de cambios en otras variables económicas relevantes. La función propuesta es  $pob=f(PIB,inf)$  donde  $pob$  es la pobreza, PIB es el Producto Interno Bruto real e  $inf$  es la inflación. Se utilizó una especificación lineal-logarítmica (lin-log) y la función estimada fue:

$$pob = 6.14 - 0.384 \ln(PIB_3) + 0.181 inf_{12}$$

(1.06) (0.0687) (0.0494)

donde  $pob$  es la serie no homologada de pobreza urbana de ingresos,  $\ln$  es el logaritmo natural,  $PIB_3$  es el PIB real del tercer trimestre e  $inf_{12}$  es la inflación anual a diciembre, con las desviaciones típicas entre paréntesis. Se utilizaron 20 observaciones (1990-2009).

El coeficiente de determinación para la regresión,  $R^2 = 0.88$ , indica que la variabilidad en la variable  $pob$  es explicada en un 88% por la variabilidad en las variables explicativas al lado derecho del signo de igualdad. Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al 99%.

Si bien el número de variables utilizadas en la regresión es limitado, así como el número de observaciones de las que se dispone, en general el modelo tiene un buen poder de predicción. El test de especificación RESET-Ramsey no permite rechazar la hipótesis nula de linealidad del modelo por lo que la especificación lineal propuesta para la estimación parece apropiada (guardando las consideraciones sobre el número de observaciones y variables explicativas, discutidas en el párrafo anterior).

### ANEXO 2: CATASTRO (PARCIAL) DE PROGRAMAS SOCIALES

PROGRAMA	AÑO DE INICIO	<i>continuación</i>
<b>Seguro Social</b>		
Pensión de jubilación - Seguro General	1928	Programa de la vivienda rural mejorada 1999
Montepío - Seguro General	1928	Programa de la vivienda rural nueva 1999
Rentas mensuales para jubilados por invalidez - Seguro General	1928	Susidio-Volcán Tungurahua 2000
Seguro social campesino	1968	Bono de vivienda para el magisterio 2002
<b>Mercado laboral</b>		
Seguro de cesantía		Bono de Emergencia 2003
Programa de formación profesional del SECAP	1966	Red de protección solidaria - familias con miembro con enfermedad catastrófica 2003
Mi primer empleo	2007	Subsidio-Tercera edad 2003
Socio Empleo	2009	Aliméntate Ecuador 2004
<b>Asistencia Social</b>		
Programa de desarrollo infantil	1961	Bonos de Titulación 2007
Programa ampliado de inmunizaciones	1974	Ecuador sin Niños en las Cárceles 2007
Subsidio Ley del deporte	1992	Erradicación de trabajo infantil 2007
Maternidad gratuita	1994	Hilando el desarrollo 2007
Programa de Operación Rescate infantil	1994	Inserción de personas con discapacidad 2007
Programa Integrado de Micronutrientes	1997	Bono matrícula para la eliminación del aporte voluntario 2008
Bono de desarrollo Humano - Bono Solidario (de 1998 a 2003)	1998	Bono para menores discapacitados 2008
Bono para vivienda urbana mejorada	1998	Ecuador Sin Barreras 2008
Bono para vivienda urbana nueva	1998	Mi Primera Vivienda 2008
Pensión para adultos mayores	1998	Programa Textos Escolares 2008
Pensión para discapacitados	1998	Unidades Educativas del Milenio 2008
Bono para la vivienda Urbano-Marginal mejorada	1999	Cobertura de protección familiar (seguro de vida y servicios exequiales) 2009
Bono para la vivienda Urbano-Marginal nueva	1999	Misión Solidaria "Manuela Espejo" 2009
Déficit Tarifario	1999	Bono de Vivenda "Manuela Espejo" 2010
Programa de alimentación escolar	1999	Bono de vivienda para la persona migrante (Plan Bienvenido a Casa) 2010
	<i>continúa</i>	Bono Joaquín Gallegos Lara 2010
		Tarifa de la dignidad jul-07
		Complementación Alimentaria 2000 - may 2010

Fuente y elaboración: CORDES.

## Bibliografía

- Albornoz, V; Oleas, S; Ricaurte, M. *La informalidad en el 2000-2009* en Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina, Kas Soplá 2010.
- Mideros, A. *Defining and measuring multidimensional poverty. Exploring poverty in Ecuador 2006-2010*, UNU-MERIT, Maastricht University, 2011.
- Naranjo, M. *Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio*, CEPAL 2008.
- Olivié, I, Ponce, J; Onofa, M. *Remesas, pobreza y desigualdad: el caso de Ecuador*. Estudios Elcano, Real Instituto Elcano, 2008.
- Pagés, C; Gaëlle, P; Scarpetta, S. *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenges*”, The World Bank and Palgrave Macmillan, 2009.
- Paxson, C; Schady, N. *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador* Economic Development and Cultural Change, University of Chicago Press, vol. 59(1), págs. 187-229, 2010.
- Ponce, J. *Education Policy and Performance. Evaluating the Impact of Targeted Education Programs in Ecuador*. Maastricht: Shaker Publishing 2008.
- Ponce, J; Acosta, A. *Pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de revolución?*, Mimeo, Flacso Ecuador, 2010.
- Ponce, J; Bedi, A S. *The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador*, IZA DP No. 3658 August 2008.
- Schady, N; Araujo, M. *Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 3930, 2006.
- Vásconez, A; Córdoba, R; Muñoz P. *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*, CEPAL 2005, págs. 53-70.



capa  
sumário  
créditos  
salir

# Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Guatemala. La lucha contra la pobreza y desigualdad

PEDRO SAMUEL ZAPIL AJXUP · MARÍA FAUSTO



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

El concepto de pobreza ha evolucionado a través de los años. Entre los primeros que se refirieron al tema, Atkinson (1902) la consideró como la insuficiencia de medios para adquirir recursos<sup>1</sup>. Las definiciones de corte neoclásico<sup>2</sup> se refieren a la falta de recursos, generalmente ingresos, que impiden alcanzar un nivel mínimo de bienestar. Su medición se realiza fijando una línea de pobreza en base al costo de consumir una canasta mínima de alimentos (para la pobreza extrema) y otra línea que agrega a lo anterior el costo de consumir algunos servicios básicos. Al dejar de lado la consideración sobre la desigualdad, este enfoque señala que el crecimiento económico es esencial para que las personas salgan de la pobreza, asu-

miendo que dicho crecimiento tendrá un efecto de derrame.

A principios de la década de 1980 CEPAL identificó que las personas en situación de pobreza son quienes no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas más urgentes (Romero, 2011); su medición se realiza a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Posteriormente, diversos organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la propia CEPAL han intentado incorporar una visión multidimensional en el abordaje de la pobreza, al considerarla como la privación del bienestar. Según el Banco Mundial (2011) esto puede estar asociado a ingresos bajos que limitan la capacidad de los hogares a acceder a bienes y servicios que les permitan vivir con dignidad; pocas posibilidades de

- 1 En este enfoque se considera que la distribución del ingreso es inequitativa, que se traduce en desigualdades en el nivel de vida de las personas dentro de una sociedad.
- 2 El enfoque neoclásico considera que al interior de una familia, sociedad, país y entre países hay equidad en la dotación inicial de la riqueza.

acceder a los servicios de salud y educación además de la privación de servicios básicos tales como agua potable, electricidad, lo que les impide gozar plenamente de sus derechos limitando así sus capacidades y oportunidades de tener una vida mejor.

A pesar del cambio de énfasis en las medidas de política económica se siguió privilegiando el tema del crecimiento económico y subordinando a éste la política social que contribuiría a contrarrestar los efectos más adversos de la pobreza.

Un enfoque alternativo es el propuesto por Romero (2010) al situar el tema de la pobreza en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), afirmando que la pobreza es una causa y una consecuencia de la violación de los DESC y diseñando un índice para su medición en base a los derechos reconocidos en el Protocolo de San Salvador. En ese sentido la CEPAL (2010) plantea que las causas de la pobreza son la ausencia de titularidad de derechos que limitan el acceso a recursos productivos y la participación en instituciones sociales ó políticas del estado limitándose así el ejercicio de una ciudadanía plena.

La evidencia ha demostrado que el crecimiento económico es insuficiente para reducir la pobreza, debido a que existen factores estructurales asociados al modelo de desarrollo que mantienen a la población más vulnerable atrapada en las trampas de la pobreza (Centro de Estudios de la Pobreza Crónica, 2008).

En el caso de Guatemala, se constata que el país ha tenido un nivel de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de un 3.4%, en términos reales, desde el año 2001 hasta la fecha

(BANGUAT, 2011), pero éste no se ha traducido en una reducción sustancial de la pobreza.

En el ámbito de las políticas públicas, desde el fin de los regímenes militares y la posterior firma de los Acuerdos de Paz, cada uno de los gobiernos que han sucedido ha abordado el tema de la pobreza implementando diferentes tipos de políticas y programas con el objetivo de romper este ciclo de pobreza. Sin embargo éstas han estado supeditadas a los objetivos de las políticas macroeconómicas que privilegian la estabilidad y el crecimiento antes que la inversión en materia social con excepción del programa de transferencias monetarias condicionadas (Romero, 2011). Las mediciones más recientes indican que en el país más del 51% de la población sigue siendo pobre lo cual hace pensar que el impacto de las intervenciones públicas ha sido escaso.

Ante estos hechos, las preguntas que surgen son: ¿qué impacto han tenido las políticas de reducción de la pobreza implementadas en Guatemala? Y ¿puede el programa de transferencias monetarias condicionadas la política más reciente implementada en el país romper con el círculo vicioso de la pobreza?

Para tratar de responder estas preguntas se planteó el objetivo de establecer los avances o retrocesos que se registraron en la pobreza y desigualdad dadas las diferentes políticas de reducción de la pobreza implementadas en Guatemala desde 1985. Esto con el propósito de formular recomendaciones de política pública que atiendan los problemas de la pobreza y desigualdad. Para alcanzar el objetivo, se decidió utilizar como eje central de la investigación el concepto de pobreza como falta de ingresos y la medición en base a las líneas de pobreza<sup>3</sup>. Esto se complementa

con un análisis desde el enfoque de las Capacidades Humanas.

En lo que sigue, el documento se estructura de la siguiente forma: en el capítulo II hace una breve descripción sobre el entorno económico que ha dominado la política pública de Guatemala durante los últimos 10 años además de la evolución de los datos socioeconómicos, en el capítulo III se realiza un análisis de las políticas de reducción de la pobreza implementadas durante los últimos 20 años, mientras que en el capítulo IV se formularon algunas recomendaciones de política pública sobre el tema de reducción de la pobreza y desigualdad, y finalmente el capítulo V contiene las conclusiones del estudio.

## 2. Pobreza, desigualdad y el contexto económico

Como punto de partida, es necesario hacer una breve descripción del contexto nacional, económico y social en el cual se enmarcan las políticas y programas de reducción de la pobreza a fin de entender el por qué de sus éxitos y fracasos. Por ello, se da un ligero repaso a la evolución de la actividad económica centrandose la atención sobre cómo ésta influye en los indicadores socioeconómicos del país. Luego de esto se abordarán los temas de educación, salud y gasto social además de la restricción presupuestaria que enfrenta la política social.

### 2.1 CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y DESIGUALDAD

Como se mencionó en la introducción en los últimos once años el desempeño económico de

Guatemala, medido a través de la variación del PIB, muestra resultados positivos. En términos reales el PIB ha aumentado en un promedio del tres por ciento anual y alcanzó un punto máximo y atípico el año 2007 (gráfica 1), cuando la variación fue del seis por ciento para luego caer drásticamente los siguientes dos años, periodo que coincide con la crisis financiera en Estados Unidos (el principal socio comercial del país).

**Gráfico 1.** Variación porcentual del PIB en términos reales



Fuente: elaboración con datos del BANGUAT, 2011.

Este crecimiento está altamente ligado a un modelo agroexportador de monocultivos centrado en cuatro productos principales: café, azúcar, banano y cardamomo. Esto se complementa con la importancia que en los últimos años ha adquirido la exportación de vestuario proveniente de la maquila, cuya confección se realiza al amparo de exoneraciones fiscales y aprovechando el excedente de mano de obra barata<sup>4</sup>. Según los datos del Banco de Guatemala (2011) en los últimos tres años el peso de estos productos representa la mitad del valor total de las exportaciones del país. De ellos, el 25% son productos agrícolas y el otro 25% prendas de vestir.

3 Aún reconociendo las debilidades del concepto, debido a que no toma en consideración el tema de las desigualdades, se decidió utilizar esta forma de medición debido a la facilidad de construir el indicador por la disponibilidad de información pertinente.

4 En años recientes el salario mínimo de la maquila se mantuvo por debajo de los que se percibían en el sector agrícola y en el no agrícola. Los trabajadores/as de este sector no cuentan con las prestaciones de ley, además de que generalmente sus jornadas son de alrededor de 12 a 14 horas diarias debido a que trabajan por metas.

Dado el impacto de las exportaciones en la economía nacional y bajo el argumento de fomentar la competitividad, el sistema tributario guatemalteco está diseñado para beneficiar al sector exportador. De acuerdo con Cullman y Vásquez (2007) el sistema establece incentivos fiscales que incluyen la exoneración del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la devolución o exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las empresas exportadoras.

Este sistema de incentivos es utilizado por los sectores económicos más lucrativos del país (capturan los beneficios), aunque en muchas ocasiones no se trate de productos de exportación, lo cual implica una especie de subsidios por parte del gobierno (Menkos, Saiz & EVA, 2009). Lo anterior incide, también en que la estructura tributaria del país se torne regresiva, es decir, que terminan pagando proporcionalmente más los que menos tienen.

De acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), el problema de los beneficios fiscales no sólo vulnera la justicia tributaria sino disminuye los ingresos del Estado y limita su capacidad para cumplir sus compromisos ante la ciudadanía (Menkos, Saiz & EVA, 2009).

La combinación del crecimiento económico basado en un modelo exportador que demanda pocas capacidades humanas, más una estructura fiscal repleta de incentivos perversos se reflejan perfectamente en los indicadores socioeconómicos.

A pesar del crecimiento económico del país y de que el consumo per cápita de los hogares creció, los datos muestran que los individuos que están en los deciles más bajos no vieron una mejora sustancial de su consumo, comparado con la que tuvieron los individuos ubicados en los deciles más altos (gráfica 2).

Así, se puede decir que el modelo económico de Guatemala tiene elementos que permiten ca-

lificarle como un modelo de crecimiento pro-rico (Romero, 2010), debido a que el ingreso de los hogares con los ingresos más altos creció más que el de los que tienen ingresos más bajos propiciando así la concentración de éstos.

Los datos revelan que en un período de seis años (2000-2006) la pobreza general disminuyó sólo 5.2%. Sin embargo, de acuerdo con el Banco Mundial (2009) más de la mitad de esa reducción (2.5 puntos porcentuales) se debió principalmente a la recepción de remesas que los migrantes guatemaltecos envían desde el extranjero.

La información de la tabla 1 indica que en este mismo período el porcentaje de hogares pobres disminuyó un 5.8%, es decir, una reducción casi proporcional al compararla con la reducción en el número de personas consideradas como pobres.

Al analizar la pobreza según el sexo del jefe de hogar se encuentran dos situaciones distintas: primera, la pobreza tiene un mayor impacto en los hogares con jefatura masculina; y, segunda, la proporción de hogares con jefatura femenina aumentó mientras que en los encabezados por hombres se redujo (tabla 1).

**Gráfico 2. Distribución del consumo per cápita por deciles, años 2000 – 2006, valores reales**



Fuente: ENCOVI 2000 y ENCOVI 2006.

Otro dato que se desprende de la tabla 1 es que aunque la pobreza disminuyó en el área rural, ésta es la que concentra a un mayor porcentaje de los pobres. Se puede afirmar que en buena medida la reducción de la pobreza en el área rural se debe al efecto que ha tenido la migración hacia el área urbana, donde la pobreza ha aumentado.

Al observar los datos por grupos étnicos, se puede apreciar que los niveles más altos de pobreza se concentran en la población indígena y que esa situación ha variado poco a través del tiempo. En el año 2000 el 71% de los indígenas estaba en condición de pobreza mientras que el 38.9% de los no indígenas también lo estaba. Para el 2006 los datos muestran dos situaciones totalmente diferentes: un aumento de 2.9% en la pobreza entre el grupo indígena y una reducción de casi tres puntos porcentuales (2.7%) en el grupo no indígena.

**Tabla 1. Estructura de la pobreza en Guatemala**

	Año		
	2000	2006	Diferencia
<b>Hogares pobres (%)</b>	<b>45.8</b>	<b>40.0</b>	<b>-5.8</b>
Hogares con jefe de hogar, mujer (%)	6.7	7	0.3
Hogares con jefe de hogar, hombre (%)	39.1	33.0	-6.1
<b>Personas pobres (%)</b>	<b>56.2</b>	<b>51.0</b>	<b>-5.2</b>
% Pobreza general (Urbano)	10.5	14.4	4.0
% Pobreza general (Rural)	45.7	36.6	-9.1
Indígenas (%)	71.8	74.7	2.9
No indígenas (%)	38.9	36.2	-2.7

Fuente: ENCOVI 2000 y 2006.

## 2.2 LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA

En este estudio se reconoce que el nivel ingresos (en su defecto consumo) no es el único factor que está relacionado con la pobreza. Desde la perspectiva de desarrollo planteada por Sen (1999) se afirma que las capacidades humanas tienen un rol importante en el desarrollo de una sociedad. Se considera entonces que para lograr el desarrollo y el crecimiento económico la sociedad debe invertir en la generación de esas capacidades educación, salud, redes sociales, etc. a fin de que las personas puedan aprovechar las oportunidades para salir de la pobreza (Sen, 1999; Becker, 1975). Esta consideración es compartida por Sojo (2007) quien señala que el gasto social de gobierno está altamente relacionado con la reducción de la desigualdad y la pobreza y que el gasto en salud y educación representa una inversión en el largo plazo. Por ello, es necesario realizar una revisión a los indicadores de estos aspectos.

### 2.2.1 Educación

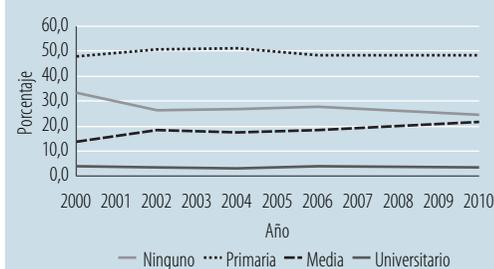
Los datos en la gráfica 3 indican que la distribución de la población por nivel educativo se ha mantenido constante durante la última década para el nivel primario y universitario: en el primer caso en un 50% y en el segundo en alrededor del 4%. Donde sí se observan cambios sustantivos es en la distribución de la población entre el nivel de educación media. En el 2000 sólo un 13.6% de personas había aprobado algún grado en el nivel medio; diez años después este porcentaje había aumentado a casi 22%, lo que se refleja en la disminución porcentual de personas que no tenían ningún grado de escolaridad. Los datos permiten inferir que ha habido un cambio en la percepción sobre la importancia de la educación en un segmento de la sociedad.

**Tabla 2.** Alumnos por maestro y tasa de promoción escolar (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alumnos por maestro –primaria-*	33	30	30	31	31	31	31	31	29	n.d.
Alumnos por maestro -medio-*	14	14	14	15	15	16	16	16	17	n.d.
Tasa de promoción –primaria-(%)**	82.2	82.9	83.1	83.1	84.1	85.0	84.0	84.3	87.0	86.4
Tasa de promoción –básico-(%)**	54.0	56.3	57.9	57.9	58.1	58.6	58.3	58.9	67.3	68.4
Tasa de promoción –diversificado- (%)**	65.6	66.4	66.9	67.8	68.0	68.1	68.5	69.1	76.3	76

Fuente: \*CEPAL STAT (2011) \*\*MINEDUC (2011).

**Gráfico 3.** Evolución de la educación por nivel, periodo 2000-2010 en porcentaje



Fuente: elaboración con datos de ENCOVI 2000; ENEI 2002; ENEI 2004; ENCOVI 2006 Y ENEI 2010.

El análisis sobre la calidad de la educación contribuiría a explicar lo observado en la gráfica 3. No obstante, en el país se carece de estudios de esta naturaleza. Por ello, para analizarla se tomará como variables proxy las tasas de aprobación y la cantidad de alumnos por maestro, para las que sí se dispone de datos. En la tabla 2 es posible ver que del total de niños que se inscriben en la primaria al menos un 15% reprueba el grado. Además, en los últimos 10 años la tasa de promoción de la primaria se ha incrementado sólo un poco más del 4%.

Los datos para el nivel básico indican que sólo un poco más del 60% de quienes están inscritos logran aprobar el grado, mientras que el resto debe repetir el grado. A pesar de ello, en la última década ha habido un mayor incremento de la tasa de promoción en este nivel, equivalente a cerca de quince puntos porcentuales. En el nivel diversificado las tasas de promoción son un poco más altas que las del nivel básico, aunque menores que las de primaria. También en este nivel ha habido un incremento de un poco más de diez puntos porcentuales.

Además permite apreciar que la relación número de alumnos por maestro en el nivel primario se ha reducido desde 33 alumnos a sólo 29; mientras que en el nivel medio (básico y diversificado juntos) se incrementó de 14 a 17 alumnos.

### 2.2.2 Salud

Al igual que la educación el tema de la salud es un componente fundamental en el círculo virtuoso del desarrollo; según (Arriagada, et al, 2005) el rol de la salud es decisivo para el bienestar de las personas, las familias y las comunidades.

Como se puede observar en los últimos cinco años los indicadores de salud se han mantenido más o menos en los mismos valores en términos relativos, pero si se considera el aumento de la

**Tabla 3.** La salud en Guatemala

	2005	2006	2007	2008	2009
Esperanza de vida al nacer (años)	70	70	70	70	71
Tasa de mortalidad, bebés (por cada 1,000 nacidos)	35	35	34	33	33
Tasa de mortalidad, menores a 5 años (por cada 1,000 niños)	43	42	42	41	40
Tasa de mortalidad materna (por cada 100,000 nacidos vivos)	110	n.d	n.d.	110	n.d
Promedio de habitantes por medico (número de habitantes)	4,072	6,065	5,142	5,235	4,885

Fuente: Banco Mundial (2011); CEPALSTAT (2011).

población, se puede afirmar que ha habido un deterioro en términos absolutos (tabla 3). En otras palabras, durante los últimos cinco años la esperanza de vida al nacer sólo aumentó un año; la tasa de mortalidad al nacer ha decrecido de 35 por cada un mil nacidos vivos a 33, mientras que la tasa de mortalidad en niños menores a cinco años ha pasado de 43 a 40 por cada 1,000. Sin embargo, la mortalidad materna no muestra variación alguna.

En la tabla 3 también resalta el hecho de que existe un déficit en la capacidad del sector que limita atender las necesidades de los usuarios. Esto se puede inferir por la relación que existe entre el número de habitantes por cada médico: en 2005 era de 4,000; para el año 2006 hubo un incremento de 2,000 pacientes más por médico, aunque a partir de esa fecha la cifra ha ido descendiendo paulatinamente pero se mantiene por encima de los valores que tenía en 2005.

### 2.2.3 Ingresos y gasto social

De acuerdo con el Ministerio de Finanzas (2011) durante la última década los impuestos fueron la principal fuente de ingresos del go-

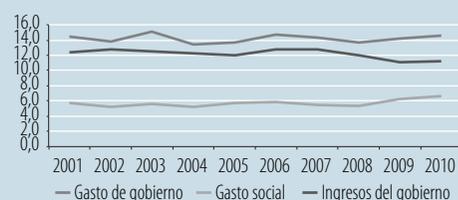
bierno con un 92.5%<sup>5</sup>. De éstos, los impuestos indirectos (IVA, aranceles, de distribución de derivados del petróleo, etc.) fueron los que más aportaron (en promedio el 67.5% del total); mientras que los impuestos directos representaron el 25%.

Por otra parte, durante los últimos diez años el ingreso promedio del gobierno se ha mantenido alrededor del 12% en relación al PIB mientras que el gasto de gobierno ha oscilado en un promedio del 14% (MINFIN, 2011).

Lo anterior evidencia que durante este periodo de tiempo los ingresos del Estado han sido bajos y dependiente de los impuestos indirectos. Lo que ha impactado en que el gasto social (que ha sido uno de los pilares de las políticas de reducción de la pobreza) se haya mantenido durante los últimos 10 años en sólo alrededor del 6% del PIB, aunque ha tenido un repunte considerablemente durante los últimos dos años y en el 2010 llegó al 7% del PIB (gráfica 4). Los exiguos ingresos del Estado, combinado con los gastos por encima de esos ingresos han significado que a lo largo de la última década el Estado haya tenido un déficit fiscal promedio de 2% del PIB.

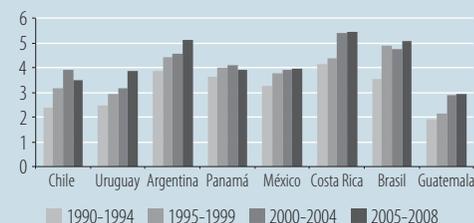
5 El restante 7.5% fueron ingresos no tributarios.

**Gráfico 4.** Gasto público social como porcentaje del PIB y gasto de gobierno como porcentaje del PIB, periodo 2001-2010

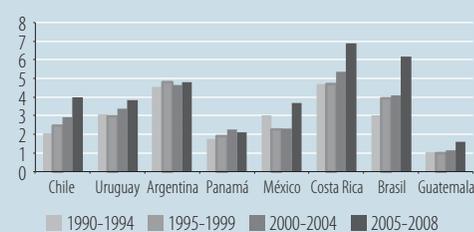


Fuente: CEPAL (2011).

**Gráfico 5a.** Evolución del gasto en educación como porcentaje del PIB de los países latinoamericanos con IDH más alto y Guatemala (1990-2008)



**Gráfico 5b.** Evolución del gasto en salud como porcentaje del PIB de los países latinoamericanos con IDH más alto y Guatemala (1990-2008)



Fuente: PNUD, 2011; CEPALSTAT, 2011.

### Educación y salud

Al analizar el gasto en educación y salud de Guatemala comparado con el que realizan los países latinoamericanos que tienen los mejores indicadores sociales, medido a través del IDH, se hace evidente que ese gasto juega un rol importante en los resultados del desarrollo (gráficas 5a y 5b).

Las gráficas 5a y 5b evidencian el retraso que tiene Guatemala en materia de inversión en el desarrollo de las capacidades de su población. Es evidente que el gasto actual del país en educación y salud ni siquiera llega a los niveles que Panamá tenía hace unos 20 años, sin mencionar el resto de países.

A la luz de lo señalado por CEPAL (2010) respecto a que los países de Latinoamérica (Guatemala incluido) enfrentan una agenda que incluye los problemas rezagados del siglo XX (cobertura, acceso, provisión oportuna de servicios) y los problemas propios del siglo XXI (reducir la brecha digital) es fácil concluir que estos aspectos restan competitividad a la población del país de cara a los requerimientos de una sociedad moderna y globalizada.

Lo anterior evidencia que en Guatemala no existen mecanismos que permitan la movilidad social, pues a diferencia de países con mejores indicadores de desarrollo los servicios de salud y educación no son accesibles para la mayoría de la población. Esto a pesar de que la Constitución Política de Guatemala establece la gratuidad de la educación. Los principales obstáculos se deben a la falta de infraestructura, factores culturales (sobre todo en el caso de las mujeres) o bien la incapacidad de sufragar los gastos que implica estudiar (tanto en el sector privado como en el público<sup>6</sup>).

Estas limitaciones tienen un efecto negativo en la movilidad social de Guatemala sobre todo si se toma en cuenta que algunos estudios acerca de los retornos a la educación afirman que con un nivel más de escolaridad el consumo o el ingreso de una persona u hogar aumenta permitiéndole romper el círculo perverso de la pobreza (Alejos, 2006; Díaz, 2006; Saidon, 2005).

## 3. La persistencia de la pobreza

De acuerdo con Romero (2011) los indicadores de pobreza que actualmente existen reducen su campo de acción a establecer que un individuo se encuentra en situación de pobreza si se halla por debajo de ciertos parámetros o estándares de bienestar.

Sin importar el enfoque que se utilice el problema surge al momento de implementar una política para atender las causas de la pobreza si se considera que cada una de las metodologías se verá obligada a descartar determinados temas o aspectos de la pobreza dado que existen limitaciones en la información, sobre todo la estadística (Romero, 2011).

Es por ello que a través del tiempo han surgido innumerables métodos de medir la pobreza como por ejemplo la línea de pobreza internacional (US\$2.5 diarios); el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); el Índice de Desarrollo Humano (IDH); o la Línea de Pobreza (LP) que se calcula a nivel de cada país.

En el caso guatemalteco los datos oficiales en los que se basa este estudio utilizan el método de LP que representa el costo de la Canasta Básica Vital (CBV) compuesta por un conjunto de ítems dentro de los que se menciona alimentación, bebidas alcohólicas, tabaco, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación, cultura, educación, restaurantes, hoteles, bienes y servicios (INE, 2012).

La CBV sirve como punto de referencia porque a partir de ésta se establece un valor monetario del consumo, que indica el mínimo de bienestar con el cual una persona puede vivir cómodamente. Si el consumo se encuentra por debajo del valor establecido se puede clasificar a ésta como una persona en condición de pobreza; en caso contrario se le considera como alguien no pobre (INE, 2012).

### 3.1 POLÍTICAS O PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

El último punto para entender la evolución de las políticas de reducción de la pobreza, son los programas o acciones que se tomaron para tratar el tema. El análisis también incluye una breve descripción del contexto político y el enfoque teórico que cada uno de los gobiernos le han dado a las políticas de reducción de la pobreza.

La razón de incluir el contexto político y el enfoque teórico que han fundamentado las políticas de reducción de la pobreza es el hecho de que en Guatemala no ha existido continuidad en éstas a pesar de que el enfoque dominante ha sido la teoría del derrame implementada tras el Consenso de Washington que implicó la reducción del Estado y del gasto social.

#### 3.1.1 Programas implementados en el período 1985-1996

A partir del período 1985-1996 se identifican los primeros programas de reducción de la pobreza, aunque éstos estaban contenidos en la política social, de ahí que no se identifiquen programas que aborden el tema específico de la pobreza. De acuerdo con Romero (2011) los registros de la época dan cuenta que las políticas de reducción de la pobreza se centraron en la creación de los fondos sociales como instru-

6 En este caso los gastos se asocian al transporte, cuando la escuela no está en la comunidad.

mentos para tratar el tema (Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ; Fondo de Inversión Social, FIS; Fondo Indígena Guatemalteco, FODIGUA; Fondo Guatemalteco para la Vivienda, FOGUAVI; Fondo Nacional de Tierra, FONTIERRA).

Es importante mencionar que en este período la sociedad guatemalteca estaba sumergida en un conflicto armado interno. Igualmente, cabe destacar que la política económica-social de este periodo se vio relegada a segundo plano dado que los gobiernos se concentraron en resolver los problemas macroeconómicos del país utilizando como guía lo planteado en el Consenso de Washington (Sosa, 2010; Romero, 2011).

### 3.1.2 La firma de la Paz

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se establece una hoja de ruta que indicaría la dirección que los programas de reducción de la pobreza deberían atender. Se puede afirmar que el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (SEPAZ, 2006) se convirtió en el documento que traza las líneas para tratar el problema de la pobreza.

Sin embargo, y dado que la mayoría de funcionarios del gobierno que firmó los Acuerdos provenían del sector privado las directrices establecidas en éstos quedaron relegadas pues las políticas de reducción de la pobreza que

fueron implementadas continuaron con la aplicación estricta del Consenso de Washington (Romero, 2011).

De acuerdo con Romero (2011) no fue sino hasta 1996 que se pueden identificar los primeros programas de combate a la pobreza, dentro de los que destaca el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) liderado por el Ministerio de Educación, MINEDUC.

Como ya se mencionó, PRONADE resultó ser el principal programa de combate a la pobreza. Con él se buscaba impulsar la descentralización de la educación con el objetivo de llegar a los lugares donde no había llegado antes, tratando de hacer partícipe del proceso a los padres de familia (cuadro 1). Sin embargo, el programa tuvo un fuerte rechazo dado que el modelo de gestión que utilizó era percibido como un intento de privatización de la educación (FRG, 2000).

Cabe señalar que el Ministerio de Salud no tuvo un papel relevante en este período dado que la mayoría de estos programas fueron adjudicados a los fondos sociales. Según las políticas formuladas por SEGEPLAN (1996) el papel del Ministerio debía ser reformulado para garantizar que la población más pobre pudiera tener acceso a los servicios de salud. Sin embargo no se llegó a definir una política clara que estableciera sus funciones.

En el plano económico el diseño de las políticas para la reducción de la pobreza diseñadas por SEGEPLAN (1996) se enfocaron exclusivamente en la mejora del capital humano de la población adulta, en el entendido que esto permitiría generar las condiciones necesarias para que los pequeños agro-productores tuvieran acceso a microcrédito y tierra; el resto de los temas relacionados con la pobreza se abordaron vagamente.

### 3.1.2 Los programas implementados en el periodo 2000-2003

El gobierno del período 2000-2003 se caracterizó por que por primera vez se diseñó una política específica de atención a la pobreza: la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) formulado por el gobierno con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, esto no significó que se abandonara totalmente la centralidad del crecimiento económico y de la teoría del derrame (Romero, 2011).

Otro aspecto importante a mencionar es que a partir de este período las políticas de reducción de la pobreza se fundamentan en un análisis técnico estadístico, dado que es en este gobierno que se hace una medición de la pobreza de manera técnica en base a los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida, ENCOVI 2000 (Romero, 2011).

A pesar de estos cambios, un aspecto menos positivo fue el hecho de que en este período se desatendieron o desarticulaban programas sociales implementados por el gobierno anterior. Krznaric (2007) lo relaciona al hecho de que el gobierno de este periodo no provenía del sector privado tradicional sino del emergente.

Las acciones que se tomaron incluyen programas que atendieron problemas de salud, nutrición y salud reproductiva, otro aspecto de la pobreza. Para ello, los ministerios de salud y de agricultura implementaron varios programas (cuadro 2).

En el campo de la educación el cambio más relevante en este período fue la forma de gestión de PRONADE que significó una modificación en la forma de contratación de los maestros. El programa perdió relevancia dentro de las políticas públicas (SEGEPLAN, 2006; FRG 2004). Mientras que en el caso de los fondos de

**Cuadro 1.** Principales programas implementados bajo la perspectiva de crecimiento económico

Programa	Objetivo	Institución
<b>Educación</b>		
Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo – PRONADE	Descentralizar el servicio educativo	Ministerio de educación
Subprograma de Becas Escolares	Aumentar cobertura y evitar deserción en niños y niñas entre 7 y 17 años	Ministerio de educación
Programa Educativo Integral de Cultura e Informática	Contribuir al aprendizaje de los niños y jóvenes a través de la implementación de centros de computo en distintas regiones	FODIGUA
<b>Salud</b>		
Salud Integral Comunitaria	Contribuir a reducir los indicadores de la mortalidad de la población, principalmente la de mayor vulnerabilidad	FODIGUA
Construcción en Salud	Mejorar la situación del salud de la población; Acercar los servicios de salud a la población	FIS
<b>Empleo e infraestructura</b>		
Autoempleo	Mejorar el nivel de vida y las condiciones económicas y sociales de los sectores en situación de pobreza en el área rural del país	FIS
Equipamiento y construcción de centros de capacitación para el trabajo (ECCCT)	Mejorar el nivel de vida y las condiciones socioeconómicas de los sectores en situación de pobreza en el área rural del país	FIS
Programa de Infraestructura, Social y Económica ISE	Contribuir a la promoción del esfuerzo por el ajuste económico del gobierno; contribuir a la consolidación del proceso de paz.	FONAPAZ

Fuente: SEGEPLAN (2006).

**Cuadro 2.** Programas implementados en el marco de la Estrategias de Reducción de la Pobreza

Programa	Objetivo	Institución
<b>Educación</b>		
ABCDESPañOL	Ampliar la cobertura de los servicios del nivel primario; Desarrollar procesos de capacitación, monitoreo, seguimiento y evaluación que conlleven a garantizar los resultados esperados con la implementación del método abc de español ,abc de Kiche', Mam, Kaqchikel , Q'eqchi y abc de las matemáticas	Ministerio de Educación
De la mano edúcame	Fortalecer la participación de padres y madres en el proceso educativo inicial de sus hijos e hijas a través de la interrelación y alfabetización; Incidir en la cobertura de atención a los niños de 0 a 6 años a través de procesos de alfabetización a los padres y madres de familia	Ministerio de Educación
Subprograma de Becas Escolares	Aumentar la cobertura y evitar la deserción en niños y niñas entre 7 y 17 años	Ministerio de Educación
<b>Salud</b>		
Asistencia Alimentaria	Combatir la pobreza	Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación (MAGA)
Programa Nacional de Salud Reproductiva	Regular y normalizar la atención de la salud reproductiva; Impulsar políticas y estrategias en salud reproductiva	Ministerio de salud
Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Contribuir al mejoramiento de la situación nutricional de la población guatemalteca, a través de acciones integrales para la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional; Contribuir a la reducción de la mortalidad y morbilidad de la población infantil a través de acciones preventivas y curativas para el mejoramiento del estado nutricional de la población	Ministerio de salud
Programa de Fertilizantes	Suministro de insumos agrícolas a campesinos de escasos recursos	MAGA

Fuente: SEGEPLAN (2006).

inversión (FIS, FONAPAZ, FODIGUA) se priorizó la inversión en infraestructura (SEGEPLAN, 2006).

### 3.1.3 Periodo 2004-2007

Con el cambio de gobierno, en el periodo 2004-2007 los programas implementados por el gobierno anterior perdieron fuerza. De acuerdo con Romero (2011) el hecho de que la mayoría de funcionarios de alto nivel provenían del sector privado motivó un cambio en el enfoque de los programas de reducción de la pobreza, haciendo que las políticas de este período se basaran de

nuevo en el crecimiento económico y la teoría del derrame.

Los programas implementados en el tema educativo tenían por objetivo ampliar la cobertura y la permanecía escolar hasta nivel primario. Además, se atendieron problemas que son originados desde la etapa preescolar, se proveyó de insumos básicos a las escuelas, entre otros (cuadro 3).

El documento *¡Vamos Guatemala! Unidos por un mejor país* (Gobierno de la República, 2006) refleja la visión del gobierno de este período. El planteamiento de las políticas sociales parte de

**Cuadro 3.** Programas implementados en el marco de la nueva Estrategia de Reducción de la Pobreza

Programa	Objetivo	Institución
<b>Educación</b>		
Proyecto de Atención Integral al Niño Menor de 6 años	Promover la atención del niño y de la niña menor de 6 años en comunidades menos favorecidas urbano marginales y rurales del país;	Ministerio de Educación
Libros por amor	Que las escuelas cuenten con una caja de aproximadamente 150 a 200 libros de cuentos en las aulas	Ministerio de Educación
Programa Salvemos Primer Grado	Dar la oportunidad a los niños de primer grado para que permanezcan en las aulas durante los primeros años escolares.	Ministerio de Educación
<b>Salud</b>		
CRECIENDO BIEN	Desarrollar capacidades en la mujer para que incida en el estado de salud de ella y su familia; Mejorar las prácticas alimentarias nutricionales en la familia y en la comunidad; Contribuir a reducir la desnutrición infantil	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
Vaso de Leche	Que los niños y niñas de familias pobres puedan alcanzar un mejor rendimiento académico enriqueciendo la leche con vitaminas y minerales.	MAGA

Fuente: SEGEPLAN (2006).

la idea de que para resolver el problema de la pobreza es suficiente tener crecimiento económico.

Un aspecto innovador es la introducción de programas nutricionales, los cuales perseguían dos objetivos: combatir la desnutrición crónica además de la deserción escolar. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación (MAGA) y la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) fueron los encargados de implementar estos nuevos programas; una vez más el Ministerio de Salud se queda sin un papel relevante dentro de las políticas de reducción de la pobreza.

En dicho periodo también se implementó el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, creado desde el Congreso de la República en 2005. El programa brinda un aporte económico de 300 Quetzales a las personas pobres mayores a 65 años, con el objetivo de que puedan cubrir sus necesidades mínimas y mitigar los estragos de la pobreza entre los adultos mayores (CENADOJ, 2012).

### 3.1.4 Año 2008: cambio de enfoque sobre el rol del estado

De acuerdo con Romero (2011) no fue sino hasta el año 2008 cuando se admite que el Estado debe jugar un rol importante en la política social, en especial en las políticas de reducción de la pobreza y desigualdad.

Si bien se reconocen las bondades del mercado también se reconoce que éste tiene sus fallas que derivan en inequidades que sólo el Estado, con su capacidad redistributiva, puede corregir (UNE, 2007). Por lo tanto, en este período se hace hincapié en que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para tratar el tema de la pobreza y la desigualdad. Eso implicó el abandono de la teoría del derrame como piedra angular de las políticas sociales en el país.

Con esta nueva perspectiva se admitió la necesidad de darle más participación al Estado para corregir las fallas de mercado (UNE, 2007)

por lo que las primeras acciones en materia de política social fueron la de enfatizar la necesidad de garantizar la gratuidad de los servicios (salud y educación) prohibiendo el cobro o pago de toda gestión que contravenga el derecho básico de tener acceso gratis a la salud y la educación (AID, 2011; UNE, 2007).

Además, se tomó en cuenta que en el contexto internacional países como Brasil y México estaban teniendo éxito en reducir la pobreza al haber implementado los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) (Villatoro, 2007; Das, Do & Özler 2005).

Esta modalidad innovadora de políticas públicas se enfoca en atacar la pobreza desde una perspectiva que va más allá del crecimiento económico (Romero, 2011). Así, se constituyó el Consejo de Cohesión Social que se encargó de coordinar e implementar diversos programas sociales que girarían alrededor de las TMC siguiendo el modelo de gestión e implementación de *Oportunidades* en México (Romero et al, 2009).

Los programas complementarios de las TMC, que en su conjunto trataron de atender diferentes causas de la pobreza se pueden dividir en: 1) los dirigidos al combate a la pobreza presente y futura; y, 2) los dirigidos a mitigar la pobreza actual.

Entre los primeros se encuentra el programa de TMC, conocido como MIFAPRO, que estuvo acompañado por programas complementarios como Mi Familia Produce, Escuelas Abiertas, Agua Fuente de Paz, Cohesión Social Urbano y Todos Listos Ya. La principal característica que comparten es que están diseñados para que la población pobre pueda mejorar sus capacidades y de esta forma romper con el ciclo perverso de la pobreza (Romero et al, 2009).

El segundo grupo de programas Bolsa Solidaria y Comedores Solidarios son aquellos que

denominan mitigadores de la pobreza dado que su función es ser un paliativo de ésta (Romero et al, 2009)

### 3.2 POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA, RESULTADOS

Después de haber descrito el complejo panorama que explica la situación económica, social y de política social en Guatemala las preguntas que surgen son: ¿Qué se puede decir de las políticas de reducción de la pobreza? ¿Han tenido efecto positivo en reducir la pobreza? ¿El modelo de desarrollo y crecimiento adoptado hasta la fecha tiene relación con los indicadores que se observan?

Para principiar es importante recordar que el Banco Mundial (2009) atribuye al efecto de las remesas que envían los migrantes más de mitad de la reducción de la pobreza, lo cual implica que ni el modelo de desarrollo y crecimiento (teoría del derrame) ni la intervención del gobierno a través de políticas públicas han tenido la incidencia esperada.

Algunos aspectos que ayudan a explicar el por qué de los magros resultados en política pública en materia de reducción de la pobreza son:

- Existe una confusión entre un modelo de crecimiento económico y un modelo de desarrollo, esto está arraigado en la forma de implementar la política pública por parte de algunos gobiernos.
- Existe un modelo de crecimiento económico que a pesar de mostrar indicadores positivos no muestra una distribución del ingreso más justo.
- Se está apostando a un modelo exportador que no demanda mejores capacidades humanas ya que los productos que se envían, sobre todo los agrícolas, van sin ninguna transformación.

- El sistema tributario otorga beneficios fiscales al grupo económico más favorecido, lo cual vulnera la justicia tributaria y reduce los ingresos del Estado.
- Como consecuencia de la baja recaudación tributaria la inversión en educación y salud, y en general el gasto social, presenta serios retrasos.
- La falta de continuidad de las políticas públicas tiene como consecuencia el continuo fracaso de los programas de reducción de la pobreza.

En resumen estos factores pueden explicar los raquíticos resultados de la política pública dada la persistencia de los altos indicadores de la pobreza. Y es que no se puede argumentar que el problema de la pobreza es cuestión de crecimiento económico porque el país muestra, en promedio, un crecimiento económico positivo. Tampoco se puede argumentar la falta de iniciativas para atenderla porque como se puede observar en los últimos 20 años se han venido implementando diferentes programas con ese fin.

En cuanto al tema de movilidad social es importante resaltar que el modelo de desarrollo que actualmente rige en Guatemala no permite que se den las condiciones para que una familia pueda dar el salto cuantitativo de ingresos. En otras palabras, dejar de ser pobre para pasar a engrosar el grupo de familias con los más altos ingresos.

Como se dijo ya, el crecimiento económico no se ha traducido en crecimiento significativo del consumo de los hogares de los estratos más bajos; debido a que la estructura socioeconómica del país no permite a los hogares con consumo más bajo estar por encima de la línea de la pobreza.

## 4. Recomendaciones de política pública

Actualmente se identifican dos iniciativas que pueden contribuir a reducir la pobreza: la Ley de Desarrollo Rural y los programas que giran alrededor de las TMC.

La primera es una propuesta de ley planteada al Congreso de la República que data del año 2005 (desafortunadamente su aprobación aún está estancada en el Congreso). Dicha ley busca impulsar el desarrollo de las comunidades rurales del país. En ella se plantea la urgencia de atender las necesidades del área rural proponiendo acciones que permitan a los pequeños productores agrícolas tener acceso al crédito. Además, reconoce la necesidad de atender los problemas de falta de acceso a la tierra, aunque sin llegar a plantear una reforma agraria (Congreso de la República, 2005).

La otra iniciativa, que ya se puso en práctica es el programa de TMC que busca desarrollar las capacidades humanas que permitan a los futuros adultos tener oportunidades de mejorar su bienestar además de romper el ciclo de la pobreza intergeneracional (Villatoro, 2007).

Es importante tener en cuenta que estos programas no pueden quedarse en una lista de buenas intenciones, como ha sucedido con los programas implementados anteriormente. Las acciones que se proponen deben tener respaldo económico, si se toma en cuenta que el dominador común de la mayoría de políticas es que han tenido muy pocos recursos.

Es evidente que cuando termina el respaldo monetario internacional a estos programas su vida finaliza y se pierden esfuerzos económicos y humanos dejando el amargo sabor de no haber tenido impacto en la reducción de la pobreza.

#### 4.1 CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS DE TMC

La más reciente política de reducción de la pobreza implementada en el país es el programa de TMC y los programas que giran a su alrededor. Dado el éxito que este tipo de programas ha tenido a lo largo de la región, se puede afirmar que su implementación fue cuestión de tiempo; sobre todo si se toma en cuenta los resultados obtenidos por México y Brasil en los indicadores de bienestar,

Además es importante que el gobierno haga énfasis en el hecho de que los beneficios de este tipo de programas sean tangibles en el largo plazo, por lo que su existencia debe estar garantizada por muchos años.

En el corto plazo el impacto de las TMC puede verse reflejado en algunos cambios en el patrón de conducta de las comunidades: por ejemplo, es posible observar que ahora los hogares le dan mayor importancia a educación formal.

Sin importar que el hogar sea beneficiario o no, la educación se ha convertido en un elemento importante para romper el ciclo de la pobreza. Por un lado, los beneficiarios acatan las condiciones impuestas por el programa con tal de no perder este incentivo monetario y, por el otro lado, los que aún no son beneficiarios también envían a sus hijos a la escuela con la esperanza de que en un futuro cercano sean admitidos en el programa (Romero, et al. 2009).

Otros impactos positivos que ha tenido el programa de transferencias (conocido como MIFAPRO) son los siguientes: ha posibilitado el empoderamiento de las mujeres beneficiarias; la incidencia de enfermedades ha disminuido; y la dinámica económica de los municipios donde el programa tiene presencia ha cambiado, aumentando su liquidez monetaria (Romero, et al

2009) aunque el impacto en la pobreza crónica aún no es palpable.

Si bien MIFAPRO es el primero que claramente está diseñado para atender y resolver las causas de la pobreza, no se puede negar que aún es imperfecto y tiene un largo camino por recorrer. Por ejemplo, la infraestructura en las áreas de educación y salud resultó ser insuficiente dado que a partir de la implementación la población escolar aumentó súbitamente superando la capacidad instalada. De acuerdo con el PNUD (2011) el reto del programa es que la oferta de los servicios mejore, tanto en calidad como en capacidad de atención.

Es importante mencionar que el esfuerzo realizado en MIFAPRO es insuficiente, dado que sólo incentiva la participación escolar en el nivel primario. No obstante, la evidencia empírica muestra que en Guatemala existe una relación positiva entre el nivel de ingreso y el nivel educativo aprobado, y que ésta es mayor al pasar al nivel medio (Alejos 2006; Díaz, 2006; Saidon, 2005); también demuestra que existe una relación negativa entre el nivel educativo y las probabilidades de trabajar en el sector informal (Gálvez, 2009). El éxito de las TMC en México y Brasil radica en el hecho de que estos programas incentivan la permanencia escolar hasta finalizar el nivel medio (Soufkinas & Parker, 2000; Cardoza & Portela, 2004). Por ello, el programa debería incentivar a los beneficiarios a cursar y terminar ese nivel.

También, es importante atender las recomendaciones realizadas en el documento *Ejercicio de Apreciación Sustantiva: MIFAPRO* (2011), cuyas sugerencias abordan temas que van desde lo administrativo hasta aspectos como ampliar la cobertura al nivel medio, ajustar periódicamente la transferencia de acuerdo con la inflación buscando que el programa no pierda su importancia. Sin embargo, una de las recomendaciones más im-

portantes del documento es que el programa debe ser institucionalizado, dándole así un sustento legal y jurídico que permita su existencia en el largo plazo y que se garantice su presupuesto y operatividad (PNUD, 2011).

#### 4.2 DESARROLLO RURAL

Es importante hacer hincapié en el hecho de que invertir en capacidades humanas también es una condición necesaria pero no suficiente, especialmente cuando en el área rural los indicadores de pobreza y extrema pobreza son altos.

Desde el año 2005 existe la propuesta de ley denominada *Ley de Desarrollo Rural*, la cual promueve la creación del Ministerio de Desarrollo que estaría encargado de implementar políticas que promuevan el desarrollo del área rural.

Con ello se busca facilitar que los pequeños productores agrícolas tengan acceso a créditos, promover la transferencia de tecnología, facilitar el acceso a mercados proveyendo de la infraestructura necesaria y atender los conflictos por la tierra, tema que históricamente ha estado ligado a la falta de desarrollo del área rural.

A pesar de su importancia la propuesta de ley aún no ha sido aprobada. Ésta podría constituirse en un excelente complemento para el programa de TMC, ya que promueve acciones o programas que pueden impulsar la productividad del área rural en especial el sector agrícola. Por ello, resulta importante la aprobación de esta iniciativa de ley, sobre todo si contempla acciones concretas para impulsar el desarrollo del área rural.

Una de las críticas que se hace a la ley es que si bien aborda las necesidades de los hogares pobres del sector agrícola deja de lado la producción no agrícola. Cabe indicar que en un hogar pobre la actividad agrícola representa una proporción importante del consumo de los hogares, pero éstos dependen también de actividades no agrícolas.

#### 4.3 EL GASTO SOCIAL: LA PIEDRA ANGULAR PARA REDUCIR LA POBREZA Y DESIGUALDAD

Dada la multidimensionalidad de la pobreza el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para combatir este fenómeno, y es que existen un conjunto de factores estructurales que la explican. Esto plantean grandes desafíos en materia de políticas públicas, sobre todo las relacionadas con la pobreza, por lo que es necesario conciliar las políticas de largo alcance (formación de capacidades humanas y capital social) y las políticas de corto plazo (de carácter más asistencialista) (CEPAL, 2010).

Países que han tenido éxito en el combate a la pobreza y desigualdad lo han hecho mediante un esfuerzo económico invirtiendo en un sistema de seguridad social que provee de educación, salud y seguridad permitiendo a la población tener las condiciones mínimas para desarrollar sus capacidades. Estos países muestran los mejores indicadores de desarrollo porque llevan más de dos décadas teniendo dentro de sus principales prioridades el gasto social (educación y salud),

Por lo tanto, la primera propuesta de política para enfrentar el problema de la pobreza es la de aumentar el gasto social de manera que se puedan generar las condiciones que impulsen el desarrollo con equidad. Esto debe ir acompañado con cambios en el sistema tributario a fin de que sea progresivo y se evite el déficit.

