

1991



ILPES
Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación Económica
y Social

PROPOSAL

Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina



OEA
Organización de los
Estados Americanos

**DESARROLLO SOCIAL Y POBREZA:
LAS TAREAS PRIORITARIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Ernesto Cohen y Rolando Franco

0

1

2

3

I. INTRODUCCION

La superación de la pobreza sólo puede lograrse por una adecuada combinación de desarrollo económico y políticas sociales.

Y ello es así porque, por un lado, es más fácil redistribuir en coyunturas de crecimiento, cuando se están creando puestos de trabajo, que entregan ingresos que permiten a las personas satisfacer directamente sus necesidades. Al aumentar la producción existen mayor disponibilidad de bienes y servicios para distribuir entre los diferentes agentes sociales y, al mismo tiempo, aumentan las posibilidades de obtener recursos por vía impositiva para la redistribución.

Esto requiere mantener los equilibrios macroeconómicos, lo que implica renunciar a las tentaciones populistas que con el pretexto de atender a los menos favorecidos terminan generando procesos inflacionarios que afectan a los presuntos beneficiarios.

En este sentido, las políticas de ajuste que llevan adelante muchos países de la región son necesarias para recuperar el crecimiento, que exige alcanzar previamente dichos equilibrios básicos. Esto no implica sostener que todas las políticas de ajuste son adecuadas. Habrá que analizarlas en cada caso y buscar, sobre todo, minimizar sus costos sociales, estableciendo adecuadas políticas compensatorias.

Este es uno de los sentidos en los que se requiere de la política social para eliminar la pobreza. El otro es que debe invertirse en recursos humanos, porque el proceso productivo exige cada vez más individuos dotados de capital humano. La inversión financiera sólo podrá traducirse en crecimiento si existen los recursos humanos necesarios para concretarla.

II. EL LEGADO DE LOS OCHENTA

Una descripción sintética de la situación vigente hoy en materia social en la región latinoamericana y del Caribe puede obtenerse considerando algunas dimensiones claves, como son la amplitud de la pobreza, la situación del empleo, y de algunas dimensiones fundamentales de las políticas sociales (seguridad social, salud y educación).

a) Pobreza

Un indicador razonable del nivel de vida de la población es el porcentaje de personas u hogares que se encuentran en situación de pobreza.

Si bien existen distintas metodologías para estimar el tamaño de la pobreza (Comercio Exterior 1992), se utilizará aquí la información proporcionada por CEPAL. A comienzos de la década de los setenta, estimaba que 42% de la población latinoamericana era pobre (113 millones de personas) (Cuadros 1 y 2). Poco menos de dos tercios de ella vivía en el área rural.

Durante esa década -merced al crecimiento económico y el aumento del empleo- hubo una modesta disminución porcentual (de 42 a 41%), aunque en números absolutos la población pobre continuó aumentando (llegó a 136 millones). Se dio, además, un cambio importante en la localización de la pobreza, disminuyendo la proporción ubicada en áreas rurales (de 63 a 54%).

En la primera mitad de los ochenta, cambió la tendencia -a causa de la crisis de la deuda que afectó al empleo- aumentando la cantidad absoluta y relativa de pobres (170 millones de personas; que son 43% de la población). Pueden destacarse dos fenómenos: la concentración de la pobreza en áreas urbanas (donde viven 56% de

los pobres) y el aumento de la heterogeneidad del fenómeno (con la aparición de los denominados "nuevos pobres" (que están en tal condición por reducción de su ingreso pero sin carencias críticas básicas en salud, educación y vivienda).

b) Empleo

El tema del trabajo puede encararse a través de indicadores que informen sobre las variaciones en la tasa de desocupación, el tamaño del sector informal y la evolución del salario mínimo, así como las discriminaciones salariales existentes en materia de género.

i. **Desocupación.** La tasa media de desocupación abierta urbana en América Latina se ha estabilizado en los últimos años en un rango algo superior al 8%, después de rebasar el 10% en la fase aguda de la crisis (PREALC 1992) (Cuadro 3).

Ello es el resultado de la lenta y vacilante recuperación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto. Recién en 1991 ha crecido desde 1987 el ingreso por habitante. Esto parece mostrar que los reajustes estructurales en que se han embarcado muchos países de la región comienzan a rendir frutos que compensan los costos sociales soportados durante los ochenta.

Debe destacarse, sin embargo, que este dato agregado es resultado de tendencias nacionales muy disímiles. Hay algunos países (Brasil, Chile, Costa Rica, México) donde la caída de la tasa ha sido notable; en otros, ésta ha aumentado (Venezuela, Argentina, Panamá, Guatemala); en algunas se da la tendencia regional (Bolivia, Colombia y Uruguay) (Cuadro 4).

Conviene destacar que son pocos los países de la región que cuenta con mecanismos adecuados de protección contra el desempleo,

por lo cual la variable de ajuste es el propio trabajador desocupado y su familia.

ii. Sector informal. También se ha dado en la última década un incremento constante del sector informal, que pasa de 19% a 24% entre 1980 y 1990, para tender a estabilizarse en lo que va de la década (cuadro 5). La fuerza de trabajo urbana sigue creciendo, a causa de la migración interna, lo que lleva a que el número de personas en actividades informales siga acrecentándose. Asimismo, las grandes empresas han perdido capacidad de absorber mano de obra (mantienen en números absolutos el mismo número de trabajadores en 1990 que en 1980, lo que implica una caída de 12% respecto al total de la fuerza de trabajo regional) (ver cuadro 6). El empleo público crece en números absolutos pero mantiene su participación en el total de la fuerza de trabajo. La combinación de sector público-empresa privada ha dejado de tener la mayoría de los ocupados, en América Latina, en un corto periodo de 19 años. Entonces la capacidad de absorber mano de obra queda a cargo de las pequeñas empresas y el sector informal y el empleo doméstico. Sin duda, ésta es una de las razones que explican la disminución de la tasa de desocupación abierta.

iii) Salario mínimo. Ha habido un notable deterioro, que en 1991 lo reduce en un tercio respecto a 1980 (cuadro 7). Ello es resultado de políticas restrictivas, de los procesos inflacionarios y del abandono de la política de fijación de salarios mínimos, bajo el supuesto de que así se introducen distorsiones en el mercado de trabajo. Sin embargo, tal como se vio, la tasa de desocupación ha descendido escasamente y la demanda de trabajadores en el sector formal parece no tener una correlación clara con la caída del salario mínimo.

iv) Igual salario por trabajo igual. Este principio no se cumple en América Latina, especialmente en relación al género. Un reciente y exhaustivo estudio del Banco Mundial concluye que las

diferencias en desempeño proveen sólo una explicación parcial para las diferencias observadas entre el pago promedio a las mujeres y el pago promedio a los hombres. La mayor parte de las mismas resultan de que se recompensa de manera distinta según el sexo del empleado/a. El mismo estudio realiza un cálculo de la ineficiencia resultante de esa discriminación, concluyendo que el producto total se incrementaría entre 5 y 10%, si ella se eliminara (World Bank 1991:iii).

c) Seguridad social

El desarrollo de la seguridad social en América Latina se ha caracterizado por ampliaciones sucesivas derivadas del éxito alcanzado por grupos corporativos que lograban beneficios reconocidos por el gobierno, de los que no participan otros sectores de la población. Hubo lo que se ha llamado un **acceso segmentado** (Mesa Lago 1985). Esto ha llevado a que -en la mayoría de los países- permanezcan excluidos de la protección de la seguridad social a importantes grupos, en especial a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

Debe destacarse, que el financiamiento, generalmente tripartito, implica un subsidio (representado por el aporte estatal), que no se distribuye de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los prestatarios, sino según el aporte del respectivo grupo.

En América Latina, hay tres grupos de países según el grado de desarrollo de sus sistemas de seguridad social (cuadro 8).

i) El primero de ellos (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay, más antiguos, y Bahamas, Barbados, Costa Rica y Jamaica, más recientes) se caracteriza por: alta cobertura (más 60%); gastos en seguridad social que fluctúan entre 9-11% del PIB y 33% gasto fiscal; alto gasto en pensiones (entre 44 y 79%, lo que se debe a

la alta madurez del sistema; razón pasivo/activo muy alta (hasta 0,6); y desequilibrio actuarial y financiero serio.

ii) El grupo intermedio (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) está formado por sistemas de aparición histórica más tardía; con una cobertura de entre 12 y 53%; una contribución al sistema de 3-4% del PIB y de 14-23% del gasto fiscal; dedicando la mayoría de los gastos a atención de salud (ya que son países en fase atrasada de la transición demográfica) y sólo 20-40% a pensiones (por relativa juventud del programa); la relación pasivo/activo fluctúa entre 0.5 y 0.15. Muestra un desequilibrio actuarial y se encamina a uno financiero en el corto o mediano plazo.

iii) El tercer grupo (El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, República Dominicana) tiene programas recientes, cobertura baja (menos 10%) concentrada en capital y ciudades importantes; absorbe sólo 1-2% del PIB; 80% del gasto va a programas de salud y menos del 20% a pensiones; la razón pasivo/activo es 0.02 y 0.08, debido a muy elevada tasa de crecimiento de la población; el potencial para extender cobertura es alto. No enfrentan desequilibrios financieros pero sí pueden tener problemas actuariales (CEPAL 1992:222).

Los sistemas de seguridad social en América Latina se caracterizan, en general, por su falta de equidad. Sirven a una fracción de la población constituida por los trabajadores de los sectores modernos de la economía, pero excluyen a los más pobres y a quienes se ubican en cierta localización espacial (cuadro 9); hay sistemas múltiples de prestaciones que agravan la desigualdad (Cuadro 10) y las ineficiencias. La parte del sistema de salud que depende de la seguridad social incentiva la dependencia de una medicina costosa y de alta tecnología (CEPAL 1992:223).

d) Salud y asistencia médica

El acceso a la salud puede ser redefinido como la realización del derecho a expresar el potencial genético (Monckeberg 1988:47). Para poder alcanzarlo se requiere enfatizar el cuidado en el periodo previo al parto y durante los primeros años de vida. Los niños que no se alimentan bien durante ese periodo inicial ven afectadas de manera irreversible sus posibilidades de crecimiento, quedando condicionados a vivir en alto riesgo, al no poder adaptar sus mecanismos defensivos frente a medio ambiente. Esto eleva la probabilidad de enfermar y se expresa en las altas tasas de morbilidad y mortalidad por desnutrición y causas asociadas que registran las estadísticas. Todavía hay mucho que hacer en este campo en la región (cuadro 11).

En cuanto a los servicios de salud debe destacarse que no alcanzan a cubrir con atenciones primarias mínimas al conjunto de la población. Lo mismo sucede con los partos, que sólo son atendidos profesionalmente en la mitad de los casos.

Los sistemas tienden a estar fuertemente desequilibrados dedicando importantes inversiones a la incorporación de costosas tecnologías para medicina curativa, en especial en el sector privado y de la seguridad social, mientras existen muy fuertes carencias en el nivel primario público.

e) Educación

Los sistemas educativos latinoamericanos se caracterizan:

i) por una baja calidad de la enseñanza que no capacita para responder a los requerimientos del desarrollo (CEPAL 1991b y 1992b; CEPAL/UNESCO 1992). Ello se refleja en analfabetismo, ingresos tardíos, repetición, deserción temporal y definitiva prematura (cuadro 12). Todo ello se plasma en que la mitad de los niños

abandona la escuela antes de tiempo y en proporción significativa son analfabetos funcionales. Hay debilidades en la formación básica -sobre todo, en lectoescritura y matemáticas- y se carece de conocimientos instrumentales.

ii) por un crecimiento no equitativo, diferenciador y segmentador. En muchos países, se ha reconocido legalmente a todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de pago, el derecho a ser atendidos en forma igualitaria por los servicios públicos. Se trata en definitiva de la aplicación del derecho a la educación elemental gratuita y obligatoria. Pero, al analizar lo que sucede en la práctica, se comprueba que el sistema no es equitativo, por cuanto quienes no acceden a esas prestaciones o transferencias estatales son, justamente, los más pobres. Se trata entonces de un **universalismo excluyente**.

III. TAREAS PRIORITARIAS DE LOS NOVENTA

1. Las dos dimensiones de las políticas sociales

Los dos ejes fundamentales de las políticas sociales están constituidos por la inversión en capital humano y la compensación social.

Existe un difícil punto de equilibrio, porque ambas deben llevarse a cabo simultáneamente y su grado de importancia relativa se da en función de consideraciones propias de la política de cada país.

La necesidad de realizar acciones compensatorias se basa en diversas razones. Una de ellas es la equidad. Las políticas sociales por definición están asentadas en este principio. La traducción operacional de ella es la satisfacción prioritaria de las necesidades esenciales de los grupos más carenciados.

En segundo lugar, el legado de la crisis de los ochenta y los costos sociales de las políticas de ajuste han generado en muchos países situaciones de tensión política y social, que ponen en peligro la gobernabilidad e incluso la subsistencia de la democracia. Ello hace imprescindible -desde una perspectiva pragmática- la aplicación de políticas compensatorias.