Como se describió en el capítulo II, la alta dependencia a los impuestos indirectos aunado al perverso sistema de incentivos fiscales deriva en que los que tienen los ingresos más altos no paguen proporcionalmente lo mismo que pagan los que se encuentran en los estratos más bajos. Por lo tanto, y si se quiere tener un país que pue-



da tener éxito reduciendo la pobreza, estos dos aspectos son elementos fundamentales en el camino al que se quiere llegar.

## 5. Conclusiones

En conclusión, puede afirmarse que las políticas de reducción de la pobreza han tenido poca incidencia en disminuirla, ya que de acuerdo con la evidencia el envío de remesas por parte de migrantes en el extranjero es la principal explicación de su decremento.

A pesar de que a través del tiempo se han implementado un gran número de programas destinados a reducir la pobreza las evaluaciones de éstos y de la política pública muestran que los resultados pueden resumirse en la siguiente frase: “buen desempeño pero a bajo nivel”, frase utilizada por el Banco Mundial (2009) en su última evaluación de la pobreza en Guatemala.

Haciendo un recuento histórico sobre las políticas para la reducción de la pobreza, resalta el hecho de que hasta el año 2007 éstas estuvieron dominadas por el enfoque de la teoría del derrame. En otras palabras, se concibió que era suficiente con el crecimiento económico para lograr buenos resultados en materia de desarrollo teniendo, por lo tanto, al PIB per cápita como un indicador de desarrollo y bienestar.

Más dramático es el hecho de que bajo este modelo de desarrollo y crecimiento económico el país mostró indicadores macroeconómicos positivos: crecimiento positivo, estabilidad macroeconómica y de precios que no se reflejaron en los indicadores socioeconómicos.

No fue sino hasta 2008 que se abandonó la teoría del derrame. A partir de ese año se hizo el esfuerzo de cambiar el rol del Estado en el desarrollo del país, lo que se trasladó a las políticas de reducción de la pobreza implementados por el gobierno.

Otra conclusión que se puede extraer es que de acuerdo a la evidencia los programas de reducción de la pobreza implementados desde 1985 no tuvieron el resultado deseado. En algunos casos eso se explica porque enfrentaron una fuerte oposición (como PRONADE) mientras otros fueron asignados erróneamente a instituciones que no tenían la debida competencia como para hacerse cargo de ellos (los programas de asistencia alimentaria asignados a FONAPAZ)

Además, no se percibe una articulación y complementariedad de los programas en su conjunto, lo que ha implicado la dispersión y duplicidad del esfuerzo realizado por cada uno de ellos.

También hay que agregar el hecho de que las políticas sociales, incluyendo las de reducción de la pobreza, no han sido la prioridad dentro del gasto público de cada gobierno de turno. Los indicadores de gasto social resultan ser bajos si se comparan con lo invertido por otros países de la región.

Resulta innegable reconocer que Guatemala necesita invertir en un sistema de seguridad social que le permita desarrollar las capacidades humanas de sus habitantes. En otras palabras, invertir en educación y salud (ambos de calidad) permite a la población empoderarse de su realidad, lo que deriva en una sociedad altamente productiva.

Pero esto no puede suceder si se mantiene un sistema tributario que restringe el gasto público. Esto se explica porque por un lado se dan incentivos fiscales que reducen los ingresos del gobierno lo cual deriva en los bajos niveles de recaudación tributaria restringiéndose así la capacidad del gobierno al momento de atender las necesidades de sus ciudadanos.

En el tema educativo es desconcertante el hecho de que las políticas impulsadas durante los últimos 20 años se han formulado para incentivar la participación y permanencia de las niñas

y niños hasta el nivel primario, pero hasta la fecha no se ha incentivado la permanencia en el nivel medio, no se diga en el nivel superior.

En el sector salud las cosas no son mejores, tal y como lo revela la evidencia reunida en este trabajo la cual indica que este tema no es ni ha sido prioritario dentro de la política pública. Durante los últimos 20 años el gasto de salud ha estado en alrededor del uno por ciento con relación al PIB, quizá debido a esto los indicadores de salud no han mejorado. Esto sin mencionar que antes de gobierno (fondos sociales) que no están especializados en el tema de salud han tenido a cargo programas de seguridad alimentaria, salud reproductiva o salud preventiva entre otros temas.

El programa de TMC es una oportunidad de romper el ciclo el perverso de la pobreza. Sin embargo, y de acuerdo con el diseño de este tipo de programas los resultados serán medibles en el largo plazo, por tal motivo se debe garantizar su continuidad.

Entre los primeros cambios de que MIFAPRO ha causado en el corto plazo se pueden mencionar el empoderamiento de las mujeres en la toma

de decisiones dentro del hogar; la importancia que los hogares le están dando a la educación de sus hijos; parece ser que también ha incidido en disminuir el trabajo infantil, aunque en el caso de las peores formas de trabajo infantil este tipo de programas no tiene mucha incidencia.

Sin embargo y para alcanzar los resultados de *Oportunidades* y *Bolsa Familia* el programa en Guatemala no debe limitarse a incentivar la participación escolar en el nivel primario; por el contrario debe estimular a las niñas, niños y jóvenes a terminar el nivel medio, como mínimo. Lo anterior le permitiría a la sociedad guatemalteca dar un salto de calidad para poder competir en este mundo globalizado.

La ley de desarrollo rural integral resulta ser un buen complemento al programa de TMC, ya que impulsa varias iniciativas que buscan generar oportunidades de empleo para los más pobres. Entre ellas, los programas de microcrédito para los pequeños productores; facilitar el acceso a mercados tanto nacionales como internacionales; proveer a los pequeños productores de infraestructura necesaria; promover la transmisión de tecnología, entre otros.

### PEDRO SAMUEL ZAPIL AJXUP

Maestría en Desarrollo y Globalización (2010) Universidad de Antwerpen, Bélgica. Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar. Su especialidad son los métodos cuantitativos en especial los relacionados con el área de evaluación de impacto de políticas públicas.

### MARÍA FRAUSTO

Estudios de Maestría en Desarrollo Rural, FLACSO, Guatemala. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar. Ha investigado y publicado sobre desarrollo rural, políticas públicas y participación económica de las mujeres.



## Bibliografía

- AID (2009). *Gratuidad en la educación: ¿Qué implica?* Revista análisis de política, Guatemala.
- Alejos, L. (2006). *Participación de los determinantes de la desigualdad de ingresos*, Revista Estudios Sociales, IDIES/URL, Guatemala.
- Arriagada I; Aranda, V; & Miranda F (2005) *Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas*. División de desarrollo social de CEPAL, Chile.
- Banco de Guatemala (2011). *Finanzas públicas* [en red] [disponible] <http://www.banguat.gob.gt/variables/seleccion.ASP?grupo=2&busqueda=no> (última consulta: 25 de septiembre de 2011).
- Banco Mundial (2011) *Datos* [en red][disponible en] <http://datos.bancomundial.org/> (última consulta: 25 de septiembre 2011).
- Banco Mundial (2009). *Guatemala: evaluación de la pobreza, buen desempeño a bajo nivel*, Banco Mundial, Guatemala.
- Becker, G. (1975). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago, University of Chicago Press.
- Cardoso, E. & Portela A. (2004). *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*. Department of Economics Vanderbilt University Nashville.
- CENADAJ (2011). *Ley del Adulto Mayor* [en red] [disponible en] <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/decretos/Do25-2009.pdf> (última consulta: 05 de enero 2012).
- CEPAL (2010). *La educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina*. En CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*.
- CEPAL (2010). *El gasto público social en América Latina: tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones*. En CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*.
- CEPAL (2011). *CEPALSTAT* [en red] [disponible en] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (última consulta: 03 de agosto de 2011).
- Chronic Poverty Research Centre (2009). *The chronic poverty report: escaping poverty traps*. Brooks World Poverty Institute, Manchester.
- Congreso de la República de Guatemala (2005). *Ley de desarrollo rural integral*. Congreso de la República de Guatemala.
- Cullaman, N & Vásquez, W (2007). *Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua*. ICEFI.
- Das, J. Do Q, & Özler, B. (2005). *Reassign Conditional Cash Transfer Programs* Oxford University Press.
- Díaz, J (2006) *Incidencia del nivel de escolaridad y la experiencia laboral en el ingreso de los individuos de la población ocupada del área urbana para los sectores formal e informal de la economía*. IDIES-URL.
- FRG (2000). *Plan de gobierno FRG*. Guatemala.
- Gálvez, D. (2009). *Relación del nivel de escolaridad y la experiencia laboral en el ingreso de los individuos del sector informal en la economía de Guatemala durante el año 2006*. Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2006). *¡Vamos Guatemala! Unidos por un mejor país*. Guatemala.
- INE (2000) *Encuesta de condiciones de vida 2000*. Guatemala: INE.
- INE (2002) *Encuesta de Empleo e Ingresos 2002*. Guatemala: INE.
- INE (2003) *Censo agropecuario nacional*. Guatemala: INE/FAO.
- INE (2004) *Encuesta de Empleo e Ingresos*. Guatemala: INE.
- INE (2006) *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2006*. Guatemala: INE.
- INE (2012). *Índice de Precios al Consumidor*. [en red] [disponible en] <http://www.ine.gob.gt/np/IPC/index.htm> [última vista: 31 de mayo de 2012].
- Krznaric, R. (2007). *What the rich don't tell the poor, conversations in Guatemala*. Guatemala: Inforpress.
- Menkos, J, Saiz, I & Eva M (2009). *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, educación y la alimentación en Guatemala*. Guatemala: ICEFI.
- Ministerio de Educación (2011). *Estadísticas* [en red] [disponible en] <http://www.mineduc.gob.gt/estadistica2010/index.html> [última consulta 03 de diciembre de 2011].
- Ministerio de Finanzas (2011) *Estadísticas Financieras de la Administración Central* [en red] [Disponible en] [http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=2\\_ingresos\\_tributarios](http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=2_ingresos_tributarios) (ultima consulta: 03 de septiembre de 2011).
- Romero, W. Pineda, I. & Ventura, E (2009) *Evaluación del Programa Mi Familia Progresiva, estudio de percepción*. Guatemala: IDIES-URL.
- Romero, W (2011). *Estrategias de reducción de la pobreza (1985-1990)*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Cuaderno de Desarrollo Humano.
- Saidon, M. (2005). *Retornos a la educación en Guatemala: descuentos de costos mediante una simulación*. En: Revista Estudios Sociales. Guatemala: IDIES/URL.
- Sen, A, (1999). *Development as Freedom*. EEUU: Oxford University Press.
- Sojo, A. (2007). *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. Chile: CEPAL.
- PNUD (2010). *La verdadera riqueza de las naciones: cambios al desarrollo humano*. EEUU: PNUD.
- PNUD (2011). *Ejercicio de apreciación sustantiva, Mi Familia Progresiva*. Guatemala: PNUD.
- Secretaría de la Paz (2006). *Acuerdos de Paz en Guatemala*. Guatemala: Gobierno de la República de Guatemala.
- SEGEPLAN (1996). *Programa de gobierno de 1996-2000*. Guatemala: SEGEPLAN.
- SEGEPLAN (2006). *Base de datos del Inventario de la oferta programática pública*. Guatemala: SEGEPLAN.
- Sosa (2010). *Los efectos sociales del consenso de Washington* Konrad Adenauer Stiftung, Guatemala.
- Skoufias, E. & Parker, S. (2000). *The Impact of Progresiva on Work, Leisure, and Time Allocation*. Washington: IFPRI.
- UNE (2007). *Plan de gobierno*. Guatemala
- Villatoro, P. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Chile: CEPAL.



# Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el combate contra la pobreza y desigualdad

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES · ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción y motivación

La pobreza, desigualdad, exclusión y movilidad social han sido extensamente tratadas durante la historia de México, dadas sus características socioeconómicas. En su Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, en 1806, Alejandro de Humboldt señalaba:

“México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población (...) Los indios mexicanos, considerándolos en masa presentan el espectáculo de la miseria.” (Humboldt, 1966)

Los altos niveles de desigualdad y pobreza se han reproducido tanto en épocas liberales como conservadoras. La concentración de las industrias, tierras y capitales a finales del siglo XIX e inicios del XX precipitó una revolución que causó un millón de muertos, la destrucción de las vías de comunicación, el éxodo de los capitales y

la cuasi nula disponibilidad de recursos en las arcas públicas.

A partir de los años 30 se estructuró una estrategia económica basada en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y en el desarrollo de una política social activa, como lo enumera detalladamente Ordoñez con respecto a las políticas sociales de la ISI, su debilitamiento y crisis (Ordoñez, 2002): reforma agraria basada en la formación de ejidos colectivos, educación básica generalizada (en aquel entonces centrada en la primaria), nacionalización de los ferrocarriles y uso de los mismos para transportar con subsidio los recursos del campo a la ciudad, creación de la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que adquiriría cultivos básicos del campo para venderlos en zonas populares de las ciudades a precios subsidiados), creación de estructuras financieras de crédito para productores rurales y urbanos (Banrural y Nafin), instauración en 1933 del salario mínimo, etc. En 1942 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajado-

res del Estado. En los setenta se incorporaron a la Constitución los derechos al trabajo y a la capacitación y en los ochenta a la vivienda y a la salud. Sin embargo, este esquema se fue diluyendo paulatinamente desde 1940 y la promoción económica se centró en empresas y agentes de mayor tamaño económico

El esquema general de desarrollo hasta inicios de los setenta partía de las hipótesis dualistas del modelo Lewis (desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo), esperando que paulatinamente el sector moderno absorbiese al atrasado y simultáneamente se redujesen las diferencias de productividad e ingresos entre ambos. La lógica industrializadora se fincaba en el modelo cepalino de una economía protegida, con adaptaciones propias para lograr la generación suficiente de ahorro interno, con estabilidad de precios, lo que fue llamado el desarrollo estabilizador 1954-1970.

La economía mexicana creció significativamente entre los años treinta y sesenta, pero el crecimiento del empleo denominado moderno lo hizo más lentamente que la producción moderna. El país se industrializaba en cuanto a la estructura del Producto Interno Bruto (PIB), pero mucho menos en cuanto a empleo. La sustitución de importaciones no se acompañó de una

de exportaciones; México siguió dependiendo de la venta de plata, algodón, café, azúcar, henequén, yute, cobre, plomo y otros productos agropecuarios y minerales durante todo el proceso.

Bajo estas condiciones, la reducción de la pobreza era cada vez menor y el crecimiento de la demanda fue liderado por las crecientes capas de asalariados que, entre 1962 y 1976 tuvieron importantes incrementos en su poder adquisitivo. Así, la distribución se estratificó en tres grandes bloques: un 5% de los hogares con alto poder adquisitivo, un 35% de capas medias asalariadas en ascenso y un 60% de población que se mantenía en el sector agropecuario o que emigraba a las ciudades para incorporarse al sector de la construcción, a trabajo doméstico pagado, al micro-comercio o a servicios no estructurados (informales).<sup>1</sup>

Entre 1978 y 1981 México creció a tasas anuales de entre 7 y 9%, debido al auge petrolero y a la oferta de crédito externo, lo que permitió un repunte en el empleo formal y el desarrollo de programas sociales. En 1982 la situación se revirtió, el país cayó en agosto en suspensión de pagos y el crecimiento económico fue nulo hasta 1989, acompañándose de una inflación anual de entre 60 y 160%. Evidentemente esto implicó un empobrecimiento social drástico y un incremento de la desigualdad.<sup>2</sup>

- 1 De acuerdo a Cortés, 2011, “en 1977 el decil I sólo participaba con el 1% en la distribución del ingreso monetario, mientras que el decil X (las clases medias altas, de acuerdo al autor) lo hacía con el 41.2%. Esta aguda desigualdad es aún mayor si tomamos en cuenta que los ingresos de los más ricos no están incorporados en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares”. Cortés, Fernando, 2011: *Desigualdad económica y poder*, CES-Colegio de México, mimeo. El truncamiento de la encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares refiere la imposibilidad práctica de acceder a la información de un pequeño grupo de hogares (alrededor de 3000) que no son estadísticamente representativos, pues sólo significan el 0.01% del total, pero pueden contar con una participación significativa de los ingresos corrientes y los recursos patrimoniales del conjunto de los hogares. De igual manera, Cortés argumenta sobre la imposibilidad de captar información homogénea de grupos de población extremadamente pobres, dispersos en comunidades aisladas y que no hablan el idioma español ni alguno de los idiomas o lenguas indígenas más extendidas en México. En suma, esta encuesta no permite captar a los pequeños grupos de población más poderosos ni más pobres del país.
- 2 Según Cortés, 2011, “En 1984 el decil I participaba con 1.4% en la distribución del ingreso monetario y en 1989 sólo con 1.1%. En cambio, el decil X que había bajado a 36.8% en 1984, repuntó hasta 41.6% de participación en la distribución del ingreso”.

México se integró en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), iniciando un proceso de apertura externa, acompañado de la liberalización interna desde 1982. La estrategia macroeconómica se transformó súbitamente, se renegoció la deuda externa (1989) y se inició la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, aprobado en 1992 y puesto en marcha en 1994. La nueva estrategia permitió frenar la inflación y recuperar cierta capacidad de crecimiento, a costa de un déficit externo creciente, una gran dependencia de la inversión especulativa y una creciente concentración del ingreso.

Ante la incapacidad de sostener el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que entre 1990 y 1994 había acumulado cerca de 100,000 millones de dólares, México entró en una nueva crisis en 1994, por lo que efectuó un nuevo ajuste mayor, trayendo consigo un empobrecimiento entre 1994 y 1996, aunque con una

ligera disminución en la concentración del ingreso (corrección de la desigualdad en empobrecimiento generalizado).<sup>3</sup>

A partir de 1996 se recuperó la capacidad de crecimiento, aunque a tasas cada vez menores y con nuevos periodos críticos, asociados a los ciclos internacionales (particularmente en el 2001 y en el 2008-2009). Los salarios reales y las prestaciones básicas se han reducido. La inflación se ha controlado, pero es tendencialmente mayor para los hogares de menores ingresos.<sup>4</sup> La concentración del ingreso tendió ligeramente a una mayor igualdad entre el 2000 y 2004, pero se ha reconcentrado, también levemente, desde entonces hasta el 2008, disminuyendo de manera poco significativa en el 2010. Así, la severa desigualdad prácticamente se ha mantenido estable en el primer decenio del Siglo XXI (Cortés, 2011).

En el contexto del riesgo recesivo internacional del 2012, de las subsecuentes expectativas de austeridad y la extraversion de la economía mexicana, el panorama es complejo: un mercado

- 3 “De acuerdo a la medición del Consejo Mexicano para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pobreza de ingresos repuntó notablemente en sólo dos años al pasar de 52.4% a 69% entre 1994 y 1996. En cuanto a la desigualdad, la concentración del ingreso monetario en el decil X bajó en los mismos años de 44.7% a 42.8% según la serie de Cortés, 2011”. CONEVAL, 2011, Anexo estadístico, Medición de la pobreza (Consulta 28 de octubre de 2011). [http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do).
- 4 A partir del Índice de precios de la Canasta Básica del INEGI, la inflación de dicha canasta ha sido de 62.2% entre julio del 2002 y enero del 2012. En ese mismo periodo la inflación ha sido de 48.5% para los hogares que perciben el equivalente a más de seis salario mínimos ([www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)). Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas para el Desarrollo (CONEVAL), ha calculado los índices de precios de las canastas básicas alimentaria y no alimentaria para los sectores rural y urbano. Para el periodo julio 2002 a diciembre 2011, la canasta alimentaria rural ha aumentado de precio en 75.1%, la urbana en 71.4%, la no alimentaria rural en 60.6% y la urbana en 55.3%. En este mismo periodo (hasta diciembre 2011) los salarios mínimos promedio, de acuerdo a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, se han incrementado en 46.1%, es decir entre 16.6% y 38.6% menos de lo que se han incrementado los precios de las diversas canastas básicas. En suma, conforme al CONEVAL, del primer trimestre del 2005 al tercero del 2011, se ha incrementado 20% la proporción de personas cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta básica. En julio del 2002 un salario mínimo promedio mensual (1,208 pesos) alcanzaba para adquirir 90.8% de la canasta básica rural (alimentaria más no alimentaria) y 57.9% de la urbana. En diciembre del 2011 tal salario (1,765 pesos) permitía cubrir menos: 80.2% de la canasta rural y 52.8% de la urbana. Conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, al cuarto trimestre del 2011, de una población ocupada de 42,765,944 personas que especificaron ingresos, 10,544,458 personas (24.7%) percibieron ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, o fueron trabajadores sin pago.

externo deprimido y un mercado interno débil, pequeño y desestructurado son las características que deberán ser consideradas en la definición de políticas económicas y sociales en el futuro próximo.

## 2. Evolución de la pobreza y la desigualdad 1990-2010

### A. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1990-2010

Una innovación significativa a fines del siglo XX fue la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMPM). Éste integró a la mayor parte de los principales expertos nacionales sobre medición de la pobreza y análisis de la desigualdad, provenientes de diversos horizontes ideológicos, con el fin de generar una medición común y oficial de la pobreza en México.<sup>5</sup> Se trabajó esencialmente con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, publicada cada dos años por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (hoy solo Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Con base en esta fuente el CTMPM delimitó tres líneas de pobreza, las que fueron retomadas y adecuadas por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal para delimitar la pobreza en tres campos, con base en una metodología de línea de pobreza y con base en la canasta normativa alimentaria definida por la CEPAL para México. Estas tres líneas fueron:

- Pobreza Alimentaria: “Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, dados los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL” (2220 calorías diarias).
- Pobreza de capacidades: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón básico de alimentación, salud (paquete básico de salud) y educación (básica primaria y secundaria).
- Pobreza de patrimonio: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación (SEDESOL, 2002).

A partir de estas definiciones, se calculó la pobreza en México para el año 2000, tanto a nivel de hogares como de personas, resultando en los primeros 16.6% de pobreza alimentaria, 25.3% de pobreza de capacidades y 45.9% de pobreza de patrimonio. En términos de población, los porcentajes respectivos fueron 24.2, 31.9 y 53.7%. Igualmente se realizó el cálculo sobre el monto de ingresos requeridos a nivel urbano y rural para que los hogares superaran los umbrales de pobreza.

Para regular y planear la política social, el Congreso aprobó en el 2003 la Ley General de Desarrollo Social. Ésta dio pie a la formación del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas para el Desarrollo (CONEVAL), quien sustituyó,

manteniendo su carácter relativamente independiente, al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

La metodología oficial para la medición de la pobreza es la expuesta por el CONEVAL integra dimensiones de carencias y de ingresos, por lo que es conocida como “pobreza multidimensional”. Para el periodo previo al 2008 no se cuenta con información estadística sobre algunas de las carencias (en particular a lo referido a cohesión social), pero sí sobre la mayor parte de ellas, a saber: rezago educativo, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos a la misma.

El resultado final en la medición de la pobreza de ingresos entre 2000 y 2008 es una reducción en la incidencia de los tres tipos oficiales de po-

breza: alimentaria (-5.9%), capacidades (-6.7%) y patrimonio (-6.2%).<sup>6</sup> Para un periodo más amplio (1984-2010), se revelan vaivenes en los indicadores de pobreza que corresponden con los altibajos de la economía, con reducciones paulatinas durante los periodos de crecimiento moderado (1989-1994; 1996-2006) y recrudescimiento en tiempos de crisis (1982-1988; 1995-1996; 2008-2009). En suma, la pobreza de patrimonio bajó 4.3 puntos porcentuales a nivel nacional entre 1984 y 2008; lo que se traduce en un aumento de casi 11 millones de pobres en términos absolutos (Székely, 2003; CONEVAL, 2009). Puede hablarse así del fenómeno de persistencia de la pobreza durante un cuarto de siglo, a diferencia de otras economías llamadas emergentes que la han reducido significativamente.

**Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos y salariales, México, 2000-2008**

Año	PIB	Inflación	Balance Público (% del PIB)	Salario mínimo diario (nominal)	Salario mínimo diario real a precios del 2000	Salario promedio diario de cotización (nominal)	Salario promedio diario de cotización real a precios del 2000
2000	6.9	7.52	-1.10	35.12	35.12	129.69	129.69
2001	0.3	3.83	-0.73	37.57	36.18	146.19	140.80
2002	0.9	4.73	-1.23	39.74	36.55	158.04	145.34
2003	1.3	3.56	-0.62	41.53	36.88	168.36	149.50
2004	4.4	4.54	-0.26	43.30	36.78	178.62	151.73
2005	3.0	3.33	-0.09	45.24	37.19	188.89	155.27
2006	4.8	3.45	0.11	47.05	37.39	198.5	157.74
2007	3.3	3.23	0.01	48.88	37.63	209.18	161.02
2008	1.3	6.04	0.10	50.84	36.91	220.28	159.91

Fuente: Tomado de Valencia, Foust y Tetreault, 2011 con base en datos del Banco de México ([www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)), Informes Anuales, 2000-2010, para las primeras tres columnas, y de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos ([www.conasami.gob.mx](http://www.conasami.gob.mx)), para las demás.

5 Los miembros institucionales del gobierno sólo tenían derecho a voz, los investigadores independientes a voz y voto. Estos fueron José Luis Ávila Martínez (Consejo Nacional de Población), Fernando Cortés Cáceres (Colegio de México), Rodolfo de la Torre (Universidad Iberoamericana), Daniel Hernández (Coordinador de Padrones de Beneficiarios de Programas de Desarrollo social), Enrique Hernández-Laos (Universidad Autónoma Metropolitana), Gerardo Leyva (INEGI), Felipe López Calva (Colegio de México), Luis Ruvalcaba (CIDE), John Scott (CIDE), Miguel Székely (SEDESOL), Graciela Teruel (Universidad Iberoamericana) y Roberto Villarreal (Coordinador de Asesores de Políticas Públicas de la Presidencia de la República).

6 Puede verse este proceso con más detalle en CONEVAL, 2008, y en Valencia, Foust y Tetreault, 2011.

**Cuadro 2. Pobreza multidimensional, México, 2008**

	Nacional		Jóvenes (0-17 años)		Mayores (65 años y más)		Indígenas		Mujeres	
	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones
Pobreza Multidimen. Extrema	10.5	11.2	13.1	5.1	12.0	0.84	39.2	2.68	10.7	5.9
Pobreza Multidimen. Moderada	33.7	36.0	40.2	15.7	32.5	2.27	36.5	2.49	33.9	18.6
Vulnerables por ingreso	4.5	4.8	4.6	1.8	4.3	0.30	1.2	0.08	4.7	2.6
Vulnerables por carencia social	33.0	35.2	28.8	11.2	34.0	2.36	20.0	1.37	31.9	17.6
No pobres o vulnerables	18.3	19.5	13.3	5.2	17.2	1.20	3.1	0.21	18.8	10.3
Total*	100	106.7	100	39.0	100	7.0	100	6.88	100	55.0

Fuente: *www.CONEVAL.gob.mx*

\* Totales calculados con base en los datos incluidos en las fuentes citadas.

\*\* Según el Censo de Población y Vivienda 2005, la población indígena (población en hogares donde el jefe o cónyuge habla un idioma indígena) es de 9.53 millones. No se sabe con certeza la fuente de esta discrepancia y, al indagar a través de los mecanismos de transparencia, el CONEVAL no dio respuesta al respecto; pero probablemente tiene que ver con mediciones variadas, con base en criterios lingüísticos y autoidentificación a nivel individual y del hogar.

El campo ha sido particularmente perjudicado de acuerdo a Valencia, Foust y Tetreault (2011): “Por lo que se refiere a la pobreza de ingresos, en las localidades con menos de 15,000 habitantes, para 2008 el 60,8% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza de patrimonio; en las que tienen menos de 2,500 habitantes, el porcentaje subía al 69%. Por lo que se refiere a los indicadores de la pobreza multidimensional, entre 96,2% (2008) y 94,8% (2010) de la población rural definida por el CONEVAL vivía en situación de pobreza o vulnerabilidad; situación más aguda en la población indígena (97% en 2008 y 96,8% en 2010) (CONEVAL, 2011). Desde la apertura económica, los campesinos han sufrido un aumento en los costos de la producción, la desaparición de crédito, la disminución de apoyos gubernamentales para la comercialización y la creación de subsidios altamente regresivos”.

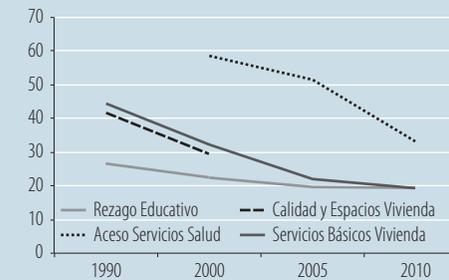
Los mismos autores remarcan que los subsidios de PROCAMPO, Adquisición de Activos Pro-

ductivos (antes Alianza para el Campo) e Ingreso Objetivo, que pretenden no ocasionar distorsiones en el mercado, son altamente regresivos de acuerdo a diversas investigaciones: los productores en el decil superior reciben 42%, 55% y 85%, respectivamente, de los recursos (Scott, 2010). Como se puede observar en el Cuadro siguiente sobre pobreza, los indígenas son particularmente pobres y vulnerables.

Hay una mejora en cada variable, pero se define un umbral cercano a 20% en la proporción de personas carentes del ejercicio de los derechos a los satisfactores considerados, es decir, que no cuentan con los recursos (educativos, de salud, de alimentación y de vivienda) a los que tienen derecho.

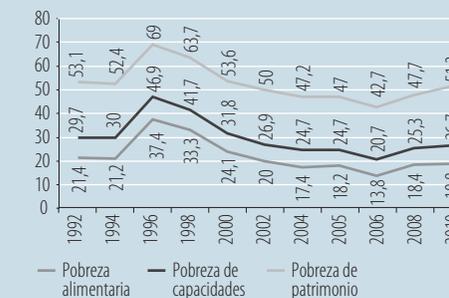
En cambio, la medición de líneas de pobreza por ingresos (alimentaria, de capacidades y patrimonial) no muestra una tendencia a la reducción. La evolución de las líneas muestra el impacto que generó la crisis de 1994-1996 (que derivó en el “efecto tequila”). Desde entonces las

**Gráfico 1. Porcentaje de personas en pobreza por carencias sociales 1990-2010**



Fuente: *Estimaciones del CONEVAL con base en los censos de población y vivienda 1990 y 2000, el Censo de Población y Vivienda 2005 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.*

**Gráfico 2. Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión ingresos 1992-2010**



Nota: Los valores no utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del censo de población y vivienda 2010.

Fuente: *estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 a 2010.*

líneas mostraron un leve descenso, pero fue hasta el 2002 que sus niveles fueron menores a los de 1994. La pobreza siguió reduciéndose, cada vez más lentamente, hasta el 2006, pero la recesión del 2008-2009 produjo un nuevo incremen-

to significativo de ésta por lo que los niveles de pobreza por ingresos registrados en el 2010 vuelven a ser cercanos a los existentes a inicios de la década de los noventa. En otros términos, la reducción de la pobreza avanza durante las etapas ascendentes del ciclo económico, pero muy lentamente. En cambio, el aumento de la pobreza resultante de las etapas críticas o recesivas es abrupto y en poco tiempo se pierde lo que se había logrado en espacios de tiempo mucho mayores. En suma, parece haber una vuelta recurrente a niveles altos de pobreza que no abaten en el largo plazo, que involucran a alrededor de la mitad de la población mexicana y que afecta a niveles críticos, alimentarios, a cerca del 20% de ésta.

Visto en conjunto, el saldo al 2010 es el de una estructura sumamente heterogénea en los niveles de bienestar y de acceso a los satisfactores básicos: la población en pobreza extrema, 10.4% del total de la población, cuenta con ingresos inferiores a los mínimos para adquirir los alimentos básicos y en promedio se queda sin satisfacer 3.9 de los seis derechos sociales básicos considerados por el CONEVAL.

El grupo más amplio de población es el de los denominados pobres moderados: 35.8% de la población cuenta con ingresos superiores al mínimo requerido para satisfacer su consumo alimentario básico, aunque insuficiente para satisfacer el conjunto de los gastos necesarios para salud, educación, transporte público y vivienda. Simultáneamente carece de 2.1 carencias por hogar en promedio.

Los dos grupos anteriores integran la población pobre y comprenden 46.2% de la total. Otro 5.8% tiene acceso a todos los servicios básicos, pero sus ingresos son inferiores al umbral de bienestar establecido por CONEVAL, es decir, no puede adquirir los satisfactores esenciales de alimentación, salud, educación, servicios para la

**Cuadro 3. Pobreza multidimensional y vulnerabilidad 2008-2010**

	Millones de personas		Proporción de la Población Total	
	2008	2010	2008	2010
Pobres multidimensionales extremos (por debajo de línea de bienestar básica y carentes de disponibilidad de derechos)	11.7	11.7	10.6%	10.4%
Pobres multidimensionales total (Por debajo de línea de bienestar y carentes de disponibilidad de derechos).	47.2	52.0	44.4%	46.2%
Vulnerables por carencia social (carentes de disponibilidad de derechos)	35.2	32.3	33.0%	28.7%
Vulnerables por ingreso (por debajo de la línea de bienestar)	4.8	6.5	4.5%	5.8%
No pobres y no vulnerables	19.5	21.8	18.3%	19.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CONEVAL: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion\\_pobreza\\_2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf)

vivienda y transporte público. Este grupo es denominado vulnerable por ingresos.

De manera inversa, el segundo contingente más amplio de población está integrado por población que dispone de ingresos superiores al umbral de bienestar (línea de pobreza), pero carece de la posibilidad de ejercer al menos uno de los derechos básicos considerados por el CONEVAL. En esta condición se encuentran 28.7% de los mexicanos y cuentan, en promedio, con 1.9 carencias por hogar.

Por último, se encuentra la población no pobre y no vulnerable, es decir, que tiene un ingreso superior al del umbral de pobreza y puede ejercer el conjunto de los derechos sociales con que cuenta. En esta situación se ubica 19.3% de la población del país.

La siguiente gráfica muestra los resultados para los años 2008 y 2010. C=N define el número de carencias, en cuanto a acceso a educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y capital social. Se considera que cada derecho no disponible es una carencia igual de importante que las demás. Las líneas de bienestar

se denotan por el ingreso del hogar, sobre la base de los cálculos de línea de pobreza.

## B. LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA MEXICANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La mayor parte de los 153 países que cuentan con registros sobre distribución del ingreso de los hogares (51.7%, Banco Mundial) registran índices de Gini inferiores a 0.4. Ninguno de ellos es latinoamericano o del Caribe. De los 24 países de esta región que calculan tales registros, 42% se encuentran en niveles elevados, con índices de entre 0.4 y 0.5. El 58% de los restantes en la región tiene niveles de concentración aún mayores, pese a que a nivel mundial sólo 19% de las naciones se ubican en ese estrato. De los 29 países con peor reparto del ingreso 14 son latinoamericanos ó del Caribe (12 latinoamericanos más Belice y Surinam).

En este grupo de países con la peor distribución se encuentra México. Sólo las Islas Seychelles y México combinan un ingreso per cápita su-

perior a 14,000 dólares (PPP internacional a precios corrientes, convertido a US Dólares) con un Gini mayor a 0.5.<sup>7</sup>

México representa el paradójico caso de un país considerado Clase Media Alta en los informes de desarrollo del Banco Mundial, en donde la concentración del ingreso y las condiciones sociales conducen a un elevado nivel de pobreza: 8.6% de su población, en el 2008, sobrevivía con menos de dos dólares diarios (PPP). Otros países con Ingreso Per Cápita y Gini semejantes, contaban con proporciones significativamente menores de ingresos inferiores a los dos dólares diarios: en Chile, con un Ingreso Per Cápita menor y un Gini mayor, se registra como inexistente la población que percibe menos de dos dólares diarios PPP; Costa Rica, con un ingreso per cápita inferior al de México en 24.5% y un Gini de 0.503 (vs 0.517 de México), cuenta con una población con ingresos inferiores a los dos dólares diarios de 5.4% versus 8.6% de México.

## 3. Las políticas sociales

### A. CONTEXTO

Los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad no se explican por la ausencia de política social. Desde los años treinta se han generados políticas enfocadas a los pobres y desde los cincuenta se han estructurado programas integrales. En los años setenta México se enfrentó a la disyuntiva de mantener un crecimiento concentrador de la riqueza o procurar una mejor distribución, lo que llevó al diseño y extensión de programas hacia la población marginada. Desde fines de los años ochenta se han desarrollado múltiples pro-

gramas focalizados y semifocalizados incluyendo transferencias de ingresos.

En 1954 fue creado el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), cobró fuerza en los setenta y continúa hasta hoy. Su objetivo es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca recursos mediante Intermediarios (FIRA, 2012).

En 1977 se creó el Proyecto de Desarrollo Rural Integral (PIDER), para apoyar inversiones productivas y sociales en el campo. Y también en los setenta se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, que consistió en un amplio programa de inversión pública para el apoyo en alimentación, educación, salud y vivienda en zonas marginadas. En especial se desarrolló el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el fin de lograr la autosuficiencia alimentaria y desarrollar la producción campesina. El COPLAMAR y el SAM fueron financiados fundamentalmente por la renta petrolera obtenida en el periodo 1978-1982, por lo que fueron prácticamente suspendidos ante la crisis de la deuda externa (1982-1989).

En los años ochenta, ante la crisis económica de México, la política social fue desmembrada y sólo se establecieron pequeños programas emergentes de empleo, como el de Becas de Capacitación de Desempleados (PROBECAT).

A partir de 1988 se generó una nueva política social, con la instalación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Construido sobre un esquema participativo y de enorme

7 Esta comparación no puede realizarse más que como una referencia general. Las Islas Seychelles cuentan con una población estimada a julio 2011 de 88,188 personas, lo que solo representa 0.08 de los 112.3 millones de la población mexicana. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/se.html>).

incidencia política, se dirigió hacia una gran variedad de actividades productivas y sociales, entre las que destacaron la construcción de carreteras y caminos, así como la creación de infraestructura municipal en zonas marginadas. Si bien no fue un programa estrictamente focalizado en población en condiciones de pobreza, sí comenzó a generar una focalización territorial mayor. Adicionalmente, se estableció el Programa de Apoyos Productivos al Campo (PROCAMPO), para financiar la producción de básicos, principalmente en apoyo a campesinos en extrema pobreza. Cabe señalar que este último programa ha sido objeto de severos desvíos.

En 1991, Santiago Levy presentó la obra “La pobreza en México”, que daría pie a la estructuración de la política focalizada en el combate a la pobreza desde 1997, principalmente bajo el programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Con este esquema se inició el proceso de transferencias de ingreso condicionadas, para hogares en condiciones de pobreza, en zonas de alta y muy alta marginación, así como el cambio de intervenciones e incentivos por el lado de la demanda, en lugar de las antiguas intervenciones por el lado de la oferta (subsidios a los precios), cambio que sería más amigable con las reformas de mercado iniciadas en 1985. De esta manera se transferirían recursos a las madres de hogares en pobreza, se promovería el acceso a la educación de los menores de edad y se lograría incrementar la utilización de los servicios de salud por parte de todos los miembros de los hogares. A cambio de recibir el estímulo, el hogar debía garantizar que llevaría a los hijos a la escuela y a centros de salud, con el fin de corroborar peso y talla. El programa fue concebido bajo un esquema de inversión en capital humano, mediante el cual la alimentación de los menores, acompañada de la escolarización básica de los menores y una vigilancia de la salud les

permitiría contar con los recursos para ingresar al mercado de trabajo.

En el 2001 se extendió la lógica del PROGRESA a zonas urbanas y se le agregaron componentes educativos para promover educación media, así como para integrar programas complementarios. De este modo, y siguiendo la lógica de inversión en capital humano, el programa pasó a denominarse OPORTUNIDADES, bajo el principio de fortalecimiento de capacidades de Amartya Sen y conforme a la lógica clásica de Adam Smith presentada en *La Riqueza de las Naciones* (1776).

“La economía política se propone dos objetos distintos: el primero, suministrar al pueblo un abundante ingreso o subsistencia, o, hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerles en condiciones de lograr por sí mismos ambas cosas; el segundo, proveer al Estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos” (Smith, 1981)

La lógica social basada en el fortalecimiento de capacidades individuales (para que los individuos logren por sí mismos acceder a ingreso y subsistencia) se ha reforzado entre los años 2000 y 2012, durante los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN), en alternancia al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado desde el año 1929 hasta el 2000. Sin embargo, los principios económicos y sociales han sido similares y con equipos de trabajo en gran parte comunes desde 1982.

El gobierno 2000-2006 definió su política social en una estrategia denominada CONTIGO y definida como la “...de la actual administración para lograr el desarrollo integral de todos los mexicanos”. CONTIGO está formada por cuatro líneas de acción: “ampliar capacidades” (educa-

ción, salud y capacitación laboral), “generar opciones” (desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo), “proveer protección social” (salud y protección social, previsión social) y “formar patrimonio” (vivienda y ahorro). Éstas fueron ordenadas en el ciclo de vida de los individuos: prenatal, infancia, adolescentes y jóvenes, adultos y adultos mayores. Con el cruce de estas líneas y el ciclo de vida, las autoridades generaron una matriz en la que incluyeron los programas sociales existentes (por reforzar o transformar) y los nuevos que generaron en ese momento, intentando articularlos, para hacerlos coherentes y evitar duplicidades. En la primera etapa de CONTIGO (2002) sólo se crearon algunos programas con pequeños presupuestos y se reforzaron los de mayor cobertura, transformándose PROGRESA en OPORTUNIDADES, ampliando su margen de acción a nivel urbano y bajo demanda explícita de población eventualmente sujeta de apoyo.

A partir del 2004 se han incorporando nuevos programas, destacando el Seguro Popular, dirigido a la población que no cuenta con la cobertura de la seguridad social. Éste parte de un esquema de afiliación individual para la atención de salud primaria y no cubre pensiones ni el tratamiento de las enfermedades más costosas (en particular las asociadas a hospitalizaciones y cirugías). De hecho, se presenta un tratamiento diferenciado hacia los pacientes de Seguro Popular con respecto a la seguridad social, y también entre los de este seguro y otras personas aún en las mismas instalaciones, como en las pequeñas clínicas públicas donde son atendidos usuarios afiliados al Seguro Popular y al Programa OPORTUNIDADES, además de no afiliados (o llamados ‘población abierta’); los pacientes tienen así diversos derechos, de acuerdo a su afiliación, y los médicos deben administrar estas diferencias” (Durán Arenas, 2011).

En el gobierno 2006-2012 se generó la estrategia denominada “Vivir Mejor”, lanzada en abril del 2008 y similar a su predecesora. Sus objetivos fueron:

- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura e identidad jurídica;
- Otorgar protección y certeza a las personas y comunidades para enfrentar contingencias, tanto en el curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno;
- Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio;
- Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza;
- Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social.

Dichos objetivos se pretendían lograr mediante el desarrollo de capacidades básicas en alimentación, educación, salud, vivienda e infraestructura social básica. Se mantuvo el enfoque de capital humano predominante desde los años noventa, presente igualmente en la estrategia CONTIGO (Gobierno Federal, 2008: 27).

A partir del 2010 el gobierno desarrolló una intensa campaña para festejar el acercamiento a la meta de cobertura universal en salud, gracias al Seguro Popular. Como parte de su IV Informe de Gobierno, Calderón anunciaba: “seguiremos trabajando hasta alcanzar la cobertura universal, es decir, servicios de salud para todos, sin excepción”. En el 2011 un spot señalaba que millones de mexicanos “duermen tranquilos” por-

que “saben” que sus familias ya cuentan con hospital, doctor, medicinas y tratamientos “siempre que lo necesiten”. En efecto, el Seguro Popular ha alcanzado una cobertura de 43 millones de personas. Es de subrayarse la expresión “siempre que lo necesiten”, lo que implicaría equivocadamente la atención general a todos los problemas de salud. Se confunde la afiliación universal a algún seguro médico con cobertura universal. El Seguro Popular no implica esta última y de hecho hay una gran diferencia entre las coberturas de los seguros sociales y del Popular. De acuerdo a Durán Arenas, 2011, mientras el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) cubren 12.487 diagnósticos de la Clasificación Internacional de Enfermedades, el Seguro Popular sólo 1.409 (11.3%) y los esquemas asociados a él sólo cubren 1.607 diagnósticos una diferencia de 100 a 13 entre las instituciones de seguridad social vía laboral (IMSS e ISSSTE) y el Seguro Popular y similares. También se han generado programas de apoyo para personas de la tercera edad, madres solteras, madres trabajadoras, estudiantes, discapacitados, múltiples modalidades de capacitación para desempleados, etc.<sup>8</sup>

En la medición de la pobreza, se generó un salto en el 2010. El CONEVAL publicó una nueva metodología para la medición de la pobreza, integrando una perspectiva de derechos y una visión multidimensional.

En el enfoque de derechos, se considera a la pobreza ya no dependiente solamente del umbral definido por el nivel de ingresos, sino por el acceso real a los derechos sociales fundamentales. Así, se estableció una lógica matricial que in-

cluye tanto umbrales de bienestar mínimo (alimentario) y general (valorados en términos de ingreso corriente per capita), como la consideración de las siguientes variables:

- Rezago educativo promedio en el hogar
- Acceso a los servicios de salud
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación
- Grado de cohesión social (considerado a partir del índice de Gini).

Los problemas de pobreza e inequidad se abordaron mediante programas de atención a los pobres, tales como PRONASOL, PROCAMPO y PROGRESA. En el diseño, financiación, seguimiento y evaluación de los proyectos específicos en que se sustentaban estos programas, se encontraba el trabajo conjunto entre el gobierno mexicano y las instituciones financieras internacionales, particularmente del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, como base predominante de los apoyos del Banco Mundial al gobierno mexicano.

Durante los años ochenta y especialmente desde los noventa, el Banco Mundial (BM) a raíz de la presidencia de James Wolfensohn como Presidente y Joseph Stiglitz como economista en jefe, fue modificando su discurso frente a la pobreza y, con las tres últimas administraciones en México, ha desarrollado en el país programas “de amplio alcance de operaciones de préstamo, trabajo analítico y diálogo en materia de políticas” (Banco Mundial, 2004 a: 36). Desde 1995, cuando Wolfensohn asumió la presidencia del

Grupo BM, la “reducción sustentable de la pobreza” se convirtió en la misión general de la institución<sup>9</sup>. Dado que México ha sido uno de los principales prestatarios del BM<sup>10</sup>, estas transformaciones incidieron en la relación entre Banco y Gobierno.

En este contexto el Banco Mundial publicó en el 2004 una de las evaluaciones más amplias que ha hecho sobre las estrategias de política social en México: La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno (Banco Mundial, julio del 2004).

En tal estudio, tanto el gobierno mexicano como el Banco Mundial ubican a la pobreza como un asunto atendible por la política social pero no por la política económica, lo que es compatible con el individualismo metodológico. En tal estudio se ignoran otras interpretaciones, visiones críticas, a las perspectivas de ambas instituciones.

El Banco Mundial considera al *conocimiento especializado* como un elemento básico de la metodología de investigación científica, pero en su informe hay una débil utilización de material de investigadores locales.<sup>11</sup> El Banco Mundial señala: “México tiene también una rica tradición en estudios etnográficos y de otros tipos de trabajo de campo que documentan la complejidad de la pobreza”; irónicamente, esta afirmación

lleva a una nota de pie de página...a propósito de Oscar Lewis, y no señala ningún estudio mexicano al respecto de lo que se afirma. Así, el estudio no muestra *explícitamente* un conocimiento del estado de la cuestión.

El informe del Banco Mundial, partió de que entre el 2000 y el 2002 se habían reducido la pobreza y la desigualdad, pese al bajo crecimiento y a la exigua generación de empleo. ¿Cómo es posible tal mejora bajo ese contexto?

La Secretaría de Desarrollo Social ofreció cuatro respuestas:

- La expansión y mejor focalización de los programas sociales (en especial OPORTUNIDADES y PROCAMPO).
- El aumento en el poder de compra de los salarios.
- El aumento en el flujo de remesas del exterior.
- La reducción de algunos precios de consumo básico.

Las modificaciones debían observarse con mayor prudencia. Antes ya se habían experimentado reducciones de la pobreza de ingresos (entre 1989 y 1992 de la pobreza de patrimonio (Székely, 202), o pobreza de ingreso Boltvinik (1995), o entre 1992 y 1994 de la pobreza alimentaria (SEDESOL y Székely, 2003). Sin embargo,

8 Destaca el Programa 70 y Más de la SEDESOL que otorga una transferencia mensual de 500 pesos (cerca de 40 Dls) a las personas con 70 años o más de localidades menores a 30,000 habitantes. En 2011 cerca de 2 millones de personas recibían esta transferencia mensual.

9 Ver [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (en Biografía del Presidente). “Nuestro sueño es un mundo libre de pobreza”, es la famosa y polémica frase que sintetiza la Misión del BM.

10 En febrero de 2004, la cobertura del BM ascendía a 10.5 mil millones de dólares, lo que representa 9.2% de la cartera total del Banco y el segundo monto más alto de cobertura (BM, 2004 a: 38).

11 La mayor parte de los textos de investigadores mexicanos citados se refieren a evaluaciones de programas como OPORTUNIDADES (Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha, Susan Parker, INSP, Ciesas) y otros más (Gerardo Esquivel, INSP, Itesm, UAM; UAT, UNAM). También se refieren al Comité Técnico de Medición de la Pobreza (texto del Comité y de Fernando Cortés) o a documentos preparados para el IPM mismo o el BM (Luis Felipe López Calva y John Scott). El IPM cita textos de funcionarios mexicanos (Francisco Gil Díaz, Eduardo Sojo, Miguel Székely) o de investigadores que han colaborado con el BM (Nora Lustig) o con el BID (Miguel Székely).

en el largo plazo se ha mantenido un “núcleo duro”. Sólo coyunturalmente la pobreza ha bajado del 50% desde los años sesenta.

En conjunto, durante la liberalización y la focalización no se han logrado resultados positivos en reducción de la pobreza. Existen avances puntuales en programas específicos, pero se han generado factores de agravamiento de las tendencias al empobrecimiento y la inequidad. Pareciera que el comportamiento económico mostrara tendencialmente un deterioro social creciente de bajo e inestable crecimiento, una estructuralmente dañina concentración del ingreso, una creciente concentración de mercados, alta dependencia de la coyuntura norteamericana, deterioro ecológico creciente, aumento de la violencia social, cuasi nulo desarrollo de tecnologías propias y, simultáneamente, el desarrollo de políticas focalizadas como paliativos. Tales políticas constituyen un contrapeso débil ante las circunstancias generales. No obstante, algunos de los programas, como OPORTUNIDADES, han adquirido una importancia mayor.

## B. OPORTUNIDADES

El programa OPORTUNIDADES es el principal estandarte de política focalizada y transferencias de ingreso condicionadas en México, es decir, de apoyos económicos directos a cambio de formación en capital humano por parte de los hogares. Es un programa que ofrece montos diferenciados de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza, mediante procesos de selección para determinar la condición de pobreza del beneficiario. El hogar recibe adicionalmente atención en salud, especialmente para la vigilancia de evolución de peso y talla de los menores de edad, así como en educación, por lo cual, es obligación del hogar que los menores de edad permanezcan en el sistema educativo y asistan a

los centros de salud para mantener el estímulo económico.

OPORTUNIDADES mantiene hasta ahora el diseño que busca superar la pobreza mediante el incremento de las capacidades básicas de las familias, en especial de los menores, mediante transferencias educativas (o becas) para facilitar que los niños y jóvenes (especialmente las mujeres que abandonan antes la escuela en el sector rural) estudien la educación básica completa (hasta secundaria); atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, a través del fomento a la utilización de los servicios existentes de salud; transferencias y apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres (especialmente de niños, niñas y mujeres, quienes sufren más las carencias nutricionales).

El Banco Mundial consideró en el 2004 que no sólo se habían reducido la pobreza extrema y la moderada en cuanto a ingresos monetarios, sino también en consumo directo: el aumento en la dotación de servicios básicos produjo un decremento en la mortalidad infantil y un aumento en la matrícula de educación secundaria. Se destacó el éxito en la concepción y focalización de OPORTUNIDADES. Pese a ello, el análisis del BM matizó la idea de que la reducción señalada haya sido gracias fundamentalmente a las políticas públicas. El Informe destaca, en cambio, la importancia de las remesas y las transferencias (OPORTUNIDADES y PROCAMPO) para reducir la pobreza extrema rural. Estas últimas representaron en el 2002 19,5% del ingreso del 20% más pobre del sector rural, prácticamente el doble de las transferencias OPORTUNIDADES (10,2%) (p. 83 del Informe). Sin embargo, estas fuentes están desligadas de la actividad productiva interna, lo que separa la evolución de la pobreza de la macroeconomía. ¿Cómo asegurar así una reducción durable de la pobreza?

Si bien el informe destaca la importancia de la educación en los ingresos de los trabajadores, señala que no es automática la obtención de un mayor ingreso debido a un mayor nivel educativo. El Informe destaca: “hubo un notable aumento en el nivel educacional de los jefes de familia que viven en pobreza y en la pobreza extrema”, pero “la educación no se recompensó con ingresos más altos por la falta de expansión de las oportunidades de ganancia” (p. 61). Es decir, “invertir” en la educación no significa que se logre un incremento de los ingresos de los pobres con educación incrementada.

Entre el 2000 y el 2002 hubo un “efecto redistribución” que explica parte de la reducción de la pobreza. Cortés señala: “La desaceleración económica afectó de manera importante al decil superior [al 10% más rico], de modo que la distribución del ingreso se volvió más igualitaria” (p. 75). Difícilmente puede atribuirse, entonces, una parte de la reducción de la pobreza extrema a una política pública, a menos que se considere como objetivo de política la desaceleración económica.

Las transferencias de OPORTUNIDADES y PROCAMPO influyeron en la reducción de la pobreza extrema del 2000 al 2002, pero ni la redistribución ni las remesas podrían atribuirse a una política pública. ¿Cómo entonces reducir durablemente la pobreza? Conforme a las experiencias previas, con el regreso al crecimiento vendría una mayor desigualdad y se nulificaría el efecto distributivo. ¿Cómo asegurar un efecto durable de las transferencias o asegurar que se mantuviesen hacia la población en pobreza extrema?

Es notorio el impacto alimentario de OPORTUNIDADES y su influencia en el incremento de la inscripción en secundaria y en preparatoria de los beneficiarios de hogares pobres. Los esfuerzos organizativos y presupuestales han sido

enormes y eficientes para la ampliación de la cobertura.

De acuerdo a los datos del Informe del Banco Mundial, las transferencias en efectivo tuvieron un impacto menor en la reducción de la pobreza extrema, contribuyendo en 10% del ingreso del 20% más pobre rural (p. 83 del Informe). Además, son transferencias temporales que no aseguran su durabilidad. Cabe preguntarse si quienes dejaron la pobreza extrema (alimentaria) debido a las transferencias de OPORTUNIDADES, no pasarían a ser pobres moderados y vulnerables que regresarían fácilmente a la pobreza extrema si se cancelaran dichas transferencias.

Valencia concluye (2008) que permanecen en la incertidumbre los resultados de largo plazo de OPORTUNIDADES, tanto en el fortalecimiento de las capacidades cognitivas de los estudiantes becarios como en la reducción y transmisión intergeneracional de la pobreza.

## C. CARENCIAS, INSUFICIENCIAS Y RIESGOS DE LAS TENDENCIAS Y POLÍTICAS FOCALIZADAS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES

En México, más allá de las reducciones logradas durante breves periodos, se sigue constatando el mantenimiento estructural de la pobreza para la mayoría. Si la generación de la riqueza de un país es un resultado atribuible -al menos- al conjunto de la sociedad (más una infinidad de externalidades), la persistencia de la pobreza refleja la presencia de una sociedad considerada “clase media alta” en las estadísticas del Banco Mundial y del PNUD, en la que menos de la mitad accede a niveles de consumo que superan los umbrales de pobreza, sea en el periodo de mayor éxito de los programas focalizados (2004), sea en el 2010 luego de la recesión 2008-2009.

En cuanto a la evaluación específica de las políticas frente a la pobreza, el Banco Mundial dista de circunscribirse a la convalidación de las acciones gubernamentales. El informe del 2004 destacó la falta de integración operativa entre los múltiples programas de la estrategia del gobierno 2000-2006 y que sigue siendo la base del 2006-2012: el escaso impacto de las políticas en los ingresos de la población, la mala calidad y la desigualdad en educación y salud, el reducido crédito para vivienda popular, la baja infraestructura económica y de inversión pública, los problemas de focalización de políticas públicas y la insuficiencia de evaluaciones sobre el impacto de la descentralización del gasto público sobre la reducción de la pobreza.

Entre el 2006 y el 2011 se han atacado dos de estos problemas. Primero, se ha incrementado el crédito para vivienda. Así, se ha generado un auge de construcción de vivienda popular y media, incluyendo créditos de largo plazo para casas valuadas desde el equivalente a 11,000 dólares. Sin embargo, gran parte de ellas están lejos de las ciudades, cuentan con pocas vías de comunicación, carecen de servicios suficientes en educación, salud, recreación e instalaciones culturales, cuentan con espacios exigüos, son muy vulnerables a fenómenos naturales y se fabrican con materiales de baja calidad.

Segundo, se ha implantado el Seguro Popular de salud, bajo un esquema de afiliación individual autónomo a la disponibilidad de un empleo formal, con lo que se cubrió la atención básica de cerca de 21 millones de personas al 2008. El aseguramiento representa un avance en la atención a la salud de primer nivel, aunque cuenta con problemas en la disponibilidad de medicamentos, instalaciones y personal suficiente, así como en la atención de requerimientos de salud de segundo y tercer nivel. Este esquema implica un problema de coherencia entre

el lenguaje de las autoridades, según el cual se trata de un mecanismo que contribuye a que se respeten los derechos de los pobres (en especial el de salud) pero éstos no pueden demandar su garantía, ya que no se trata de un mecanismo que permita el ejercicio de un derecho sino de la cobertura de un seguro individualizado. Destaca la desigualdad en la atención, en función del tipo de aseguramiento del beneficiario (seguridad social, seguro popular o atención abierta, como se ha señalado en el punto III.A) y la carencia de esquemas que permitan un incremento en las posibilidades de acceder a un esquema de jubilación.

Volviendo al informe del 2004, éste señala que “no sólo el gasto social puede reducir la pobreza ni puede hacerlo por sí sólo”, lo que representa una crítica implícita a una política que se ha enfocado a atender el problema de la pobreza con gasto social, pero reduciendo la capacidad gubernamental de impulsar la inversión pública y la promoción económica activa. De hecho, el Banco advierte (p. xlvi) que “La estrategia actual del gobierno para la pobreza extrema está mucho más desarrollada en el área social que en la esfera productiva esto es una prioridad para el futuro”. Lamentablemente, el comportamiento económico del resto de la década tampoco fue favorable. Entre el año 2000 y el 2009 la economía mexicana fue la segunda con menor ritmo de crecimiento en América Latina, sólo después de Haití.

Lo anterior conlleva una serie de riesgos en la perspectiva del Banco Mundial, tales como la vulnerabilidad de caer en la pobreza o profundizar su situación en ella, como resultado de eventuales gastos catastróficos en salud, desempleo, falta de ingresos o vejez. Asimismo, el hecho de que la reducción de la pobreza se base en un crecimiento del consumo, pero no en el del ingreso, implica una situación insostenible. En otro or-

den de riesgos, el tipo de políticas podría conducir a prácticas clientelares.

Las tendencias económicas presentadas por el Banco Mundial coinciden con las del gobierno mexicano. Sin embargo, la interpretación puede ser distinta en cuanto a las expectativas que se generan. Una muestra de estas diferencias se ubica en las posibilidades mexicanas de cumplir con las metas del milenio para el año 2015.

Las conclusiones del Banco Mundial y de los estudios del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza subrayaron la necesidad de cautela en el análisis. En contraste, el estudio de la SEDESOL Medición del desarrollo: México 2000-2002 (junio 2003), mostró una expectativa gubernamental muy favorable, como resultado de la disminución de la pobreza en aquel periodo:

“Por ejemplo, de sostenerse esta tendencia favorable, México estaría en condiciones de cumplir con las ‘Metas del Milenio’ con anticipación. Éstas se establecieron en 1995, y una de ellas consiste en reducir a la mitad la pobreza extrema (equivalente a la alimentaria) entre 1996 y el 2015. De acuerdo con las estimaciones realizadas, 37.1 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza alimentaria en 1996. La meta implica, por tanto, reducirla a 18.5% hacia el 2015. (...) La proporción de la población en pobreza alimentaria disminuyó alrededor de 16% en el periodo 2000-2002 y llegó a 20.3 por ciento. De seguir la tendencia de los últimos dos años la meta podría ser alcanzada incluso antes de la fecha señalada en las ‘Metas del Milenio’” (pp. 5-6).

El Banco Mundial, en cambio, señaló que de continuar hasta el 2015 con un crecimiento del PIB tan bajo como el de 1982-2004 (2% en promedio) y sin modificación en el patrón de distribución del ingreso, no se cumplirían las metas del milenio en el 2015: la pobreza extrema seguiría siendo grave (15.3%), lo mismo que la modera-

da (45%) (p. 196 del Informe). Se requeriría de un crecimiento promedio de 5% para para reducir a la mitad de la pobreza extrema (alimentaria) (documento México, Alianza estratégica con el país, p. 19). Del 2004 al 2010 no sólo se ha mantenido un bajo crecimiento, sino que se ha reducido aún más el crecimiento y la distribución no ha mejorado.

El gobierno mexicano se planteó en el 2005 una reformulación de las metas del milenio en términos de reducción de pobreza, para hacerlas más ambiciosas, de manera que se redujese la pobreza conforme a los parámetros definidos por el CTMPM. La idea era que dado el cumplimiento hacia el 2006 de las metas definidas por la ONU para el 2015, México podría pasar a una etapa superior. Sin embargo, durante la recesión del 2008-2009, el incremento de la pobreza hizo inviable tal expectativa.

#### D. VIVIR MEJOR Y EL SECTOR SALUD COMO PUNTA DE LANZA DE LA POLÍTICA SOCIAL 2006-2012

La estrategia del Gobierno Calderón, Vivir Mejor, contiene las mismas bases de acción y orientación teórica y metodológica que la administración previa. Pretende la construcción de una red de protección social basándose en cinco vertientes:

(a) **Asistencia a personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad** (adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia y maltrato, niños y adolescentes en situación de riesgo, y jornaleros agrícolas). Ello implica la articulación de una gran diversidad de programas para focalizarse en cada grupo vulnerable, exceptuando el Programa 70 y Más, dirigido a todos los adultos mayores de localidades menores a 20,000 habitan-

tes. Sin embargo, cada programa se basa en recursos exigüos con respecto al problema. Por ejemplo, en el primer semestre de 2008 el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas contó con 61.8 millones de pesos (4.75 millones de dólares), cuando había 3.1 millones de trabajadores agrícolas subordinados (preponderantemente jornaleros), de los que 1.64 millones percibían ingresos de cuando mucho un salario mínimo (INEGI, ENOE, 3er trimestre 2008) y otros 0.89 millones entre uno y dos salarios mínimos. Es decir, se contó con un presupuesto de 4.75 millones de dólares para atender la pobreza específica de 2.53 millones de trabajadores, es decir, un promedio de 1.87 dólares por trabajador.

**(b) Protección ante gastos catastróficos de salud**, con referencia al Seguro Popular, que se enfoca “a reforzar la afiliación de todos los mexicanos que por su condición laboral no cuentan con seguridad social en salud y voluntariamente lo soliciten y contribuir con ello al logro de la cobertura universal en salud” (CNPSS, 2011: 20). Ya no es solo un programa, porque está inserto en la Ley General de Salud (2003) y pretende afiliar a quienes no cuenten con seguro de salud y, con ello, completar la cobertura universal en 2011.

**(c) Protección ante pérdida temporal del empleo** (Gobierno Federal, 2008: 41). Principalmente mediante becas de capacitación que se han desarrollado desde 1984, con créditos del Banco Mundial y, posteriormente, del Banco Interamericano de Desarrollo.

**(d) Acciones de apoyo ante coyunturas de mercado** Igualmente se considera el establecimiento de un programa de subsidios públicos para la contratación inicial de un trabajador (Programa del Primer Empleo), así como un apo-

yo alimentario mensual para para compensar la inflación alimentaria, para los beneficiarios de OPORTUNIDADES.

**(e) Protección ante desastres naturales**, principalmente a través del Seguro Popular y del Programa 70 y Más. A ello cabe agregar el uso de contingencias económico ambientales, como la derivada de la actual sequía, particularmente destructiva hacia el sector agropecuario en el periodo 2011-2012.

En el discurso de Vivir Mejor se busca vincular la política social con la económica, insertando ‘puentes’ entre lo social y lo económico (Gobierno Federal, 2008: 43):

*De lo social a lo económico* se plantean las siguientes líneas:

- Capacidades productivas, con referencia a OPORTUNIDADES, becas educativas y de capacitación para el empleo, proyectos productivos, certificación, etc.
- Inserción en el mercado laboral, mediante guarderías y estancias infantiles.
- Infraestructura productiva social (comunicaciones y transportes, agua y energía) mediante inversiones intensivas en mano de obra (Gobierno Federal, 2008: 45);
- Mejora en las condiciones de vida en las comunidades, buscando mayor sustentabilidad ecológica y programas para regularizar asentamientos irregulares.

*De lo económico a lo social* se establecen los siguientes puentes:

- Mayor facilidad de acceso al trabajo, mediante la propuesta de modificación a la legislación laboral (no establecida hasta el 2012).

- La creación de fuentes de empleo” (Gobierno Federal, 2008: 47), por ejemplo a través de proyectos de infraestructura.
- Ampliar y fortalecer mecanismos de ahorro para las familias en pobreza (como es el caso, desde el 2011, de la posibilidad de ahorro en certificados de tesorería del gobierno mexicano por montos equivalentes desde menos de 10 dólares).
- Acciones para el desarrollo económico regional.
- Certeza jurídica y seguridad pública, incluidas las guarderías.

La propuesta de coordinación de acciones de la política social permanece vaga con respecto a los mecanismos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y sin referencia a los “cómos” explícitos (CONEVAL, 2009: 97), al igual que como ocurría con la estrategia CONTIGO. Es destacable la coherencia con los ordenamientos, pero también su debilidad. En Vivir Mejor se presentan tres mecanismos de coordinación:

- La “alineación de las políticas públicas de las diversas dependencias bajo los ejes rectores” de la estrategia global, pero no definen los mecanismos de alineación;
- La continuidad en el fortalecimiento de “los mecanismos de coordinación ya definidos en la Ley General de Desarrollo Social, y
- La búsqueda del ejercicio de “un papel más activo de coordinación para la planeación conjunta de acciones”.

Según la documentación oficial, “Vivir Mejor toma en cuenta los programas existentes y los complementa con acciones nuevas (...) bajo el principio de coordinación institucional” (Gobierno Federal, 2008: 9); sin embargo, sin mecanismos precisos de coordinación puede

quedarse en sólo un paraguas que agrupa administrativamente los programas sociales en su mayor parte preexistentes.

OPORTUNIDADES sigue siendo un eje fundamental de la política social, pero en la nueva estrategia se le han sumado algunos programas, tales como:

- El apoyo alimentario mensual para Vivir Mejor, para compensar la inflación alimentaria. Las Reglas de Operación del programa (SEDESOL, 2007: 2), señalan: “El Programa reconoce los derechos sociales que establece la Constitución: derecho al desarrollo social, a la educación de calidad, a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a la no discriminación”. Cabe preguntarse si un programa podría NO reconocer estos derechos o bien ubicar si antes de este programa los mismos no fuesen reconocidos. Por otra parte, si se trata de un reconocimiento de derechos, tal apoyo alimentario implicaría la exigibilidad social del mismo, lo que no parece entrar en su mecanismo de operación.
- Apoyo energético para sufragar gastos de energía (sobre todo gas y electricidad).
- Subsidio para los mayores de 70 años miembros de las familias beneficiarias;
- Jóvenes con Oportunidades, transferencia monetaria para los becarios que concluyan su bachillerato antes de los 22 años de edad.

Además de OPORTUNIDADES, se encuentra el Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural, originado desde el 2003. Éste se diseñó para mejorar condiciones de alimentación de hogares en pobreza extrema, especialmente rural, no beneficiarios de otros programas alimentarios, como OPORTUNIDADES (SEDESOL, 2007 b: 3), cuando no existen escuelas y/o centros de salud

en las localidades de residencia de los beneficiarios. En sus Reglas de Operación no aparece el reconocimiento de derechos sociales, dado que el derecho a la alimentación no estaba en la Constitución en el 2008.

El nuevo Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras fue creado en el 2007. Entrega subsidios a los servicios de cuidado y atención infantil para “facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las Madres Trabajadoras o Estudiantes y Padres Solos, y paralelamente ‘Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa’ ” (SEDESOL, 2008 c: 3).

La novedad se ha centrado en el sector salud, principalmente a través de la expansión del Seguro Popular y programas complementarios:

El Seguro Médico para una Nueva Generación incorpora a niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006 (inicio del gobierno de Felipe Calderón). Este nuevo seguro procura “la cobertura completa y de por vida en servicios de salud”. A través de él “todos los niños tendrán derecho a un seguro médico que cubra 100% de los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos” (Presidencia de la República, 2007: 173)<sup>12</sup>. Implica “Atención médica y medicamentos para 108 padecimientos que afectan a los niños menores de 5 años” (CNPSS, 2009: 58).

<sup>12</sup> Este Seguro incluye 128 intervenciones.

<sup>13</sup> El procedimiento es el siguiente: “El número de casos probables o autorizados es una estimación con base en el comportamiento que se observó en años anteriores de las enfermedades establecidas en el catálogo del fideicomiso, las estimaciones sobre la población a afiliarse en el año, la población potencial que podría contraer dicha enfermedad, entre otros. A partir del cálculo sobre el número de casos probables o autorizados, se realiza una estimación promedio de su costo, tomando en cuenta el observado en años anteriores más la inflación estimada” (CNPSS, 2009: 49).

La estrategia Embarazo Saludable (CNPSS, 2009: 25) comenzó en agosto de 2008 para luchar contra la mortalidad materna en zonas marginadas. Las embarazadas pueden contar con los beneficios del Seguro Popular, es decir “15 servicios que equivalen al 100% de la cobertura de las complicaciones que puede tener una mujer, antes, durante y después del parto”. Además, pueden ser atendidas en los servicios cubiertos por el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos derivados de enfermedades (en el caso de las mujeres incluye servicios de alta especialidad como cáncer de mama y cérvico-uterino ó el tratamiento ambulatorio del VIH/SIDA). Los futuros hijos de estas mujeres podrán ser registrados en el Seguro Médico para una Nueva Generación.

Este Sistema incluye un Fondo de Protección para enfermedades catastróficas. Cubre 40 intervenciones de ocho enfermedades, sobre todo cáncer de niños y adolescentes (23 intervenciones), cáncer cérvico-uterino y de mama, VIH/SIDA, cuidados intensivos neonatales, cataratas y trasplante de médula ósea. Para los nacidos después del 1 de diciembre del 2006 incluye trastornos quirúrgicos congénitos y adquiridos (8 intervenciones) (CNPSS, 2009: 47 y 48). Cabe destacar que no toda petición de financiamiento de atención a un gasto catastrófico es atendida, porque el número de casos cubiertos depende del techo presupuestal del Fondo.<sup>13</sup> Los prestadores de servicios autorizados (164) atienden los casos y luego solicitan el reembolso al Fondo.

## E. EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO COMO DETERMINANTES DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El Informe del Banco Mundial del 2004 señaló: “ha habido un progreso más lento en el largo plazo con respecto a la pobreza de ingresos que en relación a las dimensiones sociales del bienestar. La generación de ingresos futuros entre los pobres dependerá del crecimiento en general y del patrón de crecimiento, en especial del patrón de creación de empleos” (p. xlvi). Si no se complementa la acción de OPORTUNIDADES con la creación de empleos, los resultados podrán ser muy limitados.

“Las políticas sociales para quienes viven en pobreza extrema están bien desarrolladas pero no tanto así las políticas para el crecimiento de sus ingresos.<sup>14</sup> Hay una agenda pendiente para los que viven en pobreza moderada, en especial respecto a estrategias para incrementar la productividad de los autoempleados y las empresas informales. La mayor parte de los individuos que viven en pobreza extrema y moderada sigue estando fuera del sistema de protección social formal y enfrenta riesgos importantes, por ejemplo, de salud, de desempleo o falta de ingresos en la vejez” (BM, 2004. p.xvi, cursivas propias).

Aquí se relaciona la pobreza con el riesgo de desempleo y con la falta de cobertura del sistema de protección formal (de lo que podría deducirse que se refiere al riesgo de caer en la informalidad). Esto también se deriva de su visión sobre la legislación laboral: “Probablemente la legislación actual sólo tenga efectos menores en el ritmo general de creación de empleos, pero constituye una limitación para que los pobres obtengan buenos trabajos (sin que se defina cuántos)

les son éstos) ya que ello eleva los incentivos para el trabajo informal”. (ibid, p. l) En otras palabras, en esta lógica los trabajos informales son “malos trabajos”, de lo que se intuye que no ayudan a salir de la pobreza. Sin embargo, estas afirmaciones parecen contradecirse con otras del mismo documento, tanto en lo concerniente al desempleo como al trabajo informal:

En cuanto a lo primero: “Aunque el desempleo abierto no es de gran importancia para los pobres, los bajos retornos del trabajo -en autoempleo y salarios- y el subempleo siguen siendo una característica fundamental de la pobreza”. (ibid. P. xix) En otros términos, el riesgo principal no es caer en desempleo sino permanecer en el subempleo.

En cuanto a lo segundo, el trabajo informal: “(Entre el 2000 y el 2002 hubo) una reducción para los niveles más altos de educación y para el trabajo urbano formal” (ibid. xx). Podría entonces pensarse que no disminuyeron las tasas de retorno en el sector informal. De igual modo, según lo que refleja la gráfica 7 (desempleo e informalidad en México) del informe, la pobreza se redujo en un periodo en el que también se había reducido la participación del trabajo formal con respecto al informal.

Es obvio que el desempleo implica una reducción en los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, no necesariamente son los trabajadores en situación de pobreza los que están desempleados. La evidencia empírica muestra más bien lo contrario. La mayor parte de los desempleados procede de medios no pobres, en tanto que entre los pobres el desempleo es bajo, con excepción de los desempleados sin experiencia laboral.

A partir de 1995 las cámaras empresariales y el gobierno federal han realizado intentos por

<sup>14</sup> De hecho, en la gráfica 5 del Informe se muestra para el periodo 2000-2002 un crecimiento del ingreso corriente promedio del quintil de hogares con menor ingreso, menor al del periodo 1996-2000.

modificar la legislación laboral para lograr una mayor flexibilidad del mercado de trabajo. El intento más reciente ha sido en el 2011, a partir de las iniciativas de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. A partir de ellos, el propósito final es contribuir al incremento de la productividad y la competitividad, fortaleciendo el mercado de trabajo, reduciendo barreras a la entrada (suprimiendo a su vez, barreras al salida tales como las condiciones de indemnización por despido injustificado), reduciendo costos salariales, favoreciendo la polivalencia y la movilidad laboral, el ascenso por méritos, la subcontratación, la instauración de contratos de aprendizaje, etc. Este esquema de liberalización aparece paradójicamente combinado con el mantenimiento de las estructuras de poder corporativo sindical, pues históricamente los principales sindicatos han sido organizaciones ad hoc a los diversos gobiernos y han funcionado como mecanismos de control y contención de demandas laborales, así como de bases de apoyo económico y electoral para campañas políticas. La iniciativa no ha sido aprobada, pero es posible que sea uno de los asuntos prioritarios después de las elecciones presidenciales del 2012.

La tendencia del empleo del 2000 al 2008 se caracterizó por el mantenimiento de salarios reales reducidos (salario mínimo de alrededor de 150 dólares mensuales y alrededor de 75% de los trabajadores con ingresos máximos de 450 dólares) y con caídas sustantivas en las prestaciones, particularmente de la seguridad social, dado el crecimiento de la subcontratación y el empleo inestable. A raíz de la recesión 2008-2009 se presentó una nueva caída en los ingresos reales y un incremento del desempleo, dadas las caídas

del PIB (6.1%), las exportaciones y la inversión, particularmente la foránea. La recuperación 2009-2011 se obtuvo con un crecimiento del empleo temporal, que ya es generador de más de 30% de los nuevos empleos. A fines del 2011 se comenzó a presentar un nuevo debilitamiento ante los riesgos de recesión internacional.

#### 4. Recomendaciones de políticas públicas

En las perspectivas de políticas macroeconómicas y macrosociales, es básico avanzar en la discusión sobre los fundamentos y contenidos de ambas para el contexto específico de México, o en conjunto, de sociedades tan heterogéneas como las latinoamericanas.

En política económica, para reducir estructuralmente la pobreza, se requiere atender no sólo la esfera del consumo (monetario o de servicios), sino incidir en los determinantes de generación y distribución de la riqueza (acceso al crédito, capital, empleo y recursos naturales).<sup>15</sup> ¿Debe ser la búsqueda de competitividad y de promoción a la inversión privada el eje de la política de crecimiento y distribución? Ello deberá responderse desde múltiples visiones teóricas y desde la experiencia histórica específica.

La economía mexicana creció a un ritmo anual de 6.5% entre 1935 y 1981. Desde 1982, México ha sido uno de los países que con mayor ahínco ha promovido la desregulación económica, la liberalización de los mercados, la internacionalización, la atracción de inversión extranjera y la reducción del papel del estado en las actividades productivas. Desde 1982 el crecimiento promedio del PIB ha sido de sólo 2.1%

anual, mientras que el PIB per cápita solo ha crecido a 0.6%. El éxodo poblacional se ha incrementado hasta promediar 400,000 emigrantes anuales hacia los Estados Unidos entre 2000 y 2007 (hasta el inicio de la recesión). Entretanto, la pobreza y la concentración del ingreso se mantienen en niveles similares desde inicios de los años noventa, después de haberse incrementado significativamente en los ochenta.

En la lógica de la Economía Social de Mercado, los principios de libertad, solidaridad y subsidiariedad implican reconocer el papel primario del mercado, particularmente en la generación de riqueza, pero con un amplio papel del Estado frente a monopolios y oligopolios, incidiendo en las estructuras distributivas, apoyando a los individuos y entidades (empresas, territorios) que requieren de apoyos para desarrollarse.

Bajo esa lógica cabe fortalecer al Estado en la regulación antimonopolios, de tal modo que las micro y pequeñas empresas cuenten con mayores oportunidades y condiciones de participación, sobre todo en actividades susceptibles de amplia participación de este tipo de empresas, tales como comercio al menudeo, industrias tradicionales, agricultura orgánica y diversificada, servicios de proximidad, algunas formas de turismo, etc.

De igual modo, es primordial la vigilancia y promoción del cumplimiento de los derechos sociales fundamentales, con el fin de garantizar la premisa de la dignidad humana como base del funcionamiento social del mercado. Ello implica la definición de estrategias de mejoramiento y acercamiento entre estratos de las condiciones de acceso a la salud, la educación y los servicios públicos básicos.

El medio fundamental para la obtención de ingresos de la mayor parte de la población en una economía de mercado es el empleo. Sin la obtención de éste, el mercado no puede operar eficien-

temente. Por ello es esencial el diseño de políticas públicas sectoriales tendientes a la promoción de actividades que puedan generar mayores efectos multiplicadores de empleo digno y trabajo decente. El lograrlo de una forma eficiente implica enfrentar el control corporativo, promoviendo la libertad sindical con la auténtica y democrática representación de los trabajadores en las empresas. En términos de regulación, se sugiere profundizar en el desarrollo de normas de flexiseguridad, que simultáneamente permitan un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo y una mayor estabilidad y seguridad del trabajador en su empleo.

El respeto a la dignidad del individuo debe considerarse intergeneracionalmente. Para ello es indispensable priorizar los criterios de regulación e incidencia directa en la garantía de la sustentabilidad, no sólo en términos de mercados de servicios ambientales o de bonos de carbono, sino de delimitaciones claras sobre los tipos y niveles de incidencia de las actividades económicas en su impacto ecológico.

Dado que la mayor intensidad de la pobreza, marginación y exclusión se encuentran en el entorno rural, y que la concentración económica y demográfica en zonas metropolitanas tiende a generar problemas ambientales y sociales crecientes, se requiere una política de desconcentración territorial y de impulso preferente de las actividades económicas fuera de las zonas metropolitanas, privilegiando las inversiones públicas y sociales, así como la actividades privadas en zonas de mayor rezago.

Lo anterior requiere de un Estado fuerte, socialmente vigilado y controlado, y económicamente solvente. Ello presupone una fiscalidad activa congruente con la pretensión de una mejor distribución del ingreso, de una menor concentración de mercados y un impulso a las oportunidades de emprendimiento.

15 Para una exposición detallada al respecto se sugiere: Román, Ignacio, Economía política y Política social frente a la pobreza en México, en Gallardo y Osorio (Coords), Los rostros de la pobreza, El debate. ITESO-Universidad Iberoamericana, México, 1998.

En suma, consideramos que se requiere una dirección de la política macroeconómica, que promoviendo la participación de la mayor diversidad posible de agentes privados esté determinada por los principios de la Economía Social de Mercado, partiendo de la dignidad humana en su sentido amplio y no sólo de lucha contra la pobreza.

Para el establecimiento de estrategias se requerirían fuentes sanas y durables de financiamiento ¿Cómo solventar la política de desarrollo? ¿Con qué criterios? ¿Basta con la búsqueda de tasas de retorno favorables para los beneficiarios? De no ser así, ¿Como evaluar el uso correcto de los recursos?

En cuanto al uso concreto de instrumentos de política, conforme a los considerandos anteriores, presentamos el siguiente listado de prioridades:

**1. Sustentabilidad.** El actual Plan Nacional de Desarrollo así lo plantea, pero una auténtica lógica de sustentabilidad implica la generación de empleo para la preservación ecológica, una política industrial que incentive la producción de bienes y servicios “verdes” y desincentive aquellas actividades que generan más perjuicios ecológicos que beneficios económicos. Esto implica impulsar formas de producción no solo sustentables, sino que contribuyan al resarcimiento de los ecosistemas, particularmente en los sectores agropecuario y pesquero, del transporte y de una política de vivienda con muchas más regulaciones a favor de la calidad y durabilidad no sólo de la vivienda particular sino de su entorno urbano. El acceso a satisfactores de calidad para el conjunto de la población, de la que más del 50% se encuentra en condiciones de pobreza, pasa por la generación de condiciones directas de desarrollo sano. Por otra parte, las actividades en beneficio del medio ambiente pueden ser altamente generadoras de empleo directo, de

efectos multiplicadores y de innovación y desarrollo tecnológico.

**2. Empleo.** Esto no significa atraer cualquier inversión que genere una gran absorción de recursos públicos, sino priorizar las ramas de producción, tamaños de empresa y regiones que contribuyan en mayor medida a generar efectos multiplicadores (en lugar de una lógica maquiladora de ensamblaje); promover el respeto pleno y la promoción de derechos laborales y la participación activa de los trabajadores en el desarrollo empresarial; que favorezcan la producción de bienes básicos y la generación de tecnología propia; que apliquen política de distribución equitativa de los ingresos al interior de las empresas y que se inserten prioritariamente en zonas de mayor marginación y de menor densidad demográfica.

**3. Distribución del ingreso.** Se requiere una política que favorezca el mayor incremento de los ingresos de las categorías de trabajadores con menores remuneraciones (particularmente de aquellos que perciben ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, es decir insuficientes para la adquisición de la canasta básica urbana), que establezca un reparto de utilidades no sólo al interior de las empresas, sino diseminable por sector, región y tamaño de empresa, que no establezca una lógica de “apoyos o ayudas del gobierno”, sino de derechos exigibles (el PIB per cápita PPP de México es superior a los 14,000 dólares anuales). Al igual que entre los hogares, se necesita una política de redistribución de apoyos y restricciones entre micro, pequeñas, medianas, grandes y gigantes empresas. La peor política distributiva es la que permite que se destruya el empleo de los pequeños empresarios por el control de los grandes corporativos. El mercado más ineficiente es el monopolístico.

**4. Soberanía de consumo básico.** Se requiere impulsar a los sectores productores de bienes básicos y tradicionales con potencialidad de futuro, con respaldo en recursos financieros, tecnológicos y humanos. En particular, en el sector agropecuario, recuperar la pequeña producción indígena, comunal, ejidal, de auténticos agricultores y pescadores. No significa ayudar a sobrevivir, sino diversificar las formas de producción y la variedad de productos (como en el caso del maíz); favorecer la biodiversidad y la sustentabilidad; proteger a grupos sociales marginados frente a las actividades ilícitas; recuperar la posibilidad de regreso de emigrantes; garantizar el abasto de alimentos sin depender de los avatares de los ciclos económicos internacionales. En fin, defender la pequeña producción de básicos, especialmente la de carácter asociativo.

**5. Descentralización territorial.** Esto implica incentivar prioritariamente la inversión en zonas de menor densidad poblacional, mayor marginación y mejor potencialidad de desarrollo ecológicamente sustentable.

**6. Micro, pequeña y mediana empresa (MPyME).** Se requiere invertir la lógica de la estructura de apoyos. Los mayores deberían dirigirse a las MPyME que cumplan con los criterios referidos y en menor medida y mediante una evaluación precisa de balance de beneficios y costos implicados, a las empresas grandes y gigantes. Se requeriría una lógica diferencial para las micros por una parte, a las medianas por otra y a las pequeñas igualmente, favoreciendo mecanismos colaborativos e integrativos entre ellas.

**7. Investigación y desarrollo.** Se requiere cumplir con la disposición legal de asignar al menos 1% del PIB a investigación y desarrollo, como se define en la legislación de Ciencia y Tecnología

de México, en vez del 0,36% que se le dedica hoy en día. Esto debe ser hecho priorizando aquellas áreas del conocimiento que contribuyen a la lógica expuesta en la prioridades anteriores.

**8. Combate a la inseguridad, la violencia y la delincuencia.** Se requiere una política de prevención del delito que castigue la violación de derechos laborales, favoreciendo la inclusión del trabajador en las decisiones técnicas de la empresa (comités de empresa), que incentive la democracia sindical interna, que evite el fraccionamiento formal de empresas para reducir o evitar repartos inequitativos de utilidades o la elusión pago de impuestos, que garantice el cumplimiento de los acuerdos firmados ante la OIT. Enfrentar la ilegalidad y la violencia implica regular la construcción y desarrollo de zonas habitacionales, para que cuenten con centros deportivos, recreativos, culturales, guarderías, centros de atención para la tercera edad y personas con discapacidad, dispensarios médicos, escuelas, zonas verdes, transporte público adecuado y aprovechamiento de planes de urbanización basados en el uso adecuado de la infraestructura existente y subutilizada, como en el caso de barrios céntricos y tradicionales. Enfrentar la ilegalidad implica favorecer y proteger a los pequeños productores rurales, dignificar el transporte público, favorecer el desarrollo de pequeños comercios autónomos, con posibilidades de desarrollar trabajo cooperativo y asociativo. En la lógica penal implica castigar proporcionalmente al delito y no centrarse en la pena a gente pobre, que se respete a la población encarcelada, para su reinserción social.

**9. Educación.** Se requieren funcionamientos no corporativos del sistema, para generar profesionales con vocación de atención educativa, sin que las cúpulas sindicales definan de quién de



ben ser 50% de las plazas que se abren, ni los directores, inspectores o supervisores de las escuelas. En una lógica de priorización social, convendría que a los candidatos a profesor que obtengan mejores resultados en los concursos de selección de maestros se les ofrezcan mayores sueldos y prestaciones por asumir plazas en las zonas más alejadas o marginadas. En cuanto a la educación media superior y superior, cabría re-centrar los apoyos en favor de instituciones públicas e incorporar a los académicos de mayor producción y capacidad propositiva a consejos deliberativos, consultivos y de toma de decisiones, de los gobiernos federal, estatales y locales.

**10. Salud y seguridad social.** Se requiere un mecanismo que permita acercar las condiciones de atención a toda la población, en vez de multiplicar formas y estratificar el derecho a la salud en función de la condición socioeconómica del beneficiario.

**11.** Todo lo anterior implica una nueva **política fiscal y regulatoria**, gravar más las utilidades no invertidas o no distribuidas equitativamente, generar una mayor vigilancia y regulación del sistema financiero para que cumpla realmente su función de convertir al ahorro en inversión productiva. Se requiere gravar mayormente el patrimonio ostentoso, la fuga de capitales y la especulación. Por el contrario, se requiere la generación de incentivos para que las actividades informales se integren a la formalidad.

En política social consideramos que el dilema entre políticas universales y focalizadas para enfrentar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso implica un falso debate:

Conforme al principio de subsidiariedad, se requieren políticas focalizadas. Los programas de transferencias monetarias condicionadas o el Seguro Popular deben ser apoyados, ampliados

y vigilados, de forma que no se usen como medios de promoción y legitimización y que tiendan a reducir la estratificación social. Cabe reforzar los programas centrados en grupos sociales específicos como personas de la tercera edad, niños, mujeres, discapacitados, indígenas, transmigrantes, etc.

Conforme al principio de solidaridad, las políticas sociales implicarían la identificación de causas sociales comunes, en cuyo caso es esencial el cuidado de la salud, la educación, del medio ambiente y, en general, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad para el conjunto de la población.

En conjunto, las políticas focalizadas y universalistas requieren ser congruentes, al tiempo que se eviten al máximo los traslapes que incrementan los costos, dificultan su operación y facilitan la implantación de prácticas corruptas en su ejercicio.

## 5. Conclusiones

Está yendo México por el camino correcto? Una interpretación ampliamente divulgada al interior del México señala que sí, y que lo que se requiere es efectuar urgentemente las reformas estructurales pendientes.

En este artículo se considera pertinente debatir sobre el marco macroeconómico predominante y su papel en términos de la sustentabilidad social y disminución de la pobreza. Para ello es necesario valorar si las bases teóricas, lógicas e instrumentales de las que parte el diseño de las políticas públicas son adecuadas para el contexto socioeconómico nacional y si la experiencia de la aplicación de tales bases ha permitido cumplir con los objetivos fijados. De no ser así, la valoración de las políticas debe efectuarse desde distintas perspectivas, incluyendo posturas heterodoxas y alternativas a las predominantes.

México ha sido uno de los países que más ha liberalizado su economía desde los años ochenta del siglo XX y se esperaba que con la apertura comercial y de inversiones, la desregulación interna, la privatización de la gran mayoría de las antiguas empresas paraestatales, la reducción del peso económico del Estado y, más adelante, con el impulso a la focalización de las políticas sociales se incrementaría la eficiencia productiva y la equidad social. Sin embargo, luego de tres décadas de impulso a estas políticas, el país se encuentra en una situación productiva rezagada con respecto a la mayor parte de América Latina y no se ha logrado revertir estructuralmente la desigualdad ni la pobreza. Si bien cabe reconocer el arraigo social que han adquirido programas como Oportunidades y el Seguro Popular, éstos han sido insuficientes para contrarrestar el deterioro social estructuralmente acumulado. Asimismo, estos programas mantienen problemas significativos de valoración de impacto, el

primero en términos de la inserción laboral de los egresados del programa y el segundo en términos de la creciente estratificación social en cuanto a la cobertura y calidad de los servicios de salud.

El deterioro social se ha reflejado en el clima de violencia e inseguridad que se vive en México. Paradójicamente a nivel financiero el país sigue siendo considerado esencialmente estable.

Por lo anterior, creemos que la evaluación de las políticas económicas debe asumir responsabilidades y no atribuir la falta de resultados en términos de abatimiento de la pobreza, desigualdad o inequidad, a la falta de profundidad en la liberalización, a externalidades o a considerar que sin tales políticas la situación sería peor. Cabe preguntarse con qué políticas la situación social y la reducción de la pobreza podrían mejorar, sin tener que negar el valor del mercado, el impulso al sector privado y la búsqueda de eficiencia, productividad y competitividad.

### LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

Profesor titular del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Jesuita de Guadalajara. Investigador Nacional, desde 1999 del Sistema nacional de Investigadores, Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, con DEA en la Universidad de París X y Doctorado en la de París VII. Sus publicaciones se orientan principalmente a temáticas de empleo, coyuntura y política económica. Coordinador académico de la Cátedra Konrad Adenauer en Guadalajara, México. Conferencista y ponente en múltiples eventos, en América Latina y Europa. Comentarista en diversos medios de comunicación locales

### ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

Profesor titular del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Investigador Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores de México, Licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía, Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana y Doctor en Economía por la Universidad París VII. Cuenta con múltiples publicaciones sobre política social en México, así como sobre políticas económicas comparadas entre México y Corea del Sur. Ha sido consultor de diversas organizaciones de la ONU (FAO, PNUD, CEPAL) y conferencista en diversos países de Asia, Europa y América Latina.

## Bibliografía

- Banco de México, Balanza de Pagos (1980-2011), [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx).
- Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial 2011, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial, La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno, Washington, julio del 2004.
- Banco Mundial, documento de Asistencia Estratégica al país, México. 2004.
- Banco Mundial: Programa Integral de Desarrollo Rural, [Http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P007542](http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P007542).
- Boltvinik, Julio, (1995), “Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas” en E. Valencia Lomelí (Coord.), Crisis económica, pobreza y política social, Guadalajara: ITESO-IDEA-Universidad de Guadalajara, pp. 52-127.
- Central Intelligence Agency, (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/se.html>).
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud, CNSPS (2009), Informe de Resultados 2008, México, CNSPS.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), balance económico para América Latina, 2010 ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)).
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), Salarios Mínimos Generales, [www.conasami.gob.mx](http://www.conasami.gob.mx).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMPM), Metodología para la Medición de la Pobreza en México, Variantes metodológicas y estimación preliminar SEDESOL, México, 2002 ([www.SEDESOL.gob.mx](http://www.SEDESOL.gob.mx)).
- CONEVAL (2008), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, México: CONEVAL.
- CONEVAL (2009). Reporte CONEVAL cifras de pobreza por Ingresos 2008. Comunicado de Prensa No. 006/09. México, D.F., CONEVAL.
- CONEVAL, 2011: Anexo estadístico, Medición de la pobreza. [http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do).
- Cortés, Fernando, 2011: Desigualdad económica y poder, CES-Colegio de México, mimeo.
- Durán Arenas, Luis (2011), “Modelo institucional de atención a la salud en México”, en Rolando Cordeira y Ciro Murayama (Coords.), Determinantes Sociales de la Salud en México, México, UNAM/FCE, en prensa.
- FIRA, Fideicomisos Instituidos en relación a la agricultura, 2012 <http://www.fira.gob.mx/AcercadeNosotrosXML/Acerca%20de%20Nosotros.jsp>.
- Humboldt, Alexander Von, Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, 1806/1966, Edit. Porrúa, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE), [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población 2005, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo General de Población y Vivienda, 2000 y 2010, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (1977-2010), [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2005-2011), [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).
- Levy, Santiago. 1991, Poverty alleviation in Mexico. Policy, Research and External Affairs, Working Paper WPS 679. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/34SBNDH2Ro>.
- Lewis, Arthur, Teoría del Desarrollo, Económico, FCE, México, 1955.
- Ley General de Desarrollo Social, [www.congreso.gob.mx](http://www.congreso.gob.mx).
- Ordóñez Barba, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México* México DF: UNAM, 2002. Nota: Puede verse en este texto.
- Rodríguez, Octavio, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Edit. Siglo XXI, México.
- Román, Ignacio, Economía política y Política social frente a la pobreza en México, en Gallardo y Osorio (Coords), Los rostros de la pobreza, El debate. ITESO-Universidad Iberoamericana, México, 1998.4.
- Román, Ignacio, capítulo México de Crecimiento y Progreso Social en América Latina, SOPLA-Konrad Adenauer Stiftung, Brasil, 2008.
- Scott, John (2010), “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?”, en J. Fox y L. Haight (coords.), Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, Santa Cruz, University of California.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Medición del desarrollo: México 2000-2002, SDESOL, México, 2003.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2007. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2007, México, Diario Oficial, 28 de febrero 2007.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2007. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2008. México, Diario Oficial, 30 de diciembre de 2007.
- Székely, Miguel (2003), Es posible un México con menor pobreza y desigualdad, México, Secretaría de Desarrollo Social. Székely, Miguel, 2003, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México 2005 Medición de la pobreza 2002-2004. En [www.SEDESOL.gob.mx](http://www.SEDESOL.gob.mx).
- Smith, Adam, La riqueza de las Naciones, FCE, México, 1776/1981.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations” en Annual Review of Sociology, Vol. 34, pp. 475-499.
- Valencia, Enrique, Foust y Tetreault, 2011. El sistema de protección social en México a inicios del Siglo XXI. Santiago de Chile: CEPAL.

# Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Paraguay, 1990-2010

VÍCTOR J. IMAS R.



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Relación entre pobreza, oportunidades y desigualdad

El Paraguay es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad en el ingreso y en la tenencia de la tierra. El 10% más rico recibe el 41% de los ingresos totales, mientras que al 10% más pobre sólo le alcanza el 1,1% del total de los ingresos (EPH, 2010). De mismo modo el 2,6% de los propietarios de tierras que tienen más de 500 hectáreas concen-

tran el 85,5% de las tierras, mientras que el 63,2% de los propietarios que tienen menos de 10 hectáreas reúnen apenas el 2% de la tierras (CA, 2008). Indistintamente la pobreza se mantiene en niveles elevados afectando a poco más de la tercera parte de la población y la miseria a una quinta parte de la misma (EPH, 2010).

La pobreza y la desigualdad en el Paraguay tienen múltiples causas que se refuerzan mutuamente.<sup>1</sup> Los elementos que explican están dados por factores territoriales (concentra-

<sup>1</sup> Entendemos la **pobreza** como el conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales, manifestándose fundamentalmente en términos de privación de los satisfactores de las necesidades básicas (alimentación, salud, educación, servicios básicos, etc.), debido a la insuficiencia de ingresos, o de capacidades, o de activos materiales o sociales (ENLP, 2006). Mientras que la **desigualdad** sería aquel tipo específico de diferencia que consiste en una asignación social o institucional diferencial que concede ventajas o desventajas (o beneficios y prejuicios, o privilegios y cargas) que afectan a la libertad real de los individuos, sobre la base de determinadas acciones estados o características de origen social y/o natural (Noguera, 2004). La desigualdad está dada por la inequidad de las oportunidades (situación objetiva y subjetiva de partida) y las diferencias en el logro de las *capacidades* (conjunto de opciones entre las cuales las personas pueden elegir para lograr “ser” o “hacer” en distintas etapas de su vida). Los factores (individuales y de contexto) que explican la desigualdad son: las condiciones que determinan el acceso a bienes y servicios, las características de estos bienes y servicios, las *restricciones operativas* que permiten o dificultan a los individuos que el acceso a los bienes y servicios se conviertan en logros, y los *funcionamientos* o capacidades efectivamente disponibles. Los *funcionamientos* incluyen cuestiones básicas como la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable o adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, pero también se refieren a cuestiones más complejas, especialmente desde el punto de vista de las políticas públicas, como lograr respeto por sí mismo, integrarse socialmente y participar en los procesos políticos (PNUD, 2010).

ción rural de la pobreza), socioeconómicos (bajos ingresos y escaso desarrollo de capital humano y social), subjetivos y/o culturales (exclusivos y discriminativos de la niñez, mujer, guaraní parlante, indígena); las características de los bienes y servicios públicos ofertados (ineficiencia e ineficacia institucional, de políticas sectorializadas, fragmentadas y segmentadas); el modelo de Estado económico (excluyente, de baja presión tributaria y capacidad regulatoria) y político (prebendario y clientelista); e históricos.

El objetivo de este trabajo es caracterizar la situación de la pobreza y las desigualdades en el Paraguay, poniendo énfasis en las medidas que han contribuido o empeorado (*restricciones operativas*) la superación de las mismas en el ámbito de la formación de capital humano e interrupción generacional de la pobreza.

El comportamiento de la economía ha sido siempre fluctuante, con periodos de crecimiento y de crisis. A fines de los 70 y gran parte de los 80, el país experimentó un importante crecimiento económico debido a la construcción de dos grandes hidroeléctricas (Itaipú y Yacyreta), que generó una gran concentración de la riqueza en los sectores económicos ligados política y económicamente al régimen dictatorial y poca participación de los sectores subalternos. No obstante, el auge de la producción algodonera en los minifundios de las zonas rurales y la masiva ocupación de la mano de obra en la construcción mantuvo alto los niveles de empleo y subempleo.<sup>2</sup> Este auge económico durante la dictadura no fue acompañado de políticas sociales de salud y especialmente de educación y formación

laboral que sustenten el dinamismo económico suscitado, mejoren la movilidad y los indicadores sociales.

Al finalizar los ochenta se inicia el periodo de la transición democrática pero también las crisis y/o el estancamiento económico que se extendió por gran parte de la década de los noventa. A mediados de esta década, paralelamente con la crisis de la producción minifundiar, comienza el auge de la agricultura mecanizada (básicamente soja) y ya con este siglo la valorización de la exportación de la carne, convirtiéndose hasta hoy en los dos rubros principales cuyo comportamiento afectan sustancialmente al PIB, pero que por sus características productivas son poco generadoras de ocupación de mano de obra. La falta de oportunidades de empleo generó una masiva migración a las zonas más urbanizadas del país, a la Argentina, EE.UU y más recientemente a España, así como un enorme mercado informal que acrecentaron los indicadores de pobreza y desigualdad.

La reforma educativa que se implementó desde 1994 y que por ley le asigna como mínimo un 20% del presupuesto estatal ha dado un salto importante en los indicadores de acceso a la educación, que sin embargo, tampoco fue acompañado en igual medida por otras políticas como la atención a la salud, de reforma agraria (acceso a la tierra e impulso a la agricultura familiar), y de mercado laboral.

Paraguay es uno de los países que más ha crecido en los últimos años en la región (en el 2010 ha sobrepasado el 14%).<sup>3</sup> Sin embargo, el crecimiento experimentado desde el año 2003, con un promedio de 4,8% del PIB, no se refleja

en la disminución de la pobreza y la desigualdad, por el contrario, los indicadores muestran la persistencia de estos problemas.<sup>4</sup> Igualmente, desde este periodo, el Estado paraguayo viene realizando esfuerzos importantes de aumentar el gasto social, especialmente en salud, educación y otros programas de protección y promoción social, como el de transferencias condicionadas a familias y pensiones a adultos mayores, que apuntan a la atención de los derechos básicos y la mitigación de la pobreza. Sin embargo estas políticas se ven seriamente limitadas por las características del mercado laboral y la baja carga impositiva (13%) que sustenta un presupuesto estatal cuya ejecución se destina mayoritariamente a los gastos rígidos.

## 2. Breve descripción del estado de la distribución del ingreso, pobreza y gasto público

Paraguay se ubica en América latina con los peores promedios en la mayoría de los indicadores socioeconómicos, mos-

trando una mayor desigualdad de ingresos (Gini), mayores tasas de mortalidad materna y en menores de cinco años, menores tasas de inmunización, de acceso al agua potable y saneamiento, de asistencia a la escuela secundaria, siendo la incidencia de la pobreza extrema entre las más altas de la región.

Según el Índice de Desarrollo Humano (2008), Paraguay se encuentra entre los países de Desarrollo Humano medio, solo por encima de Honduras, Nicaragua, Guatemala y Haití en América Latina, ocupando el lugar 95 entre 177 países. En el periodo 1990-2009 este índice mostró un aumento de 0,204.<sup>5</sup> En las proyecciones del Índice de Oportunidades Humanas (IOH) para 2010, Paraguay aparece en la posición 12 entre 18 países de América latina.<sup>6</sup> Igualmente, el Índice de Gini muestra que Paraguay constituye uno de los países de mayor desigualdad en la región, junto con Bolivia, Brasil, Ecuador y Guatemala. En 2010, a nivel nacional, este coeficiente se situó en 0,512.<sup>7</sup> Entre 1995-1999 creció de 0,560 a 0,660, coincidente con la caída de la producción algodonera

2 Empleo empobrecido con altos niveles de precarización.

3 Si bien la crisis internacional del 2008 ha impactado negativamente en la economía, la recuperación ha sido rápida y no ha influenciado en demasía sobre la situación social ya reinante.

4 El “derrame” del crecimiento a la población más desfavorecida no se ha dado, por el contrario, solo ha servido para aumentar la acumulación de los sectores más ricos: las variaciones de los ingresos per-cápita entre el 2009 y el 2010 muestran un aumento promedio del 23% para el 20% más rico de la población de las áreas urbanas y una disminución del -0,8% para el 20% más pobre de la población de las áreas rurales (EPH, 2010).