En tercer lugar, la no realización de este tipo de política tiene un costo económico, derivado de la sustracción de capital humano potencial requerible para el proceso de desarrollo. El ejemplo más claro en tal sentido es el que surge cuando no se emprenden políticas nutricionales que atiendan a los niños en sus primeros años de vida, dado que una exposición sostenida a fuertes niveles de desnutrición generan daños irreversibles. Es el costo social de la inacción en este campo.

Asimismo, el no afrontar estas políticas en el presente implica traspasar a las generaciones venideras la responsabilidad de llevarlas a cabo y financiarlas, oportunidad en la cual los costos de las atenciones serán mucho mayores que si se hubieran realizado oportunamente las atenciones preventivas adecuadas.

Al mismo tiempo, hay que realizar políticas de inversión en capital humano. El desarrollo social es impensable en abstracto. Es la contrapartida del desarrollo económico. Ambas dimensiones tienden a retroalimentarse, generando su mutua viabilidad. Sin crecimiento es difícil destinar recursos a programas sociales; sin programas sociales que aumenten la dotación de capital humano de la población no resulta posible producir un desarrollo sostenido.

La inversión en capital humano supone superar un conjunto de restricciones que están presentes en todos los sectores sociales.

2. Aumentar la inversión en capital humano

Esto implica enfrentar las tres causas que generan la reproducción intergeneracional de la pobreza: a) una fecundidad superior a la deseada; b) una inadecuada atención médica y alimentaria prenatal y postnatal; c) un acceso inadecuado a la educación (CEPAL 1992:187).

a) Si bien las tasas de **fecundidad** han descendido de manera importante en América Latina, existen grandes diferencias entre países y entre grupos sociales al interior de cada país, siendo más elevada en zonas rurales y en sectores de bajos ingresos. Diversos estudios han demostrado que la proporción en que la fecundidad efectiva excede a la deseada es mayor mientras más bajo sea el nivel socioeconómico. Esto justifica el perseguir que las políticas de control de natalidad y paternidad responsable lleguen a los grupos más rezagados. Ello beneficia a la sociedad como un todo, atiende una necesidad sentida a nivel de la pareja y, en especial, por la mujer.

La reducción de las tasas de natalidad puede liberar recursos para mejorar la calidad de la educación, muy baja en el área pública en la mayor parte de los países de la región (CEPAL 1991b y 1992b) y los programas de atención materno-infantil.

b) En materia de **salud** corresponde poner énfasis en la atención primaria de salud y en el establecimiento de conexiones adecuadas entre las políticas de alimentación y nutrición y la atención de la salud.

c) En el campo **educativo**, es necesario reorientar los sistemas para poner énfasis en la calidad y pertinencia de la enseñanza, en el logro de la igualdad de oportunidades, en la compensación de las diferencias, así como en el logro de la

eficacia y la eficiencia, lo que requiere evaluar y también incentivar la innovación.

Corresponde lograr un acceso universal a la enseñanza primaria, para lo cual se requiere expandir la enseñanza preescolar, y aumentar la cobertura y la calidad del nivel primario, que debe orientarse fundamentalmente a dar los instrumentos para desarrollen la capacidad de aprendizaje tanto en el campo educativo como en el laboral. Es fundamental, en especial respecto a los sectores de menores ingresos, aumentar el horario (880 horas de clase anuales) y promover la asistencia (mediante comedores escolares, atención de salud, etc.).

3. Compensación social

La compensación social en los noventa exige llegar a los más **necesitados**. Pero esto resulta, como demuestra la experiencia, particularmente difícil.

i. Un punto importante a considerar es que los más pobres están atomizados; carecen de cualquier forma de organización lo que los pone en una situación especialmente débil para poder defender sus intereses en la arena política. Obviamente, los regímenes democráticos cuadyuvan a dotar de cierta fortaleza a los pobres por cuanto a través del mecanismo del voto pueden hacer valer su número. De todas formas, corresponde al Estado un papel de tuición respecto a este sector social, actuando en defensa de sus intereses.

ii. El objetivo prioritario de las políticas compensatorias debe ser llegar a los más pobres, lo que no es fácil. No únicamente por las razones apuntadas, sino también porque pueden aparecer tensiones entre la urgencia en satisfacer las necesidades y la viabilidad de las políticas propuestas.

Esto puede ejemplificarse con el caso de la estrategia de promoción de las microempresas. Estas unidades de producción pueden clasificarse en función de su grado de viabilidad: las hay económicamente viables y otras que no lo son. De acuerdo con el criterio de equidad habría que atender en primer lugar las necesidades de las microempresas no viables porque en ellas está localizada la población más carenciada. Pero, en realidad, la estrategia no puede sino concentrarse en las microempresas viables, a menos que se autocondene al fracaso, desde el inicio.

iii. Otro tema que merece consideración es el de las alternativas actualmente en boga en América Latina y el Caribe consistente en escoger programas que tienden a satisfacer necesidades básicas; priorizando a las poblaciones según su grado de carencialidad. Sin embargo, dado que el proceso de implementación del programa supone que sean las propias comunidades las que presenten proyectos evaluables y financiables por el programa, se genera un círculo perverso, que deja vacía de contenido a la priorización en base a la cual se deberían asignar los recursos. Las comunidades que están en mejores condiciones de cumplir con el requisito de presentar proyectos adecuados son las que poseen mayor capacidad instalada, organización, recursos y conocimientos.

iv. Desde el punto de vista de las políticas compensatorias, el gasto público social suele ser un indicador menos sensible de lo que habitualmente se cree. Ello deriva de diversos factores. Uno, porque se lo destina a poblaciones que no son las más carenciadas. Así, los programas de vivienda suelen favorecer a sectores medios y a la burocracia pública. Ejemplos similares pueden encontrarse en otro tipo de programas sociales. Por otro lado, los pocos estudios existentes en la región sobre el gasto social muestran que la proporción del mismo que llega realmente a los más pobres es baja.

Si se desagrega el denominado "gasto social", que es la sumatoria de lo que gastan los ministerios y agencias estatales denominadas "sociales", puede obtenerse el gasto social fiscal (lo que aporta el Estado), que a su vez incluye en gasto social directo, consistente en la transferencia (subsidio) que realmente llega a los beneficiarios y, finalmente, el gasto social efectivo, esto es, la transferencia que llega realmente a los pobres, puede apreciarse que ésta tiene un monto ínfimo. Un estudio descubrió que sólo un dólar de cada US\$ 7.75 llega a los tres deciles inferiores de la distribución en Chile (Haindl, Buvnich e Irarrázaval 1989).