5 Este índice que varía de 0 (mínimo desarrollo) a 1 (máximo desarrollo), está integrado por una serie de variables que combinan información sobre las posibilidades de una vida larga y saludable, (esperanza de vida al nacer), de tener educación (años de educación promedio y años esperados de instrucción) y de lograr un nivel de vida digno (Ingreso Nacional por persona) (PNUD, 2008) (PNUD, 2010).

6 El IOH es una medición operacional de las oportunidades que toma en cuenta la cobertura y la distribución del acceso a bienes y servicios básico entre la niñez. El principio de igualdad de oportunidades estipula que los niños deben tener la oportunidad de acceder a bienes y servicios fundamentales para tener la oportunidad de realizarse en la vida y dicho acceso no debe depender de circunstancias típicas de exclusión tales como raza, género, ingreso familiar, nivel educativo de los padres o lugar de residencia de los padres (BM, 2010).

7 El índice de Gini permite ver que tan equitativa es la distribución del Ingreso. Asume valores entre cero y uno. Cuanto más cercano a cero mayor igualdad en la distribución del ingreso y cuanto más cercano a uno mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población.

ra minifundiaria y el aumento de la producción de los grandes predios (PNUD, 2002). En el período 2000-2010, creció en el área rural de 0,520 a 0,558, no así en el área urbana, donde pasó de 0,496 a 0,459. Esta desigualdad se verifica en la gran distancia que existe entre la población de menores ingresos y la de mayores ingresos (Ver Cuadro 1). Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010, la desigualdad existente entre los diferentes deciles mues-

tra que, el 10% de la población más rica contaba con un ingreso medio 35 veces más grande que los pobres del país. Las desigualdades en los ingresos también se contrastan entre las áreas urbanas y rurales. La participación de los más ricos en el ingreso total respecto a la de los más pobres fue de 19 veces más en el área urbana y 39 veces más en el rural. Por sexo, si bien la desigualdad es menor, no deja de ser preocupante el hecho de que las mujeres ganan en

**Cuadro 1. Indicadores de desarrollo humano, pobreza, desigualdad y gasto social**

Año	IDH <sup>(a)</sup>	GINI <sup>(b)</sup>	Pobreza <sup>(c)</sup>	% Var.PIB <sup>(d)</sup>	Gasto social como % del PIB <sup>(e)</sup>	Gasto Social como % del PGN <sup>(f)</sup>
1990	0,557					
1991	0,667					
1992	0,637			3,4%		
1993	0,641			3,9%		
1994	0,679			3,7%		
1995	0,723		30,30%	5,5%		
1996	0,704			0,4%		
1997	0,706			3,0%	6,46	42,57
1998	0,707		32,10%	0,6%	6,18	40,56
1999	0,730		33,70%	-1,5%	6,56	33,29
2000	0,736	0,538	36,80%	-3,3%	7,42	44,06
2001	0,738	0,538	36,8%	2,1%	6,88	31,20
2002	0,740	0,533	49,7%	0,0%	10,27	44,47
2003	0,751	0,546	44,0%	3,8%	7,44	36,39
2004	0,751	0,52	41,3%	4,1%	7,35	38,05
2005	0,755	0,51	38,6%	2,9%	8,12	40,63
2006	0,757	0,522	43,7%	4,3%	9,27	46,12
2007	0,755	0,525	41,2%	6,8%	9,17	49,42
2008	0,755	0,506	37,9%	5,8%	8,40	51,61
2009	0,761	0,487	35,1%	-3,8%	11,01	50,92
2010	0,640	0,512	34,7%	14,5%	9,78	50,12

Fuente: Elaboración propia, con base a (a) Informe anual PNUD, (b) Datos PNUD, (c) EPH-DGEEC, (d) Datos del Banco Central del Paraguay, (e) Datos del Ministerio de Hacienda, (f) Datos del Ministerio de Hacienda.

promedio 25% menos que los hombres, teniendo similares niveles educativos.

Estas desigualdades son consistentes con la evolución de la pobreza. Un modelo económico poco generador de empleos, la baja calidad de los que se generan y el poco capital humano de la población económicamente activa, políticas sociales y servicios públicos de limitada cobertura y calidad, y un sistema político administrativo poco distributivo, de escasa representatividad y baja participación social, conforman un escenario reproductor de inequidades.

En 15 años (1995-2010), la pobreza creció de 30,3% a 34,7%, en el área urbana del 23,7% al 24,7% y en área rural del 37,2% al 48,9%, llegando a su pico más alto en el 2002 con 49,7% de la

**Cuadro 2. Indicadores de pobreza 1995-2010**

Año	% pob. en pobreza	Pob. en extrema pobreza (%)	Pobreza urbana (%)	Pobreza rural (%)	% de pobres guaraní hablantes
1995,0	30,3	13,9	23,7	37,2	—
2000-01	36,8	16,7	23,7	52,1	51,4
2002,0	49,7	24,4	39,7	62,7	64,3
2003,0	44,0	21,2	37,4	52,5	56,6
2004,0	41,3	18,3	35,5	48,9	50,4
2005,0	38,6	16,5	34,4	44,2	49,5
2006,0	43,7	23,7	35,3	55,3	60,8
2007,0	41,2	23,2	33,6	51,8	54,6
2008,0	37,9	19,0	30,2	48,8	52,1
2009,0	35,1	18,8	24,7	49,8	50,5
2010,0	34,7	19,4	24,7	48,9	49,8

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2000 - 2010. \* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

población en esa situación. La pobreza extrema pasó del 13,9% a 19,4%, en el área urbana del 6,8% al 10,3% y en el área rural del 21,4% al 32,4% (PNUD, 2002 y DGEEC 2000-2010) (Ver Cuadro 2). Todos los datos indican que tanto la pobreza total como la extrema crecieron en dicho período, siendo mayor el crecimiento de la pobreza extrema y el territorio más afectado el área rural.

La pobreza, además de ser un fenómeno eminentemente rural, presenta una alta concentración en otros dos grupos mayoritarios en el país, los/as niños/as y la población guaraní parlante. Si la pobreza afecta en promedio a 1 de cada 3 paraguayos y paraguayas, en el caso de estos dos grupos afecta a casi 1 de cada 2, revelando la importancia que adquiere el análisis desagregado de la información para tener una visión acabada de la problemática. La mirada sobre la niñez es particularmente importante para la lucha contra la pobreza y específicamente en lo que se refiere al corte de la transmisión intergeneracional, conociendo la evidencia empírica existente acerca de la importancia del desarrollo infantil en las capacidades futuras adultas. Según la Encuesta de Hogares 2010, en el país existían 1.112.671 (44,9%) niños y niñas menores de 18 años en situación de pobreza, de los cuáles 661.967 (26,7%) sufrían hambre. En el área rural 655.270 (57,8%) y 453.070 (40,0%) respectivamente (Ver Cuadro 3).

La pobreza rural afecta principalmente a los agricultores familiares y está fuertemente ligada a la incapacidad de la producción agrícola de generar bienes en condiciones de productividad y competitividad. La tierra, que es el principal activo en las áreas rurales muestra una tendencia a la concentración en los últimos años. El número de fincas de la agricultura familiar (las que tienen menos de 50 hectáreas) y la cantidad de hectáreas ocupadas por éstas disminuyeron;

**Cuadro 3.** Población menor a 18 años por condición de pobreza según área de residencia, Paraguay 2010

Condición de pobreza	Total		Area			
	Población	%	Urbana		Rural	
			Población	%	Población	%
Pob extremo	661.967	26,7	208.897	15,6	453.070	40
Pob no extremo	450.704	18,2	248.504	18,5	202.200	17,8
Pobre	1.112.671	44,9	457.401	34,1	655.270	57,8
No pobre	1.363.353	55,1	885.116	65,9	478.237	42,2
Total	2.476.024	100	1.342.517	100	1.133.507	100

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2010.

**Cuadro 4.** Concentración de la tierra por superficie y cantidad de fincas, según Censo Agrario Nacional (CAN) 1991-2008

Tamaño de la finca	2008		1991	
	Cantidad de fincas	Superficie total	Cantidad de fincas	Superficie total
< 1 Ha	15.586	6.894	21.977	8.499
1 < 5 Ha	101.643	231.118	92.811	222.805
5 < 10 Ha.	66.218	416.702	66.605	430.658
10 < 20 Ha.	57.735	685.381	66.223	806.802
20 < 50 Ha.	22.865	619.986	31.519	857.909
50 < 100 Ha.	6.879	459.555	7.577	502.648
100 < 200 Ha	5.234	699.257	4.279	569.169
200 < 500 Ha	5.251	1.600.537	3.503	1.050.034
500 < 1.000 Ha.	2.737	1.810.119	1.525	1.010.952
1.000 < 5.000 Ha	3.443	7.200.531	2.356	4.982.438
5.000 < 10.000 Ha.	684	4.702.034	533	3.644.873
> 10.000 Ha	600	12.654.779	351	9.730.949

Fuente: Censo Agrario Nacional (CAN) 1991 y 2008.

mientras que aumentaron las fincas medianas y grandes (Censo Agrario Nacional - CAN, 1991-2008) (Ver Cuadro 4). Las fincas de la agricultura familiar son radicalmente más pobres que las medianas y grandes.

El bajo capital humano acumulado en el sector rural, apenas 6,3 años promedio de estudio, en comparación a los 9,4 años del área urbana, así como la falta de acceso al crédito de los pequeños productores (sólo el 15,9% de las fincas de agricultura familiar, frente al 36,8% de los medianos y grandes productores) y a la asistencia técnica (13,9% de las fincas de la agricultura familiar reciben, en contrapartida al 38,9% de las medianas o grandes) (PNUD, 2010<sup>a</sup>), definen condiciones poco favorables para que la producción campesina genere los ingresos necesarios para reducir la pobreza en el sector rural.

La situación de la juventud y de las mujeres requiere una atención particular en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades. Estos dos grupos poblacionales sufren exclusiones importantes en el mundo laboral. Sus tasas de desempleo son mucho mayores que las del promedio en general y las de los hombres

adultos en particular, a pesar de que presentan mejores o similares capacidades educativas y laborales. Este comportamiento del mercado laboral revela la necesidad de romper con prejuicios hacia estos dos grupos que disminuyen sus oportunidades económicas. Dos datos que alarman, según la EPH 2009, son: 100.000 adolescentes (15-19 años) que solo trabajan (y no estudian) y 257.000 jóvenes (15-29 años) que no estudian ni trabajan (NINI). Los primeros están hipotecando su proyección laboral al dejar de estudiar para trabajar, mientras que los segundos prácticamente constituyen una generación perdida. Estos 357.000 jóvenes contribuirán a mantener las desigualdades y la pobreza en las próximas décadas si su problemática no es abordada con urgencia.

Si bien el crecimiento económico es muy importante para los objetivos del desarrollo de cualquier país, en el caso paraguayo no ha sido suficiente para incidir en la disminución de la pobreza y la desigualdad. La década de los 90 ha mostrado la transición de un modelo socioeconómico desigual pero relativamente distributivo por el auge de la producción minifundiaría algodónera y el empleo en la construcción de los años 80 a otro más desigual y más concentrador basado en la producción sojera y ganadera con baja generación de empleo. Durante los 20 años aquí estudiados, el PIB muestra tres periodos distintos según su comportamiento, el primero que llega inercialmente desde la década de los 80 hasta 1995 con un crecimiento sostenido promedio del 3%, ligeramente superior al crecimiento promedio de la población (2,8), el segundo, a partir de 1996 hasta 2002 en que se registran años muy difíciles de tasas negativas de crecimiento con un promedio de -0,4%, asociados a la crisis financiera y algodónera, y el tercero, de 2003 a 2010 con un crecimiento promedio de 4,8%, con alta participación del sector

del agro-negocio de las grandes propiedades (Ver Cuadro 1).

El periodo de crisis coincide con los picos más altos de generación de pobreza, miseria y desigualdades en el país y a partir de entonces con un crecimiento cuyos motores han afectado negativamente a la demanda del trabajo, dada su limitada generación de empleo y en consecuencia sin incidencia en la disminución de la pobreza.

El gasto social, que aumentó considerablemente desde inicio de los 90, llegó a mantenerse por encima del 40% del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) hasta el año 2000 y en 6,6% del PIB; a partir de entonces y hasta el 2004, en plena crisis y con altos porcentajes de generación de pobreza este variaba por debajo del 40% del PGGN y en 8% del PIB. Desde el 2005 viene aumentando de forma sostenida y a partir del 2008 se ubica por encima del 50% del PGGN y en 9,7% del PIB. Este aumento del gasto social ha incidido claramente en la relativa disminución de la pobreza que, desde el 2006 al 2010 ha bajado en 9 puntos (Ver Cuadro 1).

El aumento del gasto social en los últimos cinco años con los programas de lucha contra la pobreza y la desigualdad no ha tenido el éxito esperado. El modelo económico altamente concentrador conspira seriamente contra este objetivo; la estructura del ingreso y del presupuesto nacional son fuertemente inequitativos, y la misma política social no siempre favorece primordialmente a los más necesitados, desviándose de nuevo una parte a los sectores que siempre tuvieron beneficios. Factores político-administrativos de índole institucional y socioeconómicos y culturales de los menos favorecidos, explican esta situación.

Dos grandes programas delinean la política económica y social de nuestro país actualmente: el Plan Estratégico Económico y Social, 2008-

2013 (PEES) liderado por el Equipo Económico (ministerios e instituciones del área económica), define los pilares estratégicos de la política macroeconómica pro-crecimiento, el manejo financiero, aspectos de la modernización de la administración pública, el desarrollo productivo y planteamientos respecto a la reforma agraria, la generación de empleos y la lucha contra la pobreza; y la Propuesta de Políticas de Desarrollo Social 2020 (PPDS) coordinada por el Gabinete Social (ministerios e instituciones del área social) que además de plantear las estrategias de las políticas sociales universales se concentra en once Programas Emblemáticos con metas concretas que el gobierno actual pretende alcanzar.<sup>8</sup> En la práctica ambos programas tienen una debilidad fundamental, y es que no han logrado articularse en una verdadera política de generación de empleo y mejoramiento del ingreso, que finalmente es la base fundamental para iniciar el proceso de disminución de las brechas de pobreza y desigualdades.

### 3. Medidas que han contribuido o empeorado la lucha contra la pobreza y la desigualdad

**E**n este apartado nos concentraremos en la política educativa, como mecanismo creador de capital humano y generador de oportunidades que acortan las brechas de la pobreza y las desigualdades. Sabemos que la in-

versión en educación es una de las políticas más rentables del ámbito social, por las posibilidades de generar movilidad social, oportunidades laborales y mejoramiento del ingreso. Ayuda también a desconfigurar los “imaginarios de la desigualdad” enraizada en la cultura popular, así como a conocer y exigir el acceso a los derechos humanos, políticos y sociales.

Por otro lado, encontramos que durante los 20 años estudiados, coincidente con el periodo de la llamada transición democrática, es la única política con carácter de Estado consistente al que podemos hallar sus puntos de partida, plantear un seguimiento histórico, evaluar sus resultados y esbozar nuevas propuestas con base a los problemas y desafíos.<sup>9</sup>

#### LAS CONDICIONES INICIALES DE DESIGUALDAD

La dictadura finaliza con la población en condiciones lamentables de educación. En 1989, el nivel promedio de años de estudio de la población era de 5,4 años. La población en edad escolar (5 a 18 años) matriculada en algún nivel educativo era del 54%, a pesar que desde 1884 la educación primaria es obligatoria, universal y gratuita. Se estima que para 1990 la matriculación al primer grado era aproximadamente del 90%, sin embargo la deserción era alta, especialmente en las zonas rurales. Las tasas de retención al 5to. grado para ese año eran del 70,4% en

total y apenas del 59,9% en las zonas rurales. En 1993 (un año antes de la implementación de la Reforma Educativa), en la educación secundaria y terciaria, la participación de los jóvenes del 20% más pobre era significativamente menor al 20% más rico: 9,8% frente a 34% y 4% frente a 51% respectivamente. Respecto al analfabetismo, el censo de 2002, indicaba que el 12,05% de la población mayor de 15 años se encontraba en dicha situación, siendo 9,7% para los hombres y 14,4% para las mujeres. Con relación a la infraestructura y equipamientos, la literatura indica las malas condiciones edilicias, la crónica situación de falta de aulas, servicios básicos tales como agua y saneamiento, así como la ausencia de bibliotecas y otros insumos, especialmente en las zonas rurales. A esto se añadía el grave problema de la falta de calificación académica de los docentes (Título de formación docente). En 1997, solo el 59% tenía dicha calificación, 43% en las zonas rurales y 6% en las escuelas indígenas. Finalmente, solo el 1% del PIB se destinaba a gasto público en educación al finalizar la dictadura (PNUD, 2002).

#### LOS IMAGINARIOS DE LA DESIGUALDAD

Así como de la dictadura se heredó un precario capital humano, de esta misma y de la formación social histórica, los paraguayos y paraguayas han ido configurando, como parte de su identidad, imaginarios culturales que forjan o favorecen el mantenimiento de las desigualdades y que pocas veces son considerados en los estudios y/o las acciones públicas.<sup>10</sup> El país es bilingüe y mayoritariamente guaraní parlante aunque casi toda la escritura sea en castellano.

El simple empleo del lenguaje visibiliza las desigualdades: generalmente los ricos hablan en español y los pobres en guaraní.<sup>11</sup> Aunque ambas lenguas sean oficiales, el español es el *karai ñe'e* (idioma del señor) y el guaraní es el *ava ñe'e* (idioma del indio). El idioma guaraní es un elemento radical de la constitución histórica de la identidad paraguaya y aunque como tal, fue por mucho tiempo segregado sin éxito por los sectores dominantes. Finalmente fue asumido por la nueva política educativa iniciada en los noventa, no sin grandes dificultades para la enseñanza, ya que la estructura gramática y la cosmovisión que entraña es muy diferente al español.

Los imaginarios (a veces sutiles) de la desigualdad tienen raíces históricas y materiales. La exclusión y discriminación del campesino, las mujeres y los indígenas tienen orígenes coloniales que se reforzaron posteriormente con la urbanización. La privatización masiva de las tierras fiscales después de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la conformación de relaciones de producción basadas en la estructura latifundio - minifundio fortificaron el servilismo y la pobreza en el campo. Aunque las mujeres hayan sido la pieza esencial para la recuperación del país después de la guerra y aun hoy son la cabeza de muchos hogares, las relaciones patriarcales y de subordinación femenina, la cultura religiosa y la “democracia oligárquica”, han relegado sus derechos civiles, e impedido el acceso igualitario a los bienes. El modelo económico extractivo agro-exportador, sin efecto en la distribución del ingreso, con baja industrialización y poca demanda de mano de obra calificada no reflejó hasta hoy gran interés en la formación de capital humano.

8 Los Programas Emblemáticos son: Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad (TEKO-PORA), Programa de erradicación progresiva del trabajo infantil en calle (ABRAZO), Pueblos indígenas aseguran su territorio, Incluyendo a las personas en el ejercicio a su derecho a la identidad, Alfabetización de jóvenes y adultos (Paraguay lee y escribe), Unidades de Salud de la familia (USF), Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, Programa de agua y saneamiento, Programa de empleo temporal (Ñamba'apo Paraguay), Programa de producción de alimentos para la seguridad alimentaria, y Reforma Agraria Integral (PPDS, 2020).

9 Esto, comparativamente a otras políticas sociales y económicas que podrían haber combatido la pobreza y la desigualdad.

10 El capítulo 2 del IDH, 2008: “Las desigualdades: Cultura e Historia” realiza un abordaje interesante en este sentido (PNUD, 2008).

11 El 61,4% de los jefes de hogar pobre habla guaraní contra el 31,0% del jefe de hogar no pobre (BM, 2010).

El aparato estatal oligárquico se encargó de *distribuir* desigualdades, con la práctica del prebendarismo y el clientelismo; repartiendo bienes (tierras), generando ganancias en actividades ilícitas o contratos públicos para los partidarios, cercanos y ligados al poder, y reprimiendo o cooptando a las organizaciones sociales y repartiendo empleos públicos a los leales y correligionarios. La llamada “Reforma Agraria” fue y es irónicamente la política estatal más *distribuidora* de desigualdades en el Paraguay.<sup>12</sup>

La generación de privilegios y el reparto prebendario y clientelista de los bienes y servicios públicos generó en muchos sectores estilos de comportamientos, tales como el *mbareté* (prepotente), el *ñembotavy* (hacerse el tonto), el *vai vai* o el *peichante* (así nomas) (Vera S. 1996), que permean las acciones de los que tienen poder, de los actúan que ilegalmente para enriquecerse, o de los funcionarios que implementan políticas públicas, asociados a una cultura de la impunidad; o actitudes fatalistas de los que se identifican como pobres, con imaginarios marcados por un destino que les determina y que está exento de voluntad: *Mboriahú, mboriahu vaerá vointe* (El pobre, pobre siempre va a ser) Entonces ¿para qué estudiar, si así ha de ser? *Ofirma kuaa guive ome’ema* (Si sabe firmar ya da).

Estos imaginarios, de bases materiales, históricas y culturales, que configuran prejuicios individuales y colectivos son reproductores de desigualdades y constituyen muchas veces restricciones operativas, en la concepción, diseño e implementación de las políticas, o barreras subjetivas como beneficiarios de las mismas.

## LAS CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Quince años después del inicio de la implementación de la Reforma Educativa, las restricciones en educación están dadas por problemas en la oferta educativa, tanto en materia de cobertura así como en la baja calidad de los servicios educativos. Esto también tiene que ver con condiciones sociales adversas estructurales: capital cultural familiar, pobreza, incapacidades, entre otros. Paraguay ha registrado avances importantes en la cobertura de la Educación Inicial (EI), Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM), logrando incorporar a niños y niñas por igual; sin embargo, muchos problemas tales como la deserción en el último ciclo de la EEB y la EM, especialmente en las zonas rurales y en los más pobres aún perduran. Lo mismo sucede en el ámbito de la infraestructura, equipamientos e insumos, así como la calidad de la educación.

Desde 2000, la tasa de matrícula neta en la Educación Inicial (EI) (niñez de 5 años) se mantiene en 68,2%, después de haberse incrementado casi 50 puntos en la década anterior, ya que en 1992 la cobertura en este nivel apenas llegaba al 17%. En el caso del primer y segundo ciclo (niñez de 6 a 11 años) de la Educación Escolar Básica (EEB) se observa una caída de la matrícula neta ubicándose en 2009 en 84,7%, después de haber llegado en 2002 a una tasa máxima de 97,3%. El tercer ciclo (niñez de 12 a 14 años) muestra una tendencia positiva pasando de 47,6% a 58,8% entre 2000 y 2009. En el área rural estas tasas son más bajas, sobre todo para el

nivel inicial y para el tercer ciclo. En este último nivel, en 2009, la tasa urbana se ubicó en 74,5%, frente a la rural que apenas llegó al 39,7% (Ver Cuadro 5). La igualdad de género se observa en todos los niveles, superando la tasa de matriculación femenina en el primer y segundo ciclo de la EEB.

Las tasas de matriculación bruta en EI y EEB se ubican en niveles muy superiores a las tasas

netas, revelando los problemas de repitencia y sobre-edad que tiene el sistema. Para el último año disponible (2009), la tasa de matrícula bruta era de 81,4% en la EI, 99,1% en primer y segundo ciclo de la EEB y 77,1% en tercer ciclo de la EEB (DGEEC, PARINFO, 2011).

La mayor exclusión se registra en la Educación Media. A pesar del persistente incremento de la cobertura, la tasa neta de matriculación se

**Cuadro 5.** Tasas de matrícula neta del Preescolar y de la Educación Escolar Básica (EEB)

Periodo	Educación Inicial Preescolar			Educación Escolar Básica					
	Total	Urbana	Rural	Total	1° y 2° Ciclo Urbana	Rural	Total	3° Ciclo Urbana	Rural
1990	-	-	-	93,0	92,0	87,0	27,0	51,0	9,0
1991	-	-	-	95,0	94,0	87,0	28,0	49,0	7,0
1992	17,0	34,0	6,0	95,0	95,0	87,0	30,0	58,0	8,0
1993	15,0	29,0	6,0	94,0	94,0	89,0	33,0	61,0	10,0
1994	30,0	55,0	11,0	92,0	94,0	83,0	35,0	65,0	14,0
1995	36,0	53,0	17,0	91,0	94,0	85,0	38,0	66,0	16,0
1996	44,0	67,0	28,0	91,0	93,0	88,0	41,0	68,0	18,0
1997	52,0	71,0	36,0	91,0	96,0	84,0	44,0	75,0	20,0
1998	56,0	80,0	38,0	90,0	96,0	81,0	48,0	75,0	22,0
1999	61,0	73,0	49,0	90,0	96,0	84,0	49,0	73,0	26,0
2000	69,5	77,1	61,8	96,6	97,1	96,2	47,6	64,5	29,8
2001	73,7	82,2	65,0	97,1	97,0	97,1	46,0	64,2	27,9
2002	74,2	81,7	66,3	96,3	95,6	97,0	47,9	65,1	30,7
2003	72,0	71,7	66,7	97,0	92,6	96,1	50,8	66,6	34,4
2004	72,0	69,5	67,6	97,0	90,4	97,2	54,0	68,9	37,1
2005	69,1	68,5	69,7	94,2	90,6	98,2	55,3	70,1	39,3
2006	66,8	65,6	68,2	92,3	88,1	97,1	55,6	69,6	40,4
2007	67,0	70,9	62,4	89,8	91,9	87,4	56,0	72,7	37,4
2008	70,4	73,8	66,2	87,2	88,9	85,1	57,3	73,9	38,3
2009	68,2	71,8	63,8	84,7	86,2	82,9	58,5	74,5	39,7

Fuente: ODM, *Matriz de Indicadores*. PARINFO.

12 Se inició en con el Instituto de la Reforma Agraria (IRA) en 1932, luego el Instituto de Bienestar Rural (IBR) en 1962 y actualmente el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) del 2004. En setenta y cinco años de política agraria ha repartido cerca de 15 millones de hectáreas de tierra, de los cuales casi el 70% de las mismas han ido a manos de personas que no son los sujetos de esta política, y ha contribuido y fortalecido claramente la concentración de la tierra en el Paraguay.

ubica en 2009 en 43,0% y la tasa bruta en 55,6%. Las brechas en este nivel son mayores que en los demás, quedando el sector rural muy rezagado frente a los avances en el sector urbano. La matriculación femenina supera en 5 puntos a la masculina, revelando la dificultad de los varones en proseguir sus estudios, debido a una mayor y más rápida inserción al mercado laboral de los mismos.

En total, de la niñez y juventud que tiene entre 6 y 17 años, el 89,3% se encuentran asistiendo a alguna institución de la EEB o la EM, frente al 85,5% del año 2000 (Ver Cuadro 6). Si bien estas parecen cifras relativamente bajas, tratándose del derecho a la educación es importante considerar las magnitudes absolutas. Actualmente es-

tán fuera del sistema unos 175.000 niños, niñas y jóvenes, la mayoría de ellos están en situación de pobreza y son del sector rural, o guaraní parlante o hablan otro idioma (indígenas). De este total, 115.000 tienen entre 15 y 17 años, hablan guaraní o están en los dos quintiles más pobres. El sexo no parece tener importancia en los niveles de deserción; sin embargo sí se observan diferencias de género en las causas de inasistencia, sobre todo a medida que aumentan las edades.

Las razones de la inasistencia señaladas en las encuestas de hogares hacen referencia a que tienen que ver con razones familiares (económicas), como el escaso nivel de escolaridad de los padres o la pobreza que obliga a la niñez a salir a trabajar, como con factores relacionados con la

oferta educativa, la calidad de la enseñanza o el gasto de bolsillo al que deben incurrir en la familia al inicio de los ciclos lectivos.

Los vínculos entre la educación, el acceso a un empleo productivo y a un ingreso adecuado y la reducción de la pobreza son innegables, tanto desde los enfoques teóricos como desde la misma evidencia empírica. Por lo tanto, una mirada a mediano y largo plazo exige poner la atención en la juventud, teniendo en cuenta el peso que tiene hoy este grupo etario en la sociedad y economía paraguaya y en su contribución potencial a la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza y al desarrollo del país.

Actualmente existen casi 1.700.000 jóvenes de entre 15 y 29 años. Más del 60% se encuentran en la zona urbana, promedio superior al de la población en general, lo que hace suponer que la juventud asume que en las ciudades hay mayores oportunidades para ella. Sin embargo, a pesar de la mayor cobertura educativa en las zonas urbanas, del millón de jóvenes que señalaron que no asisten a ninguna institución educativa, el 63% se encuentra en esta zona. Dos tercios de estos jóvenes realizan alguna actividad económica, pero en condiciones de alta precariedad y vulnerabilidad.

Al comparar los niveles educativos del jefe de hogar entre pobres y no pobres en el 2008 encontramos algunas diferencias tales como: 6,5% de los jefes de hogar pobres no tienen educación contra el 3,3% de los no pobres; el 44,7% de los jefes de hogar pobres tienen la primaria incompleta comparada con el 24,6% de los no pobres; solo el 7,4% tienen la secundaria completa frente al 14,7% y finalmente los jefes de hogar pobres prácticamente no tienen educación terciaria. Los valores con relación al 2010 prácticamente no han variado (Ver cuadro 7). En cuanto a los años de educación, la media nacional se ha mantenido desde finales de la década pasada en 8,5

años, pero los pobres tienen 2 años menos en tanto que los no pobres 1,5 años más. En cuanto a la asistencia escolar casi no hay diferencias entre ambos sectores, excepto cuando llegan al tercer ciclo de la EEB y la EM donde los pobres y especialmente en las zonas rurales merman significativamente su participación (BM, 2010 y EPH, 2010).

La distancia del hogar al centro educativo es un factor importante para dejar de asistir al tercer ciclo de la EEB y a la EM, más aún para las mujeres. La percepción sobre los retornos de la educación no parecen muy claros a la hora de decidir, especialmente en las zonas rurales, sí el costo de asistir a estos niveles educativos, como porcentaje del ingreso per-cápita de las familias. Estos aspectos inciden a la hora en que los jóvenes y sus padres enfrenten la decisión de la continuidad de los estudios o el ingreso laboral. La decisión de no continuidad afecta seriamente a

**Cuadro 6.** Población de 6 a 17 años de edad por características seleccionadas, según porcentaje que asiste a una institución de enseñanza formal, Paraguay 2000-2009

Año	2000-01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de 6 a 17 años	1.594.861	1.645.027	1.672.821	1.686.661	1.729.633	1.736.348	1.759.145	1.754.436	1.718.067	1.747.030
ASISTE	85,53	85,05	83,92	87,72	88,47	88,53	88,12	89,12	89,51	89,37
<b>Edad</b>										
De 6-11	94,12	93,76	88,65	95,56	95,37	94,89	96,17	96,78	97,00	97,74
De 12-14	87,51	86,69	88,97	88,42	89,87	91,86	90,56	90,82	92,25	92,27
De 15-17	63,91	63,45	68,07	70,18	72,03	72,14	70,47	72,76	73,26	71,09
<b>Área de residencia</b>										
Urbana	91,30	89,95	88,49	92,39	93,33	92,16	92,51	93,74	93,86	92,91
Rural	80,09	79,86	78,93	82,51	82,71	84,32	83,09	83,67	84,52	85,27
<b>Idioma mayormente hablado</b>										
Guaraní	80,70	80,21	78,89	82,60	82,04	83,55	82,00	83,28	84,08	84,38
Castellano	95,03	93,48	91,47	96,49	96,42	93,55	94,16	96,66	94,92	94,63
Guaraní y Castellano	90,50	89,31	89,27	91,37	94,88	93,03	91,23	91,38	94,07	92,77

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2000-2010.

**Cuadro 7.** Niveles educativos del jefe de hogar, según pobreza 2008-2010

Características del jefe de hogar	2008		2010
	No pobres	Pobres	Pobres
Edad	48,1	45,8	48,3
Sexo (=1 si es hombre)	70,05	72,5	70,4%
En guaraní es el idioma más hablado en el hogar	31	61,4	69,1%
Sin educación	3,4	6,5	6,8%
Primaria Incompleta	24,6	44,7	42,5%
Primaria Completa	20,5	25,6	28,9%
Secundaria Incompleta	18,2	14,6	14,4%
Secundaria Completa	14,7	7,4	5,9%
Terciaria Incompleta	8,9	0,9	0,9%
Terciaria Completa	9,7	0,4	0,6%

Fuente: BM 2010. EPH 2010.

los ingresos futuros de estas personas, ya que el retorno de la educación es alta en el país. En el 2008, un trabajador de entre 25 y 55 años de edad con primaria completa ganaba en promedio 20% más que uno sin educación o primaria incompleta, mientras que los trabajadores con estudios secundarios y universitarios completos recibían un salario 56% y 65% más alto que los trabajadores sin educación o con educación básica incompleta. (BM, 2010).

## LA POLÍTICA EDUCATIVA

Decíamos que la Reforma Educativa ha sido una de las políticas (si no la única) con carácter de Estado que se ha implementado durante las dos últimas décadas. Planteada en 1990 e implementada desde 1994, se fundamenta en la nueva Constitución de 1992 y en la Ley General de Educación de 1998. Impulsada por un Consejo Asesor (de intelectuales de la capital), apoyada fuertemente por los organismos financieros internacionales (BID y BM) y diseñada bajo la asesoría de la Universidad de Harvard, tuvo como objetivo principal materializar el proyecto y proceso democrático iniciado en el país, y secundariamente promover la educación para el trabajo. Reconoce el idioma guaraní como elemento principal de identidad nacional, con lo cual, en la mayoría de las escuelas rurales se

asume en los primeros años como lengua de enseñanza y la educación bilingüe.<sup>13</sup> Lo opera el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) bajo un esquema desconcentrado con participación de las gobernaciones y los municipios del país. Las leyes que lo amparan son la Constitución Nacional de 1992, la Ley General de Educación 1264/98 y la Ley 1725/01 del Estatuto Docente.

Con los nuevos principios de la Constitución Nacional y la implementación de la Reforma Educativa el gasto en educación tuvo un salto radical.<sup>14</sup> De 1,2% del PIB en 1990 llega a su pico más alto en el año 2000 con 5,33%, sufriendo una importante caída en el 2003 con 3,29% para luego estabilizarse hasta la actualidad (2010) en un promedio de 4% del PIB, que corresponde a la media de la región.<sup>15</sup> Como porcentaje del presupuesto, el crecimiento iniciado en 1991 llega a su punto más alto en el 2000 con 31,65% del PGGN, luego una caída en el 2003 con 16,11%, para luego mantenerse en promedio por encima del 20% como lo indica la Constitución Nacional. En el periodo estudiado (1990-2010), todas las categorías del gasto en educación crecen en algún momento (servicios personales, inversión, transferencias, etc.) por la implementación de la Reforma que implica, no solamente la contratación de nuevos docentes y el mejoramiento en una primera etapa de los salarios, sino también la construcción de nuevas infraestructuras.

13 Los primeros años muchas comunidades rechazaron esta propuesta, por los mitos y prejuicios asociados al guaraní, pero actualmente tiene una alta valoración, a pesar de las importantes dificultades que produce para el proceso educativo y la fuerte segmentación entre la enseñanza rural y urbana, la pública y privada y la de ricos y pobres. En zonas urbanas y en las escuelas privadas, el guaraní se enseña como el inglés o como una lengua más por cumplir con la obligatoriedad (PNUD, 2002).

14 El artículo 85 de la Constitución Nacional establece lo siguiente: “Los recursos asignados a la educación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones”.

15 Los datos mencionados con anterioridad a 1997 fueron obtenidos de CEPRO, 2000. Los posteriores son elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección General de Presupuesto (DGP) de Ministerio de Hacienda (MH).

Sin embargo, cabe señalar que el rubro de los salarios llega en 1999 a ser el 57,50% de gasto en educación para ubicarse actualmente en 42,78%, siendo la ejecución casi siempre más del 95% de lo presupuestado. El rubro de inversión física representa en promedio el 12,46% del presupuesto educativo, se mantiene por encima del 14% hasta el 2006 y desde entonces a la actualidad ha perdido importancia con el agravante de que su ejecución presupuestaria generalmente alcanza solo el 50% de lo originalmente presupuestado. La caída de este rubro se explica, en parte, porque en el rubro de transferencia van recursos a las Asociaciones de Cooperadoras Esco-

lar (ACES) que se utilizan también en inversión física.<sup>16</sup> No obstante, el bajo presupuesto en inversión explica el rezago existente en la infraestructura, el equipamiento y los servicios básicos. El rubro transferencia ha cobrado importancia desde el año 2001 en que comienza a implementarse paulatinamente la llamada merienda escolar y porque en este rubro también van los recursos para las ACES. Otro rubro que se mantiene estable es el correspondiente a los bienes de consumo por el que se realiza la provisión de útiles escolares (Ver Cuadro 8).

En la última década se implementaron en la política educativa (EI, EEB y EM) dos programas

**Cuadro 8.** Presupuesto educación como % del PIB y el PGGN

Año	Presupuesto Educación como % del PGGN	Presupuesto Educación como % del PIB	Servicios personales como % del gasto en Educación	Inversión física como % del gasto en Educación	Transferencias como % del gasto en Educación	Bienes de consumo como % del gasto en Educación
1997	28,65	4,35	53,18	16,50	12,80	6,35
1998	29,03	4,42	55,29	13,22	10,71	6,48
1999	23,65	4,66	57,50	17,13	9,57	5,40
2000	31,65	5,33	56,21	17,78	8,89	6,10
2001	17,87	3,94	42,17	9,14	24,73	3,51
2002	20,45	4,72	38,86	14,21	22,26	3,89
2003	16,11	3,29	37,72	13,64	21,59	3,12
2004	19,53	3,77	37,63	14,85	22,04	3,61
2005	19,66	3,93	36,56	12,69	25,27	4,10
2006	20,31	4,08	37,70	11,14	26,12	4,53
2007	21,26	3,94	39,58	8,39	27,62	4,41
2008	23,91	3,89	44,51	6,30	28,62	3,71
2009	21,44	4,64	40,26	9,47	28,80	4,73
2010	21,56	4,21	42,78	9,93	26,36	5,08

Fuente: Prodesamiento propio a partir de datos del Banco Central del Paraguay y Ministerio de Hacienda.

16 Las ACES, son organizaciones de padres que cooperan con el funcionamiento educativo de las instituciones, especialmente en la adquisición de insumos e inversiones pequeñas.

universales de vital importancia para contribuir con la retención de los niños y niñas y el mejoramiento de la calidad: el complemento nutricional o vaso de leche y la provisión de útiles escolares. El primero se realiza a través de los gobiernos departamentales y el segundo de forma centralizada. La universalización de los mismos se ha logrado recién en los dos últimos años luego de la superación de ingentes problemas.<sup>17</sup>

Otros dos programas sectoriales que colaboran con la política educativa son: la Capacitación Laboral y la Educación Agraria. La primera corresponde a la inversión en capital humano orientado a incrementar las competencias laborales, realizada con posterioridad a la Educación Escolar Básica y la segunda pretende desarrollar y orientar la educación técnica agraria conforme a la realidad y potencialidades de la producción agropecuaria nacional, especialmente del sector campesino.

Las instituciones más visibles dedicadas a la capacitación laboral son el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Ambas instituciones son dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo. La primera de ellas funciona como una institución que ofrece directamente los servicios de capacitación, mientras la segunda busca jugar un rol de coordinador de la oferta de capacitación laboral y utiliza fundamentalmente la tercerización de estos servicios a instituciones que operan en el mercado, sobre todo privadas. Se financian con la contribución patronal del 1% sobre la nómina salarial, y se distribuye 70% al SNPP y 30% a SINAFOCAL.

17 La implementación de ambos programas se realizó de forma gradual; sin embargo, el análisis presupuestario muestra que hasta hace dos años algunas gobernaciones inexplicablemente presentaban baja ejecución (inclusive cero) del presupuesto del vaso de leche; en cuanto a los útiles escolares el principal reclamo se verifica en la distribución oportuna.

Para el año 2007, el SNPP había ejecutado 3.874 cursos de capacitación y entrenado a 80.000 personas. Para el 2008 esta cifra rondó los 3.900 cursos con unos 70.400 beneficiarios, mientras que la meta para el 2009, según datos de la institución es la de alcanzar entre 90 a 100 mil jóvenes capacitados. Con el sistema SINAFOCAL entre el 2006 y 2007 fueron capacitados 19.541 personas. Los programas no poseen datos sobre inserción laboral o creación de empresas como consecuencia de la capacitación a emprendedores (Ramírez y González, 2010).

La Dirección de Educación Agraria, atiende el funcionamiento de las Escuelas Agrícolas, las cuales desenvuelven sus actividades educativas en base a un currículo elaborado y actualizado con la participación del Ministerio de Educación y Culto. Actualmente existen 6.102 alumnos en el Sistema de Educación Agraria. De esta cantidad el 73,5% son hombres y el restante mujeres. La mayor cantidad de alumnos están matriculados en el Bachillerato Técnico Agropecuario. Anualmente egresan aproximadamente mil alumnos de estas modalidades de estudio, pero no se tiene un sistema de seguimiento para conocer la inserción laboral de los egresados. La mayoría de las escuelas tienen un régimen de internado lo que implica costos muy elevados para cubrir las necesidades de los alumnos. El bajo presupuesto sigue siendo el principal problema para el mantenimiento de las escuelas agrícolas, debido a que los alumnos en general son de baja condición económica (Ramírez y González, 2010).

Como ya hemos mencionado, la educación en Paraguay ha realizado avances importantes

en términos cuantitativos, comparativamente a la situación de inicio de la Reforma Educativa. Sin embargo, en los últimos años ha sido fuertemente criticada por los gremios docentes<sup>18</sup> y por varios sectores de la sociedad por los muchos rezagos que todavía persisten especialmente en las zonas rurales y para la población más excluida como lo son los campesinos e indígenas. Existe una creciente segmentación de la educación, una urbana y otra rural, una para ricos y otra para pobres. Además de los problemas de cobertura y retención en los niveles más altos, de inequidad en todos los sentidos (infraestructura, calidad, eficiencia, contenido, etc.), la educación en Paraguay necesita realizar un salto importante de equidad y calidad acorde con las exigencias actuales de promoción y generación del desarrollo humano. Las evaluaciones realizadas en distintos momentos tanto a los alumnos como a los maestros han demostrado las limitaciones de la Reforma Educativa. Tanto las pruebas realizadas por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) del 2004 como las del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del año 2006, en las áreas de lectura y matemáticas han reprobado al 80% de los alumnos. Lo mismo ocurre con los exámenes de admisión y evaluación realizados a los docentes.

18 Existen tres grandes gremios docentes en el país: la Organización de Trabajadores de la Educación, Sindicato Nacional (OTEPSN), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), que en el 2001 han logrado la promulgación de la Ley del Estatuto del Educador, pero que varios de sus mandamientos no se han implementado o tienen rezagos hasta hoy, en aspectos tales como la recategorización salarial, las bonificaciones familiares para todos los hijos, la carrera docente, la capacitación docente, la jornada única, entre otros.

19 El programa se inicia en el 2005, pero al 2008 sólo había incorporado a 14 mil familias.

20 Es el programa más importante (85%). Los otros son PROPAIS (Financiado por el BID, actualmente absorbido por *TEKOPORA*), *ÑOPYTYVO* (Ayudarse) (Dirigido a una zona en particular de la región del Chaco) y *ABRAZO* (Hogares con niños en situación de riesgo).

21 Los adultos mayores de 65 años y más en situación de pobreza actualmente están siendo gradualmente incorporados a un programa de Pensión Alimentaria (Ley 3728/08).

## LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS COMO MECANISMO DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO E INTERRUPCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA

Los programas de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad (TMC) han incorporado en dos años (2009 - 2010) a cerca de 100 mil familias en situación de pobreza extrema (43% de esta población),<sup>19</sup> con el objetivo de corto plazo de mitigar las privaciones en que éstas se encuentran, así como el de generar activos humanos y sociales en el largo plazo, de manera a interrumpir el círculo perverso de la pobreza, buscando con otros programas de la política social de protección incidir en la reducción de la misma.

El programa de TMC *TEKOPORA* (*vivir bien*)<sup>20</sup>, busca garantizar el acceso a la salud, la educación y la nutrición de los menores de 18 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, adultos mayores de 65 años y más<sup>21</sup> y sus familias a través de transferencias directas a los hogares, supeditadas a acciones de corresponsabilidad de parte del Estado y de las familias (Manual Operativo del programa).

La selección de los beneficiarios se realiza mediante un proceso técnico de focalización: a) aplicación del Índice de Priorización Geográfica

(IPG) a los 249 distritos del país, eligiéndose aquellos distritos con mayor incidencia de la pobreza extrema. Inicialmente se comenzó con 66 pero actualmente se superan los 100 distritos, b) aplicación de la Ficha Hogar, de relevamiento de datos, demográficos y socio-económicos, c) aplicación del Índice de Calidad de Vida (ICV), algoritmo con diversas ponderaciones, que califica a las familias de acuerdo a seis dimensiones de calidad de vida, a saber: salud, educación formal, ingresos, vivienda, servicios públicos, activos de bienestar, considerando como beneficiarios a aquellas familias que califican con una baja calidad de vida.

El Manual Operativo indica que una vez obtenido los listados de potenciales beneficiarios estos deben ser validados en la comunidad, por autoridades locales y referentes comunitarios.<sup>22</sup> Una vez realizada la tarea de validación comunitaria las familias son inscriptas al programa a través de un titular (con Cédula de Identidad) preferentemente la madre.

Por razones presupuestarias y de resistencia política a la contratación de suficientes facilitadores comunitarios,<sup>23</sup> el control de corresponsabilidades se realiza solamente al 35% de las familias beneficiarias. La Secretaría de Acción Social (SAS), institución ejecutora del programa, ha venido redoblando esfuerzos en ese sentido buscando otras alternativas, tales como: las capacitaciones a las madres beneficiarias con la constitución de las madres guías, el compromiso de voluntarios pastorales y agentes de salud local, y las mismas Mesas de Participación Comunitaria. El acompañamiento a las familias y el control de las corresponsabilidades es un tema central para el programa en el cumpli-

miento de todos sus objetivos. La transferencia en dinero por sí misma tiene poco efecto sobre los objetivos generación de capital humano y de superación de la pobreza.

En cuanto al tema del egreso del programa, las evaluaciones han demostrado que la gran mayoría de las familias beneficiarias no tiene claro este aspecto (Guttandin, 2007). En general el programa no cuenta con mecanismos formales y técnicos que definan el egreso. El periodo de transferencia previsto en el Manual Operativo es de 3 años o 36 pagos, lo que tensiona claramente los objetivos de acumulación de capital humano e interrupción de la transmisión generacional de la pobreza y por ende la reducción de la pobreza en el largo plazo. La duda que surge en cuanto a la formación de capital humano es, si es posible *graduar* a las familias antes que los menores finalicen el ciclo educativo. Técnicamente hablando tampoco se cuenta con un indicador de salida ¿en qué momento la familia se encuentra preparada para salir de programa? ¿Cuál o cuáles deberían ser los indicadores de si los objetivos fueron atendidos? La evaluación a través del Índice de Calidad de Vida podría arrojar resultados al respecto.

Este programa ha tenido varias evaluaciones rápidas del proceso de implementación y una evaluación de impacto que muestran señales positivas respecto al tema educativo de los/as niños/as de las familias beneficiarias. Sobre la asistencia escolar se ha encontrado que el programa contribuye al mejoramiento del 5% al 8%, así como en la continuidad escolar, con un mejoramiento del 4% al 7% (Veras S. y otros, 2008). Evaluaciones cualitativas hablan que “el mayor acceso a la educación y el mejor rendimiento

coinciden con un aumento de la autoestima de los niños” (Guttandin, 2007). Asimismo, los padres miembros de las familias beneficiarias opinan que el programa contribuye con la vestimenta y los útiles escolares de los niños/as. Por ejemplo una madre en Yhu en una entrevista reporta que “El apoyo del programa es muy importante, porque nos permite primero enviar a nuestros hijos a la escuela con zapatos y cuadernos” (Fogel, 2007). Del mismo modo, respecto a las atenciones de salud los indicadores también son positivos.

Tomando en cuenta la importancia de estos programas y el impacto que producen en el bienestar de la población de pobreza extrema y la formación de capital humano, se puede decir que los costos de inversión y la incidencia en el PIB, así como en el gasto social son mínimos. El programa TEKOPORA está cercano a llegar a la mitad de las familias en extrema pobreza, sin embargo el costo de inversión del programa en el 2010 está lejos de alcanzar el punto porcentual de incidencia, tanto en el PIB como en el gasto social. Sumados todos los programas de transferencias implica 1,08% del PGGN y 0,21% de PIB (Ver Cuadro 9).

Respecto a fortalecer el objetivo de generar capital humano, el problema fundamental es la falta de coordinación y articulación efectiva con la cartera de educación, de modo a focalizar el programa en aquellos sectores problemáticos de pobreza extrema donde la política universal falla o no llega. Otros factores coadyuvan con esta deficiencia: con el programa en pleno crecimiento, la conducción ha sufrido varios cambios im-

**Cuadro 9. Presupuesto disponible de las TMC como % del PIB y el PGGN (Guaraníes)**

PGGN 2010	16.511.067.494.939		
PIB 2010	84.616.606.000.000		
Tipo de TMC	Monto disponible	Como % del PIB	Como % del PGGN
Tekopora	158.000.000.000	0,19	0,96
Ñopytyvo	11.000.000.000	0,013	0,07
Propaís	9.000.000.000	0,011	0,05
Abrazo	3.410.000.000	0,004	0,02
DIBEN	121.000.000	0,000143	0,001
Total	181.531.000.000	0,21	1,10

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda.

portantes, lo que afectó su dinámica, enfoque y consolidación institucional. Por otro lado, la normativa del programa se reduce al Manual Operativo, cuyas exigencias, a veces, no es cumplida en su totalidad. *TEKOPORA* como tal, al igual que la Secretaría de Acción Social no tienen una Ley que les habilite con mayor *status* normativo; solo decretos presidenciales avalan el funcionamiento, lo que les da cierta inestabilidad o en su defecto debilidad institucional.

#### 4. Recomendaciones de políticas

##### Generales:<sup>24</sup>

1. Las políticas y programas que combaten la pobreza y las desigualdades en nuestro país,

22 La reciente Ley 4087/10 de regulación del programa ha transferido mayores competencias y participación a la administración municipal.

23 Frecuentemente se los denuncia como operadores políticos.

24 Cabe advertir que estas propuestas generales deben tener en cuenta los aspectos institucionales de la política, así como, la dimensión política de las mismas (que son muchas veces causas y obstáculos de la pobreza y las desigualdades) (UNRIDS, 2010). El desafío esencial de las políticas públicas en el Paraguay justamente estaría relacionado con estos aspectos, por la falta de liderazgos políticos, la polarización de la sociedad, la limitada participación social, la extrema debilidad de las instituciones, la precarización de la política y la anacrónica representatividad de la sociedad en los poderes del Estado.

deben ser diseñadas e implementadas en el marco de estrategias que combinan el crecimiento económico con las políticas sociales para que estas se apoyen mutuamente. La bisagra de ambas políticas principales de gobierno (PEES y PPDS) debe ser el mercado laboral. El crecimiento sostenido es importante para nuestro país pero no es suficiente y difícilmente contribuirá con la disminución de la pobreza y las desigualdades si no se realiza un cambio estructural del modelo agro-exportador a otro de mayor industrialización del sector y mayor inclusión de la agricultura familiar, generando nuevos puestos de trabajo y mejorando los ingresos.

2. El aumento de gasto social para combatir la pobreza y las desigualdades ha tenido hasta ahora un impacto marginal. Al crecimiento sostenido, el Estado deberá acompañar una política económica centrada en una creciente y sostenida inversión pública en salud (USF, infraestructura, equipamientos, insumos y recursos humanos), educación (infraestructura, capacitación docente, kits escolares, complemento nutricional), infraestructura vial (integración de todas las regiones del país con camino de todo tiempo), agua y saneamiento (abastecimiento de agua, Unidades Básicas de Saneamiento, alcantarillados) vivienda (mejoramiento de la vivienda y nuevas viviendas) y desarrollo rural (entrega de tierras, recuperación de suelos desgastados e improductivos, asistencia técnica y crediticia). La propia relación entre inversión pública y crecimiento podría generar una dinámica económica

suficiente para sostener la tasa de crecimiento independientemente de lo que suceda a nivel externo. Los rezagos en infraestructura son enormes en nuestro país y son al mismo tiempo una oportunidad para impulsar el crecimiento, la generación de empleo y el mejoramiento de los ingresos.

3. La estructura general del ingreso y del gasto en el Paraguay es absolutamente inequitativa y se deben tomar medidas políticas urgentes tendientes a transformarla, de lo contrario los indicadores socioeconómicos relativos al bienestar seguirán siendo negativos y algunos incluso empeorarán. La presión tributaria es baja (13%), en comparación al resto de la región.<sup>25</sup> El aumento debe centrarse en los impuestos directos, ya que en el Paraguay los impuestos son básicamente indirectos (9,8% y 2,2% directos). En términos proporcionales a sus ingresos los pobres pagan más impuestos que los ricos y reciben menos beneficios de la política social que aquellos y viceversa (Ver Cuadro 10). Esta estructura estatal reproductora de inequidades debe cambiar si se pretende achicar las brechas de la pobreza y las desigualdades y hacer este país viable a mediano plazo.
4. Las políticas sociales deben ser integrales y basadas en derechos universales. Las políticas y programas de protección y promoción social implementados actualmente deben ser revisados, evaluados, y rediseñados con base a un esfuerzo creciente, trascendiendo su papel residual de “Programas Emblemáticos” o de “Red de Protección Social” y es-

**Cuadro 10. Estructura tributaria del IVA y del gasto en educación**

Decil Individuos	Estructura Tributaria (IVA)		Estructura de gasto en Educación	
	Presion Tributaria	% Pagado	Beneficios/ ingresos	% Recibido
1	18,3	2,3	26,5	5,9
2	5,7	2,5	29,7	11,7
3	5,5	3,3	16,9	9,5
4	6,5	5,0	14,6	10,7
5	5,7	5,9	10,2	10
6	6,9	9,4	7,9	9,8
7	5	8,4	5,5	8,6
8	5,4	12,0	5,8	11,9
9	4,8	15,3	4,3	12,6
10	4,6	35,9	1,6	9,3
Promedio	6,8	100,0	12,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

pecialmente con base a la articulación, coordinación y complementariedad institucional y programática de toda la política social. La conceptualización del sistema de protección social en América Latina ha pasado de un esquema de carácter asistencialista a un enfoque multidimensional donde las políticas integradas de Seguridad Social (contributiva), Promoción Social (no contributiva) y del Mercado Laboral juegan un papel determinante para el desarrollo (CEPAL, 2011). Esta discusión es todavía incipiente en nuestro país.<sup>26</sup>

### Específicas (Formación de capital humano):

5. Las propuestas de políticas educativas deben realizarse en el marco del fortalecimiento de políticas públicas integradas (educación, salud, cultura, deportes, mercado laboral, promoción social) de protección social. La educación formal y la capacitación son aspectos fundamentales para el ingreso laboral de las personas. Las políticas sociales deben insistir con esta inversión, desde la oferta y desde la demanda, que los/as niños/as en situación de vulnerabilidad acumulen capital humano para tratar de romper con el círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, la educación debe ser necesariamente complementada con otros satisfactores esenciales como son la salud y adecuadas condiciones de habitabilidad. Las políticas sociales de combate a la pobreza ubicadas en el ámbito de la promoción social pueden generar las condiciones para que los miembros de las familias que ya se encuentran en una extrema situación de pobreza accedan a estos satisfactores e incidan en su inclusión social y económica.
6. La reforma educativa en Paraguay ha hecho algunas priorizaciones de niveles y ciclos; sin embargo, actualmente es necesario que las políticas educativas sean capaces de mirar la totalidad de los ciclos de la educación, evitando de este modo que la priorización de un nivel educativo signifique el abandono de los demás. Esta mirada integral será funda-

<sup>25</sup> Recientes estudios de la CEPAL demuestran que para avanzar en un desarrollo humano sostenible, la presión tributaria debería ser mínimamente del 20% (CEPAL 2010).

<sup>26</sup> En este contexto las llamadas *estrategias de lucha contra la pobreza*, definidas desde el 2003, con la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (2006)*, el PEES (2008-2013), y el PPDS (2010-2020), han realizado importantes aportes conceptuales, metodológicos y programáticos para el enfrentamiento de la pobreza y las desigualdades, pero todavía son limitados en la amplia concepción actual de un Sistema de Protección y Promoción Social (Imas, 2010).

- mental, entre otros, para ir superando paulatinamente la desvinculación de los procesos educativos en relación a la escolaridad de los padres y el éxito educativo de los/as hijos/as.
7. Es importante reivindicar, aunque parezca obvio, una educación pública verdaderamente gratuita y de calidad, ya que una de las causas frecuentes del abandono educativo es la situación económica.
  8. Expansión de la cobertura de la EI, el tercer ciclo de la EEB y de la EM. Las tasas de cobertura son claramente bajas y constituyen un factor reproductor de desigualdades por área de residencia, edad y guaraní parlante. Impulsar esta expansión con mayor inversión en infraestructura, equipamientos, docentes y focalización con montos progresivos de TMC.
  9. Mejoramiento en la calidad de la educación en la EI, EEB y la EM mediante una inversión creciente en infraestructura; la provisión oportuna de los *kits* escolares y de las *TICs*; el mejoramiento radical en la formación de los docentes mediante un sistema de estímulos; revisión de la validez de los contenidos procurando contribuir con la superación de los imaginarios de las desigualdades y con una política de reconocimiento de las desigualdades (Frasser 2008); la implementación sistemática de sistemas de evaluación; y el perfeccionamiento y actualización permanente de datos.
  10. Mejorar la calidad de la educación indígena en todos los órdenes recordando que es el sector más excluido y olvidado de la sociedad, respetando su cultura, autonomía y formas organizativas.
  11. Presupuesto: Recuperar el nivel del crecimiento del gasto público en educación, asegurando al mismo tiempo la eficiencia. Utilización del presupuesto por resultados. Aplicar evaluaciones relacionadas a la trazabilidad del gasto. Mejorar la información, la transparencia y la rendición del gasto con base a resultados. Propiciar una mayor participación de la comunidad educativa. Realizar evaluaciones de costo efectividad en relación al logro de los objetivos y en función de la focalización del gasto y de política pro-equidad (gastar más por los más vulnerables).
  12. Con relación a las TMC TEKOPORA, evaluar y rediseñar en función de la formación de capital humano. Además de atacar la brecha de la pobreza extrema, los aumentos de beneficios a las familias deberían estar directamente relacionados con las fallas o limitaciones de la política de educación en aquellos sectores vulnerables, de modo a cumplir con su objetivo de formación de capital humano e interrupción generacional de la pobreza.

## 5. Conclusiones

El Paraguay es uno de los países con mayor pobreza y desigualdades en la región. Esta situación tiene bases materiales, históricas, políticas y culturales. El modelo económico imperante en expansión no favorece la disminución de esta problemática, al igual que los esfuerzos de políticas públicas realizadas no han sido suficientes. Será necesario impulsar cambios estructurales en la perspectiva del desarrollo inclusivo, buscando acortar las brechas entre ricos y pobres y el reconocimiento de los desiguales. En este sentido, el problema de la pobreza y las desigualdades deben ocupar un papel central en la totalidad de las políticas pú-

blicas del país. En consecuencia, la transformación de la inequitativa estructura del ingreso y gastos públicos se convierte en una prioridad.

La concepción e implementación de las políticas económicas y sociales deben superar el parcelamiento que actualmente les caracteriza. Ambas deben integrarse bajo los principios de los derechos humanos universales. Los objetivos del desarrollo económico deben combinarse con los de las políticas sociales, apoyándose mutuamente. Una de estas bisagras de articulación es el mercado laboral, en el cual, las políticas públicas del país han incidido muy limitadamente.

La educación ha sido determinante como causa y desafío de la pobreza y la desigualdad en Paraguay. Por tanto, como objetivo de la política pública, la educación se convierte en un mecanismo esencial para la generación e igualación de oportunidades para el logro de capacidades humanas y funcionamientos verdaderamente efectivos. Las reformas implementadas en el ámbito de la política educativa han producido saltos significativos en términos de la cobertura y del aumento de la educación en la población; sin embargo,

presentan rezagos importantes en términos de la expansión de la cobertura en los niveles más altos, en la equidad del acceso de sectores vulnerables y especialmente en la calidad.

Un mayor desarrollo de esta política ha tropezado con múltiples restricciones, tales como: las condiciones socioeconómicas y culturales del hogar, aspectos geográficos de dispersión de la población, insuficiencia de infraestructura y equipamientos especialmente en las zonas rurales, de calidad y segmentación, y presupuestarias.

Para encarar un nuevo salto en la educación es necesaria una mirada integral y una relocalización en el marco de las Políticas de Protección y Promoción Social, de modo a ser complementada con otras políticas y programas sociales, económicos y del mercado laboral. En este marco las TMC, en especial el componente que implica la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, podrán coadyuvar a mejorar la generación de capital humano en aquellos sectores de pobreza donde la política educativa falla y de este modo contribuir a la interrupción intergeneracional de este problema.

### VÍCTOR J. IMAS R.

Investigador Asociado del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Máster en Urbanismo, con especialización en sociología urbana por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM). Trabaja desde hace años temas vinculados a las políticas sociales, especialmente de lucha contra la pobreza, en instituciones públicas y privadas del Paraguay.

## Bibliografía

- BM (2010), *Paraguay. Estudio de Pobreza. Determinantes y Desafíos para la reducción de la Pobreza*. Banco Mundial, Asunción, Paraguay.
- BM (2008), *República del Paraguay. Opciones de Desarrollo Económico y Social*. Asunción, Paraguay.
- Careaga, R. y Peter C. L. Pei (2000) *Evolución del Presupuesto del Ministerio de Educación y Culto, 1989 al 2000*, Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPRO). Asunción, Paraguay.
- CEPAL (2011) *Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL, GIZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, NN.UU, Brasilia.
- DGEEC (de 1997/98 al 2010), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, Fernando de la Mora, Paraguay.
- ENLP (2006) *Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza*, Gabinete Social (GS), Dirección del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), Secretaría de Acción Social (SAS), Asunción, Paraguay.
- Frasser, Nancy (2008) “La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, del libro de Nancy Frasser y Axel Honneth (2006), *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*, Ed. Morata, en Revista de Trabajo, Año 4, Número 6, Agosto-Diciembre 2008.
- Fogel, Ramón (2007) “Puesta en ejecución de la Red de Protección Social: Programa TEKOPORA. Revisión de avances y dificultades”. Documento interno DIPLANP, Asunción Paraguay.
- Guttandin, Friedhelm (2007), *Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa TEKOPORA*. GTZ, Asunción. Disponible en [www.gtzparaguay.org](http://www.gtzparaguay.org).
- Imas R. Víctor (2010) Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad y la disminución de la pobreza en el marco de las políticas de Protección Social, CADEP, Asunción Paraguay. [www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py).
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008), Censo Agropecuario, MAG, Asunción, Paraguay.
- Noguera, José A. (2004), Sobre el concepto de desigualdades en Ciencias Sociales, Sesión TSA, España. [www.webs2002.uab.es/\\_cs\\_gr\\_saps/publicacions/pdf](http://www.webs2002.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/pdf).
- PARINFO (2011), ODM, Matriz de indicadores, Dirección General de Estadísticas y Censo, Asunción Paraguay. [www.parinfo.dgeec.gov.py/](http://www.parinfo.dgeec.gov.py/).
- PNUD (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Nueva York.
- PNUD (2010<sup>a</sup>), *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*. Asunción, Paraguay.
- PNUD (2008), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el Desarrollo*, Asunción, Paraguay.
- PNUD (2002), *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*, IIG/PNUD, Dirigido por Profesor Joan Prats, Asunción, Paraguay.
- Ramírez, J., Cinthya González (2010), Investigación sobre iniciativas de capacitación y formación laboral, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Consultoría (SDP N° 084/2009) preparada para OIT-PNUD-UNIFEM. Asunción, Paraguay.
- Unite Nations (2010), *Combating poverty and inequality*, Research Institute for Social Development, New York.
- Veras Soarez F, Rafael Rivas Perez y Guilherme Hirata (2008) *Los logros y las carencias de las Transferencias Condicionadas de Efectivo: Evaluación del impacto del programa TEKOPORA de Paraguay*, En IPC, Evaluation Note N° 3. Centro Internacional de Pobreza/PNUD.
- Vera, Saro (1996), *El paraguayo (un hombre fuera de su mundo)*, Editorial El Lector, Asunción Paraguay.



capa  
sumario  
créditos  
salir

# Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en el Perú

CINTHYA PASTOR VARGAS



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Antecedentes

En la última década han aumentado los ingresos y se ha reducido la desigualdad en el Perú. Esta mejora se ha dado gracias al crecimiento económico, caracterizado por el aumento de la inversión y el empleo, la descentralización económica, la mejora de la infraestructura en las zonas rurales y el accionar ampliado del Estado a través de los programas sociales. A pesar de la notable reducción en la pobreza y del aumento de los ingresos en los últimos años, el problema aún está lejos de haber sido resuelto.

El Estado cuenta hoy con más recursos para luchar contra la pobreza. Entre los años 2001 y 2009 los mayores impuestos producto de la inversión y el crecimiento económico permitieron un aumento real de 173% en el gasto social. Sin embargo, los mayores recursos son aún escasos y esto exige mejorar la calidad de la inversión social y reemplazar el asistencialismo con programas de apoyo productivo que permitan que los más pobres accedan al mercado y aumenten sus

ingresos. En este sentido, la reforma de la educación es actualmente en el Perú el tema prioritario dado el impacto de largo plazo que puede tener sobre los ingresos y sobre la reducción de brechas de oportunidades y considerando que su calidad actual es muy pobre.

En el Perú se han realizado diversos estudios sobre este tema. En su estudio sobre la dinámica de la pobreza en el Perú, Chacaltana (2006) demuestra empíricamente los patrones que influyen en la entrada y salida de la pobreza. El autor concluye que existen dos tipos de pobreza: la crónica (pobreza de larga duración) y la transitoria (pobreza temporal); cada una con distintos determinantes. Finalmente recomienda que para luchar contra la pobreza debe plantearse una estrategia que incluya la acumulación y protección de los activos productivos de los pobres.

Por otro lado, Jaramillo y Saavedra (2011) analizan la distribución del ingreso en los hogares e identifican los factores explicativos asociados a la desigualdad entre el período 1997-2006. Un hallazgo clave del estudio es la mejora en el coefi-

ciente de Gini del ingreso per cápita, el cual bajó de 0.54 a 0.49 durante el periodo en estudio (0 se refiere a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad). Esto indica que la desigualdad del ingreso familiar se ha reducido en los últimos años, pero no de una manera sustancial. Los autores recomiendan que para generar un crecimiento inclusivo, las políticas públicas deben centrarse en tres áreas principales: calidad de educación, fomento de pequeñas empresas y cierre de la brecha entre zonas urbanas y rurales en el acceso a servicios básicos de infraestructura.

Asimismo, Higa (2011) determina que si bien el crecimiento económico peruano, entre el periodo 2002-2006, ha contribuido a disminuir la incidencia de la pobreza, no ha ayudado a reducir la vulnerabilidad de la población a caer en ella. En efecto, las estimaciones sugieren que los hogares se han vuelto más vulnerables durante los últimos años del ciclo expansivo de la economía. Además se encuentra que la variable educación es una de las más importantes en la reducción de la vulnerabilidad (si el jefe del hogar ha cursado el nivel secundario o superior, la vulnerabilidad de un hogar se reduce en 33% y 54%, respectivamente, en comparación a un hogar cuyo jefe del hogar no tiene nivel educativo alguno).

En la siguiente sección se presenta una descripción de la evolución y estado actual de la pobreza, de los ingresos y la desigualdad y de los principales indicadores de educación y salud en el Perú. La tercera sección analiza el efecto que han tenido diversos programas sociales y políticas de estado en mejorar las condiciones laborales, la empleabilidad, la salud, nutrición y educación de las personas con menos recursos en el Perú. En la cuarta sección, se presentan recomendaciones de política para mejorar los indicadores de bienestar, distribución del ingreso y oportunidades en el Perú. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones.

## 2. Breve descripción del estado de la distribución del ingreso, pobreza e indicadores sociales

El Perú y su economía han cambiado significativamente en los últimos 20 años. Si miramos atrás, en 1990 el Perú sufría de una terrible recesión, los elevados déficit fiscales y el relajamiento de la política monetaria habían generado una hiperinflación y la consecuente devaluación de la moneda; se había dejado de pagar la deuda externa y, por lo tanto, se había perdido acceso al financiamiento externo; a esto se le sumaba un fuerte problema de subversión y terrorismo. En este contexto, en los primeros años de los noventa se empezaron a implementar una serie de reformas estructurales orientadas a devolver la estabilidad macroeconómica al país y reducir la participación del Estado en la economía, convirtiéndola en una economía de mercado.

En la siguiente década se mantuvo en líneas generales la política económica implementada en la década de 1990, con lo que se consolidó la estabilidad y las condiciones propicias para la inversión y se inició un periodo de crecimiento significativo sustentado sobre todo por el gasto privado. Así, el Perú ha sido el país con mayor crecimiento en Sudamérica con una tasa promedio de crecimiento anual de 6.3% en los últimos 10 años (2001-2010) y 7.0% en el último lustro (2006-2010).

Pese a que esta mejora en la economía peruana ha tenido diversos impactos positivos, muchos han argüido que los beneficios del crecimiento económico no han beneficiado por igual a toda la población. Esto ha dado lugar a discursos que señalan que el crecimiento económico favorece principalmente a los ricos, como el del hoy Presidente Ollanta Humala en las últimas elecciones presidenciales.

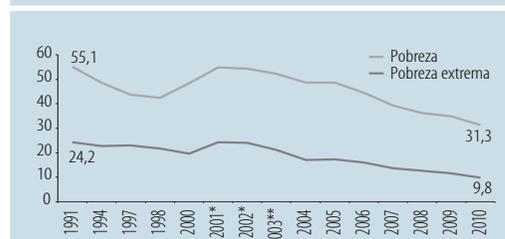
A continuación se describe la evolución de las cifras de pobreza, ingreso y desigualdad en los últimos años en el Perú. Estas cifras demuestran que, por el contrario el crecimiento económico ha sido muy inclusivo.

### POBREZA

La pobreza<sup>1</sup> ha venido cayendo en los últimos años en todos los departamentos del Perú y entre 1991 y el 2010 se redujo 23.8 puntos porcentuales al pasar de 55.1% a 31.3%. Este es un logro realmente notable, aún cuando la pobreza diste mucho de estar derrotada. Al analizar la incidencia de la pobreza por área de residencia, se observa que ésta no es homogénea en el interior del país. Así, mientras en el área urbana la pobreza fue de 19.1% en el 2010; en el área rural ésta fue 54.2% en el 2010, tasa 2.8 veces por encima que la del área urbana. Igualmente, mientras que en Lima la pobreza ha caído 60% en los últimos 10 años (de 33.4% en el 2001 a 13.5% en el 2010), en la sierra rural solo se ha reducido 27% en los últimos 10 años y aún mantenía un nivel elevado de 61.2% en el 2010.

En el caso de la pobreza extrema -conformada por aquellos hogares cuyos ingresos no permiten cubrir una canasta básica alimentaria-, en el 2010 ésta fue 9.8%, porcentaje que se ha reducido en 60% desde el 2001 en el que fue 24.4%. Pese a esta reducción de más de 14 puntos porcentuales, la incidencia de la pobreza extrema por áreas de residencia también es dispar. Mientras la pobreza extrema en el área urbana en el 2010 fue de tan solo 2.5%, en el área rural esta tasa fue de 23.3%, 9.3 veces superior que en el

**Gráfico 1.** Evolución de la pobreza y pobreza extrema en el Perú, 1991-2010 (%)



Fuente: ENAHO. Elaboración IPE.

área urbana. De igual modo, la pobreza extrema de la costa fue de 2% en el 2010, frente al 20.1% en la sierra.

Las cifras presentadas demuestran que efectivamente ha habido una reducción en la pobreza y en la pobreza extrema en todas las regiones gracias al crecimiento económico que se ha dado en los últimos años (el Perú está creciendo desde hace doce años). Sin embargo, aún falta un largo camino por recorrer y el gobierno peruano ha establecido metas ambiciosas al 2015-a pesar de la limitante coyuntura internacional- de bajar la pobreza monetaria por debajo del 20% y erradicar la pobreza extrema.

### INGRESOS Y DESIGUALDAD

Aún con las mejoras presentadas a nivel de pobreza, siguen habiendo críticas que señalan que el crecimiento es solo para los ricos. Las variaciones en el ingreso familiar discrepan con esto. En el Perú el ingreso familiar ha aumenta-

1 El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) mide la pobreza monetaria, a través de las líneas de pobreza total y alimentaria. Así, aquellos hogares cuyos ingresos no les permiten cubrir una canasta básica alimentaria son considerados como pobres extremos, mientras que aquellos que no pueden cubrir una canasta básica no alimentaria son considerados como pobres no extremos.

do marcadamente en los últimos años. Entre los años 2003 y 2010 el ingreso familiar promedio nacional aumentó 64.9% en términos reales. Este aumento se ha reflejado en todos los niveles socioeconómicos, en especial en las familias de menores ingresos. De esta manera, el ingreso promedio anual del 20% de hogares más pobres (quintil 1<sup>2</sup>) tuvo un incremento real de 62.8%, frente a un incremento real de 28.6% del ingreso promedio anual del 20% de familias más ricas (quintil 5).

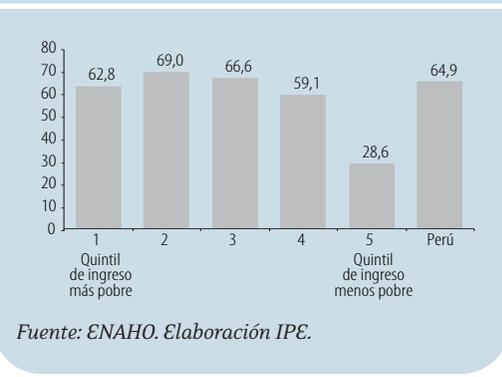
Igualmente, este aumento en el ingreso familiar promedio en el quintil más pobre también se puede corroborar al analizar el ingreso por hogar según área de residencia. Así, entre 2003 y 2010 el ingreso promedio anual de los hogares urbanos creció en 35.2%, mientras que el ingreso de los hogares rurales lo hizo en 86.1%.

Debido a estos incrementos diferenciados en el ingreso, mientras que en el 2003 el ingreso promedio por trabajo de los más pobres representaba el 13.7% del ingreso promedio por trabajo del quintil más rico; en el 2009 este porcentaje aumentó a 21.0%. Cabe destacar que este porcentaje mejoró tanto en el ámbito urbano al pasar de 18.3% a 25.0%, como para los trabajadores rurales, pasando de 35.7% a 42.0%.

Las cifras presentadas muestran que la diferencia entre los hogares peruanos más pobres y más ricos se está acortando. Esto reduce directamente la desigualdad y evidencia que en el Perú se está reduciendo el sesgo transgeneracional de la desigualdad.

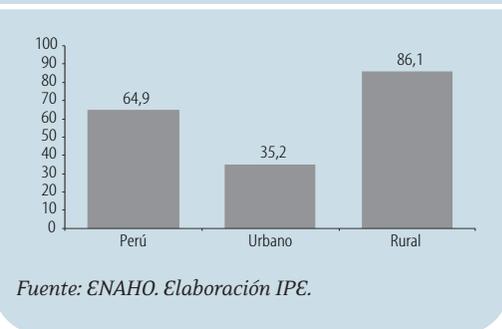
Esta reducción en la desigualdad también se evidencia al analizar el coeficiente de Gini que se ha reducido de 0.54 en 1997 a 0.49 en el año 2009. Jaramillo y Saavedra (2010) realizaron un

**Gráfico 2.** Variación del ingreso promedio anual de los hogares según quintil, 2003/2010 (%)



Fuente: ENAHO. Elaboración IPE.

**Gráfico 3.** Variación del ingreso promedio anual de los hogares según área de residencia, 2003/2010 (%)



Fuente: ENAHO. Elaboración IPE.

estudio sobre desigualdad en el Perú y evidenciaron que ésta es menos desigual que en los años noventa y que la brecha de ingresos entre las familias más pobres y las más ricas se ha estado reduciendo sostenidamente desde 1997. Además, identifican dos principales causas en la reducción de la desigualdad: i) las políticas públicas están siendo más redistributivas y ii) las

brechas de salario se han acortado entre los trabajadores con baja y alta escolaridad debido principalmente según ellos al aumento de la cobertura en la educación básica.

## OTROS INDICADORES SOCIALES

Con respecto a los indicadores sociales, en el tema de educación la cobertura educativa ha mejorado al haber aumentado la tasa de matrícula en primaria de 90.9% en el 2002 a 94.4% en el 2009, y ha habido un aumento más marcado en la matrícula en secundaria de 69.5% a 76.5%. Sin embargo solo un tercio de la población peruana ha culminado secundaria debido a que aún hay problemas en cuanto a acceso (sobre todo en áreas rurales) y un alto grado de deserción escolar (aunque la tasa de deserción de la educación básica ha bajado de 22.8% en el 2002 a 17.9% en el 2009). Además, incluso quienes culminan sus estudios, están sometidos a la precaria calidad de la educación básica pública. Esto lo confirman las evaluaciones de alumnos a nivel internacional y nacional. Según la última evaluación PISA 2009, los estudiantes peruanos muestran bajos rendimientos al haber ocupado el puesto 63 en comprensión lectora y matemática y el puesto 64 en ciencias naturales, entre 65 países participantes. Esto se refleja también en las pruebas nacionales, ya que en el 2010 el porcentaje de alumnos de segundo grado de primaria con rendimiento deficiente en lectura y en matemática fue 23.7% y 53.3%, respectivamente. Los resultados son alarmantes y claramente identifican la necesidad de cambios urgentes y un mayor presupuesto en la educación peruana (en el 2010 el gasto público en educación como porcentaje del PBI fue de 2.9%). No obstante, se debe de tener siempre presente, sin reformas, el

aumento del gasto en educación no asegura resultados. Esto se puede ver entre 2009 y 2010, periodo en el cual el gasto público en educación creció 4%, pero también aumentó en 4.1 puntos porcentuales el número de niños con deficiencias en matemáticas

En relación a los indicadores de salud, en los últimos años, se ha logrado un gran avance en cuanto a la lucha contra la desnutrición crónica infantil<sup>3</sup>, uno de los principales problemas que afecta a la población peruana. Entre los años 1992 y 2010, ésta se redujo en 18.6 puntos porcentuales al pasar de 36.5% a 17.9%. Sin embargo, se presentan desigualdades al mirar al interior del país pues los resultados muestran que la desnutrición crónica es menor en el área urbana donde alcanza 10.1% de los niños, mientras que por el contrario en el área rural esta cifra es tres veces mayor (31.3%), lo que muestra que la mayor cantidad de niños desnutridos se concentra en esta área. Otro indicador importante de mencionar es la esperanza de vida al nacer, la cual ha mejorado con respecto a años atrás. Así, mientras que en el periodo 1995-2000 la esperanza de vida al nacer era de 69.3 años, para el periodo 2010-2015 esta es de 74.1 años; es decir, casi 5 años más de vida.

### 3. Descripción de las medidas que han contribuido/han ido en detrimento de estos indicadores en los últimos 20 años

Es cierto que el crecimiento económico beneficia a la gran mayoría, pero no a todos los grupos poblacionales. Por ello, son necesarios los programas sociales focalizados para apoyar a aquellos grupos que no se han podido beneficiar del crecimiento debido a la de-

2 Un quintil es la quinta parte de los hogares ordenados de menor a mayor en función a, en este caso, los ingresos. Así, el quintil 1 representa al 20% de hogares con menos ingresos y el quintil 5 al 20% que perciben mayores ingresos.

3 Para los niños menores a 5 años.

sigualdad en oportunidades. Sin embargo, no debe olvidarse que la estrategia de desarrollo más efectiva en el largo plazo es el elevado crecimiento económico que se obtiene con elevados niveles de inversión.

En el presente acápite se propone analizar el efecto que han tenido diversos programas sociales y políticas de estado, básicamente en mejorar las condiciones laborales, la empleabilidad y la salud, nutrición y educación de las personas con menos recursos en el Perú.

### 3.1 REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

#### *Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “Juntos”*

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “Juntos” se creó en el 2005 con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza y promover la formación de capital humano en la siguiente generación para prevenir la transferencia intergeneracional de la pobreza. El programa consiste en una transferencia monetaria<sup>4</sup> de aproximadamente US\$ 37 mensuales<sup>5</sup> a hogares en situación de pobreza extrema, con hijos menores de 14 años y mujeres embarazadas -sin importar el tamaño de la familia<sup>6</sup>. Si bien esta transferencia es de libre disponibilidad, está supeditada al uso de servicios de educación, salud, nutrición e identidad. La transfe-

rencia se realiza por cuatro años luego de los cuales se evalúa a los beneficiarios. Aquellos que han logrado superar su condición de pobreza salen del programa, mientras que los demás son reincorporados pero con una transferencia monetaria 20% menor sobre el monto inicial. Específicamente las condicionalidades exigen lo siguiente:

- Educación: 85% de asistencia a la escuela a los menores de 6 a 14 años.
- Salud: vacunación completa, desparasitación, consumo de suplementos vitamínicos otorgados por el programa para niños de hasta 5 años, controles pre y post natales, asistencia a charlas educacionales, utilización de pastillas de cloro.
- Nutrición: control del crecimiento y desarrollo para niños hasta 5 años, participación en el Programa de Complementación Alimentaria para grupos de mayor riesgo (niños entre 3 y 36 meses).
- Identidad: participación en el programa “Mi Nombre” para niños y adultos sin partida de nacimiento o sin documento nacional de identidad (DNI).

Para asegurar el cumplimiento de las condicionalidades se realiza un monitoreo trimestral. Si los beneficiarios no cumplen con las condicionalidades, la transferencia es suspendida tempo-

ralmente por 3 meses y, si el incumplimiento persiste, se pierde la transferencia de forma definitiva. Según Francke y Mendoza (2006), el sistema de control tiene un sentido absolutista ya que no se hace distinción entre los niveles de incumplimiento. Además, el sistema resulta punitivo antes que preventivo, ya que la familia recibe primero el dinero y posteriormente se realiza el monitoreo por lo que de comprobarse incumplimiento, la familia es sancionada, siendo aplicada la sanción en el siguiente periodo (trimestre).

En el tiempo que lleva desde su implementación, el programa ha aumentado su cobertura a nivel nacional. En el 2005 el programa llegó a 70 de los distritos más pobres del país, beneficiando a 22,550 hogares, mientras que a fines del 2010, el programa se había expandido considerablemente llegando a 646 distritos del país beneficiando a 471,511 hogares (6.3% del total de hogares peruanos).

El programa ha logrado mejoras significativas en diversos aspectos. En cuanto a los servicios para los cuales se dan condicionalidades, en salud se ha dado un fuerte aumento de la demanda de servicios como la vacunación, desparasitación, la presencia de letrinas en la mayoría de los hogares, los controles pre y post parto e incluso los partos institucionales, que no son parte del programa. En cuanto a educación, se ha mejorado ligeramente los niveles de matrícula y asistencia regular, lo que además ha reducido el ausentismo de profesores. En cuanto a identidad, se han otorgado una significativa cantidad de DNIs a madres en los departamentos intervenidos y se ha registrado aumentos en la inscripción de partidas de nacimiento -requisito para el DNI-

Por otro lado, también se han presentado mejoras en otros aspectos. Por ejemplo, se han identificado mejoras en la economía del hogar dado el mayor gasto gracias a la transferencia del programa. Los US\$ 37 mensuales representan apro-

ximadamente 20% de lo que necesita una familia para salir de la pobreza extrema (Díaz, Huber et al, 2008). Así, se han dado cambios en los niveles de consumo de las familias beneficiarias mostrando una tendencia a consumir alimentos con mayor contenido proteico, invertir en mejoras en la vivienda y en la compra de animales menores como una forma de ahorro.

Díaz, Huber et al (2008) identifican i) un acercamiento de la población pobre rural al sistema bancario con el objetivo de recibir la transferencia; ii) un empoderamiento de las mujeres de los hogares beneficiarios (ya que ellas son quienes reciben la transferencia); y iii) un desarrollo de los mercados locales ya que las transferencias han incrementado la capacidad de compra y el consumo de las familias beneficiadas.

Si bien es cierto que este programa, al ser focalizado y condicionado ha contribuido a aliviar la pobreza extrema en el país (según el Banco Mundial 2010, Juntos ha reducido la pobreza extrema en 2%) la transferencia no es suficiente para sacar a todas las familias de la pobreza y se enfrentan diversos obstáculos que se deben tomar en cuenta:

- 1) La focalización se debe mejorar pues se han detectado problemas de filtración. A pesar de realizarse una validación comunal, hay reticencia de los pobladores a hablar abiertamente sobre quiénes deberían ser excluidos del programa, debido a las relaciones comunales existentes o al temor a represalias (Díaz, Huber et al, 2008). A pesar de este problema, hay mayor preocupación por la sub-cobertura del programa, pues hay numerosas familias en condiciones de pobreza no incluidas.
- 2) A pesar del aumento en el acceso a servicios de salud y las mejoras en el consumo de alimentos, aún no se evidencia una reducción de las enfermedades o en la desnutrición in-

4 Juntos es el primer programa de transferencias condicionadas en el Perú.

5 Esto representa 16% del salario mínimo.

6 La focalización tiene 3 etapas, primero se seleccionan los distritos de intervención empleando cinco variables: pobreza extrema, brecha de pobreza, desnutrición crónica infantil, existencia de dos o más necesidades básicas insatisfechas, y alto grado de afectación por la violencia política. Luego se identifica a los hogares beneficiarios en los distritos seleccionados mediante un cuestionario sobre la situación socioeconómica de los hogares. Finalmente, se presenta la relación de las familias seleccionadas a la población del lugar (asamblea de validación comunal) la cual puede retirar o proponer a aquellos que según su percepción no reúnen o reúnen las condiciones para ser parte del programa por su situación económica. La idea de este procedimiento no es solamente corregir posibles errores de la focalización, sino también legitimar socialmente el Programa (Francke y Mendoza 2006: 406).

fantil. Esto podría explicarse en parte porque estas mejoras en el consumo de alimentos se dan para toda la familia y no en especial en los niños.

- 3) Existen problemas de información ya que muchos de los beneficiarios no conocen las condiciones del programa. En ciertos casos, los intermediarios y/o los empleados de las diferentes organizaciones involucradas brindan información incorrecta e incluso utilizan esto para su beneficio personal.
- 4) La verificación del cumplimiento de condiciones no es la adecuada, ya que los promotores son pocos y muchas veces no cumplen con la verificación trimestral.
- 5) Se ha encontrado que el monto transferido resulta insuficiente para aquellas familias con muchos hijos ya que el cumplimiento de las condicionalidades implica nuevos gastos, esto requeriría considerar subsidios diferenciados por tamaño de familia estableciendo un máximo por familia para evitar distorsiones tales como el aumento de embarazos (Díaz, Huber et al, 2008).
- 6) A pesar que Juntos ha realizado importantes transferencias de recursos a los sectores de educación y salud para fortalecer la oferta de servicios, ésta no ha sido suficiente para acompañar el aumento de demanda generado por el cumplimiento de las condicionalidades del programa. Así se evidencia un déficit de oferta de los sectores salud y educación, tanto en cantidad como en calidad, lo cual limita la verdadera condicionalidad del programa.
- 7) Lamentablemente, el programa es considerado solo como un programa de lucha contra la

pobreza y no se entiende que se busca desarrollar capital humano en la siguiente generación para evitar la transmisión de la pobreza. Ante esta percepción, el programa no se encuentra articulado con iniciativas de desarrollo local y generación de ingresos, que permita coordinar con otros programas sociales a fin de evaluar la estrategia integral del estado para la reducción de pobreza y desigualdad de oportunidades.

- 8) Una limitación importante para evaluar el impacto de Juntos es la ausencia de una línea de base al inicio del programa (2005).

### 3.2 EMPLEO Y CAPACITACIÓN

#### *Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN)*

PROJOVEN fue creado en 1996 en un contexto en el que si bien la economía peruana comenzaba a recuperarse y junto con ésta el empleo, el crecimiento de este no se daba de manera igual para todos los niveles socioeconómicos. Por este motivo el programa busca mejorar la empleabilidad y la productividad de jóvenes de bajos ingresos mediante servicios de capacitación en oficios de baja calificación tratando de minimizar la desconexión entre el entrenamiento y la colocación laboral, enfocándose en aquellas labores verdaderamente demandadas por las empresas. PROJOVEN se aplica a nivel nacional en distritos con alta concentración de hogares bajo la línea de pobreza y apunta a jóvenes adultos entre 16 y 24 años de edad que se encuentran desempleados o subempleados, tienen niveles educativos bajos y provienen de familias de bajos ingresos<sup>7</sup>.

7 Para determinar quien es elegible o no para el programa, se utiliza un método estandarizado basado en cinco variables observables: nivel de pobreza, edad, nivel educativo, situación en el mercado laboral y salario antes del programa.

El programa dura 6 meses divididos en 3 meses de capacitación teórica y 3 meses de pasantías laborales. La capacitación teórica se encuentra a cargo de entidades de capacitación (ECAPs) -que han sido previamente evaluadas y calificadas- que organizan y diseñan cursos en función de los requerimientos de las empresas y de las características de los beneficiarios. PROJOVEN financia este entrenamiento y provee una subvención diaria a los aprendices que cubre transporte, comidas y seguro médico. Luego de culminada satisfactoriamente la capacitación teórica, los beneficiarios realizan una pasantía remunerada<sup>8</sup> en una empresa privada bajo un contrato de entrenamiento temporal para jóvenes durante 3 meses.

A pesar del alcance bastante reducido del programa (en promedio 3,800 jóvenes por año) los resultados han sido positivos. Los estudios de análisis de impacto<sup>9</sup> han mostrado que este programa mejora las oportunidades de inserción en el mercado laboral y reduce la duración del desempleo de los jóvenes capacitados. Ñopo, Robles y Saavedra (2002) calcularon el efecto del programa en la inserción laboral de los beneficiarios analizando cómo cambió la situación laboral de los jóvenes y cuánto de este cambio se debió a PROJOVEN. Así estimaron que el incremento de beneficiarios ocupados después del programa fue de 1.19%, 2.97% y 1.90% para los beneficiarios que se encontraban ocupados, desempleados e inactivos antes del programa, respectivamente. Asimismo, Ñopo, Robles y Saavedra (2007) encontraron que el impacto del programa sobre la tasa de desempleo no es posi-

tivo inmediatamente culminado el programa sino recién después de 18 meses de terminado el programa (3.24%).

También Ñopo, Robles y Saavedra (2002) identificaron un incremento en el ingreso mensual promedio y en la cantidad de horas trabajadas; lo que permite generar menores niveles pobreza y reducir las diferencias económicas existentes dentro de los grupos de los jóvenes trabajadores. Para medir el cambio del ingreso mensual promedio, los autores calcularon un estimador de diferencias en diferencias del efecto de PROJOVEN considerando los ingresos promedio por hora de los beneficiarios y sus controles tanto antes como después del programa. El resultado muestra que PROJOVEN permite elevar en 18% el ingreso por hora de los beneficiarios que se encuentran ocupados al momento de la evaluación, respecto de lo que se hubiera elevado si éstos no hubieran participado en el programa. Adicionalmente los autores también realizaron un análisis econométrico para estimar los efectos sobre el ingreso y se encontró una mejora en el ingreso por hora de 12.5%, cifra menor al 18% estimado inicialmente probablemente porque la metodología usada es más exhaustiva. En el caso del cambio de horas trabajadas a la semana, los autores valoraron mediante un estimador de diferencias en diferencias que los beneficiarios que logran estar ocupados después del programa trabajan 5.5% horas a la semana más que las que trabajaron los que no pertenecieron al programa.

Años más tarde los autores volvieron a medir estos impactos e identificaron que los salarios

8 La remuneración no debe ser menor al salario mínimo mensual.

9 Projovent es el primer programa social en el Perú que ha incorporado desde su diseño inicial un proceso de evaluación sistemático y riguroso. Ello ha significado la recolección de información para grupos de beneficiarios y grupos de control a partir de la cual se han venido realizando evaluaciones para las diversas convocatorias del programa.

por hora de los beneficiarios (tanto en actividades principales como secundarias) fueron aumentando conforme pasaba el tiempo luego de que el programa había culminado. Por ejemplo, 6 meses después que finalizó el programa los salarios por hora se habían incrementado en 11.1%, luego de 12 meses crecieron 15.7% y finalmente, después de 18 meses, éstos aumentaron 18.5%. De igual manera, los beneficiarios se vieron afectados positivamente en cuanto al número de horas trabajadas a la semana, las cuales aumentaron 17.7% luego de 6 meses de culminado el programa, 7.7%, luego de 12 meses y 8% después de 18 meses. Dada la mejora en las horas trabajadas y el salario por hora, igualmente se identificó un impacto significativo pero decreciente para los ingresos promedio mensuales de los beneficiarios, pues luego de 6 meses de culminado el programa los ingresos se habían incrementado en 48%, luego de 12 meses 36.2% y 31.7% después de 18 meses.

Es importante entender que la medición de la contribución de este programa se puede ver distorsionada por el “descreme” por parte de las entidades de capacitación (ECAPs). Si bien las personas elegibles para ser beneficiadas por el programa pasan por estándares realizados por el Ministerio de Trabajo, las ECAPs son las encargadas de seleccionar a los beneficiarios pero en este caso los métodos de selección no son estandarizados. Esto genera diferencias entre el grupo elegible y los beneficiados finalmente con el programa debido a que el Estado condiciona los pagos en función a las tasas de conclusión del entrenamiento<sup>10</sup>. Esto genera un fuerte incentivo para que las ECAPs solo matriculen a aquellos con el más alto potencial para completar y

tener éxito en los cursos, los cuales no necesariamente son los más necesitados o más pobres dentro de los elegibles. Por consiguiente, el “descreme”, inducido por estos estándares es una preocupación válida (Galdo, Jaramillo y Montalva, 2009). Esto claramente refleja la existencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad que debe de ser considerado al diseñar una política laboral como esta en países en desarrollo.

Sin embargo, existen razones para pensar que esta heterogeneidad de los impactos del programa no proviene principalmente por decisiones administrativas (“descreme”) sino por elección propia de los jóvenes elegibles. Así, 47% de jóvenes se retiran antes de ser derivados a los centros de capacitación debido a que probablemente tengan costos directos y de oportunidad elevados o esperan menor retorno de su participación ya sea porque tienen un mayor acervo de capital humano o se encuentran empleados o tienen preferencias intertemporales en la medida que prefieren más el consumo actual que el futuro. Además, la variabilidad de los impactos del programa también podría estar explicada por la calidad de los servicios de capacitación, la cual varía entre ECAPs.

### Trabaja Perú

Trabaja Perú tiene el objetivo de generar empleos temporales y el desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales en situación de pobreza y pobreza extrema. Inicialmente este programa fue lanzado en el 2002 en un contexto de recesión, para proporcionar empleo temporal a jefes de hogar de bajos recursos en áreas urbanas afectados por la recesión económica, mediante la realiza-

ción de obras públicas socialmente útiles y altamente intensivas en mano de obra. En el 2007 se amplía el ámbito y alcance al área rural cambiando su denominación “A Trabajar Urbano” por “Construyendo Perú” y más tarde en agosto del 2011 esta cambia a “Trabaja Perú.

La generación de empleo temporal se realiza a través del financiamiento de proyectos de infraestructura o servicios públicos intensivos en el uso de mano de obra no calificada. A su vez, esta infraestructura<sup>11</sup> permite el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones en situación de pobreza o pobreza extrema.

En principio, los proyectos son presentados por entidades públicas o privadas locales (dentro de distritos seleccionados) y son elegidos a través de un concurso<sup>12</sup> dentro del cual los organismos proponentes identifican, presentan y cofinancian los proyectos. Una vez aprobado el proyecto, se convoca a un concurso de trabajadores<sup>13</sup>. Si los interesados que cumplan los requisitos superan la oferta de empleos se realiza un sorteo entre estos. El empleo temporal dura en promedio 4 meses y los participantes reciben un seguro contra accidentes mediante el Sistema Integral de Salud (SIS)<sup>14</sup> y una compensación económica de US\$ 5,9 diarios. Este monto es menor del salario mínimo para no competir con el

mercado de trabajo de manera que solo postulen aquellas personas desempleadas y/o pobres sin afectar su incentivo para aceptar otros empleos cuando éstos se produzcan. Así, el salario máximo ofrecido a fines del 2010 por el programa constituyó 59% del salario mínimo, lo que se ajusta a las recomendaciones basadas en la experiencia internacional que señalan que el salario de un programa de empleo temporal sea no mayor a tres cuartas partes del salario mínimo.

Debe recalarse que además de los proyectos regulares, también se brinda empleo temporal en apoyo a obras físicas de prevención de desastres o en zonas de emergencia.

Paralelamente a la ejecución de los proyectos se realiza una capacitación general (habilidades sociales, autoestima, emprendimiento, vigilancia social en la ejecución de proyectos) y una capacitación específica orientada al desarrollo de las competencias y habilidades técnicas de los participantes, de acuerdo con la demandas del mercado laboral local.

Las evaluaciones realizadas a este programa han identificado un impacto positivo sobre el ingreso de los beneficiarios de 32%, lo que hace que los participantes obtengan un salario promedio de US\$ 111 Chacaltana (2003). Sin embargo, este impacto sobre el ingreso de los bene-

10 Los pagos están estructurados en términos per cápita de acuerdo con el siguiente esquema: 100, 80, 60 y 30% si completan ambas fases del programa, por lo menos un mes de capacitación ocupacional, solamente capacitación teórica y por lo menos un mes de capacitación teórica respectivamente.

11 Esta infraestructura de carácter económico-productiva y social, las cuales incluyen accesos peatonales, canales de irrigación, infraestructura post cosecha, muros de contención, infraestructura educativa y de salud, entre otras.

12 La elección se delega a instancias locales para asegurar su transparencia y la utilidad de las obras. La evaluación comprende tres etapas: elegibilidad, viabilidad y priorización. Además, se considera que la intensidad de uso de mano de obra debe ser como mínimo 75% del costo directo del proyecto.

13 Los requisitos son ser personas desempleadas con carga familiar (padres o madres de familia que acrediten tener al menos un hijo menor de 18 años de edad). También se considerarán, dentro de los participantes, hasta un 25% de jóvenes (varones o mujeres) entre 18 y 29 años de edad que sin ser padres de familia asumen la responsabilidad de atender a mayores o menores de edad (carga familiar) o presenten necesidades básicas insatisfechas. Asimismo, se considerará la inclusión de personas con discapacidad, hasta un máximo del 5% del total de participantes por proyecto.

14 El SIS protege la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando en aquellas poblacionales vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

ficiarios es moderado debido a que: i) es difícil distinguir a los desempleados de los subempleados que ya reciben un ingreso, ii) muchos participan solo por el interés en que la obra se realice y mejore su calidad de vida sin importar el salario o porque valoran el aprendizaje, iii) algunos prefieren un trabajo seguro aunque reciban menos ingreso frente la incertidumbre que le representa su incorporación a otras alternativas mejor retribuidas pero menos seguras y permanentes. Por otro lado se ha identificado que la utilidad de las obras ejecutadas tiene un impacto significativo. Chacaltana (2003) encontró que los beneficios de estas obras para la comunidad representan un 54% adicional de la inversión inicial realizada por el programa en pago de mano de obra.

No obstante, a pesar que este programa es un mecanismo de asignación de recursos para la promoción social y económica de los sectores sociales menos favorecidos y de lucha contra la pobreza, el principal problema que aborda es en la focalización ya que a pesar de la buena focalización en términos geográficos, es probable que identificar jefes de hogar desempleados sea complejo pues éstos por lo general, no se quedan mucho tiempo sin trabajar dada la elevada informalidad y la ausencia de mecanismos institucionalizados frente al desempleo. Igualmente, también hay beneficiarios que cumplen los requisitos pero que no deberían ser beneficiarios ya que contribuyen con un segundo ingreso al hogar o se trata de individuos inactivos en lugar de desempleados.

Asimismo, se ha presentado un nuevo problema con la remuneración que ofrece el programa debido a que recientemente el nuevo gobierno anunció cambios en el programa pues los beneficiarios recibirán mensualmente la Remuneración Mínima Vital (RMV) de US\$ 248 y trabajarán ocho horas diarias. Esto claramente ge-

nera incentivos adversos ya que este programa pasará a competir con el mercado de trabajo y por lo tanto atraerá a personas que no forman parte de la población objetivo o desalentará a los beneficiarios de aceptar empleos normales cuando éstos se produzcan (Ravallion, 1998).

### 3.3 EDUCACIÓN

En relación al tema educativo, como se explicó en la sección 2, la cobertura educativa ha mejorado pero la calidad de la educación pública es precaria. Frente a esta situación y dado que la educación es uno de los principales mecanismos igualadores de oportunidades, en los últimos años se han dado importantes reformas cuyos resultados o han sido insatisfactorios o aún no son claros.

#### *Municipalización de la educación*

El Plan de Municipalización de la educación se inicia en el 2007 como un programa piloto (en 47 distritos del Perú) con el objetivo de mejorar la calidad de la educación a través de la implementación de un modelo de gestión descentralizada con la participación del Municipio como la unidad mínima de planificación. Así, el plan estaba orientado a transferir las funciones y competencias a nivel regional y local con la intención de descentralizar la educación y ajustar la currícula a la realidad y necesidades locales. Esto se inicia en la educación inicial y primaria. El criterio que respaldaba esta transferencia de funciones consideraba que las autoridades municipales responsables garantizarían el buen funcionamiento de las instituciones dado que están más cerca de la población que otras instancias del Estado y por lo tanto administrarían mejor la educación.

Pasados cuatro años desde el inicio del plan piloto, hasta ahora el proceso lejos de cumplir

con su objetivo, solo ha duplicado funciones en los niveles de gobierno regional (UGEL) y municipal, lo que genera falta de compromiso de los municipios y dificulta el control. Además, se ha generado más burocracia al convertir a los municipios en pequeños ministerios y no se ha contado con personal capacitado para desarrollar las funciones otorgadas.

Ante esta situación de fracaso, recientemente el actual gobierno ha señalado que se pondrá fin al Plan Piloto de Municipalización de la Educación. Lo que se buscará será reorganizar el sistema educativo peruano para tener un ministerio como ente rector y orientador de políticas, articulado con la gestión descentralizada del aparato educativo a nivel regional. Con miras a este objetivo, el gobierno pretende priorizar el desarrollo efectivo del nivel de Educación Inicial y reorganizar la educación rural, aumentando en los próximos 5 años el presupuesto educativo del 3% al 6% del PBI.

### 3.4 ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

#### *Vaso de Leche*

El Vaso de Leche es un programa social creado en 1984 para proveer seguridad alimentaria mediante la entrega de una ración diaria de alimentos<sup>15</sup> a una población considerada vulnerable, con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra. Específicamente los beneficiarios son los niños de 0 a 6 años, las madres gestantes y en período de lactancia (hasta que el niño cumpla 1 año de edad), priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a

la población antes mencionada, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis.

Este programa resulta ser el programa alimentario dirigido a niños menores de hasta 6 años con mayor presencia en el país. Además, gracias a que la ejecución de este programa se realiza a través de todos los municipios del país - utilizando como instrumento de focalización un índice de desnutrición -, se ha fomentado la participación de la comunidad organizada.

Gajate e Inurritegui (2003) realizaron una evaluación del impacto del programa sobre el nivel nutricional de los niños menores de 5 años usando distintos modelos, pero identificaron que el efecto promedio del programa era negativo y convergía bajo todos los modelos usados a -0.28, lo que muestra una negatividad en el efecto ocasionada por el programa. Esto indica que el Vaso de Leche no constituye una verdadera estrategia de apoyo nutricional porque se ha identificado que aquellos menores beneficiados por el programa no han logrado elevar su nivel nutricional. Esto puede deberse a que la transferencia es muy reducida y/o el alimento distribuido contiene bajo contenido nutricional y/o la alimentación alterna del niño en el hogar se reduce más que proporcionalmente al alimento recibido por el programa. Frente a esta situación, el programa no estaría funcionando como apoyo para mejorar el nivel nutricional de la población infantil sino como una transferencia de ingresos en forma de alimentos (Grade, 2003); situación que resulta alarmante dado que el programa tiene un gran alcance a nivel nacional.

También se han identificado problemas por el lado administrativo. Primero, hay un serio problema de diseño y de confusión de objetivos

15 Las raciones son distribuidas durante 5 días por semana para el desayuno, consisten en un alimento líquido sobre la base de lácteos, harina de quinua, habas y soya.

que ha generado una multiplicidad y superposición de programas que ha generado un uso ineficiente de los recursos. Segundo, hay gran desorden en el manejo de padrones de beneficiarios en los municipios. Tercero, los niveles de filtración y exclusión son altos. Cuarto, los recursos de los programas no llegan hasta el beneficiario objetivo o llegan en una proporción menor a lo dispuesto (sea por ineficiencias o malversación de los recursos del programa). Además, también hay *lobbies* de compradores motivo por el cual los productos comprados no son los más adecuados para los fines de los programas o presentan precios muy elevados.