¿Por qué ocurre esto? Existe un conglomerado de factores que explican este hecho. Uno de ellos es la falta de conocimiento empírico en los países de la región. Serían de gran utilidad estudios que, a partir de la consolidación de las cuentas fiscales permitan conocer cuánto se gasta, en qué, cómo y en quiénes. Ellos constituirían un primer paso para conocer la magnitud de recursos que se destinan a políticas compensatorias.

Complementariamente, es imprescindible conocer la magnitud del impacto redistributivo que los distintos programas y proyectos sociales en verdad provocan.

Así se tendrán elementos de juicio para priorizar más adecuadamente las políticas y programas sociales, como así también tomar decisiones de carácter macro para reasignar entre sectores sociales y a nivel intrasectorial.

Entre las diversas recomendaciones de política que pueden formularse para aumentar la eficiencia y la eficacia de las políticas compensatorias, conviene recordar las siguientes:

- i. Focalizar los programas, buscando que lleguen a los más necesitados. La focalización es un criterio para el diseño de programas, que se caracteriza por identificar con la mayor

precisión posible al conjunto de los beneficiarios potenciales, buscando provocar un impacto per cápita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

ii. Descentralizar o desconcentrar la prestación de servicios sociales. La política social ha sido en general centralizada, prestada por el gobierno nacional, de forma homogénea y con carácter universal. En la actualidad, sin embargo, existen estímulos para descentralizar o desconcentrar los servicios sociales y así adecuar su oferta a las condiciones espaciales y acercarlos a la comunidad. Asimismo, el esfuerzo por llegar a los más pobres exige practicar una política social que esté en contacto con el nivel local, para lo cual se requiere cambiar también los modelos de toma de decisiones.

La descentralización implica la transferencia de competencias desde el gobierno nacional a los gobiernos autónomos de las subcolectividades territoriales (regiones, provincias, comunas). Para que exista descentralización se requiere la presencia simultánea de tres requisitos: que se entreguen competencias a entes con personalidad jurídica; que sus autoridades sean elegidas democráticamente, y además que puedan actuar con independencia de la administración central sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad.

La desconcentración, en cambio, es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por ser dependientes de la administración central. La desconcentración puede acompañar tanto al Estado centralizado como al descentralizado.

iii. Generar un estilo más participativo. A diferencia de otros tipos de políticas, las sociales requieren contar con la participación de los beneficiarios. A estos efectos vale la pena recordar la evaluación realizada por el Banco Mundial, entre 1975

y 1977, de 71 proyectos de desarrollo rural integral llevados a cabo en América Latina y África. Los resultados mostraron que los factores tradicionalmente considerados vitales para el éxito o fracaso de estos proyectos, como eran la calidad del suelo, la cercanía a un centro consumidor de los productos generados por el proyecto, el nivel de alfabetización de los participantes en el proyecto, la existencia de una vía de acceso para la salida de los productos, etc., no eran determinantes. Un factor que surgió como decisivo, en cambio, fue el grado de participación de los beneficiarios en el diseño, programación y evaluación de los resultados del proyecto. Para maximizar el éxito, esta participación debía darse en un contexto en que ni la población beneficiaria ni el grupo técnico a cargo del proyecto tuvieran capacidad de decisión total.

Corresponde entonces aconsejar que los proyectos sociales incluyan un componente participativo en los proyectos sociales, sobre todo respecto a dos dimensiones: para la priorización de los objetivos, que no es sólo una cuestión técnica, sino que debe reflejar las necesidades sentidas de las comunidades atendidas; y para elevar la eficiencia en la generación de los bienes o servicios producidos.

iv. Evaluar. La única garantía que existe para el éxito de los programas sociales y para asignar correctamente los recursos disponibles es la evaluación. Esta tiene por objeto maximizar el grado de eficiencia, escogiendo -en la evaluación ex-ante- las alternativas que generen las unidades de producto del mismo a costos mínimos, y la eficacia, maximizando el impacto en la población objetivo a la cual se destina el programa. Planteada la evaluación de esta manera, su objetivo es combinar ambas dimensiones, esto es, maximizar el impacto al menor costo posible. Esto sugiere la conveniencia de que, en la evaluación de programas y proyectos sociales, se utilicen metodologías que sean congruentes con la especial naturaleza que estos tienen y que incluyan la

dimensión de impacto en los términos y alcances previamente definidos (Cohen-Franco 1992).

IV. CONCLUSIONES

Este documento, luego de presentar sintéticamente un balance de las tendencias sociales dominantes en la región a comienzos de la década, planteó las tareas prioritarias de los noventa, centrándolas en las dimensiones de inversión en capital humano y compensación social y estableciendo diversos lineamientos de política que permitirían viabilizar el éxito de las mismas.

Bibliografía

CEPAL 1991 **Nota sobre el Desarrollo Social en América Latina.** Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México.

CEPAL 1991b **¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos.** Montevideo, CEPAL.

CEPAL 1992 **Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado.** Santiago, Naciones Unidas.

CEPAL 1992b **¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?** Montevideo, Administración Nacional de la Educación Pública/CEPAL.

CEPAL/UNESCO 1992 **Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad.** Santiago, CEPAL.

COHEN, E. y R. FRANCO 1992 **Evaluación de proyectos sociales.** México D.F., Siglo XXI Editores.

COMERCIO EXTERIOR 1992 "El conocimiento de la pobreza en América Latina", México D.F., Vol. 42 No. 4, abril de 1992.

HAINDL, E., E. BUDINICH e I. IRARRAZAVAL 1989 **Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica.** Santiago, Universidad de Chile/ODEPLAN.

PREALC Informa, 1992 No. 29, Santiago, PREALC.

WORLD BANK, 1991 **Women's Employment and Pay in Latin America. A Regional Study.** Washington D.C., The World Bank.

APENDICE ESTADISTICO

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PERSONAS EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA
Y SU DISTRIBUCION POR AREAS URBANAS Y RURALES

	Población pobre ^a			Población indigente		
	Areas urbanas	Areas rurales	Total	Areas urbanas	Areas rurales	Total
DIEZ PAISES^b						
(Incidencias de pobreza en porcentajes)						
1980	28	58	38	9	31	17
1986	34	57	41	13	33	19
(Millones de personas en situación de pobreza y su distribución porcentual según área)						
1980	52.8 (48)	56.4 (52)	109.2 (100)	17.3 (36)	30.1 (64)	47.4 (100)
1986	80.3 (58)	57.2 (42)	137.5 (100)	29.7 (47)	33.0 (53)	62.7 (100)
AMERICA LATINA^c						
(Incidencias de pobreza en porcentajes)						
1980	30	60	41	11	33	19
1986	36	60	43	14	36	21
(Millones de personas en situación de pobreza y su distribución porcentual según área)						
1980	62.9 (46)	73.0 (54)	135.9 (100)	22.5 (36)	39.9 (64)	62.4 (100)
1986	94.4 (55)	75.8 (45)	170.2 (100)	35.8 (44)	45.6 (56)	81.4 (100)

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^a Incluye la población en situación de indigencia.

^b Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

^c Además de los diez países de la nota ^b incluye a Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA

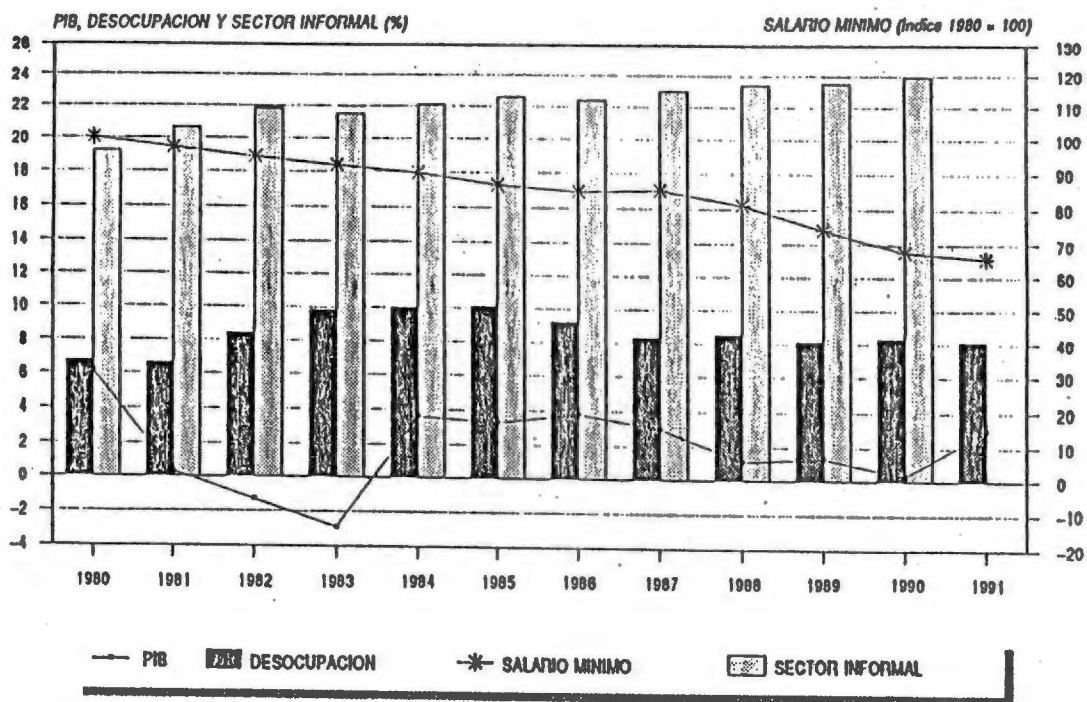
País/año	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza ^a					Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia					
	Área metropolitana	Resto área urbana	Total área urbana	Área rural	Total país	Área metropolitana	Resto área urbana	Total área urbana	Área rural	Total país	
Argentina	1970	-	-	5	19	8	-	-	1	1	1
	1980	5	9	7	16	9	1	2	2	4	2
	1986	9	15	12	17	13	3	4	3	6	4
Brasil	1970	-	-	35	73	49	-	-	15	42	25
	1979	21 ^b	34	30	62	39	6 ^b	12	10	35	17
	1987	24 ^b	37	34	60	40	8 ^b	16	13	34	18
Colombia	1970	-	-	38	54	45	-	-	14	23	18
	1980	30	37	36	45	39	10	14	13	22	16
	1986	31	37	36	42	38	11	16	15	22	17
Costa Rica	1970	-	-	15	30	24	-	-	5	7	6
	1981	15	17	16	28	22	5	6	5	8	6
	1988	19	22	21	28	25	5	6	6	10	8
Chile	1970	-	-	12	25	17	-	-	3	11	6
	1987	33	40	37	45	38	11	15	13	16	14
Guatemala	1970	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1980	26	52	41	79	65	5	19	13	44	33
	1986	45	59	54	75	68	20	31	28	53	43
México	1970	-	-	20	49	34	-	-	6	18	12
	1977	c	c	c	c	32	c	c	c	c	10
	1984	d	d	23	43	30	d	d	6	19	10
Panamá	1970	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1979	27	42	31	45	36	12	19	14	27	19
	1986	27	41	30	43	34	11	19	13	22	16
Perú	1970	-	-	28	68	50	-	-	8	39	25
	1979	29	41	35	65	46	9	15	12	37	21
	1986	37	53	45	64	52	11	22	16	39	25
Uruguay	1970	-	-	10	-	-	-	-	4	-	-
	1981	6	13	9	21	11	1	3	2	7	3
	1986	9	19	14	23	15	2	4	3	8	3
	1989	7	14	10	23	15	1	2	2	8	3
Venezuela	1970	-	-	20	36	25	-	-	6	19	10
	1981	12	20	18	35	22	3	6	5	15	7
	1986	16	28	25	34	27	4	9	8	14	9
AMERICA LATINA ^e (17 países)	1970	-	-	26	62	40	-	-	10	34	19
	1980	-	-	25	54	35	-	-	9	28	15
	1986	-	-	30	53	37	-	-	11	30	17

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^a Incluye hogares bajo la línea de indigencia.^b Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo.^c Sólo se dispuso de antecedentes a nivel nacional.^d La encuesta de hogares utilizada para la estimación no es representativa a nivel del Distrito Federal.^e Incluye, además de los once países, a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PRODUCTO, DESOCUPACION,
SALARIO MINIMO Y SECTOR INFORMAL
1980-1991



Fuente: PREALC.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PRODUCTO, DESOCUPACION URBANA Y SALARIOS POR PAISES 1980 - 1991