#### 4. Recomendaciones de Políticas Públicas

Dada la importancia que tienen los programas sociales para apoyar a los más vulnerables y al escaso impacto sobre los determinantes de largo plazo de la pobreza que se ha evidenciado, un primer paso para asegurar el cumplimiento de los objetivos es establecer metas y estándares para la asignación de recursos, la determinación de los procesos y la evaluación de los resultados. Si bien el gasto social en el Perú se ha más que duplicado (115%) entre el 2001 y 2009, aún 31.3% de la población se encuentra en situación de pobreza. Una mayor asignación de recursos para el gasto social no asegura una mejora en las metas de los distintos programas. Para que este aumento en el presupuesto social sea eficiente, debe de ir acompañado de un buen sistema de rendición de cuentas y monitoreo de tal manera que se condicione el gasto sujeto al cumplimiento de metas preestablecidas. Para ello, el Presupuesto por Resultados (PpR) es una buena herramienta que

integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto con el logro de metas y uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado. En el Perú se empezó a usar el PpR hace pocos años; sin embargo, en el 2010 tan solo abarcaba 8% del presupuesto total. Esto claramente refleja la necesidad de ampliar el PpR para que abarque todo el sector público. Los lineamientos del actual gobierno contemplan la profundización de presupuesto basado en resultados a partir del 2012 hasta alcanzar que el 100% del presupuesto se administre por resultados en el 2016. Siguiendo con esta lógica, los programas sociales deben ser los primeros en ser manejados mediante una gestión por resultados; sin embargo, el Gobierno decidió priorizar seis programas<sup>16</sup> y adscribirlos al nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión social (MIDIS) para su administración.

Por otro lado, los niveles de filtración y subcobertura presentes en los programas sociales deben de ser subsanados para fortalecer la focalización. Para ello hay que mejorar, estandarizar y supervisar el manejo del padrón de beneficiarios. El Perú cuenta con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que contiene información sobre las características socioeconómicas de los hogares. Esto permite identificar a los grupos que requieren más ayuda del Estado y a los potenciales beneficiarios; así como cuantificar el nivel de bienestar de los hogares empadronados. Sin embargo, el SISFOH requiere ciertas reformas para determinar qué hogar recibirá qué programas sociales. Así, se debería exigir a todos los programas públicos que lo utilicen. Adicionalmente, se deberían publicar los padrones de beneficiarios de todos los programas públicos. Dando acceso a las bases de datos mencionadas, se reduciría la filtración -los recursos

que se dirigen a quienes no deberían recibirlos- y la subcobertura -las familias que debieran ser beneficiarias pero no lo son- que son uno de los principales problemas de los programas sociales en el Perú. Con respecto a este tema, debe mencionarse que actualmente el MIDIS tiene la tarea de mejorar los procesos de desarrollo, registro, calificación y seguimiento del SISFOH con el objetivo de mejorar la calidad del sistema.

Si bien una mejora en la focalización ayudaría a reducir la filtración y subcobertura, aún existen demasiados programas sociales. Por ello, éstos deben de ser evaluados con el objetivo de determinar su continuidad. Debe tenerse en cuenta que cualquier nuevo programa social debería comenzar por un piloto. Luego, se debería concursar la elaboración de una línea de base que determine el punto de partida mediante una encuesta sociodemográfica de las condiciones previas al inicio del piloto. Al concluirse la etapa piloto del programa se procedería a una evaluación independiente del mismo, midiendo sus resultados y contrastándolos con la línea de base. Finalmente, la evaluación determinaría si se justifica lanzar un programa público o si se descharará el piloto. Para los programas que ya están en marcha, los resultados de la evaluación definirán si se reformará, cerrará, ampliará o seguirá igual. Actualmente es de competencia exclusiva del MIDIS determinar, sobre la base de una evaluación, la continuidad de los seis programas sociales que tiene adscritos. Un avance adicional es que el programa Cuna Más está empezando con línea de base y evaluación de resultados intermedios.

A nivel más específico, el Programa Juntos debería formar parte de una estrategia integral para combatir la pobreza a toda escala de tal manera que se encuentre articulado con otros pro-

gramas y no resulte un esfuerzo aislado. Así mismo, no se debe perder de vista la función de los programas de empleo temporal, pues como su nombre lo dice, estos programas sirven de ayuda para aquellos que no han conseguido trabajo. Por ningún motivo estos programas deben competir con el mercado laboral, pues así se desvirtúa el propósito de ayudar a los más necesitados.

Con respecto a los programas alimentarios, resulta preocupante que las evaluaciones de impacto revelen que no se dan mejoras en los niveles nutricionales; es decir, no cumplen su objetivo fundamental de sacar a los niños y madres gestantes de la vulnerabilidad nutricional. La calidad nutricional debe de asegurarse ya que en muchos casos ésta se sacrifica por aumentar la cobertura de beneficiarios. Así, se requiere una supervisión y control más estricto de los contenidos nutricionales y de su efectiva entrega a la población objetivo.

Si bien mejores y mayores programas de asistencia social ayudan mucho, no serán suficientes para alcanzar el nivel de bienestar al que aspira el Perú. El asistencialismo debe de ser reemplazado gradualmente por programas que incrementen la productividad, la cual es uno de las principales determinantes del ingreso y por lo tanto responsable en parte de la brecha entre ricos y pobres. La pobreza persistirá mientras no se tomen medidas más profundas principalmente en el área rural que es donde prevalece la pobreza. Actualmente las pocas políticas públicas de intervención en las zonas rurales se limitan a exoneraciones del IGV<sup>17</sup>, créditos mediante el Agrobanco, Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA), infraestructura dispersa, entre otros. Por este motivo, es necesario articular un programa de desarrollo rural integral para lograr la mejora

16 Los seis programas son: Juntos, Cuna Más, Pension 65, Foncodes, Pronaa.

17 IGV: Impuesto General a las Ventas.

del bienestar en quienes enfrentan más obstáculos para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento.

Para que todo lo mencionado anteriormente funcione no se debe dejar de lado la urgente necesidad de fortalecer las instituciones del Estado y los procedimientos en el Perú de tal manera que puedan responder eficiente y eficazmente a las demandas y exigencias de la población y alcancen los resultados preestablecidos. Esta es una reforma que lleva muchos años esperando en el Perú pero que junto con infraestructura e innovación resultan los tres principales problemas del país. Esto se refleja en el último Reporte Global de Competitividad en el que Perú obtuvo una puntuación de 3,5/7 en el pilar de instituciones, lo que refleja un ambiente institucional público muy débil.

Finalmente pero no menos importante, no debe dejarse de lado que el crecimiento requiere de altas y crecientes tasas de inversión privada. En esta línea, el gobierno reconoce que es necesario que la inversión privada crezca al menos 10% al año y para ello se necesita recuperar la confianza de los inversionistas para aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza mediante el empleo, y las oportunidades en el mercado.

## 5. Conclusiones

Usualmente se afirma que el Perú perdió tres décadas entre 1960 y 1990. Sin embargo en realidad, perdió mucho más porque en dicho periodo el resto del mundo siguió creciendo. Sin embargo, en las últimas dos décadas, el crecimiento económico del Perú ha sido excepcional. Esto se debe a que desde 1990, el crecimiento de la productividad total de factores del Perú supera a los países de la región y el aporte de ésta al crecimiento durante esta década

ha sido el mayor desde, al menos, la década de los 60. Las reformas estructurales realizadas permitieron mejorar la eficiencia de la economía y atraer mayores inversiones, la productividad creció porque se cambió a un modelo eficiente de crecimiento con apertura que potenció el crecimiento sin desindustrializar al país. Además la inversión total aumentó a niveles record históricos que soportan un elevado crecimiento y con ello se logró crecer a una tasa promedio de 6,3% en el periodo 2001-2010. Los cambios se han reflejado en el atractivo del Perú para la inversión y los negocios. Además, contrariamente a lo que generalmente se afirma, el crecimiento ha sido inclusivo.

Sin embargo, muchos consideran que los beneficios del crecimiento económico no han beneficiado por igual a toda la población. Lo cierto es que la reducción de la desigualdad suele darse una vez que el crecimiento económico se ha consolidado. Es natural que las primeras medidas orientadas a permitir que un país tome una senda de crecimiento sostenido generen oportunidades que sean aprovechadas por aquellos que están en mejores condiciones de hacerlo. Este es el caso de varios países y lo notable es que no haya sido marcadamente el caso en el Perú. No obstante, este proceso también genera grandes beneficios para la gran mayoría de la población. De hecho, entre 1991 y el 2010 la pobreza se redujo 23,8 puntos porcentuales y el ingreso del quintil más pobre creció 62,8% entre 2003 y 2010 frente a un incremento de 28,6% del quintil más rico. Además, de considerarse lo propuesto por Ravallion (2010), el crecimiento del Perú viene siendo pro pobre dado que i) el aumento del ingreso de lo más pobres ha superado al de los más ricos y ii) se ha reducido la pobreza. Junto con esto el coeficiente de Gini se ha reducido.

Además de los beneficios generados directamente por el mercado en crecimiento, estas me-

joras se han debido también a los programas sociales, a una mayor cobertura de la educación y a una mayor inversión en servicios, especialmente en zonas rurales.

Entre los principales programas sociales o políticas que se usan o se han usado se encuentran: i) Juntos como un programa orientado a la reducción de la pobreza y desarrollo social; ii) PROJOVEN y Trabaja Perú como programas orientados a mejorar la empleabilidad; iii) la Municipalización de la educación ; y iv) el Vaso de Leche dirigido a disminuir la desnutrición. No obstante, estos programas sociales presentan una serie de problemas que les impiden cumplir totalmente con el objetivo de apoyar a aquellos grupos que no se han podido beneficiar del crecimiento debido a la desigualdad en oportunidades. Así, el Programa Juntos de transferencias condicionadas para los más pobres debería formar parte de una estrategia integral para la reducción de la pobreza de tal manera que sus efectos no sean aislados sino que por el contrario se integren con otros planes o programas que también ayuden a reducir la pobreza. Por otro lado, los programas orientados a mejorar la empleabilidad tales como PROJOVEN y Trabaja Perú tienen el difícil reto de identificar a quienes debieran ser los beneficiarios; para ello, la remuneración ofrecida debe evitar generar incentivos que atraigan a personas ya ocupadas.

En relación a los programas de educación, aquí es quizás donde se debe de poner mayor énfasis dado que ésta es un gran determinante de los ingresos y de la productividad. Hasta el momento los intentos de reformar la educación han sido fallidos y la educación pública peruana se encuentra entre las peores del mundo. Ciertas medidas han sido un fracaso total como la municipalización de la educación, pero otras son herramientas valiosas que aún no han sido plenamente implementadas como la Ley de Carrera Magisterial. Finalmente, con respecto a los programas de alimentación y nutrición, como el Vaso de Leche, no solo existe una alta filtración sino que por el bajo contenido energético y proteico que ofrecen no deberían calificarse como una estrategia de apoyo nutricional.

Entre las recomendaciones de política mencionadas para reducir la pobreza y la desigualdad se encuentra la gestión por resultados de los programas sociales y de todo el presupuesto, la evaluación de la continuidad de los programas sociales y mejoras al sistema de focalización. Asimismo, hay dos retos importantes: articular un programa de desarrollo rural que permita generar condiciones para salir de la pobreza, y recuperar la confianza de los inversionistas para aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza mediante el empleo, y las oportunidades en el mercado.

### CINTHYA PASTOR VARGAS

Bachiller en economía de la Universidad del Pacífico, cuenta con estudios en la Universidad de Maastricht. Actualmente se desempeña como economista del Instituto Peruano de Economía, con sede en Lima, Perú. Se ha desempeñado como consultora dentro de la Dirección General de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y ha participado en consultorías e investigaciones para el Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones públicas y privadas en el Perú.

## Bibliografía

- Chacaltana, J. Impacto del programa “A Trabajar Urbano”: Ganancias de ingreso y utilidad de las obras. Lima: CIES, 2003.
- Chacaltana, J. ¿Se puede prevenir la pobreza? Lima: GRADE, 2006.
- Díaz, R; Huber, L. Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en Apurímac, Huancavelica y Huánuco. Lima: IEP, 2008.
- Francke, P; Mendoza, A. Cap IX - Perú: El Programa JUNTOS. En: Cohen, E; Franco, R. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: SEDESOL, 2006.
- Gajate, G; Inurritegui, M. El impacto de los programas alimentario sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del “*Propensity Score Matching*”. Lima: CIES, 2003.
- Galdo, J; Jaramillo, M; Montalva, V. Pobreza e impactos heterogéneos de las políticas activas del empleo juvenil: el caso de PROJOVEN en el Perú. Lima: GRADE, 2009.
- Higa, M. Vulnerabilidad a la pobreza: ¿El Perú avanza o retrocede? Lima: CEDEP, 2009.
- Jaramillo, M; Galdo, J; Ginocchio, A; Rosemberg, C. Do the poorest among the poor benefit less from active labor market programs? Evidence from PROJOVEN. Addis Ababa: PMMA Network Session Paper, 2006.
- Jaramillo, M; Saavedra, J. Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales. Lima: GRADE, 2011.
- Ñopo, H; Robles, M; Saavedra, J. Occupational Training to Reduce Gender Segregation: The Impacts of PROJOVEN. Lima: GRADE, 2007.
- Ñopo, H; Robles, M; Saavedra, J. Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJOVEN. Lima: GRADE, 2002.



[capa](#)  
[sumario](#)  
[créditos](#)  
[salir](#)

# Igualdad de oportunidades y construcción de capacidades para el desarrollo. El caso de Uruguay

CECILIA DURÁN · ANDRÉS JUNG · SANTIAGO GARCÍA



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

Uruguay ha sido tradicionalmente uno de los países en América Latina con menores niveles de incidencia de la pobreza y de mejor distribución del ingreso. En los últimos años, el gobierno uruguayo ha puesto énfasis en el desarrollo de políticas sociales, en particular en educación, salud y transferencias directas focalizadas. En materia de educación se ha elevado el gasto como porcentaje del PIB, apuntando a alcanzar el 4,5% como objetivo, y se han desarrollado programas como el Plan Ceibal<sup>1</sup>. Sin embargo, persiste un debate en términos de organización y calidad del sistema educativo dado que indicadores internacionales (e.g. resultados de las pruebas PISA) muestran una situación preocupante al comparar los resultados de los estudiantes uruguayos respecto a los niveles aceptables y los alcanzados por estudiantes de otros países. En materia

de salud se ha creado el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que tiende a generalizar la cobertura. En lo que respecta a los programas de transferencias, se han implementado iniciativas (como el Plan de Emergencia o el Plan de Equidad) enfocadas en atender a los estratos de menores ingresos, cuya situación puede no verse modificada por la evolución del mercado de trabajo.

Desde la academia y organismos internacionales, se ha promovido investigación acerca de estas políticas, identificándose una vasta literatura que describe y evalúa estos programas, especialmente los de transferencias (e.g. Banco Mundial 2007, Bucheli et al. 2010, Forteza y Rossi 2010, MIDES 2008, Amarante et al. 2007). Desde otra perspectiva, se ha analizado también la incidencia de las políticas de apertura comercial y del tipo de inserción internacional en la demanda de trabajo y en la distribución del ingreso (Días et al. 2007, Casacuberta

<sup>1</sup> El “Proyecto de Conectividad Educativa Informática Básica para el Aprendizaje en Línea” también conocido como Plan Ceibal se creó en el año 2007.

et al. 2004, Casacuberta y Vaillant 2002, Bucheli et al. 2001, Carbajal y Ferrando 2008, Patrón y Terra 2010, Terra et al. 2005).

En definitiva, se constata que existe literatura que analiza la política social desarrollada en Uruguay en los últimos años, principalmente con un enfoque “desde la oferta” de estas políticas. En relación a los análisis con una óptica “desde la demanda”, si bien existen antecedentes que permiten acercarse a la realidad nacional - principalmente en términos del impacto de la estructura productiva (y su consecuente inserción internacional) sobre el empleo y los ingresos-, se entiende que existe mayor espacio para construir a través de la investigación.

En este contexto, el proceso de crecimiento de la economía uruguaya y la evolución de sus principales sectores productivos implica una demanda de capacidades en la sociedad que, *a priori*, no puede identificarse si contribuye a una sociedad más equitativa, en términos de generación de oportunidades y distribución del ingreso. Este aspecto resulta particularmente relevante puesto que los temas de heterogeneidad estructural y productividad inciden claramente en este sentido (CEPAL 2010a).

Considerando lo expuesto anteriormente, el propósito de esta investigación es no sólo dar cuenta de los avances/retrocesos de la pobreza, distribución del ingreso y movilidad social, sino principalmente identificar algunos aspectos clave de política económica que incidirían en la generación de capacidades productivas para sostener un desarrollo armónico de futuro, basado en criterios de equidad e igualdad de oportunidades.

Se parte de un enfoque en el que se asume que los actores empresariales juegan un rol relevante en el proceso de generación de oportunidades y de construcción de capacidades

locales para el desarrollo productivo. A nivel local, sin estrategias de largo plazo que permitan generar capacidades y favorecer un mejor posicionamiento de las empresas locales en las cadenas regionales de valor, los actores dominantes (muchas veces regionales o globales) serán quienes asignen los roles en dichas cadenas, con su consecuente impacto en el bienestar de la sociedad. A su vez, la inserción de las empresas (particularmente pequeñas y medianas) en las cadenas regionales e internacionales es determinante para definir las necesidades de capital humano y, en definitiva, las condiciones de productividad y de ingresos que se observan en una economía (Garbarino et al. 2008).

La búsqueda de una sociedad más equitativa, a partir de procesos de transformación productiva que generen desarrollo sustentable y con mejores oportunidades para todos, es una tarea a muy largo plazo, que involucra a diversos actores, administraciones y orientaciones políticas. Además, el liderazgo y el compromiso de largo plazo, tanto público como privado, así como la forma en que se desarrollen los procesos, no sólo es tan importante como el propio contenido de las estrategias, sino que debe ser un componente crítico de éstas (Garbarino et al. 2008, Jung 2010).

La estructura del trabajo es la siguiente. En la sección 2 se presenta brevemente la situación del empleo, la pobreza y la desigualdad entre 1990 y 2010 y se analiza la estructura productiva de la industria manufacturera en Uruguay, para describir en la sección 3 las políticas relacionadas a estos temas en las dos últimas décadas. Posteriormente, en la sección 4 se proponen políticas para promover un crecimiento sustentable de empleo de calidad. Finalmente, en la sección 5 se presentan las principales conclusiones.

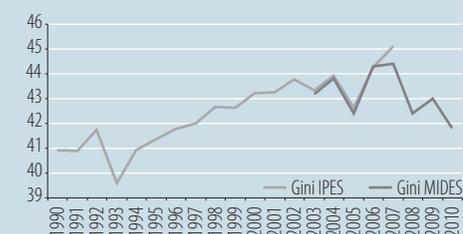
## 2. Breve descripción de la situación en el período considerado (1990-2010)

### 2.1 ESTADO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, POBREZA E INDICADORES SOCIALES

A lo largo del tiempo, Uruguay se ha destacado entre los países latinoamericanos como uno de los de menores niveles de incidencia de la pobreza y la desigualdad (Bucheli y Furtado 2000 y 2005, Días et al. 2007, Vigorito 1999, PNUD 1999 y 2008, CEPAL 2007). En este sentido, los últimos datos de la CEPAL, correspondientes a 2009, señalan que Uruguay es el país latinoamericano con menor porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza (10,7%) y de indigencia (2,0%)<sup>2</sup>. A su vez, es uno de los cinco países de la región que disminuyó ambos porcentajes en dicho año<sup>3</sup> y uno de los que presenta mejor distribución del ingreso de acuerdo con el Índice de Gini (CEPAL 2010a y 2010b).

Siguiendo a Coleman et al. (2010), el análisis de la evolución de la indigencia, pobreza y el índice de Gini<sup>4</sup> en Uruguay (que no se altera si

Gráfico 1. Índice de Gini. Período 1990-2010



Fuente: elaboración propia en base a IPES (UCU) e INE.

Gráfico 2. Personas por debajo de las líneas de pobreza e indigencia (%). Período 1990-2010



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

- El enfoque que utiliza la CEPAL para estimar la pobreza y la indigencia se basa en clasificar a una persona como pobre o indigente cuando el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o el monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza e indigencia, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, mediante el método del costo de las necesidades básicas. La canasta para fijar la línea de indigencia hace referencia a la satisfacción de necesidades básicas alimentarias mientras que la canasta para determinar la línea de pobreza hace referencia a la satisfacción de las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias.
- Los otros cuatro son: Argentina, Chile, Perú y República Dominicana.
- El índice de Gini para el período 1990 - 2007 proviene de Coleman et al. (2010). Dichos indicadores fueron elaborados, a solicitud del Departamento de Economía de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), a los efectos de este estudio por Federico Rodríguez y Claudia Rafaniello, del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la UCU. Metodología ver: Coleman et al. (2010). Para el período 2003 - 2010 también se cuenta con el índice de Gini publicado por el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Los datos de pobreza e indigencia provienen del Instituto Nacional de Estadística y se presentan entre 1990 y 2007 siguiendo la metodología de líneas de pobreza e indigencia del año 2002 mientras que entre 2006 y 2010 se presentan los datos siguiendo la metodología del año 2006, ambas basadas en el método del ingreso total (INE, 2008 y 2011).

se utilizan otros indicadores de distribución del ingreso) entre 1990 y 2010 permite identificar los siguientes sub-períodos.

El **primero** de ellos, entre los años 1990 y 1994 muestra importantes descensos de los niveles de pobreza e indigencia y una relativa estabilidad de la estructura distributiva, salvo en 1993 cuando cae la concentración. En particular, los porcentajes de personas bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia se redujeron a aproximadamente a la mitad (de 29,7% a 15,3% y de 3,0% a 1,2%, respectivamente).

Vigorito (1999) y Katzman y Filgueira (2001) señalan que si bien en dicho período la distribución del ingreso mostraba una estabilidad relativa entre los diferentes segmentos de ingresos, sí se percibían fuertes cambios en la estructura de ingresos entre grupos definidos en base a otros criterios. En particular, la reforma de la Constitución del año 1989, que indexó las jubilaciones y pensiones a la inflación pasada, impactó positivamente sobre la evolución de los ingresos de la población mayor de 65 años, en detrimento de otros grupos etarios.

En el **segundo sub-período**, entre 1994 y 1999 se constata un estancamiento en el descenso de la pobreza y la indigencia y un empeoramiento en la distribución del ingreso (el índice de Gini pasa de 40,9 a 42,6). Bucheli y Furtado (2005) resaltan que el comienzo de este deterioro en la evolución de la desigualdad estaría relacionado con la dispar evolución de los ingresos provenientes del trabajo y las jubilaciones y pensiones, así como a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo. En particular, se observa un incremento del retorno en términos de la educación de los trabajadores, que se vio profundizado producto de la mayor inserción internacional luego de la creación del MERCOSUR (Arim y Furtado 2000,

Casacuberta y Vaillant 2002, Casacuberta y Gandelman 2006).

El **tercer sub-período**, que va desde 1999 a 2004, incluye una profunda recesión que desembocó en el año 2002 en una crisis económica. Esto trajo aparejado un fuerte incremento de la población por debajo de las líneas de pobreza e indigencia y la distribución del ingreso continuó, a menor escala, deteriorándose. Si bien en 2003 y 2004 comenzó la recuperación de la producción nacional, los indicadores continuaron deteriorándose, a tal punto que en 2004 la pobreza y la indigencia presentan los peores registros del período considerado (31,9% y 3,9%, respectivamente).

Si bien la presencia de importantes guarismos de pobreza entre los niños es un hecho constatado en estudios anteriores (Terra 1986), en estos dos últimos sub-períodos se consolidó una mayor incidencia de la pobreza entre los menores de 6 años, alcanzando un máximo de 56,8% en 2003 - para el total de la población era 31,8%. Esto lleva a concluir que la reproducción biológica de la sociedad uruguaya se realiza mayoritariamente entre la población más pobre y que detrás de las relaciones entre pobreza, indigencia, distribución y desempeño económico, habría otras causas más profundas y estructurales (Coleman, et al. 2010). En particular, Katzman y Filgueira (2001) identifican los siguientes nuevos elementos de segregación: falta de balance generacional, creciente fragilidad del vínculo de los sectores populares con el mercado laboral (siendo que la mayor parte de beneficios sociales están ligados a la participación en el mercado laboral formal), y existencia de procesos de segregación espacial (en particular en la ciudad de Montevideo) y educativa (asociada a la pérdida del rol integrador de algunas instituciones como la escuela pública).

Finalmente, desde el año 2004 a la fecha se aprecia una mejora importante en los indicadores de pobreza e indigencia, similar al ocurrido a comienzos de los '90. Esto ha llevado a que en 2010 la incidencia de la pobreza y la indigencia alcanzaran al 18,6% y 1,1%, ubicando la primer variable cerca del mínimo del período (15,3% en 1994) y a la segunda en el mínimo. Por otro lado, la concentración del ingreso habría sido más rígida a la baja en este contexto, aumentando incluso hasta 2007. A partir de dicho año disminuyó, llevando al índice de Gini hasta 41,8, aún lejos del mínimo de 1993 (39,6). Además, se observa que el porcentaje de menores de 6 años por debajo de la línea de indigencia es tres veces superior al de la población en su conjunto (3,3%) y el de pobres alrededor del doble (33,8%), siendo estas diferencias aún mayores que las registradas durante la recesión y crisis.

Si se considera todo el período de análisis, se constata una leve tendencia a mayor concentración del ingreso -que podría estar revirtiéndose desde 2007-. Este aumento en la concentración podría explicar en buena medida la rigidez a la baja de la pobreza, aún en tiempos de crecimiento económico. Como señalan Bucheli y Furtado (2005), mientras en el período de crisis económica el deterioro de los indicadores sociales es explicado por la caída de los ingresos de los hogares ("efecto crecimiento"), la rigidez a la baja de la pobreza en la segunda mitad de los '90 y hasta 2004, la explica un "efecto distribución", ya que la tendencia a mayor concentración del ingreso impediría que en fases expansivas del ciclo económico la pobreza pueda ceder más.

5 La tasa de crecimiento promedio de los últimos 50 años fue de 2,4%.

6 Los datos previos a 1997 solo se encuentran disponibles a pesos constantes de 1983 por lo que ambas series fueron empalmadas por tasa de variación.

## 2.2 EVOLUCIÓN, PERFIL DEL CRECIMIENTO Y EFECTOS EN TÉRMINOS DE OCUPACIÓN E INGRESOS.

Como señalan Días et al. (2007), en términos generales, la economía uruguaya puede caracterizarse como relativamente pequeña (PIB US\$ 40.265 millones en 2010), ubicada en el grupo de países de "ingresos medios" (PIB per cápita US\$ 11.996 en 2010), y relativamente abierta comparada con el resto de los países de la región (tasa de apertura de 50,9% en 2010).

Al analizar el desempeño económico en el período de referencia del presente trabajo, se aprecia que entre 1990 y 2010 el PIB se expandió a una tasa promedio de 3,1%, superior a la media de los últimos 50 años<sup>5</sup>. A su vez, en dicho período se identifica un claro ciclo económico, con sub-períodos expansivos - 1990 a 1998 y 2003 a 2010 - y uno recesivo - 1999 a 2002.

**Gráfico 3.** Índice de Volumen Físico del PIB. Año 2005 base = 100<sup>6</sup>. Período 1990-2010



Fuente: Elaboración propia en base a BCU.

Considerando los sub-períodos que se desprenden del análisis de la evolución de los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad, se observa que en los dos primeros se produjo una expansión del PIB. Dicha expansión fue a una tasa promedio anual más elevada entre 1990 y 1994, cuando mejoraron los indicadores analizados previamente, que entre 1994 y 1999, cuando estos guarismos se deterioraron (5,3% vs. 2,1%). Este proceso de crecimiento se dio en el marco de un proceso de integración regional, luego de la firma del Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR en 1991. A pesar del buen desempeño, se constata una desindustrialización de la economía. En particular, las industrias manufactureras pasaron del 27,8% del PIB a precios corrientes en 1990 a 16,7% en 1999, mientras que los servicios pasaron de 68,1% del PIB a 81,4% en 1999.<sup>7</sup>

El tercer sub-período, que va desde 1999 hasta 2004 incluye una recesión y en 2002 una de las peores crisis de la economía desde que se cuenta con estadísticas. Durante la recesión (1999-2002) el producto se contrajo a una tasa promedio anual de 3,9%, siendo este deterioro particularmente importante en 2002 (el PIB se contrajo 7,7% respecto a 2001). En los años 2003 y 2004 comenzó a recuperarse la producción nacional, creciendo a 0,8% y 5,0% en términos reales.

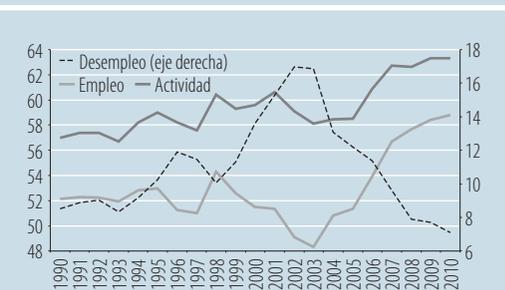
Finalmente, el cuarto sub-período coincide con uno de los ciclos expansivos más largos de la historia reciente, con un crecimiento del PIB del 5,5% promedio anual y un sector externo extremadamente dinámico. Como señala Vázquez (2010) este proceso se ha dado en un contexto internacional extraordinariamente

positivo para la economía uruguaya, debido a una firme demanda externa y elevados precios de los *commodities*.

No obstante, a pesar del buen desempeño económico y los equilibrios macroeconómicos, aún se registran algunos signos de fragilidad. Entre ellos, la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la deuda pública, el excesivo grado de dolarización, el lento aumento de la productividad de los factores, y una creciente concentración de las exportaciones en pocos bienes, provenientes de actividades primarias o industriales con escasa incorporación tecnológica.

En cuanto a la evolución de los indicadores del mercado laboral, llama la atención el aumento del desempleo durante el proceso de crecimiento económico de los años '90. Esto se explicaría por la segmentación del mercado de trabajo que condujo a excesos de demanda por alta calificación y excesos de oferta de escasa calificación, producto del proceso de apertura

**Gráfico 4. Tasa de actividad, empleo y desempleo (%).** Total nacional en localidades de más de 5000 habitantes. Período 1990-2010



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

económica y el cambio en el patrón productivo resultante - en particular la pérdida de participación de la industria manufacturera en la producción nacional (Casacuberta y Vaillant 2002, Casacuberta y Gandelman 2006, y PNUD 2008).

Otra tendencia observada durante los '90 es la precarización del empleo y el aumento de la informalidad, como consecuencia de la pérdida de participación de la industria y el aumento del sector servicios como empleador. También perdió peso el sector público, ganando terreno el empleo con menor formalización y protección. A su vez, ante la rigidez del mercado de trabajo -principalmente por elevadas cargas sociales como porcentaje del salario-, que no se flexibilizó mediante reformas que protegieran los derechos de los trabajadores, sucedió de hecho, con la consecuente pérdida en calidad del empleo (Días et al. 2007).

El aumento del desempleo se profundizó durante el período de recesión y crisis, ubicándose en torno a 17% en promedio en 2002 y 2003, acercándose a 20% en algunos meses de esos años. A su vez, la tasa de empleo cayó 6 puntos porcentuales entre 1998 y 2003, descendiendo hasta 48,3% en este último año. El retroceso de la tasa de actividad no fue tan pronunciado, puesto que habría sido compensado por la incorporación creciente de las mujeres a la oferta de trabajo - fenómeno que se observa desde comienzos de los '90 (Días et al. 2007).

En el cuarto sub-período analizado (2004-2010), en línea con la fuerte expansión de los niveles de producción, se produjo una importante disminución del desempleo, hasta registrar en 2010 niveles mínimos desde que se recogen estadísticas -entre 6% y 7%-. También ha crecido la tasa de empleo, hasta alcanzar 58,8% el último año, constatándose también una disminución de los niveles de informalidad respecto a 2002.

**Gráfico 5. Índice de Salario Real.**

Base julio 2008 = 100. Período 1990-2010



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Los salarios reales crecieron a una tasa anual muy inferior a la del PIB en los dos primeros sub-períodos (1,5% vs. 4,4%), lo que estaría relacionado con los cambios mencionados en el mercado laboral. Esto explicaría, en parte, el deterioro en la distribución del ingreso entre 1994 y 1999 e implicaría, junto con la estabilidad de la tasa de empleo, una disminución de la masa salarial como porcentaje del PIB.

En cuanto a la evolución en el tercer sub-período considerado, si bien los salarios reales se mantuvieron relativamente estables hasta 2001, cayeron entre 2002 y 2004 a una tasa promedio anual de 7,9%. En particular, se registró una abrupta caída de 10,7% en 2002, cuando la inflación anual ascendió a 25,9%, impulsada por la fuerte depreciación de la moneda nacional, al abandonar el sistema de bandas de flotación del tipo de cambio respecto al dólar estadounidense.

Finalmente, en el último sub-período, caracterizado por el crecimiento de la economía, la evolución favorable del mercado laboral y la mayor capacidad de negociación de los trabajadores, se aprecia una importante recuperación del salario real -a una tasa de 4,6% promedio anual hasta 2010 - pero recién en 2010 se supe-

7 Los guarismos del año 1999 corresponden a los datos de cuentas nacionales del BCU con la metodología 1983. Si en cambio se consideraran los datos de la revisión metodológica de 2005, la participación de las industrias manufactureras sería (13,5%) y la de los servicios 83,8%.

ran los niveles registrados antes de la recesión y crisis entre 1999 y 2010.

### 2.3 INDUSTRIA MANUFACTURERA: UN ENFOQUE ACERCA DE LAS PERSPECTIVAS DE EMPLEO<sup>8</sup>

El empleo es un medio privilegiado a través del cual es posible generar oportunidades y superar condiciones de desigualdad. En este sentido, políticas orientadas a mejorar las condiciones y perspectivas del empleo constituyen un componente esencial de las políticas sociales. Esto tiene que ver con la estructura sectorial, las características del empleo en los sectores y de su evolución esperada.

A continuación se presenta un análisis de la estructura industrial y sus perspectivas en función de criterios seleccionados, lo que permite identificar aspectos relevantes en términos de la evolución esperada del empleo y de los ingresos salariales a nivel de dicho sector<sup>9</sup>.

Es posible identificar, sectores industriales que son intrínsecamente competitivos, a partir de la existencia de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR). Ello permite una aproxima-

ción a las características del empleo y, desde esta perspectiva, a las posibilidades de inclusión social, desde una especialización basada en las condiciones de base de la industria. En el Cuadro 1, se incluyen 22 sectores que cuentan con Ventajas Comparativas Reveladas (VCR)<sup>10</sup>, diferenciando si cuentan con VCR totales o VCR respecto de extrazona<sup>11</sup> en el período 2006-2009.

Los sectores con VCR extrazona muestran una alta relación con el sector primario, siendo transformaciones básicas de materias primas de ese origen. Los principales sectores son el cárnico (matanza de ganado y aves), el de productos lácteos, la molinería y curtiembres y en todos los casos presentan un alto valor de VCR a nivel global y extrazona. Los sectores donde se observa exclusivamente VCR total, vuelcan su producción principalmente al mercado regional, sin proyección a países fuera de la zona. En este caso, sobresalen sectores industriales no vinculados al sector primario tradicional, destacándose por valor de exportaciones los productos de plástico, los de caucho, la fabricación de jabones y detergentes y la de plaguicidas.

8 Este análisis se basa en la última información oficial disponible al momento de realizar el trabajo. Se utiliza información de la Encuesta de Actividad Económica (EAE) de 2007, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y de la encuesta realizada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) con datos de 2006.

9 Se entiende que si bien concentrarse en este sector representa un análisis parcial, su contribución en materia de empleo y su estrecha vinculación con el crecimiento basado en el perfil exportador del país hacen que las conclusiones que se extraigan sean relevantes. En particular, en la muestra que ha servido de base al análisis, el sector manufacturero representa 27% de las empresas, 28% de las ventas y 31% del empleo. En futuros trabajos podría realizarse el análisis para otros sectores de la economía.

10 El índice IVCR se calcula como  $IVCR_i = \frac{X_{ui} / X_{mi}}{X_{ut} / X_{mt}}$ , donde  $X_{ui}$  son las exportaciones uruguayas del sector  $i$ ,  $X_{mi}$  son las exportaciones mundiales del sector  $i$ ,  $X_{ut}$  son las exportaciones uruguayas totales y  $X_{mt}$  son las exportaciones mundiales totales. Se realice el análisis a nivel de sectores de actividad a cuatro dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

11 Se denomina VCR total a la VCR calculada a partir de exportaciones totales y VCR extrazona a la que se calcula únicamente a partir de las exportaciones extrazona de Uruguay (dicho en otras palabras, excluyendo el Mercosur). Se distingue de esta forma productos que únicamente son competitivos a nivel regional.

**Cuadro 1. Características de sectores industriales con VCR (\*)**

CIIU	Descripción	VCR Total	VCR Extrazona	Ventas MI (%)	Empleo (prom. 01-07)	Empresas que capacitan	Remuneración por PO (miles \$, prom. 01-07)	Empresas dinámicas	Empresas que innovan
1511	Matanza de ganado y aves	29,49	37,84	36%	13%	23%	113	72%	48%
1512	Pescado	6,54	7,03	7%	3%	25%	120	87%	33%
1520	Lácteos	16,08	18,94	46%	5%	32%	208	90%	52%
1531	Molinos harineros	33,87	30,65	53%	1%	23%	150	100%	31%
1533	Alimentos para animales	1,3	1,53	53%	1%	0%	110	55%	33%
1544	Fideerías y fabricación de pastas	1,16	0,87	95%	1%	14%	84	80%	29%
1553	Cervezas y maltas	26,32	2,66	59%	1%	75%	373	100%	100%
1600	Tabaco	2,81	0,87	88%	1%	100%	511	100%	100%
1711	Hilandería y tejeduría	4,7	5,91	44%	4%	21%	147	100%	29%
1712	Acabado de productos textiles	4,7	5,91	88%	4%	50%	147	100%	50%
1713	Lavadero y fabricación de tops	4,7	5,91	11%	4%	27%	147	91%	45%
1911	Curtiembres y talleres	30,33	37,72	12%	3%	36%	153	100%	43%
2010	Aserraderos y parquet	8,54	11,55	24%	1%		110	100%	35%
2021	Productos de madera	2,71	3,32	11%	1%	20%	75	86%	40%
2102	Envases de papel y cartón	1,07	0,61	86%	1%	17%	152		17%
2211	Productos sobre papel	2,32	2,4	70%	3%	37%	155	76%	60%
2421	Plaguicidas	2,88	0,79	78%	0%	60%	319	86%	80%
2424	Artículos de limpieza y tocador	1,62	0,32	97%	1%	38%	168	83%	57%
2519	Productos de caucho	3,64	0,31	34%	0%	25%	105	75%	50%
2520	Productos de plástico	2,09	0,49	43%	3%	26%	136	67%	47%
2694	Cemento, cal y yeso	2,82	0,08	77%	1%	14%	279	100%	29%
3699	Otras industrias	3,86	4,51	93%	1%	25%	95	67%	25%

(\*) Sectores con exportaciones mayores a US\$ 500.000 en promedio.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE, DATAINTAL, INE y ANII.

A los efectos del presente estudio, interesa centrar el análisis en el empleo, la capacitación y el salario. En materia de empleo la contribución de los sectores con VCR, en función de la muestra, fue del orden del 50% del total de la industria manufacturera. Dentro de estos sectores la mayor contribución corresponde al

sector cárnico con un peso aproximado de 13%. En líneas generales, el porcentaje de empresas que otorgan capacitación o el porcentaje de empleados capacitados, supera el promedio de la industria. La remuneración anual promedio por empleado y por sector, para los últimos seis años con los que se cuenta con informa-

**Tabla 1.** Criterios adicionales a las VCR para evaluar el posible desempeño sectorial futuro

Criterio	Caracterización
Pertener a un sector dinámico	Se entienden como dinámicos aquellos sectores donde el crecimiento de las exportaciones mundiales es superior a la media. Indica perspectivas de crecimiento futuro.
Presentar resultados sobre ventas no inferiores a la media del sector	A nivel de empresa se espera que se tenga mayores perspectivas de crecimiento cuando obtiene ganancias y estas son consistentes con los niveles del sector analizado.
No dependencia del mercado interno	Para sectores transables, una alta dependencia del mercado interno supone una debilidad. Para tener en cuenta distintas realidades sectoriales, se considera el comportamiento respecto a la media del sector.
Presentar indicios de innovación	Una empresa innovadora tiene mayor probabilidad de supervivencia y crecimiento. En este contexto se asocia con indicios de innovación el estar calificada como empresa innovadora o contar con inversión en investigación y desarrollo.

ción, es mayor a la media en la mayor parte de estos sectores (sectores sombreados). Una excepción importante es el sector cárnico, el principal en materia de empleo, donde la remuneración promedio es sensiblemente menor a las restantes.

El indicador de VCR es una forma sesgada de captar las condiciones de competitividad de los sectores exportadores. Es una medida aproximada aceptable pero que debería complementarse con información adicional, a efectos de contar con una evaluación más precisa acerca del posible desempeño futuro<sup>12</sup>. En tal sentido, se consideran adicionalmente las siguientes características básicas:

Se asume que las empresas que pertenecen a sectores con VCR y que cumplen con al menos uno de los criterios mencionados, tienen mayores perspectivas de crecimiento. Los sectores donde el porcentaje de empresas que cumplen

con dicho criterio superan la media del sector manufacturero, sea en términos de cantidad de empresas o en términos de valor, se entiende que son de “alto dinamismo”.

Estos sectores con VCR y de “alto dinamismo” se espera que continúen su crecimiento en los próximos años. Por tanto, es razonable esperar que su empleo - aproximadamente 52% del total de la industria manufacturera - aumente. La mayor parte del personal requerido por este tipo de industria se encuentra concentrada en trabajadores de nivel socio-económico medio y medio-bajo, con lo cual es una contribución importante a un sector de la sociedad que necesita una mejora en los niveles de ingreso. Esta situación se ve favorecida por la característica de que - en promedio - pagan mejores salarios que en el resto de la industria manufacturera (con la importante excepción del sector cárnico).

En aquellos sectores que no presentan VCR pero en los que se registra dinamismo en las exportaciones mundiales, se asume que un sector que cumple al menos uno de los demás criterios puede ser considerado como un sector con posibilidades de crecimiento futuro. La contribución en términos de empleo por parte de estos sectores es de entre 13% y 16% del total de las empresas manufactureras incluidas en la muestra, mientras que los no dinámicos y sin VCR tienen una participación de entre 31% y 36%.

Los sectores sin VCR pero dinámicos presentan un salario por empleado que se ubica en el período 2001-2007 por encima del promedio. Esta situación es positiva en el sentido de que sectores que se entiende tienen mejores posibilidades de crecer en el futuro implican a su vez una mejora salarial en términos promedio. Las principales diferencias con el promedio del sector manufacturero es una menor participación de los obreros y una mayor participación del personal externo.

Sin embargo, el principal problema, desde el punto de vista del análisis realizado, radica en aquellos sectores que no presentan VCR y, además, no pueden ser considerados como potencialmente dinámicos a partir de los restantes criterios. Dentro de estos se destacan por su participación en el empleo de la industria: la elaboración de productos de panadería (23%), la fabricación de prendas de vestir (15%) y la fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos (9%).

En definitiva sectores que muestran buenas condiciones de crecimiento futuro pueden arrastrar el empleo (especialmente el menos calificado) y mejorar los promedios salariales pagados en la industria. Sin embargo, esto sólo hace referencia a la evolución inercial de la situación actual, caracterizada por un proceso de concentración de exportaciones en productos

con relativamente bajo valor agregado manufacturero (Vázquez et al, 2011), y no a un proceso de diversificación productiva y de crecimiento de la calificación del empleo que, a través de mejoras en la productividad, viabilice aumentos sustentables en el largo plazo en los niveles de salario real de los diversos sectores.

### 3. Descripción de políticas vinculadas a pobreza, desigualdad y otros indicadores sociales

Durante el período objeto de estudio, se han aplicado en el país un amplio espectro de políticas que han influido, de diferente manera, en la situación de la distribución del ingreso, la pobreza y otros indicado-

**Tabla 2.** Principales políticas que han afectado los indicadores sociales

Temática	Principales políticas
Pobreza e indigencia	Creación del MIDES Plan Nacional de Asistencia a la Emergencia Social (PANES) Plan de Equidad
Distribución del ingreso	Reforma tributaria Asignaciones Familiares
Pasividades	Reforma previsional
Salud	Sistema Nacional Integrado de Salud
Educación	Reforma Educativa Plan Ceibal
Mercado laboral	Consejos de salarios
Políticas productivas	Fomento a Ciencia y Tecnología: PENCTI y creación de la ANII Política comercial: apertura de la economía, creación del MERCOSUR Desarrollo productivo: Programa COMISEC, Programa Construyendo la competitividad industrial, PACC, PACPYMES, Acciones impulsadas por el Gabinete Productivo

12 En el caso de sectores no captados por restricciones internacionales, dado el tamaño relativo de Uruguay en la economía mundial las perspectivas de modificar esta realidad son limitadas y dependen de la negociación multilateral o de la negociación bilateral a través del Mercosur con las restricciones que esto implica. En el caso de sectores que se encuentran con VCR como consecuencia de políticas gubernamentales, al menos puede decirse que éstas tienen impacto en la medida que logran un buen posicionamiento del sector.

res sociales<sup>13</sup> (ver Tabla 2 para un resumen de las principales políticas). En esta sección se describen aquellas políticas económicas y sociales, aplicadas por distintos gobiernos en los últimos años, que se entiende han tenido mayor impacto sobre los indicadores referidos, desde la perspectiva del presente trabajo.

### 3.1 POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA E INDIGENCIA

#### *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)*

Desde un punto de vista institucional, la centralidad que le otorgó el gobierno a los temas sociales se materializó en la creación de un ministerio específico para abordar la temática. El MIDES se creó en 2005 para, entre otros cometidos, implementar, ejecutar y coordinar programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida y su integración social.

#### *Plan Nacional de Asistencia a la Emergencia Social (PANES)*

El Plan Nacional de Asistencia a la Emergencia Social (PANES) fue una política desarrollada entre los años 2005 y 2007, que buscó dar respuestas a la emergencia social de los hogares en situación de extrema pobreza, a través de diversos programas de transferencia y asistencia social.<sup>14</sup>

#### *Plan de Equidad*

Este plan se comenzó a implementar una vez finalizado el PANES, intentando profundizar y consolidar la estrategia de salida de la pobreza y la reducción de la desigualdad social como condición necesaria para la construcción de un país más integrado e incluyente. El principal objetivo detrás del Plan de Equidad es “que nadie quede librado sólo a su suerte”, es decir, a su condición social y/o económica particular. Se busca la transformación del sistema de protección social, profundizando el despliegue de políticas sociales universales y estructurales.<sup>15</sup>

### 3.2 POLÍTICAS DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

#### *Reforma tributaria*

Uno de los cambios más importantes hacia el final del período considerado fue la reforma tributaria, que comenzó a aplicarse en julio de 2007, buscando contribuir a una mayor equidad, eficiencia y estimular la inversión productiva y el empleo. Esta reforma introdujo cambios en la concepción del sistema tributario, incorporando un Impuesto a las Retribuciones de las Personas Físicas (IRPF) y generalizando el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE).

#### *Asignaciones familiares*

El sistema de Asignaciones Familiares, creado en el año 1942, brinda transferencias mo-

netarias a personas con niños a cargo. Durante la década de los `90 se orientó progresivamente hacia la población de menores ingresos (Banco Mundial 2007, De Melo y Vigorito 2007). La focalización de las asignaciones en los hogares de menores recursos se detuvo en 2004, cuando se extendió la prestación a todos los hogares con ingresos, de cualquier naturaleza, por debajo de tres salarios mínimos nacionales, incluyendo perceptores no comprendidos en leyes anteriores.

Finalmente, en 2008 se aprobó un nuevo sistema que subroga e integra regímenes anteriores, complementa otros instrumentos de seguridad social y provee cobertura independientemente de si el jefe de hogar se encuentra en situación de empleo formal o informal. Se amplía así el número de beneficiarios y el monto de las prestaciones.

### 3.3 POLÍTICAS QUE AFECTAN OTROS INDICADORES SOCIALES

#### *Pasividades y reforma previsional*

La reforma constitucional, aprobada en 1989, estableció que las jubilaciones y pensiones debían ajustarse automáticamente en función de la evolución del Índice Medio de Salarios Nominales, a efectos de salvaguardar su valor real. Ello determinó un aumento del déficit del Banco de Previsión Social (BPS), y aceleró la necesidad de una reforma del sistema.<sup>16</sup>

En 1995 se aprobó una reforma previsional que significó un cambio hacia un sistema mixto. El primer tramo, en manos del estado - al

cual todos los trabajadores tienen la obligación de aportar y que mantiene las características del antiguo sistema - se basa en la solidaridad inter-generacional y es administrado por el BPS. El segundo tramo se basa en los aportes que el trabajador realiza mensualmente a su nombre en una cuenta en una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

#### *Salud*

En 2008 se implementó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Este reglamenta el derecho a la protección de la salud de todos los habitantes del país, persiguiendo diversos objetivos asociados al mismo. El Fondo Nacional de Salud (FONASA), administrado por el BPS, financia las prestaciones de asistencia médica de los integrados al sistema, los cuales incluyen: trabajadores, sus hijos menores de 18 años o discapacitados y los jubilados. Este fondo se financia con aportes de empleadores y de los trabajadores.

#### *Reforma Educativa*

Entre 1995 y 1999 se llevó adelante una Reforma Educativa que estuvo guiada por cuatro objetivos: el mejoramiento de la calidad, el avance en la equidad, la dignificación de la función y profesión docente y la modernización de la gestión de la educación.

Las principales líneas de acción en el nivel de la educación primaria fueron: universalización de la educación inicial, creación de escuelas de tiempo completo, implementación de un sistema de alimentación por bandeja y pro-

13 De acuerdo a los datos del Ministerio de Desarrollo Social, en 2008 el Gasto Público Social - que incluye principalmente educación, salud y transferencias y seguridad social - ascendió a 21,8% del PIB.

14 Estos programas fueron: Ingreso Ciudadano, Construyendo Rutas de Salida (CRS), Trabajo por Uruguay (TXU), Atención a los Sin Techo (PAST), Plan Alimentario y Mejoramiento del Hábitat.

15 Dentro del Plan de Equidad se han enmarcado iniciativas como: Consejos sociales, “En el País de Varela yo sí puedo”, Tarjetas alimentarias, Políticas de integración de fronteras, Aulas para crecer, Uruguay clasifica, Emprendimientos locales, Programa de Aulas Comunitarias (PAC), Uruguay Trabaja, Uruguay Integra.

16 En cuanto a los aspectos actuariales, se destaca que el envejecimiento de la población uruguaya, deterioró la relación activos/pasivos desde cifras altas a principio del siglo XX, que se redujo a 3,4 activos por cada pasivo hacia 1970 y llegó a apenas 1,3 activos/pasivos en 1995. En relación a los desincentivos a la aportación, el aumento los aportes patronales y personales, en un contexto de reducción de fuentes de trabajo y salario, trajo consigo una importante evasión y sub-declaración, erosionando aún más los aportes al sistema (Días et al. 2007).

fesionalización docente. En secundaria, hubo un énfasis en los aspectos curriculares: integración de asignaturas en áreas, modificación de los sistemas de evaluación y creación de nuevos centros de formación de profesores ubicados en el interior del país (Opertti y Villagrán 2003).

En este período también se consolidó un proceso de transformación de la educación universitaria que implicó la apertura del sistema a actores privados. En 1985 se reconoció la primera universidad privada (Universidad Católica del Uruguay), y en 1995 se estableció el marco regulatorio para las instituciones universitarias privadas (Caraballo et al. 2004). Dicho proceso continúa hasta la actualidad, con el reconocimiento de diversos institutos universitarios

Finalmente, a comienzos de 2009 se aprobó una Ley de Educación General, que fija principios, criterios de política educativa, características del sistema nacional de educación y, en particular, de educación pública. La educación es hoy uno de los temas centrales del debate político.

### Plan Ceibal

El *Proyecto Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea* (CEIBAL) se creó en 2007 con el fin de proporcionar a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública una computadora portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con la propuesta. En 2009 todos los alumnos de primaria de la escuela pública contaban con su computadora portátil y en 2010 se amplió el Plan a los alum-

nos de secundaria y se comenzó su instrumentación gradual a instituciones privadas.