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
AMERICA LATINA												x/
Crecimiento del PIB	6,1	0,3	-1,3	-2,9	3,6	3,3	3,8	3,0	1,1	1,3	0,3	3,0
Desocupación urbana	6,7	6,8	6,4	9,6	10,0	10,1	9,2	8,3	6,5	6,1	6,3	6,1
Salario mínimo	100,0	96,9	94,2	91,8	89,7	86,4	84,7	85,2	81,2	74,1	67,5	65,6
ARGENTINA												
Crecimiento del PIB	2,0	-6,9	-5,6	2,6	2,4	-4,4	6,0	2,1	-2,8	-4,4	0,4	4,5
Desocupación urbana	2,6	4,7	5,3	4,7	4,8	6,1	5,6	5,9	6,3	7,6	7,5	6,5
Salario mínimo	100,0	97,8	103,6	152,9	167,5	113,1	110,0	120,8	93,5	42,1	40,2	56,0
BOLIVIA												
Crecimiento del PIB	-1,4	0,9	-4,4	-4,5	-0,8	-1,0	-2,5	2,8	3,0	2,7	2,8	3,5
Desocupación urbana	7,1	5,9	6,2	8,5	6,9	5,8	7,0	7,2	11,8	10,2	9,5	8,1
Salario mínimo	100,0	—	93,7	55,4	45,6	18,4	17,1	19,8	20,9	18,7	17,3	26,6
BRASIL												
Crecimiento del PIB	9,3	-4,4	0,6	-3,3	5,7	8,7	6,5	3,4	-0,2	3,3	-4,0	1,0
Desocupación urbana	6,2	7,9	6,3	6,7	7,1	5,3	3,6	3,7	3,8	3,3	4,3	5,0
Salario mínimo	100,0	98,7	99,2	87,9	81,3	83,9	82,3	64,8	63,3	68,5	46,7	51,4
COLOMBIA												
Crecimiento del PIB	4,3	2,3	1,0	1,9	3,8	3,8	6,9	5,6	4,2	3,5	4,1	2,0
Desocupación urbana	9,7	8,3	9,1	11,7	13,4	14,1	13,8	11,8	11,2	9,9	10,3	10,2
Salario mínimo	100,0	97,9	102,7	107,4	112,7	108,0	113,9	113,0	108,5	109,5	105,7	102,0
COSTA RICA												
Crecimiento del PIB	0,7	-2,4	-7,3	2,7	7,8	0,7	5,3	4,5	3,2	5,5	3,6	1,0
Desocupación urbana	6,0	9,1	9,9	8,5	6,6	6,7	6,7	5,9	6,3	3,7	5,4	5,0
Salario mínimo	100,0	90,4	85,8	99,3	104,4	112,2	118,6	118,1	115,0	119,7	120,8	115,1
CHILE												
Crecimiento del PIB	7,3	5,6	-12,6	-1,3	5,8	2,2	5,7	5,7	7,5	9,8	2,0	5,0
Desocupación urbana	11,7	9,0	20,0	19,0	18,5	17,0	13,1	11,9	10,0	7,2	6,5	7,3
Salario mínimo	100,0	99,2	97,2	78,3	66,9	63,4	61,3	57,6	81,7	66,6	73,3	79,9
ECUADOR												
Crecimiento del PIB	4,2	3,8	1,1	-1,2	4,8	4,8	3,4	-9,5	14,3	0,1	2,5	3,5
Desocupación urbana	5,7	6,0	6,3	6,7	10,5	10,4	10,7	7,2	7,4	7,9	6,1	—
Salario mínimo	100,0	86,2	76,0	83,7	62,8	60,8	65,5	61,8	53,5	43,9	36,2	29,3
GUATEMALA												
Crecimiento del PIB	3,9	0,3	-3,8	-4,2	0,7	-0,2	0,5	3,7	4,1	4,2	3,3	3,0
Desocupación urbana	2,2	1,5	6,0	9,9	9,1	12,0	14,0	11,4	8,9	6,2	8,4	6,5
Salario mínimo	100,0	120,9	120,7	115,3	111,4	94,0	68,8	61,1	75,9	68,1	48,2	38,9
HONDURAS												
Crecimiento del PIB	1,8	0,9	-1,8	-0,7	2,0	2,0	4,1	4,9	5,1	2,3	-2,3	1,0
Desocupación urbana	8,8	9,0	9,2	9,5	10,7	11,7	12,1	11,4	8,7	7,2	6,9	7,6
Salario mínimo	100,0	106,2	106,3	98,2	93,8	90,7	86,9	84,8	81,2	73,9	69,3	69,7
MEXICO												
Crecimiento del PIB	8,2	8,8	-0,6	-4,2	3,6	2,6	-3,6	1,8	1,4	3,1	3,9	4,0
Desocupación urbana	4,5	4,2	4,2	6,6	5,7	4,4	4,3	3,9	3,5	2,9	2,9	2,6
Salario mínimo	100,0	100,7	88,7	73,5	68,2	67,0	60,6	56,3	49,3	46,3	42,0	40,2
PANAMA												
Crecimiento del PIB	15,1	4,0	4,9	-0,1	-0,4	4,8	3,5	2,0	-16,0	-0,7	4,0	5,0
Desocupación urbana	10,4	10,7	10,1	11,7	12,4	15,7	12,7	14,1	21,1	20,4	20,0	19,0
Salario mínimo	100,0	93,2	69,4	102,1	101,8	100,8	100,8	99,8	99,5	99,6	99,0	99,7
PARAGUAY												
Crecimiento del PIB	11,3	8,8	-0,8	-3,0	3,2	4,0	-0,3	4,5	6,7	5,9	3,0	3,0
Desocupación urbana	3,9	2,2	5,6	6,3	7,3	5,1	6,1	5,5	4,7	6,1	6,6	—
Salario mínimo	100,0	103,9	101,8	94,2	94,0	99,4	108,5	122,7	134,4	137,2	130,0	125,7
PERU												
Crecimiento del PIB	4,4	4,3	0,3	-12,0	4,8	2,2	8,7	6,0	-8,4	-11,4	-4,9	2,0
Desocupación urbana	7,1	6,8	6,8	9,0	8,9	10,1	5,4	4,8	7,1	7,9	6,3	5,9
Salario mínimo	100,0	83,6	77,8	79,3	81,7	54,2	55,6	60,1	45,5	24,2	21,4	14,9
URUGUAY												
Crecimiento del PIB	5,8	1,4	-10,1	-6,6	-1,7	1,7	8,3	7,9	-0,2	0,6	0,8	2,0
Desocupación urbana	7,4	6,7	11,9	15,5	14,0	13,1	10,7	9,3	9,1	8,6	9,3	8,9
Salario mínimo	100,0	103,3	104,6	89,6	89,8	94,1	89,3	91,2	64,9	78,6	68,8	57,3
VENEZUELA												
Crecimiento del PIB	-3,8	-1,0	-1,2	-5,5	-0,6	-0,1	6,6	3,8	5,9	-7,8	5,8	8,5
Desocupación urbana	6,6	6,8	7,8	11,2	14,3	14,3	12,1	9,9	7,9	9,7	10,5	10,9
Salario mínimo	100,0	86,2	78,6	73,9	65,9	95,3	90,9	110,9	92,8	77,0	54,7	54,4

Fuente: PREALC, sobre la base de encuestas de hogares e información oficial. Cepal, crecimiento del producto.

Crecimiento del PIB : tasas respecto del año anterior.

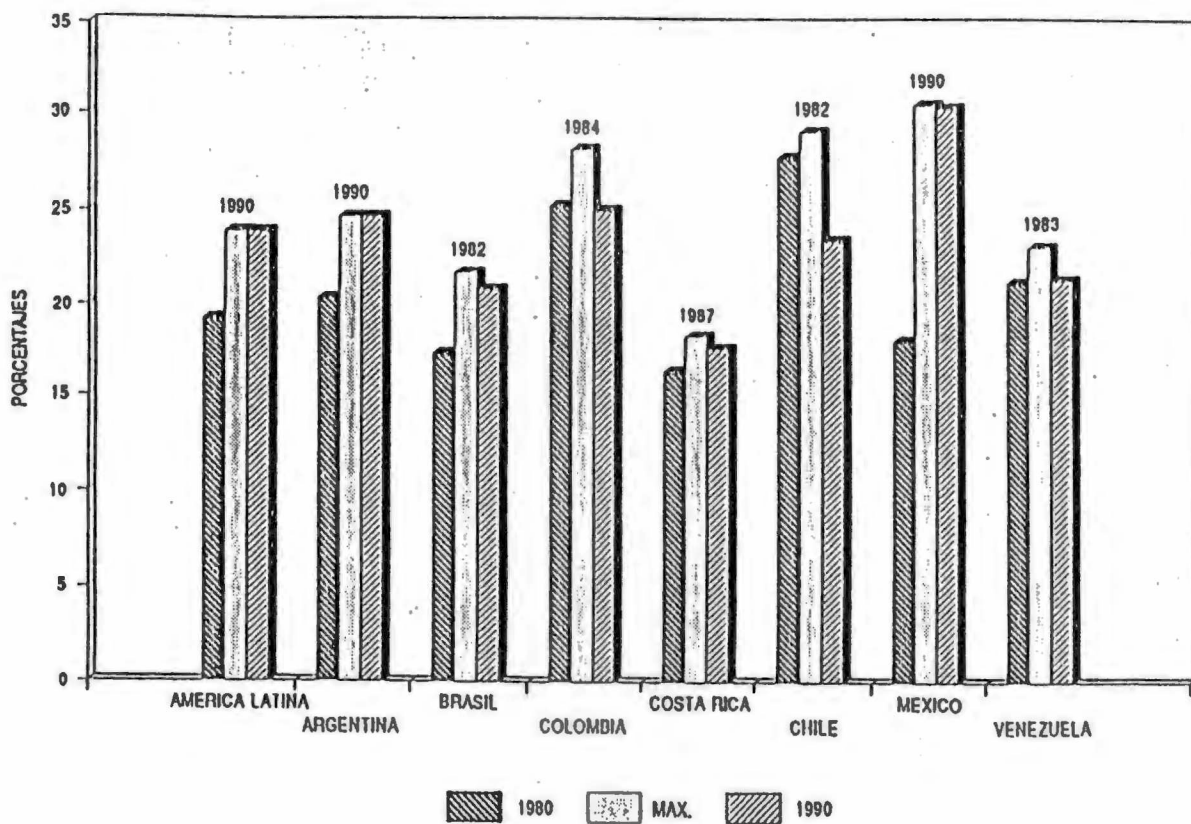
Desocupación urbana : porcentajes respecto de la fuerza de trabajo.

Salario mínimo : índice, base 1980 = 100.

x/ Cifras provisionales.

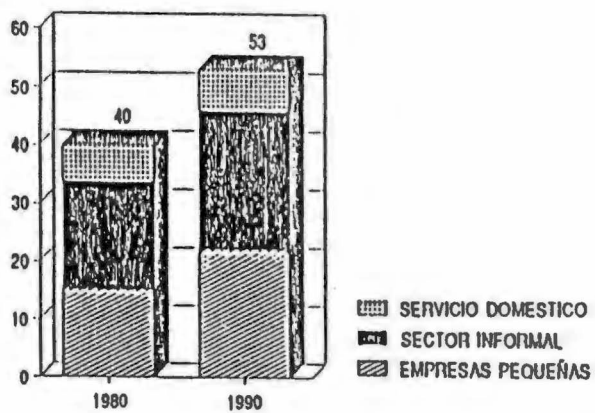
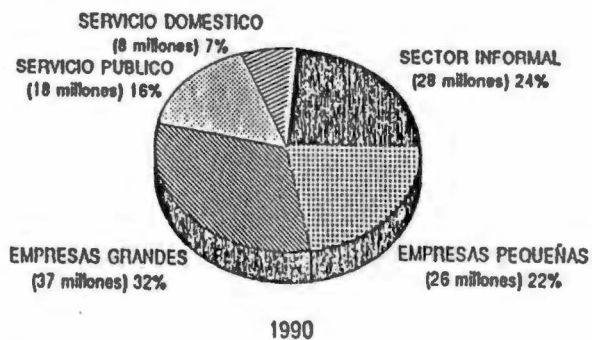
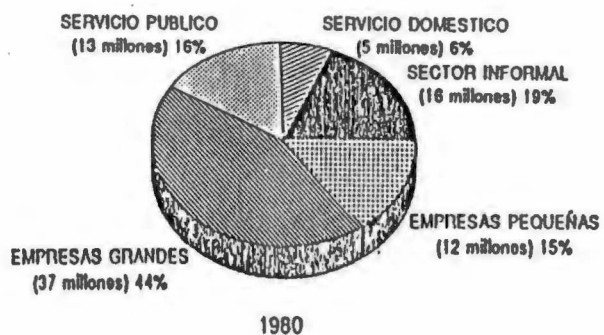
Cuadro 5