## 3.4 POLÍTICAS QUE AFECTAN LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO

### Mercado laboral

En un mercado de trabajo caracterizado por su rigidez, elevadas cargas sociales e importante peso del sector público, no se produjeron reformas tendientes a su flexibilización (Vázquez, 2010). Esto explicaría, en parte, el crecimiento de los niveles de precariedad e informalidad del empleo entre mediados de los '90 y de la década pasada.

Sin embargo, se observa en la actualidad un mayor foco hacia el trabajador, reflejado en una serie de políticas, entre las que se destaca la reinstalación en 2005 de los Consejos tripartitos de Salarios (que habían sido suspendidos a comienzos de los '90). En este ámbito el Poder Ejecutivo fija pautas para la negociación salarial entre empresarios y trabajadores que se basan en horizontes anuales.

### Política de Innovación Ciencia y Tecnología

Desde principios de los '90, se comenzó a promover el desarrollo científico y tecnológico. A partir de ese momento, se ha desarrollado una creciente institucionalidad con el objetivo de fortalecer la innovación, los recursos humanos y la disponibilidad de recursos financieros para la investigación. Se destacan, entre otros aspectos: (i) el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) - aprobado en 2010 -; (ii) la conformación del Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI)<sup>17</sup>; y

(iii) la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en 2006, para encargarse del “diseño, organización y administración de programas e instrumentos orientados al desarrollo científico tecnológico y al fortalecimiento de las capacidades de innovación en el país”.

### Política comercial

La política comercial es una de las principales en términos de influencia sobre la estructura productiva y, en consecuencia, sobre el empleo y la distribución del ingreso. Desde la década del 70, se ha aplicado en el país una política comercial orientada a la reducción de aranceles y a la integración al mundo, con el objetivo de mejorar la asignación de recursos en la economía. A partir de 1991, esta orientación quedó condicionada por el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que dio origen al denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

### Políticas de desarrollo productivo

Entre 1990 y 2000 se promovieron distintas iniciativas para construir espacios competitivos y apuntar al desarrollo productivo, destacándose las siguientes: (i) el Programa COMISEC, impulsado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), formuló recomendaciones a nivel sectorial, y propuso una agenda para mejorar la competitividad (1993-1995); (ii) el Programa “Construyendo la competitividad industrial”, liderado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que implicó la construcción de agendas de competitividad sectorial y que dió lugar a una propuesta de política industrial (1998-1999).

Hacia mediados de los años 2000 comenzó el fomento del desarrollo de *clusters* y/o conglomerados, impulsando la asociatividad y la mejora de la competitividad sectorial y empresarial a través de dos programas: (i) Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) - ejecutado desde OPP con fondos del BID -; y (ii) Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) - ejecutado en el MIEM con fondos de cooperación de la Unión Europea.

Posteriormente, en 2008 el Gobierno seleccionó cadenas productivas estratégicas en base a criterios de relevancia económica, potencial de mayor valor agregado, posibilidades de incorporación tecnológica, y dinamismo en los mercados internacionales<sup>18</sup>, a los efectos de promover políticas de corte sectorial. Las medidas propuestas incluyeron aspectos fiscales, modificaciones reglamentarias, cambios institucionales o de relaciones existentes entre actores que intervienen en la cadena.

En 2010 se conformaron Consejos Sectoriales, integrados por delegados del gobierno, trabajadores y empresarios, con el objetivo de definir políticas de carácter sectorial, buscando mejorar la coordinación entre actores públicos y privados. En este contexto, se han comenzado a elaborar Planes Sectoriales para el período 2011-2020.

En definitiva, en materia de políticas sociales, se han desarrollado múltiples iniciativas, aunque resta evaluar sus efectos sostenidos en el tiempo, más allá de la asistencia inicial a sectores en situación desfavorable. Por otra parte, la continuidad de muchas de estas polí-

17 Integrado con el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y los Ministros de Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Economía y Finanzas; y Educación y Cultura, que lo preside.

18 Las cadenas seleccionadas fueron: Carne, Lácteos, Granos, Maderas, Automotriz, Farmacéutica, TIC's, Energías Renovables, Bio y Nanotecnología, Avícola, Porcina, Cítricos y Textil-Vestimenta.

ticas dependerá de la sustentabilidad de los ingresos públicos.

En cuanto a las políticas de desarrollo productivo, los esfuerzos realizados o han sido muy recientes o no han tenido continuidad en el tiempo, por lo que no parecen haber logrado generar, hasta el momento, un tejido empresarial fuerte y dinámico en términos de construcción de capacidades para un crecimiento sustentable en el futuro.

#### 4. Recomendaciones de política

Esta sección busca aportar sugerencias en cuanto a orientaciones de política que permitan mejorar la inclusión social en el Uruguay, de manera consistente con una evolución sustentable de su estructura productiva. La variable clave es el empleo. Una inserción laboral que permita mejorar la calidad de vida de la población - vía empleo de calidad y bien remunerado -, si es sustentable considerando la realidad productiva del país, realiza una contribución significativa en términos de equidad. En este sentido, existe un rol importante del gobierno para permitir o fomentar una demanda sustentable de empleo de calidad desde las empresas.

En una economía pequeña como la uruguaya, la estructura productiva tiene mucho que ver con la estructura de exportaciones. Hausmann et al (2007), han mostrado que esta estructura influye en su crecimiento y bienestar. Concluyen que, permaneciendo todo lo demás igual, los países que incorporan a sus portafolios de exportación el tipo de productos que exportan los países ricos, que requieren capacidades más especializadas y desarrolladas, tienden a crecer más rápido que los países que se especializan en otros bienes.

De alguna manera, ‘los países se transforman en lo que producen’.

En el caso de Uruguay, si bien la estructura de las exportaciones ha tendido a diversificarse por destinos, se ha concentrado en productos de base agropecuaria con escaso valor agregado manufacturero. Como reportan Vazquez et al (2011), diversos autores vinculan el desarrollo a los procesos de diversificación productiva. En los países en desarrollo este proceso de diversificación opera a través de la acción de emprendedores que exploran la capacidad de producir en forma eficiente productos nuevos para el país, aunque no lo sean para el mundo (Hausmann y Rodrik 2003). De esta forma, los emprendedores “descubren” si los niveles de productividad que pueden alcanzar les permiten competir internacionalmente, dada la estructura de costos subyacente de su economía. Este enfoque del desarrollo como “auto-descubrimiento”, puede verse también como un proceso de construcción de capacidades en la sociedad, que son las que permiten el desarrollo de actividades asociadas a una mayor productividad.

A partir del análisis presentado para la industria manufacturera en la Sección 2, el Cuadro 2 agrupa los sectores en función de si presentan VCR, si pueden ser considerados dinámicos y de cómo se posiciona el salario promedio anual respecto al salario promedio de la industria.

Dentro del esquema presentado los sectores con mejores perspectivas de crecimiento serían los que cuentan con VCR y/o son dinámicos. Estos cinco grupos, que en el Cuadro 2 se indican con sombreado, acumulan aproximadamente 65% del empleo total de la industria manufacturera. A su vez, tres grupos (sombreados más oscuros en Cuadro 2) pagan salarios superiores

**Cuadro 2.** Clasificación de sectores según VCR, dinamismo y salario promedio<sup>19</sup>

VCR	Dinamismo	Salario sobre promedio	Participación en empleo (a)	Profesionales y técnicos	Empleados	Obreros	Otros	Total
SI	SI	MAYOR	16%	10%	21%	65%	4%	100%
SI	SI	MENOR	35%	4%	13%	76%	6%	100%
SI	NO	MAYOR	1%	5%	36%	59%	1%	100%
NO	SI	MAYOR	7%	15%	25%	49%	11%	100%
NO	SI	MENOR	7%	8%	18%	61%	13%	100%
NO	NO	MAYOR	10%	15%	32%	50%	2%	100%
NO	NO	MENOR	24%	6%	24%	67%	3%	100%
Total			100%					

(a) Promedio del período

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INE y ANII.

al promedio y los otros dos no (sombreados menos oscuros en Cuadro 2).<sup>20</sup>

Los sectores que además de contar con VCR y/o ser dinámicos pagan un salario superior al promedio representan 24% del empleo manufacturero total. La combinación de factores estructurales propios que hacen que el sector tenga buenas perspectivas de crecimiento, combinadas con un alto salario relativo hace que este sea el conjunto de sectores que aportaría en mayor medida a un aumento de la participación de la masa salarial en el ingreso, contribuyendo así a una mejor distribución del ingreso.

Por otra parte, los sectores donde existe una perspectiva de crecimiento positiva, pero que

presentan un nivel salarial inferior al promedio representan una proporción muy importante del empleo manufacturero (42%). En este caso se combina un efecto positivo, dadas las condiciones estructurales que hacen esperar un aumento del empleo, con un efecto negativo, relacionado con el nivel de remuneraciones inferior al promedio. Dentro de este grupo, en los sectores con VCR y alto dinamismo - que capturan 35% del empleo manufacturero-, los efectos antes mencionados (positivo en términos de empleo, negativo en términos de salario promedio) se agudizan.

La principal problemática en el caso de la industria, radica en los sectores que no tienen VCR ni presentan condiciones de dinamismo

19 El salario y el empleo promedio corresponden al período 2001-2007.

20 Debe considerarse que la estructura del empleo incide directamente en el salario promedio, dado que las diferentes categorías perciben remuneraciones diferentes, pero más allá de esto debe tenerse presente que esta no es la única explicación de las diferencias observadas y que no deja de ser relevante (aún considerando estructuras de empleo diferentes) cuales son los sectores que más contribuyen en materia de salario.

(sectores no sombreados del Cuadro 2). Aproximadamente 33% de la fuerza laboral de la industria está ocupada en estos sectores. La situación es especialmente preocupante para el conjunto de sectores industriales que pagan salarios inferiores al promedio, que representan 24% del empleo manufacturero (marcados con recuadro el Cuadro 2).

En definitiva, una mejora del empleo en términos de captación y de remuneración, repercute directamente en el ingreso y con ello contribuye a la inclusión social. Las recomendaciones de política, por tanto, deberían orientarse a lograr ese crecimiento del empleo, desde ambas dimensiones. Asimismo, y como toda decisión que implique asignación de incentivos a actividades o sectores, deberían estar acotadas en el tiempo y sujetas al cumplimiento de condiciones claras y específicas.

Desde una perspectiva de largo plazo, la agenda de políticas debería de orientarse a la diversificación productiva y a la construcción de capacidades empresariales. En el caso de la industria, es importante que los sectores con VCR, dinámicos, y con salarios mayores al promedio, continúen su crecimiento. Tanto si se trata de sectores con VCR como si se trata de sectores dinámicos, el mercado externo es relevante para su desempeño. Como consecuencia, las políticas deberían **priorizar la diversificación productiva y la apertura de los principales mercados de exportación**. Esta apertura incluye la negociación de acuerdos comerciales con los países de destino, de forma de mejorar el acceso arancelario, pero también la negociación de medidas no arancelarias - incluyendo la apertura de las barreras que se constituyen por medidas sanitarias, fitosanitarias y normas técnicas - y la promoción comercial tanto a nivel de embajadas como de instituciones con participación gubernamental (e.g. Uruguay

XXI e instituciones sectoriales como INAC). Por otra parte, las políticas internas deben ser complementarias con las que se apliquen a nivel internacional, lo cual implica ser capaces de cumplir con los estándares internacionales exigidos para el producto en cuestión (e.g. ajustar los mecanismos internos de acreditación o de sanidad si eso fuese necesario).

En todos los casos y, en particular, para los sectores manufactureros, debería promoverse el desarrollo de capacidades empresariales específicas. Ello permitiría incrementar los niveles de valor agregado y viabilizar mayores salarios sin comprometer el crecimiento. En este sentido:

Una primera aproximación sería conseguir **mayores niveles de valor agregado** o generar **capacidades que permitan lograr una mayor diversificación productiva**. Políticas orientadas en este sentido, pueden apuntar a promover la Investigación y Desarrollo (I+D), tanto pública como privada, que permitan, a su vez, generar productos con un mayor nivel de valor agregado. Ello también podría promoverse a través de políticas de compra pública, que incentiven una demanda interna específica y exigente.

Un segundo grupo de políticas puede orientarse a **mejorar la productividad del trabajo**. Una vía para ello es mejorar la capacitación de los trabajadores. Medidas aplicables en este sentido van desde incentivos a las empresas para dicha capacitación hasta el desarrollo de programas públicos de capacitación técnica y profesional, asociados a la demanda. Se debería procurar que las instituciones educativas desarrollen programas de formación útiles para el sector productivo, contando con la colaboración de los empresarios para su diseño.

Un tercer aspecto, que se vincula con los anteriores, es **fomentar la innovación** - en sentido amplio - en las empresas, con el fin de lograr

aumentar la productividad y el valor agregado. En este tipo de políticas es clave la acción de la ANII así como de organismos de investigación para la ejecución de proyectos que respondan a los intereses sectoriales.

El desarrollo de estas aproximaciones de política requiere de un **adecuado funcionamiento de redes institucionales** que incorporen el vínculo academia-empresa como aspecto estratégico.

Se enfrenta un problema diferente en el caso de sectores con dificultades, como son los sectores industriales que no cuentan con VCR y no son dinámicos. Estos contribuyen de forma importante al empleo, a pesar de no ser competitivos. La primera opción en este caso sería **promover la re-estructura sectorial** de forma de canalizar los recursos hacia otros sectores. Esto sería eficiente desde el punto de vista económico pero implicaría un **costo social de ajuste que es necesario evaluar**, a efectos de determinar la viabilidad para la sociedad en su conjunto.

Estos son sectores mayormente enfocados al mercado interno y/o al mercado regional. En la actualidad existen políticas públicas que sostienen los mercados de destino para estos sectores. Sin embargo, estas políticas tienen también asociado un costo social, producto de la transferencia de recursos económicos del resto de la economía. Esta situación genera una importante vulnerabilidad y no implica una solución de largo plazo, por lo que es necesario contar con una agenda interna que permita superar las condiciones que hacen que estos sectores no sean sustentables. La **incorporación de valor agregado, el desarrollo de capacidades más sofisticadas y el fomento a la innovación y desarrollo**, son políticas que pueden contribuir en este sentido. Estas recomendaciones son especialmente clave para determina-

dos sectores industriales, como por ejemplo el textil y el farmacéutico. Esto se ve especialmente reforzado por el hecho de que las políticas gubernamentales de incentivos desarrolladas hasta ahora en varios sectores no han solucionado las deficiencias de fondo. Parece, entonces, especialmente importante promover un cambio en la cultura empresarial. La profundización de la acción de la ANII y el fomento de la asociación privados-academia se consideran básicos en este sentido.

## 5. Conclusiones

Como se ha reseñado anteriormente, las diversas administraciones en las últimas dos décadas han llevado adelante políticas orientadas al desarrollo social. En particular, el gobierno uruguayo ha puesto recientemente énfasis en el desarrollo de políticas sociales, en especial en educación, salud y transferencias directas focalizadas. En el área de educación se ha elevado el gasto como porcentaje del PIB, y se ha llevado adelante el Plan Ceibal, aunque persiste un fuerte debate en términos de organización y calidad del sistema educativo. En materia de salud se ha generalizado la cobertura de la población a través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). En lo que respecta a los programas de transferencias, se han implementado diversas iniciativas, en particular el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad, orientados a atender a los estratos de menores ingresos. También se han tomado medidas con incidencia sobre la estructura productiva, aunque sin lograr la consolidación de un proceso de fortalecimiento sustentable del tejido empresarial.

En líneas generales, el desarrollo de oportunidades para los trabajadores, que permita mejores niveles de ingresos y mayor igualdad

de oportunidades, pasa por el desarrollo de capacidades empresariales que viabilicen una estructura productiva más diversa y competitiva, lo que no parece haberse logrado aún. Para ello, sería necesario promover la incorporación de valor agregado y la generación de innovación, como vía para mejorar el crecimiento del país a través de un cambio en su estructura productiva.

En efecto, Hausmann y Rodrik (2003) plantean que una economía tendría mayor probabilidad de ingresar a una senda de mayor crecimiento sostenido produciendo el tipo de bienes que exportan los países más ricos, y que para lograr esto es necesario recorrer un proceso de construcción de capacidades por parte de las empresas. Los países que logran superar las externalidades negativas del proceso de ‘descubrimiento de costos’, pueden tener mayor actividad emprendedora y recoger los beneficios en términos de mayor crecimiento económico. Este proceso de construcción de capacidades puede asociarse con valor agregado por parte de las empresas.

Jung et al. (2011) comprueban empíricamente la asociación de estrategias a nivel de empresa (en particular las relacionadas con investigación y desarrollo, y la orientación exportadora) con el nivel de crecimiento de empleo a nivel de firma. Se observa, por tanto, que estrategias bien orientadas de las firmas contribuyen al crecimiento de la empresa y, en particular, del empleo.

De esta forma, es importante lograr que las empresas adopten estrategias de innovación, en particular en lo que tiene que ver con inversión en actividades de I+D y en la búsqueda de nuevos mercados. Ambas estrategias se retroalimentan. Las estrategias de internacionalización favorecen la innovación porque a tra-

vés de la exportación las empresas se exponen a nuevos conocimientos y tecnología. Al mismo tiempo, a través de la innovación las empresas alcanzan mayores niveles de eficiencia, lo que permite alcanzar nuevos mercados a precios competitivos.

En términos de políticas, aquellas que promuevan el desarrollo de capacidades empresariales y del ecosistema emprendedor, tenderán a mejorar el tejido empresarial y las oportunidades de mejores ingresos de los trabajadores, y puede esperarse que aporten a un fortalecimiento de las clases medias. Jung et al. (2011) también confirman la pertinencia de la promoción de políticas que estimulen la innovación y la internacionalización de las empresas.

En el caso de un país pequeño como Uruguay, inserto en una región dinámica y de gran peso en la economía mundial en rubros agroindustriales de fuerte crecimiento, se debe promover la construcción de capacidades a través de un mejor posicionamiento de las empresas locales en las cadenas regionales de valor. Esto implica que los actores empresariales locales puedan definir estrategias de diferenciación o de articulación con actores regionales o internacionales, para así desarrollar roles especializados que les permitan posicionarse de manera adecuada en las cadenas de valor global (Garbarino et al 2008). Las políticas públicas pueden orientarse a apoyar a los actores locales en la definición e implementación de estrategias que los lleven a desarrollar ventajas competitivas específicas, en el contexto de cadenas de valor regionales con inserción global. También pueden orientarse a fortalecer los factores y el desarrollo de sectores de apoyo. Por esta vía, se mejoraría el desarrollo de oportunidades para las PYMES y se promovería empleo de calidad.

#### CECILIA DURÁN

Magister en Economía Internacional por la Universidad de la República (Uruguay), y Licenciada en Economía de la Empresa por la Universidad Católica del Uruguay. Ha sido Profesora de Teoría del Comercio Internacional e Investigadora Asociada al Programa de Competitividad Empresarial y Regional (PCER) del Departamento de Economía de la Universidad Católica del Uruguay.

#### ANDRÉS JUNG

Doctor en Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Deusto (España), y Licenciado en Economía de la Universidad de la República (Uruguay). Es Profesor Titular y Director del Departamento de Economía, en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay.

#### SANTIAGO GARCÍA COUTO

Licenciado en Economía por la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Desarrolla su actividad docente en las áreas de Macroeconomía y Economía Monetaria, y es Investigador Asociado del Departamento de Economía, en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU).

## Bibliografía

- Amarante, V., Ceni, R., Flores, M. y Vigorito, A. (2007). Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES. Informe final. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Arim, R. y Furtado, M. (2000). Pobreza, Crecimiento y Desigualdad. Uruguay 1991-1997. *Serie Documentos de Trabajo, DT 5/00*. Montevideo, Uruguay: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.
- Banco Mundial (2007). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Bucheli, M., Diez de Medina R. y Mendive C. (2001). “Uruguay: Equidad y pobreza ante la apertura comercial de los noventa: un enfoque a través de microsimulaciones”. En Ganuza, E., L.Taylor, R. Paes y R. Vos. (eds.): *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. PNUD/CEPAL, Eudeba, Buenos Aires.
- Bucheli, M., González, C. y Olivieri, C. (2010). Transferencias del sector público a la infancia y vejez en Uruguay (1994-2006). Documento de Trabajo 03/10, Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bucheli, M. y Furtado, M. (2000). La Distribución del Ingreso en Uruguay 1986-1999: Alternativas para su Medición. LC/MVD/R.182.Rev.2 Montevideo, Uruguay: Oficina de CEPAL.
- Bucheli, M. y Furtado, M. (2005). Uruguay 1998-2002: la Distribución del Ingreso en la Crisis, *Revista de la CEPAL*, 86, 167-181.
- Caraballo, D., Chichiraldi, C. y Curto, V. (2004). La Formación Docente en el Uruguay. Evolución, estado de situación y perspectivas. Montevideo, Uruguay: ANEP.
- Carbajal, F. y Ferrando, M. (2008). Relación entre comercio, mercado laboral y pobreza. Una revisión de los principales aportes. Serie Documentos de Trabajo, DT05/08. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Casacuberta C., Fachola, G. y Gandelman, N. (2004). The impact of trade liberalization of employment, capital and productivity dynamics: Evidence from the Uruguayan manufacturing sector. Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Working Paper No. R-479.
- Casacuberta, C. y Vaillant, M. (2002). Trade and jobs in Uruguay '90. Documento de trabajo No. 09/02, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Casacuberta, C. y Gandelman, N. (2006) Protection, Openness and Factor Adjustment: Evidence from the Manufacturing Sector in Uruguay. *Documentos de Trabajo, No. 18/06*. Montevideo, Uruguay: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CEPAL (2007). Panorama social de América Latina 2007. <http://www.eclac.org/>.
- CEPAL (2010a) La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. LC/G.2432(SES.33/3). Santiago de Chile.
- CEPAL (2010b). Panorama Social de América Latina. CEPAL: Santiago, 57 p.
- Coleman, S., García, S., Vázquez, S. y Torres, S. (2010). “Una Aproximación Empírica a la Relación entre Inflación, Pobreza, Indigencia y Distribución del Ingreso en Uruguay 1990-2007”. Departamento de Economía de la Universidad Católica del Uruguay. Trabajo elaborado en el marco de la Licitación Abreviada N° 114/08 del Banco Central del Uruguay.
- Días, J. y Guerra, P. (2010). Uruguay. En O. Jacob (Ed.), *Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina* (pp. 229-249). Río de Janeiro: SO-PLA, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Forteza, A. y Rossi, I. (2010). The contribution of government transfer programs to inequality. A net-benefit approach. Documento de Trabajo 06/10, Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Garbarino, P., Jung, A. y Plottier, P. (2008) La región desde una lógica de clusters: Aportes para construcciones estratégicas en Uruguay, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) y Fundación Konrad Adenauer, Montevideo.
- Hausmann, R., Hwang, J. & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), pp. 1-25.
- Hausmann, R., y Rodrik, D. (2003). “Economic development as self discovery”. *Journal of Development Economics*, 72(2): 603-633.
- INE (2008). “Líneas de pobreza e indigencia 2006 - Uruguay. Metodología y Resultados”.
- INE (2011). “Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2010”.
- Jung, A. (2010). Porqué se requiere una estrategia de desarrollo industrial, en Enfoques económicos, Cámara de Industrias del Uruguay. Montevideo.
- Jung, A., Plottier, C. and Francia, H. (2011). “Firm growth: regional, industry & strategy effects in a Latin American economy”. Artículo presentado al 51o. Congreso de la European Regional Science Association (ERSA), Barcelona, España.
- Katzman, R. y Filgueira, F. (2001). Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay. Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES).
- Mides (2008). Del PANES al Plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social Uruguay (MIDES); Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM); Banco Mundial - Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Desarrollo Social (LCSSO). Nota Técnica.
- Opertti, R. y Villagrán, A. (2003). La reforma educativa en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, Año XVI, N° 21, pp. 111-121, Departamento de Sociología, Udelar.
- Patrón, R. y Terra, I. (2010). Trade and Skills in Uruguay: Long Term Skill Requirements. Documento de Trabajo 08/10, Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1999). *Desarrollo Humano en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Montevideo, Uruguay: PNUD.
- Rivoir, A.L. (2009). Innovación para la inclusión digital. El Plan Ceibal en Uruguay, *Mediaciones Sociales*, N. 4, I semestre 2009, pp. 299-328.
- Terra, Juan Pablo (1986) La infancia en el Uruguay 1973-1984, CLAEH-UNICEF, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- UNRISD (2011). Combatir la pobreza y la desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas (Sinopsis). Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Vázquez, S., Plottier, C. y Zuasnabar, A. (2011). Diversificación y dinamismo exportador ¿Todas son buenas noticias? En Exportación Inteligente. Un puente entre el sector exportador y la academia. Jornada Académica 2011. Unión de Exportadores del Uruguay y Banco de la República Oriental del Uruguay.
- Vázquez, S. (2010). La política económica en Uruguay. Trabajo elaborado para su presentación en el Seminario *Política Económica en América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Ecuador.
- Vigorito, A. (1999). Una Distribución del Ingreso Estable. El Caso de Uruguay 1986-1997. *Serie Documentos de Trabajo, DT 6/99*, Montevideo, Uruguay: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.



# Crecimiento, pobreza y desigualdad en un país petrolero: Venezuela

FERNANDO SPIRITTO



capa  
sumario  
créditos  
salir

## 1. Introducción

En este capítulo se analiza la situación social de Venezuela por medio de la estructura sectorial de su economía. El tema es relevante porque la condición petrolera del país añade un elemento diferenciador con respecto a las otras naciones de América Latina, incluso ante el hecho de que muchas de ellas son exportadoras de recursos naturales.

La presencia del petróleo en Venezuela es abrumadora desde el punto de vista fiscal, monetario y de balanza de pagos, así como en la conformación de su mercado de trabajo. El desempeño del sector petrolero (en particular el volumen y precios de las exportaciones) determina en gran medida el tipo de crecimiento económico que experimenta el país: volátil, sesgado contra la manufactura y centrado en servicios de poco valor agregado. La escasa diversificación productiva resultante explica los niveles de pobreza y desigualdad. Por su parte, las políticas sociales que se han implementado durante los últimos años mediante transferencias directas

no condicionadas, subsidios generalizados y controles de precios, no apuntan en la dirección de crear un capital humano productivo, apto para crear riqueza.

El capítulo está organizado de la siguiente forma. En la sección 1 se desarrolla la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad y se destaca su importancia para la teoría del desarrollo. También se analiza la evolución de la estructura económica venezolana a partir de su condición petrolera. Tal condición influye de manera determinante en las particularidades de los sectores productivos de la economía. En la sección 2 exponemos los efectos del cambio estructural en los indicadores sociales tradicionales. En el cambio estructural encontramos las claves de la productividad agregada de la economía y por tanto del mercado de trabajo y los niveles de pobreza y desigualdad. Este enfoque ha sido poco utilizado para analizar la realidad venezolana y de él pueden obtenerse importantes rasgos del mercado laboral así como recomendaciones de política pública. Para ello realizamos un análisis de productividad *entre e*

*intra* sectores (*shift-share analysis*) para el período 1960-2005 que busca determinar el tipo de cambio estructural experimentado por la economía. En la sección 3 se pasa revista a las políticas sociales implementadas durante los últimos años y se discute su efectividad a la luz de las tendencias observadas en la estructura económica del país. En la sección 4 se hacen algunas propuestas de políticas públicas que buscan mejorar la eficiencia de los programas sociales a la luz de la problemática analizada en las páginas anteriores. El capítulo finaliza con un resumen de lo discutido.

## 2. Crecimiento económico y la condición petrolera venezolana

### LA RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD

El crecimiento y la pobreza han sido los temas clásicos de la teoría económica. Por el contrario, la desigualdad obtuvo relativamente tarde la relevancia teórica que hoy se le otorga. No obstante, las tres categorías muestran tal relación que a veces es difícil distinguirlas, no tanto en la disciplina que las estudia, como en el discurso diario de políticos, funcionarios, periodistas e interesados en general.

En la teoría del desarrollo no existe relación más importante que la del crecimiento con la pobreza y la desigualdad. No hace falta ahondar en los efectos de esa relación en la paz social o en la estabilidad y legitimidad política. El mantenimiento del orden depende en gran medida de la existencia de un excedente que satisfaga las necesidades materiales de la población<sup>1</sup>. Por ello

los gobiernos tienen una enorme responsabilidad en la materia, no solo con base en consideraciones éticas sino también como materia de estabilidad y sobrevivencia política.

La pobreza y la desigualdad impiden el crecimiento económico. La existencia de grupos excluidos es fuente de violencia y perturbaciones sociales que impiden la inversión. La delincuencia ocasiona un daño económico muy alto como lo demuestra el caso venezolano. En tales circunstancias el coste del capital aumenta. La pobreza también representa una ineficiente utilización de recursos en términos de recursos humanos y de capacidad de consumo subutilizadas que podrían dar un impulso adicional a la producción de bienes. Para el caso de América Latina, De Ferranti et al (2004: 24) observan que “países con mayor desigualdad convierten un punto porcentual de crecimiento en el ingreso promedio de los hogares en una reducción más pequeña en la incidencia de la pobreza de lo que hace un país con menor desigualdad. Del mismo modo, para obtener una reducción del 1% en el número de personas que viven en la pobreza, los países con mayor desigualdad necesitan crecer más rápido de lo que necesita un país con menor desigualdad”.

Por su parte, el crecimiento económico favorece a los pobres. Tal aseveración no resulta tan obvia porque la desigualdad es normalmente mencionada como un subproducto del crecimiento en esta época de globalización y avance tecnológico. En este sentido, Dollar y Kraay (2002) encuentran que *growth is good for the poor*. En su estudio de una muestra de países, el ingreso del quintil más pobre de la población varía (aumenta o disminuye) en línea con el ingre-

so promedio del país. Sin embargo, también encuentran que las políticas pro-crecimiento (baja inflación, gobierno pequeño, desarrollo financiero, respeto al Estado de Derecho, apertura al comercio) aumentan el ingreso promedio con poco efecto sistemático en la distribución del ingreso. No hay evidencia del “efecto goteo”.

El hecho que el crecimiento beneficie a todos los sectores de la sociedad, significa que una mayor producción de la economía crea oportunidades para los menos favorecidos económicamente (la llamada “base de la pirámide”), pero en paralelo puede crear mayor desigualdad. Sectores de alto contenido tecnológico en expansión, como el informático, las finanzas, la ingeniería o la consultoría, tienden a concentrar el ingreso debido a la mayor preparación que requieren de los trabajadores. Tal tendencia se agudiza especialmente cuando el sector manufacturero se achica y el de servicios crece debido a la gran disparidad que existe entre ambos sectores, en favor del primero, en términos de salarios y valor agregado. Estados Unidos es un buen ejemplo de esa tendencia (Spence, 2011). Por ello, las políticas sociales no deben ser eliminadas al tiempo que las políticas pro-crecimiento, como el mencionado en el párrafo anterior, deben permanecer en el centro de cualquier estrategia anti-pobreza.

En suma, la relación entre los tres procesos (crecimiento, pobreza y desigualdad) dibuja la parte más importante de lo que llamamos desarrollo. Meier (1995: 8) establece algunas condiciones mínimas para que el desarrollo sea balanceado y no se quede sólo en crecimiento. Dice que el ingreso per cápita debe aumentar en el largo plazo al tiempo que el número de personas por debajo de la línea de pobreza crítica no aumente y la distribución del ingreso no se haga más desigual. En economías duales, con grandes diferencias de productividad entre los secto-

res de la economía, es posible que el ingreso per cápita aumente pero también lo haga el número de pobres porque los beneficios se quedan en el sector moderno. El desarrollo es crecimiento más cambio, y para ello es necesario tanto un aumento generalizado de la productividad como la presencia de instituciones que garanticen un desarrollo armónico del proceso evitando, por ejemplo, un aumento exagerado de la desigualdad mediante políticas redistributivas.

### PETRÓLEO Y DESARROLLO: LA ESTRUCTURA ECONÓMICA VENEZOLANA

Intentemos a continuación un análisis de la situación socio-económica de Venezuela a partir de la condición petrolera de su economía. No basta con repasar los indicadores y las políticas públicas en el área social. Hay que hilar más fino e ir a la estructura económica misma para explicar las razones por las cuales un activo tan valioso en los mercados internacionales como es el petróleo no se ha convertido en un factor de riqueza para toda la población y, por el contrario, se ha convertido en crecimiento volátil (no sostenible) y de allí en desigualdad social y económica por medio de varios canales que iremos especificando en lo que sigue.

El cambio estructural constituye el marco teórico que guiará el análisis. La condición petrolera del país exacerba algunos rasgos de la estructura económica (entendida como la interacción de los sectores básicos de la economía: primario, industrial y servicios) influyendo en la productividad y por lo tanto en el ingreso de la población. El sobredimensionamiento de los servicios, en paralelo con la destrucción del tejido industrial, explica en gran medida la persistencia del bajo crecimiento, la pobreza y la desigualdad. A ello hay que agregar un defectuoso diseño de la intervención estatal en el área so-

<sup>1</sup> El orden político es también la consecuencia de la disposición de la población y sus principales grupos organizados a cumplir con las reglas de convivencia (consenso, Estado de Derecho) y la capacidad del Estado para aplicar la fuerza de manera efectiva cuando la situación lo amerite.



cial que en los últimos años se ha desviado del objetivo básico que debería ser la creación del capital humano necesario para aumentar la capacidad productiva de la economía.

El enfoque del cambio estructural complementa otras teorías que se han planteado para explicar el colapso del crecimiento económico y el deterioro social de las últimas décadas. El hecho que Venezuela haya disfrutado de un boom de los precios del petróleo a partir de 2003 lejos de ocultar tendencias que se manifestaron durante las épocas anteriores de escasez ha servido para poner de manifiesto los problemas estructurales de la economía. Aquí es donde el enfoque del cambio estructural tiene mucha utilidad. En el fondo, los problemas de la economía venezolana y el correspondiente perfil socioeconómico de su población se derivan del fracaso en diversificar la economía, es decir, aumentar la capacidad para producir manufacturas y exportarlas y, a su vez, desarrollar la amplia gama de bienes intermedios y de actividades de apoyo que surgen alrededor de la industria. La política social ha fracasado porque no ha estado en función de ese objetivo. El resultado ha sido un desperdicio de recursos públicos, provenientes de la renta petrolera, en consumo y subsidios, en lugar de destinarse a mejorar la infraestructura, difundir conocimiento técnico o estimular la productividad de los trabajadores.

Venezuela es un claro ejemplo de economía petrolera. Normalmente, esa condición puede determinarse en función de altos valores en los siguientes indicadores: participación del sector petrolero en el PIB; porcentaje de las exportaciones petroleras sobre el total de exportaciones; y porcentaje de ingreso fiscal petrolero y de divisas sobre el total de ingresos del país. Con base en estos indicadores, Venezuela califica plenamente como país petrolero. En promedio, la aportación histórica de este sector al PIB ha ron-

dato el 20%; el aporte fiscal petrolero ha sido el 50% de los ingresos del Estado; y las divisas petroleras han aportado cerca del 90% del total del ingreso por exportaciones (Tugwell 1975, Maza Zavala, 2009).

Pero al mismo tiempo, Venezuela es también un ejemplo de colapso económico y deterioro de los principales indicadores sociales. Como se observa en la tabla 1, la evolución del PIB y del PIB per cápita ha estado marcada por un deterioro constante, en especial desde los años ochenta del siglo XX, con un repunte durante la primera década del siglo XXI asociado al boom de los precios del petróleo que comenzó en 2003. Las caídas del PIB per cápita durante 1970-1980 y 1980-1990 fueron particularmente acentuadas con promedios negativos del 7% y 17% respectivamente. Hay que enfatizar que el declive comenzó varios años antes de la crisis de la deuda que azotó a América Latina durante los años ochenta y que dio origen a la llamada *década perdida*.

Visto en el largo plazo y con mayor detalle, pueden distinguirse varias etapas en el desempeño económico del país desde que el petróleo comenzó a tomar importancia en la economía a principio de los años veinte del siglo pasado.

La tendencia global muestra expansión y luego un deterioro constante. Entre 1920 y 1980 Venezuela mostró una de las tasas de crecimiento más altas del mundo con promedios del 6,5% por año. Durante ese período la transformación fue impresionante especialmente en materia de educación, salud, o infraestructura gracias al gasto de la renta petrolera.

Entre 1980 y 1998 las tendencias se revierten. La tasa de crecimiento cayó al 1,5% anual, mientras que entre 1998 y 2003 fue negativa en 2,5% (Di John, 2009: 16). De un desarrollo económico y social con pocos antecedentes en el mundo, Venezuela pasó a una situación de colapso no menos impresionante. En 1978 la tasa de inver-

**Tabla 1.** Crecimiento porcentual del PIB y el PIB per cápita por décadas en una muestra de países: 1960-2010 (US \$ de 2000)

	1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		2000-2010	
	PIB	PIB pc								
América Latina										
Argentina	46,38	26,14	33,78	14,06	-14,10	-25,59	55,98	37,22	52,85	38,84
Bolivia	3,63	81,40	15,32	125,22	1,19	-18,75	44,77	16,10	45,86	20,94
Brasil	81,40	37,37	125,22	77,79	16,59	-5,18	28,49	10,24	42,10	27,14
Chile	49,67	19,54	32,57	13,51	44,74	22,70	85,91	59,04	44,13	29,69
Colombia	66,93	25,25	70,99	35,65	42,20	15,17	30,02	8,54	49,29	28,25
Costa Rica	79,99	31,78	73,10	34,30	28,17	-2,21	66,49	30,38	49,86	26,97
Ecuador	52,26	13,19	96,26	47,17	22,50	-5,08	19,59	-0,15	56,79	40,12
El Salvador	73,11	28,33	25,14	0,43	-3,80	-15,85	56,87	40,62	21,54	16,66
Guatemala	70,87	30,53	73,33	33,92	9,09	-14,11	49,68	18,75	38,52	8,21
Haití									1,29	-12,04
México	91,78	40,02	90,97	43,00	19,61	-2,89	40,67	19,51	19,65	8,01
Nicaragua	92,61	42,44	3,55	-23,56	-12,77	-31,48	39,56	13,21	33,37	16,85
Panamá	113,93	59,92	49,96	15,86	14,54	-7,39	63,86	33,97	83,48	54,31
Paraguay	52,54	17,07	134,01	81,77	31,45	-1,06	19,29	-5,24	48,25	22,79
Perú	67,34	25,96	42,83	8,75	-7,68	-26,54	47,66	23,65	73,59	53,04
República Dominicana	28,18	52,04	99,01	54,35	26,40	1,60	80,22	50,50	67,51	44,64
Trinidad y Tobago	59,34	38,36	67,21	50,07	-20,30	-29,26	36,58	28,53	72,36	66,12
Uruguay	14,64	3,60	34,58	29,72	-0,26	-6,42	39,72	31,45	36,55	34,28
Venezuela	63,71	15,73	30,47	-7,31	8,46	-17,12	22,97	-0,10	33,99	12,97
<b>Promedio</b>	<b>61,57</b>	<b>32,70</b>	<b>61,02</b>	<b>35,26</b>	<b>11,45</b>	<b>-9,41</b>	<b>46,02</b>	<b>23,12</b>	<b>48,39</b>	<b>29,88</b>

Fuente: [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org).

sión en activos productivos llegó al máximo para caer sostenidamente desde entonces. El acervo de capital por habitante cayó 31% entre 1982 y 2005; la urbanización se desaceleró en 50%, e incluso el valor de los activos en vivienda se redujo en 26% (Baptista, 2008: 72-76). En lo que a la manufactura se refiere, en la tabla 2 se puede observar la pérdida de dinamismo que el sector manufacturero venezolano ha mostrado a lo largo de las últimas décadas. Como veremos

más adelante, ello ha tenido un serio impacto en el ingreso real de los trabajadores.

Nada refleja mejor la gravedad del deterioro económico que su impacto en la situación social de la población. Los grandes datos económicos y sociales muestran un fracaso rotundo del sistema económico entre 1978 y 1998, que puede ser considerado el período de deterioro más pronunciado. Así, en 1977 el porcentaje de personas consideradas como pobres abarcaba al 33% de la po-

**Tabla 2.** Valor agregado sectorial en una muestra de países: 1970-2005 (US \$ 2000)

Región	Promedios (% del PIB)				
<b>América Latina</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Agricultura	16,82	13,50	11,10	7,63	7,94
Industria	30,22	34,27	34,90	31,73	34,55
Manufactura	21,63	20,34	20,44	17,10	15,71
Servicios	49,81	52,23	54,00	56,32	57,51
<b>Venezuela</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Agricultura	6,11	4,80	5,47	4,21	4,02
Industria	39,33	46,37	60,56	49,67	57,80
Manufactura	16,07	16,02	14,94	19,83	16,42
Servicios	54,56	48,82	33,97	46,12	38,18
<b>Países desarrollados</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Agricultura	6,21	6,21	3,53	2,36	1,90
Industria	39,74	37,78	33,15	30,43	29,36
Manufactura		23,93	20,32	18,29	16,14
Servicios	54,57	57,41	63,32	67,21	68,75
<b>Países asiáticos</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Agricultura	23,71	21,66	19,62	14,84	12,53
Industria	26,67	38,21	36,40	36,43	36,50
Manufactura	19,54	26,68	20,33	26,12	25,38
Servicios	39,54	43,47	48,46	53,33	55,23
<b>Países petroleros</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Agricultura		14,18	20,69	11,68	10,36
Industria		49,77	36,83	11,32	58,28
Manufactura		7,52	11,45	8,23	9,93
Servicios		39,65	36,05	34,67	31,36

Fuente: [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org).

blación mientras que en 1997 esa cifra había aumentado al 67.2% (Riutort, 1999). En 1978 la tasa de desempleo era de aproximadamente 4% mientras que en 1998 alcanzaba el 11%. En 1978 el sector informal abarcaba a menos del 30% de los trabajadores, mientras que en 1998 los trabajadores informales eran cerca del 48% del total (Barcia, 2003). Entre 1982 y 1998 el salario real se redujo 70% (Guevara, 1999)<sup>2</sup>.

Con base en lo anterior, el país parece llenar todos los requisitos para ser ubicado bajo lo que la literatura sobre el desarrollo ha denominado la *maldición de los recursos* (*resource curse*). El tema tiene larga tradición empezando por el auge y declive español de los siglos XV y XVII asociados a los inmensos flujos de oro y plata provenientes del Nuevo Mundo. Fue este tal vez el primer caso documentado de los efectos que la riqueza súbita causa en el aparato productivo de un país. Forsyth y Nicholas (1983) explican el declive español como el resultado de la inflación generada por los flujos de metales preciosos. El gasto militar de la Corona impulsó el cambio estructural al estimular la producción de bienes no transables a costa de los transables. La decadencia urbana propia de la época puede ser considerada un signo de la crisis manufacturera que entonces afectó al país.

La erosión de la base industrial debido a un boom en el sector externo es lo que hoy llamamos la *enfermedad holandesa*, condición que se presentó en Holanda luego de que se descubrieron en sus aguas, durante los años sesenta del siglo XX, grandes yacimientos de gas. Así, la revaluación de la moneda (principal síntoma de la mencionada enfermedad) resta competitividad al sector de bienes transables y exportables lo

que genera un traspaso de recursos a los bienes no transables y servicios (Corden y Neary, 1982; Corden, 1984). Forsyth y Nicholas se preguntaron para el caso español: ¿por qué no renació la industria una vez que pasó el auge de los metales? La respuesta, dicen estos autores, tal vez tenga que ver con el hecho de que es más fácil eliminar la manufactura que establecerla.

### 3. Cambio estructural, pobreza y desigualdad en Venezuela

Una vez que hemos analizado la estructura económica y visto como el petróleo la determina, podemos pasar a exponer los grandes datos de la realidad social venezolana durante la última década con especial énfasis en la pobreza y la desigualdad. Posteriormente se intentará explicar esa realidad como la consecuencia del cambio estructural que ha experimentado la economía bajo la influencia del factor petrolero. Allí haremos un ejercicio que mostrará cómo el cambio estructural ha afectado la productividad agregada de la economía. Si tomamos a la productividad como el más importante predictor del ingreso en el largo plazo, entonces podremos hacer una evaluación más informada de la actual situación social y las perspectivas en el futuro así como las políticas públicas que deberían implementarse.

#### LA SITUACIÓN SOCIAL

El mercado de trabajo y la situación social de los venezolanos están determinados mayormente por tres factores: la inversión en bienes de capital (edificio, maquinarias y equipos) que so-

portan la capacidad productiva de la economía; el gasto público de origen petrolero que distribuye la renta de diferentes maneras (empleo público, subsidios, transferencias directas, etc.); y la productividad laboral resultante de las habilidades de los trabajadores y del clima sociopolítico imperante que puede o no estimular las actividades productivas. Cada uno de esos factores puede estudiarse independientemente, pero el efecto conjunto es lo que al final hace la diferencia entre un país que se enriquece y otro que se empobrece. También explica los patrones de desigualdad en la población.

Como se observa en el gráfico 1, la tendencia de largo plazo del PIB per cápita ha sido declinante desde 1977 cuando el primer boom petrolero de 1973 llegó a su fin en medio de un déficit en cuenta corriente y estancamiento productivo. Las tres décadas posteriores han sido de empobrecimiento colectivo (incluso en medio de un período de auge como el que se presentó en 1979-1981 con la caída del Shah de Irán) para recuperarse sólo como consecuencia del otro boom petrolero que se inició en 2003<sup>3</sup>. A pesar de los

**Gráfico 1.** PIB per cápita: 1960-2010 (US\$ del año 2000)



Fuente: <http://databank.worldbank.org>.

<sup>2</sup> Vele destacar que este es el ambiente socioeconómico que entre otros factores deslegitimó el sistema político instaurado en 1958 (la llamada *democracia puntofijista*) y que contribuyó al ascenso de Hugo Chávez al poder en 1999.

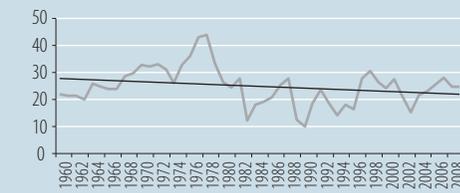
<sup>3</sup> El precio promedio de la cesta petrolera venezolana pasó de US \$ 25.82 en 2003 a US \$ 86.49 en 2008. En 2009 bajó a US \$ 57.01 como resultado de la crisis económica internacional pero en 2010 ascendió a US \$ 72.69 (El Nacional, 9-1-2011. P. 1-6). Durante 2011 y comienzos de 2012 se ha mantenido alrededor de US \$ 100.

grandes flujos de divisas que ingresaron al país como resultado de la exportación petrolera y los aumentos en el consumo público y privado, la expansión de la producción (incluida la relacionada con el sector petrolero que ronda un 20% del PIB) no ha sido suficiente para compensar el aumento de la población. Por ello el país tiende a empobrecerse. Desde la década de los años sesenta, el crecimiento de la economía venezolana ha estado por debajo del promedio latinoamericano, con la excepción del período 1960-1970 (véase tabla 1). Como dijimos anteriormente, si la tendencia se amplía a un período más amplio como el de 1920-1980, Venezuela aparece como uno de los países de mayor crecimiento en el mundo. No obstante, en las líneas que siguen daremos preferencia a las últimas décadas.

El empobrecimiento colectivo está en directa relación con la disminución de la capacidad productiva de la economía. Si tomamos la formación bruta de capital (incluido el petrolero) como proporción del PIB, la tendencia a la baja es también evidente con algunos picos, como los observados en los años noventa consecuencia de la apertura petrolera (véase gráfico 2). Si consideramos solamente el capital no petrolero, la caída es todavía más pronunciada, como vimos arriba.

El país tiene un grave problema con su *stock* de capital. Las herramientas para producir se deterioran y no son sustituidas por otras tecnoló-

**Gráfico 2. Formación bruta de capital: 1960-2009 (% del PIB)**



Fuente: <http://databank.worldbank.org>.

gicamente más eficientes<sup>4</sup>. La inversión en maquinarias, equipos y edificios es fundamental para producir cosas transables, que generen encadenamientos, que incorporen conocimiento y que se exporten. La consecuencia para los trabajadores es evidente: al contar con menos capital y en cada vez peores condiciones, su productividad disminuye y por tanto sus ingresos reales siguen la misma tendencia.

La inversión cayó acentuadamente en el período 1978-1983 desde máximos históricos cercanos al 45% y desde entonces se ha mantenido en torno al 15% del PIB. Si a ese porcentaje le descontamos la depreciación y la inversión residencial (7% y 5% respectivamente), el remanente disponible para aumentar la capacidad productiva del país es prácticamente inexistente (Santos, 2006: 312)<sup>5</sup>. Si algo resulta claro durante las

- 4 De acuerdo con Baptista (2008: 75), en 2002 la edad promedio de los equipos en Venezuela era 12.8 años contra 7 en países más avanzados.
- 5 A diferencia de la infraestructura tradicional como caminos, puertos, o redes de servicios públicos, la construcción residencial no tiene efectos multiplicadores en la economía mientras se mantiene la inversión en el sector. Por ello, los bienes residenciales no son un activo productivo en estricto sentido. No generan retornos económicos futuros. En los años 50, Furtado (1957) advirtió sobre los efectos limitados que las grandes obras públicas realizadas por el gobierno militar de entonces tenían sobre el desarrollo de Venezuela. En contextos distintos y tiempos más cercanos, el colapso de la construcción en España puede ser citado como un ejemplo de las distorsiones que la inversión excesiva en "ladrillo" puede generar al no ser sostenible en el largo plazo. El desinflar de esta burbuja es en buena parte culpable del alto desempleo que muestra este país desde 2009, alrededor del 20%, lo que representa más del doble del promedio europeo. Durante ese año, el sector de la construcción abarcó cerca del 10% del PIB, porcentaje que también duplicaba promedio de la zona del euro (El País. 13 de julio de 2009. P. 20).

últimas décadas es que la relación entre inversión y crecimiento económico se ha tornado progresivamente negativa, lo que significa que la rentabilidad del capital invertido es cada vez menor si se le compara con las tasas de crecimiento resultantes: el aparato productivo es cada vez más ineficiente (Santos, 2006: 318).

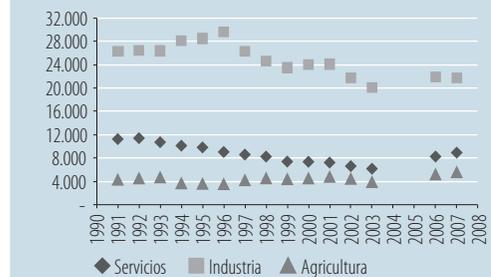
La condición petrolera de la economía venezolana plantea un problema adicional al bienestar material de los trabajadores. La abundante renta, en la forma de divisas, obstaculiza el desarrollo industrial al sobrevalorar el tipo de cambio y favorecer las importaciones. El *boom* de 2003 dio lugar a un aumento record de las mismas: las compras en el exterior pasaron de US \$ 14.250 millones en 1998 a US \$ 45.093 millones en 2008 (IMF, 2009) a pesar del control de cambio vigente desde 2003. El valor de las exportaciones no petroleras se ubicó en los mismos niveles de 1992.

Un rasgo sobresaliente de las economías intensivas en recursos naturales es el sobredimensionamiento del sector servicios. La otra cara del consumo exacerbado de importaciones por la moneda sobrevaluada y las políticas fiscales expansivas, ha sido la expansión del sector no transable de la economía. Durante el período 1997-2008, los sectores líderes en crecimiento en Venezuela fueron el comercio y reparaciones, las comunicaciones y la intermediación financiera, mientras que el sector petrolero (visto como actividad productiva de variados encadenamientos sectoriales) y la manufactura retro-

cedieron en forma apreciable (Martínez, 2009). El valor agregado de la manufactura pasó de 19.83 % del total en 2000 al 16.52 % en 2005<sup>6</sup>.

La expansión de los servicios y la contracción de la manufactura afectan negativamente la productividad agregada de la economía<sup>7</sup>. La productividad laboral del primero, entendida como el valor agregado del sector dividido entre los trabajadores que allí se desempeñan, es mucho menor que en la manufactura como se observa en el gráfico 3. Hay que destacar que en 2003, el 69.1% del empleo total se concentraba en los servicios, superando al promedio latinoamericano de 61.1% en 2007<sup>8</sup>. La pérdida de puestos de trabajo en el sector transable atenta contra el ingreso real, puesto que el cambio estructural resultante se traduce en desempleo, informalidad, emigración o trabajos peor remun-

**Gráfico 3. Productividad laboral por sectores: 1991-2007 (US\$ del año 2000)**



Fuente: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>. *International Standard industrial Classification, ISIC, Revisión 3*.

6 [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org).

7 Los datos que aquí se manejan, obtenidos a su vez del Banco Mundial, se basan en el ISIC, rev 3 de las Naciones Unidas. La manufactura, por ejemplo, se encuentra incluida en la categoría *Industria* que también contiene actividades muy dinámicas como las minas, los servicios públicos (aquí destacan las telecomunicaciones) y la construcción. La extracción de petróleo se encuentra en la categoría *Minas* mientras que la refinación en *Manufactura*. Por ello, en Venezuela, el valor agregado total de *Industria* es mayor que el de servicios, aunque en este último sector se encuentra una mayor proporción del empleo total.

8 [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org).

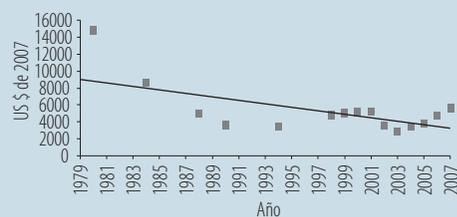
nerados. La agricultura, en línea con la experiencia con los otros países de la región, ha aumentado la productividad pero su impacto en términos de empleo e ingreso es muy bajo.

La condición petrolera de la economía venezolana también desincentiva la expansión de los bienes transables y el aumento de la productividad agregada de la economía, lo cual se traduce, en última instancia, en una tendencia a la baja de los ingresos de la población. A lo anterior se agregan las tendencias inflacionarias firmemente enraizadas consecuencia de las políticas fiscales expansivas y el consiguiente aumento de la liquidez monetaria, la recurrente devaluación de la moneda (frecuente desde 1983 cuando no se pudo sostener la paridad de bs. 4.30 por dólar) y las restricciones de oferta de bienes que la disminución de la capacidad productiva del país ha generado. El resultado es un aumento sostenido de precios que durante la última década ha estado por sobre el promedio latinoamericano. Durante 2008, 2009, y 2010 la inflación ha sido del 31.4%, 28.6% y 29.9% respectivamente, lo cual más que duplica el promedio regional (CEPAL, 2010:172).

La persistente inflación y la baja productividad explican en parte la disminución del salario promedio anual durante los últimos años (ver gráfico 4). Medidos en dólares de 2007, los salarios han caído constantemente desde el pico máximo de 1980 cuando ya el modelo petrolero había alcanzado su cenit en términos de crecimiento, inversión y bienestar material. La disminución de US \$ 14.750 en 1980 (en 1970 era 9.876) a US \$ 5.653 en 2007 es la más clara expresión del empobrecimiento colectivo del país, si lo comparamos con las mejores épocas del auge petrolero.

9 Los datos que a continuación se reseñan fueron obtenidos de CEPAL/OIT (2011). <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2011/06/CEPAL-OIT-JUN2011.pdf>.

**Gráfico 4. Salario anual promedio (US\$ de 2007)**



Fuente: ROSA (2008: 232).

Como hemos dicho, el colapso de la inversión se ha traducido en una disminución de la productividad laboral y de allí en la disminución del salario de los trabajadores. La escasa inversión también ha hecho más abundante al factor trabajo abaratando su costo y por tanto disminuyendo su porción del ingreso nacional, pero, como dice Freije (2008), la caída de la relación capital/trabajo no se ha traducido en una absorción mayor de mano de obra. Este autor reporta un coeficiente de sustitución por debajo de la unidad, lo que confirma el hecho que la disminución de la porción del trabajo en el ingreso nacional es la consecuencia de la disminución de la acumulación de capital. Vale recordar que aquellos contingentes de población no absorbidos por sector formal de la economía terminan en la economía informal y en el desempleo.

Un vistazo al mercado laboral venezolano arroja resultados inquietantes que coinciden con las tendencias regionales<sup>9</sup> (ver tabla 3). En primer lugar, la tasa de participación, que recoge a las personas en edad laboral y dispuestas a trabajar, se ha reducido entre 2002 y el primer trimestre de 2011 al pasar de 68.7% al 64,3% res-

**Tabla 3. Mercado laboral: 2000-2010 (%)**

	2000	2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1T)
Desempleo urbano	13,9	13,3	15,9	18,0	15,3	12,3	10,0	8,4	7,3	7,9	8,6	9,2
Promedio América Latina	10,3	10,2	11,2	11,2	10,3	9,1	8,9	7,9	7,3	8,1	7,3	7,4
Tasa de participación urbana	64,6	66,5	68,7	69,1	68,5	66,2	66,5	64,9	64,9	65,1	64,6	64,3
Promedio América Latina	58,4	58,0	58,8	59,1	59,2	58,8	59,1	59,2	59,3	59,3	59,7	59,6
Tasa de ocupación	56,6	57,1	57,9	58,7	58,0	58,0	58,9	59,4	60,2	60,0	59,0	58,3
Promedio América Latina	52,5	51,8	51,7	52,3	52,9	53,4	53,9	54,4	54,9	54,4	55,2	54,8
<b>Tasa de variación según ocupación y actividad económica (%)</b>												
Ocupados										2,2	0,5	
Asalariados										0,5	-1	
Por cuenta propia									5,9	2,1		
Manufactura									0,5	-2,7		
Construcción									-4,8	-0,4		
Comercio									2,9	0,1		
Servicios sociales y personales									4,7	-0,6		
Agricultura, ganadería y pesca									0,1	4,2		

Fuente: CEPAL/OIT (2011).

pectivamente. Esto indica una reducción de la fuerza de trabajo por falta de oportunidades y por la proliferación de actividades informales. También es posible un efecto no deseado de los programas sociales al fomentar la dependencia del dinero público en lugar de la búsqueda de trabajo.

Las razones para el mayor número de personas inactivas en la fuerza de trabajo también pueden estar relacionadas con la mayor tasa de asistencia escolar en los mayores de 15 años y la implementación de los programas educativos a partir de 2003 (Ausjal y KAS, 2010). En América Latina, esta tasa pasó de 56.6% en 2000 a 60.2% en 2008 y a 59.7% en 2010, siendo el aumento del trabajo por cuenta propia lo que motorizó el proceso (CEPAL-OIT, 2011).

En segundo lugar, la tasa de ocupación, que engloba a las personas empleadas, tanto asalariados como por cuenta propia, se ha reducido ligeramente al pasar de 56.6% en 2000, a 58,7% en 2003 y a 58,3% en 2011. El número de trabajadores por cuenta propia creció 5.9% en 2009 y 2.1% en 2010, siguiendo la misma tendencia de la región.

En Venezuela, la variación interanual del empleo en 2009 y 2011 se redujo de 2.2% a 0.5% respectivamente, porcentajes que están por debajo de los promedios regionales al menos en el último año. Las tasas de desempleo urbano han estado persistentemente por encima de los promedios regionales. Vale destacar que la misma tendencia se observa en la reducción del empleo manufacturero que en 2010 se redujo en 2.7%.

Sólo Panamá sufrió una reducción más pronunciada, mientras que los demás países lograron aumentar el empleo en este sector (a excepción de Honduras) luego de una caída general en 2009. Al igual que en los otros países, la tendencia en Venezuela ha sido un aumento del empleo en el sector servicio.

En suma, la alta tasa de participación laboral, aunque se haya reducido en los últimos años, plantea grandes retos al desarrollo y a las políticas públicas en Venezuela. Al igual que en el resto de la región, el país atraviesa por el llamado “bono demográfico” lo que se traduce en una gran oferta de trabajo por parte de la población mayor de 15 años (Ausjal y KAS, 2010: 247). Educación, salud, infraestructura, pero especialmente empleos de calidad, son vitales para detener el proceso de empobrecimiento colectivo. Allí se encuentra el núcleo de la futura estrategia de desarrollo.

Las características del mercado laboral ayudan a explicar en gran medida los niveles y tipos de pobreza en un país. La pobreza es la manifestación última de todo lo malo que hay en una sociedad y la manifestación más notoria de las distorsiones que ocurren en su economía. Aunque existen distintas metodologías para medirla y no hay consenso en los resultados, se puede decir que la pobreza en Venezuela ha sido persistente ante los períodos de alto crecimiento y ante las diferentes estrategias de distribución de la renta petrolera que han implementado los gobiernos a lo largo de las últimas décadas. Alto ingreso petrolero y baja pobreza no son tendencias simultáneas, lo que sugiere que el bienestar de la población es un asunto de estructura económica más que de simple distribución de la renta petrolera.

En el gráfico 5 se observa la evolución de la pobreza, según cifras oficiales, durante el período 1997-2009. Se utilizan dos metodologías

para medirla: la línea de pobreza y la de necesidades básicas insatisfechas (NBI). La primera hace referencia a cierto umbral de ingreso que es necesario para cubrir necesidades esenciales de la vida de una familia como es la alimentación. La segunda describe un espectro más amplio de indicadores como la educación o la vivienda. El período abarca años de bajos (1997-2002) y de altos precios del petróleo (2003-2009). La pobreza medida a partir del simple ingreso (la línea en forma de cruz) disminuye en los años de altos precios, consecuencia de la distribución de la renta que ha hecho el gobierno por medio de los programas sociales implementados a partir de 2003. Cuando la metodología abarca otras dimensiones de la vida socioeconómica de las personas (las condiciones de la vivienda son importantes), como se hace con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que se refleja en la otras tres líneas, entonces la pobreza luce persistente y con variaciones menos pronunciadas a lo largo de épocas de auge y escasez. La transferencia de dinero no compensa el deterioro de otros aspectos de la vida social.

**Gráfico 5. Hogares pobres según necesidades básicas insatisfechas y línea de pobreza: 1997-2009 (%)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Venezuela. <http://www.ine.gov.ve/pobreza/>.

## EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Con base en lo anterior podemos decir que la pobreza es mayormente la consecuencia de la estructura económica y menos de las fallas o éxitos de las políticas públicas distributivas. Es aquí donde la noción de cambio estructural puede aportar luces sobre la situación social de un país.

El cambio estructural, entendido como la transferencia de trabajadores y recursos de actividades de baja productividad a actividades de mayor productividad o modernas, es una forma concreta de ver al proceso de desarrollo económico (Lewis, 1954; Kuznets, 1955).

En este sentido, la productividad agregada de la economía puede descomponerse en dos niveles paralelos. El primero es la productividad dentro (*within*) de los sectores que aumenta como resultado de la inversión en capital, absorción de conocimiento, de mejores técnicas de gestión y preparación de los trabajadores. El segundo nivel refleja la productividad entre sectores (*between*) en el cual los trabajadores que son desplazados de los sectores que aumentan su productividad pasan a otros sectores que también aumentan (o disminuyen) la suya. Este análisis indica si el cambio estructural global, que se materializa con avances productivos dentro de los sectores específicos, se generaliza a lo largo de toda la economía. Si éste es el caso, la productividad agregada de la economía crece con la consiguiente mejora en el bienestar material de la población. La aceleración o desaceleración del crecimiento puede relacionarse con la velocidad y eficiencia con que se redistribuyen los recursos y los trabajadores entre los sectores (Timmer y Gaaitzen, 2007).

También es posible que observemos un cambio estructural “malo” tal como dicen Mac Millan y Rodrik (2011). En este caso, los trabajadores desplazados de las actividades de alta productividad terminan en trabajos poco productivos y de bajos salarios, dando como resultado el empobrecimiento colectivo y una mayor desigualdad económica. Así puede explicarse en parte la pobreza en América Latina y la presencia histórica de economías “duales”, vale decir, sociedades donde se observa un sector moderno y sectores excluidos sumidos en la miseria. En la insuficiencia de trabajos bien remunerados encontramos la raíz de este problema. Ello contribuye a la informalización del mercado laboral, la emigración y/o el deterioro de los salarios.

En la tabla 4 se encuentra un análisis de productividad para Venezuela en el período 1960-2005. El llamado *shift-share analysis* se ha venido utilizando en la literatura en el marco del auge reciente que el cambio estructural ha tenido como herramienta de estudio del desarrollo<sup>10</sup>. La metodología y los datos que vamos a utilizar fueron obtenidos de Timmer y Gaaitzen (2007) y del *Groningen Growth Centre 10 Sector Database* (Junio de 2007). El análisis se hace por décadas, que coinciden además con cambios importantes en la evolución socio-económica del país como la devaluación de 1982 o el ajuste de 1989. De la base de datos se toman 10 sectores que se distinguen entre agricultura, minería, manufactura, industria, servicios de mercado y que no son de mercado. La clasificación se basa en el *International Standard Industrial Classification de las Naciones Unidas* (ISIC, rev.3). El valor agregado se expresa en bolívares de 1984 y se diferencia el petrolero del no petrolero por el peso tan grande que el primero tiene en el total.

10 Ejemplos de este tipo de estudios son, entre otros, Timmer y Gaaitzen (2007), Pagés et al (2009), Mac Mc Millan y Rodrik (2011).

**Tabla 4.** Venezuela: análisis de productividad entre e intra sectores: 1960-2005

Tipo de productividad	1960-1970		1971-1980		1981-1990		1991-2000		2001-2005	
	Con petróleo	Sin Petróleo								
Entre	30,3	9,5	-21,2	-4,7	-59,6	-12,2	10,9	-11,8	10,0	6,5
Intra	-19,0	4,2	2,0	6,5	5,7	-0,3	51,1	-3,9	-42,4	-4,9
Total	11,3	13,7	-19,3	1,9	-53,9	-12,4	61,9	-15,6	-32,4	1,6

Fuente: Groningen Growth and Development Centre 10-sector database, June 2007, <http://www.ggd.net/>.

En el ISIC la extracción de hidrocarburos se incluye en la minería y la refinación en la manufactura. La fórmula estándar en este análisis es la utilizada por Timmer y Gaaitzen (2007):

$$P^T - P^0 = \sum_{i=1}^n (p^t - p^0) \cdot \bar{S} + \sum_{i=1}^n (s^t - s^0) \cdot \bar{P}$$

Donde  $P$  es la productividad del sector,  $S$  es la cuota de empleo del sector,  $t$  es el final del período y  $O$  es el comienzo,  $\bar{P}$  y  $\bar{S}$  son promedios del período. El segundo término refleja el efecto *entre* sectores y el tercero el efecto *intra* sectores.

De la tabla 4 emergen varias tendencias bien definidas. En primer lugar, la economía no petrolera muestra una caída sostenida de su productividad a partir de la década de los ochenta. El gran aumento de los años sesenta pierde fuerza en los setenta (década de *boom* petrolero) para recuperarse levemente a principios de siglo. El petróleo introduce una tendencia volátil en la productividad total en virtud de las variaciones de los volúmenes físicos de producción los cuales son incorporados en la contabilidad nacional a precios constantes. Por ejemplo, el gran aumento de la productividad *intra* durante los noventa puede estar asociado a los esfuerzos de la época por aumentar la producción así como la disminución de 2000-2005 sería la consecuencia de la tendencia contraria. Son los pre-

cios, vale decir, la variable rentista, los que han originado los incrementos súbitos de riqueza.

En segundo lugar, al menos desde 1980, el cambio estructural “malo” ha sido la norma en la economía. La productividad “entre” sectores ha sido negativa en todo el período lo que implica que los trabajadores ingresan a sectores que muestran una productividad decreciente. Para empeorar las cosas, la productividad “intra” sectores también colapsó lo que explica el empobrecimiento colectivo. Durante 2000-2005, la productividad “intra” petrolera y no petrolera cae acentuadamente pero la “entre” aumentó lo que sugiere que los trabajadores desplazados pasan a sectores en crecimiento como los servicios, estimulados por el gasto público de origen petrolero. Vale destacar que la producción petrolera alcanzó su máximo en 2001 y luego comenzó a descender. De igual manera, la manufactura también perdió peso en el valor agregado total.

Los resultados de la tabla indican un deterioro de la capacidad productiva de la economía, resultado del colapso de la productividad dentro de los distintos sectores, y la incapacidad del mercado de trabajo para absorber la creciente mano de obra desplazada de los sectores en crisis (como el manufacturero) o los nuevos contingentes de población que comienzan a buscar empleo por primera vez.

#### 4. Políticas públicas y el combate a la pobreza y la desigualdad en Venezuela

El análisis de productividad realizado en la sección anterior pone de evidencia el fracaso de la economía y el sistema político venezolano en crear oportunidades que eleven el bienestar material de la población creando una economía más productiva. La base material de la sociedad se ha ido erosionando poco a poco y ello ha impedido una oferta mayor de trabajos bien remunerados. El resultado ha sido desempleo, informalidad, desigualdad y exclusión social.

La condición petrolera ha sesgado la economía hacia actividades menos productivas centradas en los servicios, pero también ha dado margen de maniobra a los gobiernos para combatir la pobreza y la desigualdad. El poder fiscal de los gobiernos, producto de la renta petrolera, ha sido utilizado ampliamente para dar acceso a la población a los servicios públicos, a la educación y la salud, particularmente durante la época dorada del desarrollo, 1920-1980. A partir de esta última fecha, los resultados han sido menos que óptimos a pesar de que el país tuvo la fortuna de experimentar otro *boom* petrolero durante 2003-2010.

A partir de la década de 1920 y hasta 1980, el petróleo trajo crecimiento y movilización social a ritmo acelerado. Las masas comenzaron a participar en política, democratizando progresivamente a los gobiernos, y en paralelo, éstos multiplicaron los mecanismos para distribuir la renta. La democracia prosperó conciliando intereses sobre la base de mecanismos distributivos bien definidos que estaban atados a la disponibilidad de un ingreso abundante: gasto público, sobrevaluación de la moneda, bajo nivel impositivo, e inversión pública y privada (Rey, 1991;

Mommer y Baptista, 1989). Todos los indicadores sociales mejoraron a lo largo de ese período, aunque también es cierto que grandes sectores de la población permanecieron al margen.

A partir de los años 40 del siglo XX, el objetivo declarado de las élites políticas era construir un Estado de Bienestar con base en la creciente renta petrolera. Esta sería suficiente para al mismo tiempo invertir en activos productivos, fomentar el consumo de la población más pobre, crear una seguridad social de extendida cobertura y sostener un elevado gasto social. En concreto, crear una sociedad de clases medias. Durante el primer boom petrolero de 1973, se pensó que los altos precios serían permanentes y por tanto era racional endeudarse con cargo a los ingresos futuros para dar el *big push* a la industria pesada. La disminución de los precios del petróleo y el fracaso en crear una base industrial echaron por tierra el proyecto. En el país se construyó lo que Ferranti et al (2004:13) llaman un estado de bienestar “truncado” en el sentido que sus beneficios llegan sólo a los trabajadores formales dejando por fuera un amplio segmento de la población: para 2007, el porcentaje de trabajadores en la economía informal rondaba el 45% de la fuerza de trabajo (Ross, 2008:194).

A partir de la *década perdida* de 1980, cuando cayeron los precios del petróleo y sobrevino el ajuste económico de los noventa, los gobiernos implementaron políticas sociales más focalizadas en virtud de las restricciones fiscales originadas por la crisis de la deuda. En el marco del programa económico de 1989, se tendió a eliminar los subsidios generalizados y a sustituirlos por programas focalizados. Las formas “clásicas” de distribución de la renta arriba reseñadas ya no eran viables. Entre los factores que más contribuían a la pobreza se encontraba la ineficiencia y mala gerencia de los servicios públicos; la rápida urbanización y el crecimiento in-

controlado de los barrios pobres; y el alto crecimiento poblacional (2.8% por año). De acuerdo a un diagnóstico de la época, las instituciones del sector social mostraban un alto grado de centralización, altos costos de operación, poca información e inadecuadas habilidades técnicas (World Bank, 1993: 40).

Los gobiernos venezolanos durante la década de 1990 (Carlos Andrés Pérez, 1989-1993 y Rafael Caldera, 1994-1998), no tuvieron más remedio que eliminar subsidios indirectos y sustituirlos por subsidios focalizados. La crisis fiscal no dejó otra opción. En 1989 se diseñaron, con la ayuda de los organismos multilaterales, cuatro programas básicos centrados en los niños y las madres: beca alimentaria y nutricional en las escuelas; salud materno-infantil para embarazadas y recién nacidos; centros de cuidado diario; y el plan de expansión de preescolares (IMF, 1996). A partir de 1994, el gobierno de Caldera conservó los programas anteriores y agregó otros como la dotación de útiles escolares, la dotación de material médico-quirúrgico, o la atención integral del anciano. Estos programas tuvieron cobertura insuficiente debido a las penurias fiscales de la época<sup>11</sup>.

A partir de 1990 las políticas sociales dieron un cambio radical en América Latina como consecuencia de la grave crisis económica de la década anterior. La pobreza y la informalidad crecieron aceleradamente y los programas de ajuste debieron tomar en cuenta a grandes contingentes de la población que se sumían en la miseria, en lugar de experimentar mejoras sostenidas como fue el caso en las décadas precedentes. El enfoque de política social pasó de los grandes sistemas de seguridad social, de salud, o cajas de previsión, propios de la postguerra, a

uno centrado en transferencias directas a segmentos de población en riesgo inminente y al margen del mercado de trabajo formal. El tamaño del mercado de trabajo informal y de la población socialmente excluida, hacía del énfasis en el primer enfoque (y todavía lo sigue siendo) una estrategia social profundamente regresiva porque su cobertura es limitada y absorbe ingentes recursos que no benefician a la población no cubierta por estos.

Durante la primera década del siglo XXI la situación económica latinoamericana mejoró considerablemente. El *boom* de las materias primas unido a una gerencia macroeconómica más responsable se tradujo en crecimiento económico y disminución de la pobreza y la desigualdad. La gran demanda china de petróleo, acero, cobre y soya fue en parte responsable del excelente desempeño del sector externo de la región aunque no todos los países se beneficiaron por igual. La favorable coyuntura hizo que los países acumularan reservas internacionales y generaran superávits fiscales que sirvieron para resistir la gravedad de la crisis económica y financiera que comenzó en 2007. En el caso de Venezuela, el valor total de sus exportaciones, en las cuales el petróleo representa más del 90%, creció entre 2000 y 2008 a un ritmo anual de 16.2% mientras que en el período 1990 y 2000 lo habían hecho en 5.4% (2010 *World Developing Indicators*: 360).

Durante estos años surgieron en la región diversos esquemas de *transferencias directas condicionadas* que sumadas a una gran variedad de otros programas ya existentes (protección al empleo, formación de recursos humanos, juventud, obras públicas, microcréditos, estímulo a redes sociales) forman la actual malla de seguridad social. Ejemplos de estos programas son *Progres*

en México, *Bolsa Escola* en Brasil, o *Chile Solidario*, lo cuales establecen transferencias a los hogares más pobres previo cumplimiento de varios requisitos relacionados con la formación de capital humano como salud y educación. Es decir, permiten mantener el consumo en una coyuntura de emergencia (su duración es limitada con posibilidades de ser renovados) pero también reconocen que la pobreza es influida por un cuadro de causas complejas que se reproducen en el tiempo.

De acuerdo con Barrientos y Santibáñez (2009), varios rasgos comunes distinguen a los nuevos programas: son una mezcla de transferencias en efectivo y provisión de servicios públicos esenciales; tienen al hogar como la unidad de apoyo; se enfocan en los más pobres; parten de una dimensión múltiple de la pobreza y por lo tanto persiguen una gran variedad de objetivos en una tarea tan amplia como es combatirla. Para estos autores, el reto de las políticas públicas en la región es perfeccionar los programas de forma que incluyan el manejo del riesgo, es decir, disminuir las probabilidades de la pobreza en el futuro.

En Venezuela, los programas sociales del período 2003-2012 están influenciados por las tendencias arriba descritas, pero también muestran varias diferencias. La diferencia más notable es la alta politización de los mismos. Las *misiones*, como se les llama en el gobierno de Hugo Chávez, nacen en una coyuntura de gran perturbación política como fue la polarización extrema y el intento de golpe de estado de 2002. El origen estrictamente político, como el mismo Chávez (2006:46) lo ha reconocido, ha condicionado su desarrollo posterior en el sentido de que a los objetivos clásicos de los programas sociales como es el mantenimiento del consumo y el acceso a los servicios, se suma cierto basamento ideológico en función de los que ejercen el poder.

Ello modifica el papel *neutro* que debe tener cualquier intervención en el ámbito social y lo hace partícipe de primer nivel en la creación de un nuevo esquema de poder.

Los primeros programas sociales del gobierno de Hugo Chávez tuvieron carácter compensatorio, en la forma, por ejemplo, de comercialización de bienes a precios subsidiados, y asumieron alcance universal en lugar de la focalización utilizada por los programas de los gobiernos anteriores. El gobierno creó en 1999 un mecanismo centralizado, el Fondo Único Social, como forma de facilitar la asignación de recursos a programas de salud, educación, microempresas y cooperativas, y con financiamiento interno (bonos de la deuda pública) en lugar de los recursos otorgados por los organismos multilaterales (Ausjal y KAS, 2010: 219).

En 1999 y 2000 el gobierno lanzó el Plan Bolívar 2000, mediante el cual se realizaron una gran cantidad de operativos, bajo el control de la Fuerza Armada, en actividades tan diversas como la reparación de escuelas, distribución de alimentos o vacunaciones masivas. El plan no tuvo impacto concreto y terminó en medio de denuncias de corrupción y el procesamiento judicial de al menos uno de sus responsables.

Las *misiones* de 2003 tuvieron un alcance mayor y un diseño más coherente. Los programas establecidos tienen como objetivo eliminar los déficits sociales en una gran variedad de áreas lo que revela en su enfoque la naturaleza multidimensional de la pobreza. Han contado además con abundante financiamiento porque su lanzamiento coincidió con el aumento de los precios del petróleo a partir de ese año. Su número y prioridad política han cambiado con el tiempo pero el gobierno ha hecho serios esfuerzos por institucionalizarlas y darles permanencia al punto de que las incluyó en la fallida reforma constitucional de 2007. La Ley Orgánica de

11 Una lista completa de los programas sociales del período 1989-1999 se encuentra en World Bank (1993), España (2005) y Lacruz (2006).

la Administración Central fue modificada en 2008 para darle rango legal y regularizar su financiamiento. La participación en los programas no tiene período de tiempo determinado y no están estructurados alrededor de un sujeto particular como sería la familia. La agregación de individuos más que su organización cualitativa para potenciar el impacto, parece ser el criterio de cobertura.

Las misiones cubren un amplio espectro de necesidades sociales<sup>12</sup>. Entre las más importantes que el gobierno ha implementado (alrededor de 34) se encuentran: la Misión Robinson (alfabetización y educación primaria); Ribas (desertores del sistema educativo); Sucre (masificación de la educación superior); Barrio Adentro (salud en varios niveles de atención); Mercal (abastecimiento de productos alimenticios subsidiados); Vuelvan Caras (capacitación para el trabajo); Che Guevara (formación integral con valores socialistas); Hábitat o ahora conocida como Misión Vivienda encargada de eliminar el déficit habitacional. La Misión Cristo, llamada misión de misiones, sirve como el gran paraguas de todas las demás cuyo objetivo es lograr pobreza cero de 2021 en el marco de las metas del milenio de las Naciones Unidas. A finales de 2011, el Presidente anunció otras misiones como Hijos de Venezuela para madres adolescentes; Amor Mayor para personas de la tercera edad en condición de pobreza; y Saber y Trabajo para la creación de empleos resultado de grandes proyectos de inversión, particularmente en el sector petrolero. El espectro de las misiones es dinámico, ganando o perdiendo apoyo político y financiero dependiendo de la coyuntura política.

El caso venezolano no encaja perfectamente con el esquema de política social imperante en

la región durante la última década. Así, las misiones no son focalizadas. Buscan asegurar la cobertura universal sin criterios conocidos de asignación de recursos como bien puede ser la ubicación geográfica o el nivel de ingreso. Parece haber una política de “puertas abiertas” lo que no asegura una justa distribución a quienes más lo necesitan ni la óptima utilización del dinero disponible.

Las transferencias de las misiones no son condicionadas. No hay requisitos para la recepción del dinero, al menos en el sentido que cabría esperar para la creación de capital humano (salud o educación). Pareciera que la participación en sí misma es condición suficiente para la mejora de la situación personal o familiar. *No están estructuradas para hacer frente al desafío productivo de la economía*. Hacen énfasis en mantener el consumo y el efecto de los programas es agregativo. No estimulan el carácter emprendedor o la innovación. Esto es consistente con una política económica que propicia la mayor participación del Estado en la economía como productor directo y que desconfía del sector privado. Vale recordar que el gobierno privilegia, al menos en el papel, la organización de la producción en unidades de pequeña escala y baja productividad como las cooperativas.

No existe información sistemática, más allá de los datos agregados que ofrecen los ministerios en sus informes anuales, que permita una evaluación a fondo del impacto de las misiones. Los organismos independientes que acometan tal tarea no la tienen fácil. No se conoce la desagregación del gasto ni existen criterios oficiales de evaluación. La ejecución está centralizada en el Poder Ejecutivo sin la participación de gobernaciones o municipios.

El financiamiento de las misiones no es transparente y depende exclusivamente del nivel que alcancen los precios del petróleo. Ello se traduce en una volatilidad extrema. Ha sido la petrolera estatal, Petróleos de Venezuela (Pdvsa) la principal fuente de dinero, al transferir directamente los recursos a los diferentes fondos que ha establecido el gobierno para implementar su política social. Entre 2007 y julio de 2011 la contribución de Pdvsa estuvo en el orden de US \$ 57 millones<sup>13</sup>. El dinero aportado por la empresa para fines sociales afecta su capacidad de invertir en todas las fases del negocio. Y lo que es peor, Pdvsa se ha endeudado para cumplir con los aportes que el Ejecutivo le ha impuesto para financiar los programas. En 2003 los aportes se hacían con base en la diferencia entre el precio establecido en el presupuesto y el precio real alcanzado en los mercados. Ahora, Pdvsa tiene el mandato legal de invertir en el área social sin otros límites que los que imponga el Ejecutivo<sup>14</sup>.

La renta petrolera, sin duda alguna, ha sido un factor fundamental para mantener la desigualdad en Venezuela por debajo de los promedios regionales. En la tabla 5 se observa una disminución del coeficiente de Gini de aproximadamente 9 décimas entre 1999 y 2008. Esta tendencia está ligada sin duda al boom petrolero a partir de 2003 y al aumento del gasto social por medio de las misiones. En períodos anteriores, Freije (2008) detecta una disminución de la desigualdad (medida por el salario por hora de los ocupados) entre 1975 y 1993, y un aumento entre 1994 y 1998 para estabilizarse hasta el 2000. El coeficiente evoluciona muy de cerca con los períodos de auge y crisis causados por los precios del petróleo. Cabe esperar, por tanto,

**Tabla 5. América Latina: coeficiente de Gini, áreas urbanas y rurales**  
(Valores entre 0 y 1)

Argentina	1999	0,539		
Bolivia	1999	0,586	2007	0,565
Brasil	2001	0,639	2009	0,576
Chile	2000	0,564	2009	0,524
Colombia	2002	0,594	2009	0,578
Costa Rica	1999	0,473	2009	0,501
Ecuador	2009	0,500		
El Salvador	2001	0,525	2009	0,478
Guatemala	2002	0,542	2006	0,585
Honduras	1999	0,564	2007	0,580
México	2002	0,514	2008	0,515
Nicaragua	2001	0,579	2005	0,532
Panamá	2002	0,567	2009	0,523
Paraguay	2001	0,570	2009	0,512
Perú	2001	0,525	2009	0,469
República Dominicana	2002	0,537	2009	0,574
Uruguay	2009	0,433		
Venezuela	1999	0,498	2008	0,412

Fuente: CEPAL: Anuario Estadístico de América Latina 2010.

que la evolución de la desigualdad posterior a 2000 siga el mismo patrón, vale decir, en sintonía con el monto de la renta y el gasto social.

Aunque determinar las causas de la desigualdad es muy complicado, y más aún dada la ausencia de datos confiables, la educación surge como un factor fundamental. Los retornos educativos que acumulan las personas a lo largo de

12 Una lista de las misiones, fecha de fundación y objetivos se encuentra en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>.

13 Armas, Mayela: “\$ 57 millones ha sido el aporte social de Pdvsa en cinco años”. El Universal. 27-12-2011. P. 1-9.

14 <http://www.eluniversal.com/2011/07/31/financiamiento-a-misiones-se-apoyo-en-endeudamiento.shtml>.

sus vidas determinan en gran medida sus posiciones relativas en las escalas socioeconómicas. A nivel agregado, lo mismo se puede decir sobre los pueblos. La educación surge así como una prioridad de políticas públicas. El gasto público en educación, como porcentaje del PIB, es de 5.4% en los países de alto ingreso y 4.5% en los de ingreso medio en general. Dentro de estos últimos, América Latina y el Caribe gasta en promedio el 3.6% y Venezuela en particular el 3.7% (2010 *World Developing Indicators*: 104). Más inversión en el sector es a todas luces necesaria.

## 5. Recomendaciones de políticas públicas

La política social del Estado, entendida en sus tres dimensiones, seguro colectivo, regulación del trabajo y asistencia a la pobreza, es un bien público que estimula la productividad de los trabajadores (Barrientos y Santibañez, 2009).

La visión populista que algunos sectores tienen de la política social se deriva del derroche y la corrupción que se genera cuando los programas no se coordinan en función de objetivos claramente especificados y no existen las instituciones para administrarlos eficientemente. Aquí encontramos una diferencia fundamental entre el Estado de Bienestar de los países desarrollados y el rentismo petrolero: el objetivo del primero es acumular capital social que refuerce la capacidad productiva de la economía; la política social se considera una inversión de largo plazo que se financia a sí misma con los retornos futuros de una fuerza de trabajo saludable, prepara-

da y por tanto productiva. El rentismo petrolero, por su parte, procede de una manera distinta. Su objetivo es extraer el máximo ingreso posible para ser distribuido en función de objetivos políticos. El populismo resultante no refuerza la capacidad productiva ni el capital humano, sino busca movilizar a la población para apoyar al gobierno de turno. El derroche de recursos es el resultado más visible.

La política social venezolana debe dar un giro radical para sacar provecho de las ingentes cantidades de dinero que se están gastando en ayudar a los pobres. Surgen aquí algunas recomendaciones preliminares que resumimos de la siguiente manera<sup>15</sup>.

En primer lugar, debe crearse un Sistema Integral de Protección Social y Empleo (SPSE) entendido como un “conjunto articulado de prestaciones cuyas funciones se dirigen a compensar la caída de los ingresos familiares por debajo de un límite establecido y la falta de cobertura de servicios sociales a la población excluida del sistema de seguridad social contributivo, así como a promover la inserción laboral de la población con mayores desventajas para ingresar al mercado laboral” (MUD, 2012: 109). El objetivo es crear un “sistema comprensivo de protección social” que acabe con el enfoque asistencialista e inmediatista que ha prevalecido hasta el momento (MUD, 2012: 108).

Las dimensiones de la política social arriba mencionadas, se materializan en el SPSE por medio de tres componentes de amplio alcance: transferencias condicionadas o no; provisión de servicios esenciales (salud, educación) y educación para el trabajo. La coordinación de estos

componentes es la condición sine qua non para alcanzar los objetivos establecidos: disminuir la pobreza y crear capital humano.

Es necesario corregir la “confusión institucional” que rige la implementación de los programas en el cual múltiples órganos del gobierno intervienen sin coordinación. Los programas deben definir las atribuciones de cada organismo como forma de evitar el despilfarro de los recursos públicos y facilitar el control administrativo. Como establecen los lineamientos de la MUD (p. 111), el SPSE debe estar articulado a la institucionalidad del Estado, evitando intervenciones transitorias (tipo “operativos”), así como estructuras paralelas que aumentan la burocracia.

Hace falta la voluntad política para dar transparencia a los programas sociales para que los mismos puedan evaluarse y así introducir los cambios necesarios que mejoren su eficiencia y cobertura. La academia y las organizaciones no gubernamentales tienen mucho que aportar en este sentido. La burocracia gubernamental no puede asegurar por sí misma un resultado óptimo.

Los programas sociales deben contar con lineamientos claros de implementación. Los criterios de acceso y salida, las poblaciones target, los umbrales de ingreso, las zonas geográficas (donde aplique) o la lista de servicios recibidos, son aspectos básicos que deben incorporarse sin ambigüedades en el diseño de cada programa.

El financiamiento de la política social debe hacerse sobre bases más estables. Hasta ahora su financiamiento ha dependido de los recursos, discrecionalmente manejados por el gobierno, que aporta la renta petrolera y que son por naturaleza volátiles. Sería recomendable un esquema ligado a los impuestos (porcentajes fijos ligados al PIB, por ejemplo) y fondos autónomos manejados con transparencia y adscritos a los

organismos sociales, que generen ingresos producto de sus inversiones y reciban aportes de las agencias multilaterales o donaciones.

Las transferencias deben condicionarse al cumplimiento de obligaciones, por parte de los padres o responsables, en materia de salud y educación de los niños o receptores en general. Por ello los programas deben girar alrededor de la familia como núcleo básico. Ello requiere una información más detallada de la población meta (ubicación geográfica, nivel de ingreso, indicadores de salud) y los correspondientes criterios para la asignación y conservación de los recursos.

Los programas sociales son más efectivos si tienen naturaleza neutra. Ello significa que las consideraciones político partidistas no tienen cabida en su implementación. El beneficio debe ir al que lo necesita sin distinción de su posición ideológica.

En suma, las políticas sociales venezolanas requieren un cambio profundo. Los criterios generales de diseño e implementación deben enfocarse en el núcleo familiar, condicionar las transferencias, fijar estrictos requisitos de selección, preparar para el trabajo proporcionado herramientas concretas, y gastar más y mejor en los sistemas de salud y educación.

En paralelo, la política económica debe impulsar la reindustrialización del país para moderar la dependencia petrolera y mejorar los ingresos de la población. La industria y la manufactura, al tener una productividad mucho mayor que el sector primario y los servicios, se traduce en mejores salarios. La diversificación de la producción apoyada en los bienes transables generará una mayor oferta de exportaciones. Políticas públicas adecuadas que fomenten la competitividad y también eviten la sobrevaluación de la moneda darán forma a un cambio estructural del “bueno”. Los programas

15 Lo que sigue a continuación se apoya en los “Lineamientos para el Programa de Gobierno de la Unidad Nacional (2013-2019)” elaborado por la Unidad Técnica y aprobado por la Comisión de Políticas Públicas de la Mesa de la Unidad Democrática el 12 de enero de 2012. El documento completo (MUD 2012) puede consultarse en <http://www.mud-cem.org/?p=705>.

sociales deben estructurarse para potenciar la capacidad productiva de la economía.

Sin lo anterior, ninguna medida de estabilidad macroeconómica, reforma financiera, institucional, comercial o de mejoramiento de infraestructura, será viable. El capital humano es el factor más importante de la productividad y de allí al bienestar y la igualdad.

## 6. Conclusión

En el Informe sobre el Desarrollo Humano 2009 del PNUD, se reporta que de los 166 países con datos disponibles, 135 (el 81% del total) alcanzaron el valor más alto de su PIB per cápita después de 2004. Los 31 países restantes (el 19%), lo hicieron en casi todos los casos durante el período 1980-1990. En su gran mayoría, los países del mundo no han dejado de crecer hasta fechas recientes<sup>16</sup>.

En el grupo de los países rezagados, aquellos que alcanzaron su máximo nivel de riqueza por habitantes hace muchos años, encontramos aquellos sumidos en pobreza extrema, como es el caso de los países africanos; países pertenecientes a la desaparecida Unión Soviética; países destrozados por la guerra y, no por casualidad, países dependientes de la producción y exportación de recursos naturales que no han podido recuperar los niveles de ingreso de *boom* anteriores.

Venezuela alcanzó su máximo ingreso per cápita en 1980. Y ello indica un serio problema estructural: la renta petrolera ya no tiene capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social.

En las páginas precedentes hemos tratado de explicar una parte de la pobreza y la desigualdad

en Venezuela como la consecuencia de una estructura económica distorsionada por su condición petrolera. El petróleo inhibe la capacidad productiva de la economía al exacerbar el consumo y facilitar el surgimiento del conjunto de síntomas que materializa la *maldición de los recursos*. Explicar en su totalidad las causas y fuentes de la pobreza y desigualdad implicaría un caudal de datos y encuestas muy lejos del alcance de estas páginas.

El ajuste económico de finales de la década de 1980 significó el fin de la sustitución de las importaciones (ISI) y el consiguiente declive industrial. Como consecuencia, el valor agregado de la manufactura cayó durante las últimas décadas y el sector servicios aumentó en mayor proporción que en los otros países de la región. Si tomamos en cuenta que la productividad de la manufactura triplica a la de los servicios, y que este último sector representa casi el 70% del empleo total, entonces entenderemos la tendencia de los salarios a la baja. Sólo los países de alto desarrollo, donde la manufactura ha madurado y declinado como principal empleador, pueden basar su riqueza en los servicios. Para los países de mediano y bajo ingreso, la manufactura es necesaria para generar empleo mediante encadenamientos, absorción de tecnología y conocimiento, y generación de exportaciones que limiten las restricciones de balanza de pagos.

Para escapar de la dependencia petrolera, Venezuela no tiene otra opción que diversificar su economía. La maldición de los recursos se derrota con políticas públicas que impulsen, entre otras cosas, la producción de bienes transables.

Los trabajadores venezolanos y los miles de jóvenes que todos los años se incorporan a la fuerza de trabajo se desenvuelven en el peor am-

biente posible para producir y obtener altos salarios. El colapso de la inversión en equipos, maquinarias y edificios hace menos competitiva a la economía y menos productivos a sus trabajadores. La economía no crea suficientes puestos de trabajo y por ello la tasa de desempleo se ha mantenido alta, incluso por encima de los promedios latinoamericanos. La abundancia de mano de obra disminuye los salarios y la cuota del ingreso nacional. La inflación hace su parte erosionando todavía más a los ingresos.

En un ambiente como el descrito, la disminución de la desigualdad enmascara malas no-

ticias. El desarrollo social implica la creación de oportunidades pero el colapso económico de Venezuela las niega. ¿Cómo explicar la creciente emigración de los venezolanos durante el boom de precios del petróleo que comenzó en 2003?

El cambio estructural muestra un sesgo negativo. Al ser la caída de la productividad generalizada, las empresas exitosas dentro los distintos sectores no son suficientes para compensar la destrucción de la capacidad productiva de la economía. Venezuela es un caso típico de cambio estructural “malo”.

### FERNANDO SPIRITTO

Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Tiene una especialización en economía del Instituto Económico de la Universidad de Colorado y un master en políticas públicas de la Universidad de Georgetown en Washington, DC. Actualmente es candidato a PhD en economía y desarrollo económico en la Universidad de Deusto en el País Vasco, España.

Trabajó en la oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC, en la Gerencia de Asuntos Regulatorios de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela y es consultor de la Fundación Konrad Adenauer. Es profesor de políticas públicas y regulación económica en la Universidad Católica Andrés Bello y en la Universidad Central de Venezuela en Caracas.

16 Falta por ver cuánto durará el paréntesis de la crisis económica y financiera que comenzó en 2008, aunque su impacto ha estado concentrado en los países desarrollados.

## Bibliografía

- Barcia Arufe, José (2003): Democracia, economía y pobreza. *MetroEconómica*. Informe mensual. Marzo.
- Barrientos, Armando y Santibañez, Claudio (2009): "New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America". *Journal of Latin America Studies*. N.41.
- Barro, Robert J. (2000): "Inequality and Growth in a Panel of Countries". *Journal of Economic Growth*. N.5. March.
- Banco Mundial (2009): Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Washington.
- Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard (1989): "Renta y petrolera y distribución factorial del ingreso". En: Nissen, Hans Peter y Mommer, Bernard, coordinadores (1989): *¿Adiós a la bonanza? Crisis de la distribución del ingreso en Venezuela*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Baptista, Asdrúbal (2006): Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2002. Fundación Empresas Polar. Caracas.
- Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard (2006): El petróleo en el pensamiento económico venezolano. Ediciones IESA. Tercera reimpresión. Caracas.
- Baptista, Asdrúbal (2008): "La economía venezolana entre siglos" *Nueva Economía*. Año XVI, N. 28. Diciembre.
- CEPAL (2010): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).
- CEPAL/OIT (2011): Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. N. 5. Junio.
- Corden, W. M y Neary, Peter (1982): "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy". *The Economic Journal*. Vol.92.
- Corden, W.M. (1984): "Booming Sectors and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation". *Oxford Economic Papers*. Vol.36, N.3.
- De Ferranti, David, Perry, Guillermo, Ferrera, Francisco y Walton, Michael (2004): *Desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?* Banco Mundial-Alfaomega. Bogotá.
- Di John, Jonathan (2007): "Oil Abundance and Political Conflict: A Critical Assessment". *Journal of Development Studies*. Vol. 43.
- Di John, Jonathan (2009): *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*. The Pennsylvania State University Press. Pennsylvania.
- Dollar, David (2002): "Growth is Good for the Poor". *Journal of Economic Growth*. Vol.7.
- España, Pedro Luis (2005): "La política de inclusión social". En: Barrios, Armando et al: *Venezuela: Un acuerdo alcanzar el desarrollo*. Publicaciones del Acuerdo Social. Caracas.
- Forsyth, Peter y Nicholas, Stephen (1983): "The Decline of Spanish Industry and the Price Revolution: A Neoclassical Analysis". *The European Journal of Economic History*. Vol. 12. N.3. Winter.
- Freije, Samuel (2008): "Distribución y redistribución del ingreso en Venezuela". *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca. Vol.48. Abril.
- Guevara, Juan Carlos (1999): "La educación, una inversión relativa". En: *Pobreza. Un mal posible de erradicar*. Volumen 1. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- IMF (International Monetary Fund) (2009): *International Financial Statistics Yearbook*. Washington.
- IMF (International Monetary Fund) (1996): *Venezuela: Recent Economic Developments*. IMF Staff Report. N. 96/98. April. Washington.
- Karl, Terry Lynn (1997): *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. University of California Press. Berkeley.
- Kuznet, Simon (1955): "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review*. Vol.45. N. 1. March.
- Lacruz, Tito (2006): "La propuesta social del gobierno bolivariano: Las misiones". En: UCAB y Fundación Centro Gumillas: *Una mirada sobre Venezuela: Reflexiones para construir una visión compartida*. Caracas.
- Leamer, Edward; Maul, Hugo; Rodríguez, Sergio; y Schott, Peter (1999): "Does Natural Resource Abundance Increase Latin American Income Inequality?" *Journal of Development Economics*. Vol. 59.
- Lewis, W. Arthur (1954): "Development with Unlimited Supplies of Labor". *The Manchester School*. May.
- Martínez, Iván (2009): "La recomposición sectorial de la economía real en Venezuela". *Banco Mercantil. Boletín Económico Mensual*. Julio.
- Maza Zavala, Domingo F. (2009): *La década crítica de la economía venezolana*. Los Libros de El Nacional. Caracas.
- McMillan, Margaret y Rodrik, Dani (2011): "Globalization, Structural Change, and Productivity Growth". NBER Working Paper 17143. <http://www.nber.org/papers/w17143>.
- Meier, Gerard (1995): *Leading Issues in Economic Development*. Oxford University Press. Sixth Edition. New York and Oxford.
- Mommer, Bernard (1997): *Introducción a: Baptista, Asdrúbal (1997): Teoría económica del capitalismo rentístico*. Ediciones IESA. Caracas.
- MUD (2012)(Mesa de la Unidad Democrática): *Lineamientos para el Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013-2019)*.
- Pagés, Carmen (editor) (2010): *The Age of Productivity. Transforming Economies From The Bottom Up*. Palgrave-Macmillan, Inter-American Development Bank. Washington.
- PNUD (2010) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): *Informe sobre el desarrollo humano 2009*.
- Rey, Juan Carlos (1991): "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación". *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*. N. 74. Octubre-diciembre.
- Riutort, Matías (1999): "El costo de erradicar la pobreza". En: *Pobreza. Un mal posible de erradicar*. Volumen 1. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- Ross, Maxim (2008): *¿Capitalismo salvaje o Estado depredador?* Editorial Alfa. Caracas.
- Santos, Miguel Ángel (2006): "La inversión privada y el empobrecimiento sostenido de Venezuela". En: Barrios, Armando, Casal, Jesús María y otros: *Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Acuerdo Social. Caracas.
- Santos, Miguel Ángel y Villasmil Bond, Ricardo (2006): "La economía venezolana durante el último cuarto de siglo: análisis y propuestas para alcanzar el desarrollo". En: Barrios, Armando, Casal, Jesús María y otros: *Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Acuerdo Social. Caracas.
- Sinnott, Emily, Nash, John, De la Torre, Augusto (2010): *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?* The World Bank. Washington.
- Spence, Michael y Hlatshwaya, Sandile (2011): "The Evolving Structure of the American Economy and the Employment Challenge". Council on Foreign Relations Working Paper. March. <http://www.cfr.org/industrial-policy/evolving-structure-american-economy-employment-challenge/p24366>.
- Solow, Robert (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. N.70, 1. February.
- Timmer, Marcel y Gaaitzen, J de Vries (2007): "A Cross-country Database for Sectoral Employment and Productivity in Asia and Latin America, 1950-2005". Research Memorandum. GD-98. <http://ggdc.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/Work-Pap/2007/GD-98/gd98online.pdf>.
- Tugwell, Franklin (1977): *La política del petróleo en Venezuela*. Monte Ávila Editores. Caracas.
- Van der Ploeg and Frederick and Poelhekke, Steven (2009): "Volatility and the Natural Resource Curse". *Oxford Economic Papers*. N.61.
- Villasmil Bond, Ricardo (2006): "Pasado, presente y futuro de la economía venezolana". En: *Una mirada sobre Venezuela: reflexiones para construir una visión compartida*. Fundación Centro Gumilla (2006). Caracas.
- World Bank (1993): *Venezuela: Structural and Macroeconomic Reforms. The New Regime*. Report N. 19404-VE. March. Washington.
- World Bank (2009, a): "Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads". Washington.
- World Bank (2010): *World Development Indicators 2010*. Washington.



**L**OS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA presentan altos índices de inequidad y de pobreza. El informe de la CEPAL “Panorama Social de América Latina” del año 2010 reporta que a pesar del notable crecimiento que han experimentado algunos países de la región, la distribución del ingreso no ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas, aun cuando las tasas de pobreza extrema y otros indicadores de desarrollo humano básico han mejorado de manera notable, fundamentalmente como producto de la aplicación de políticas de transferencias condicionada y de fuertes inversiones en el sector salud y educación.

El crecimiento económico acompañado de creación de empleo y estabilidad política es una condición necesaria aunque no suficiente para mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades sociales en la región. Se necesita además crear instituciones públicas estables y dar seguridad jurídica a los ciudadanos y al sector privado, a la vez que hay que proveer mecanismos de protección social a los segmentos de la población más vulnerables.

Para la Fundación Konrad Adenauer (KAS) los estudios de esta colección forman parte de una serie de actividades y publicaciones destinadas a incentivar la aplicación de políticas públicas orientadas a abordar los principales retos socio-económicos de la región. Asimismo, es objetivo de la KAS apoyar iniciativas que resulten en un avance hacia mejores oportunidades de desarrollo a nivel personal, profesional, económico y social de los latinoamericanos.

*Editor responsable* Olaf Jacob

*Coeditores* Marcela Peticara | María Lucía Rodríguez B.

*Revisión* María Lucía Rodríguez B. | Marcela Peticara | Claudia Navarro Lange

*Traducción* Margaret Cohen (páginas 60 a 94)

*Diseño y diagramación* Cacau Mendes

**D**ESDE EL AÑO 2007 la Fundación Konrad Adenauer a través de su Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) ha venido desarrollando el proyecto de investigación “Desafíos para la Política Económica y Social en América Latina”, en cooperación con 13 institutos de investigación económica de la región. En el 2008, los resultados de las investigaciones fueron presentados en los libros “Crecimiento y Progreso social en América Latina” y “Eficiencia del gasto público en América Latina”. A partir del 2009 se publicaron las investigaciones anualmente: “Migración y Políticas Sociales en América Latina” (2009), “Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina” (2010), e “Inversión en infraestructura Pública y Reducción de la pobreza en América Latina” (2011).

Con “Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina” presentamos el sexto número de la serie. Esta publicación representa un aporte a las políticas públicas en América Latina, constituyéndose en un texto de consulta para académicos, profesionales y políticos abocados a desarrollar nuevas fórmulas para reducir la pobreza y elevar la calidad de vida en nuestra región.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo  
Rio de Janeiro · RJ · BRASIL · CEP 22270-060  
Tel.: 00 55 21 2220-5441  
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Pobreza, desigualdad de  
oportunidades y políticas públicas en  
América Latina. - Rio de Janeiro :  
Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

ISBN 978-85-7504-171-0