AMERICA LATINA: SECTOR INFORMAL
1980 - 1990



Cuadro 6

AMERICA LATINA:
ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO



Cuadro 8

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES BASICOS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Sistemas	Cobertura			Financiamiento		
	% Población cubierta por programa de salud	% Fuerza de trabajo cubierta por programa de pensiones	Relación pensionados/ contribuyentes	% Planilla de remuneraciones pagado en seguridad social	Costos en seguridad social PIB	Superávit del seguro social como % del PIB
Avanzados						
Argentina	79.0	69.0	0.32	46.0	10.0	-2.3
Bahamas	85.3	85.9	-	8.8	0.7	1.4
Barbados	79.8	96.9	-	11.4	1.0	2.5
Brasil	96.0	96.0	0.18	26.0	5.0	-0.4
Chile	67.0	62.0	0.46	29.0	11.0	-5.7
Costa Rica	78.0	68.0	0.06	27.0	9.0	2.5
Cuba	100.0	93.0	0.21	10.0	9.0	-6.4
Jamaica	80.9	93.2	-	5.0	0.4	0.6
Uruguay	69.0	81.0	0.65	33.0	11.0	-4.3
Intermedios						
Bolivia	25.0	18.0	0.33	25.0	3.0	0.1
Colombia	12.0	22.0	0.05	20.0	4.0	-0.2
Ecuador	8.0	23.0	0.15	21.0	3.0	1.3
México	53.0	42.0	0.08	18.0	3.0	0.1
Panamá	50.0	46.0	0.12	21.0	7.0	2.4
Paraguay	18.0	14.0	0.07	20.0	2.0	-
Perú	17.0	37.0	0.09	21.0	3.0	-0.1
Venezuela	45.0	50.0	0.06	14.0	3.0	-
Incipientes						
El Salvador	6.0	12.0	0.08	12.0	2.0	0.8
Guatemala	14.0	33.0	0.06	20.0	2.0	0.3
Haití	1.0	2.0	n.a.	12.0	1.0	-
Honduras	7.0	13.0	0.02	14.0	3.0	0.2
Nicaragua	9.0	19.0	0.08	16.0	2.0	0.8
República Dominicana	8.0	14.0	n.a.	14.0	2.0	-

Fuente: C. Mesa-Lago, "Aspectos económicos/financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990.

Cuadro 9

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESIGUALDADES GEOGRAFICAS EN LA COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD EN PAISES SELECCIONADOS, 1979 Y 1986

Países	% de población cubierta	Médicos por 10 000 habitantes	Camas hospital por 1 000 habitantes
Argentina (1980)			
Capital Federal	100.0 ^a	46.8	8.4
Formosa	6.0 ^a	8.1	4.3
Bolivia (1986)			
Oruro	32.8	n.d.	0.9
Pando	10.7	n.d.	0.2
Colombia (1984)			
Atlántico	24.7	n.d.	n.d.
Chocó	2.7	n.d.	n.d.
Costa Rica (1979)			
San José	33.9 ^b	12.4	5.7
Guanacaste	15.2 ^b	1.9	1.1
Cuba (1982)			
La Habana	n.d.	41.2	11.2
Granma	n.d.	7.2	4.1
Chile (1980)			
Magallanes	95.0 ^c	5.3	4.8
La Araucanía	39.3 ^c	2.1	3.2
Ecuador (1979)			
Pichincha	19.8	14.4	2.8
Morona	2.6	4.0	1.6
México (1980)			
Distrito Federal	100.0	21.1 ^d	3.3 ^d
Oaxaca	17.2	2.4 ^d	0.4 ^d
Panamá (1984)			
Panamá	75.2	10.7	5.2
Darién	10.8	4.0	2.7
Perú (1981)			
Lima	26.7	19.0	3.0
Apurímac	2.5	0.3	0.6
Uruguay (1984)			
Montevideo	68.7 ^d	35.4	3.8
Rívera	17.0 ^d	6.5	1.8

Fuente: C.Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990.

^a 1960.

^b Excluye a los dependientes.

^c IFA.

^d 1970.

^e Afiliados a instituciones colectivas, 1986.

Cuadro 10

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESIGUALDADES ENTRE PENSIONES PROMEDIO DE VARIOS GRUPOS DE ASEGURADOS EN PAISES SELECCIONADOS, 1980-1987^a

	Bolivia (1987)	Colombia (1982)	Costa Rica (1986)	Chile (1980)	México (1980)	Uruguay (1982)
General	1.0	1.0	1.0	1.0 ^b	1.0 ^c	1.0 ^d
Fuerzas Armadas		2.5		8.0	5.5 ^e	4.9
Policía		1.6		6.9		4.1
Empleados públicos	1.2	1.7		3.2	3.8	2.0
Magisterio	1.3		3.4			2.0
Hacienda Judicatura			5.8			
Bancario		3.4		5.7		3.8
Petróleo	2.2					
Rural						0.8
Doméstico						0.7

Fuente: C.Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990, cuadro 24.

^a Razón entre el sistema general (1.0) y los otros.

^b Servicio de Seguro Social (sss) (fondo de obreros) el mayor de Chile en esa época.

^c Instituto Mexicano de Seguridad Social (IASS) (fondo general del sector privado) el mayor de México.

^d Dirección de las Actividades de Industria y Comercio (DIRAICO) (fondo de industria y comercio) el mayor de Uruguay.

^e Proporción de 1971.

Cuadro 11

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESNUTRICION GLOBAL Y DESNUTRICION CRONICA, EN PREESCOLARES POR EDAD^a

País	Año	Desnutrición global (%)	Desnutrición crónica (%)
Barbados	1981	8.8	3.6
Bolivia	1987	18.1	42.2 ^b
Colombia	1986	11.9	22.6
Costa Rica	1987	2.7	6.4 ^c
Chile	1986	2.4	9.6
Ecuador	1986	16.5	34.0
El Salvador	1988	15.4	26.8
Guatemala	1987	33.5	57.8
Guyana	1987	23.4	-
Haití	1978	38.0	-
Honduras	1987	20.6	33.9
Jamaica	1985	14.6	-
Nicaragua	1987-1988	10.9	-
Panamá	1980	15.8	25.1
Paraguay	1976	2.9	-
Perú	1984	13.4	37.8
República Dominicana	1987	5.8	12.8
Trinidad y Tabago	1987	6.8	-
Uruguay	1987	7.4	-
Venezuela	1981	6.4	10.2

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Las condiciones de salud en las Américas, vol. 1, Publicación científica N° 524, Washington, D.C., 1990.

^a Este cuadro pretende dar órdenes de magnitud del problema de la desnutrición y no hacer comparaciones estrictas entre países, puesto que la cobertura y la metodología del cálculo son diferentes. La desnutrición global se aprecia en el bajo peso; la desnutrición crónica, en la talla baja de los niños.

^b 1981.

^c 1982.

Cuadro 12

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO

	Analfabetismo (como % de la población de 15 y más años de edad alrededor de 1990)	% de sobrevivencia en educación primaria	Tasa bruta de matrícula en educación superior	% de población urbana (alrededor de 1990)
AMERICA LATINA				
Uruguay	3.8	-	41.6	85.5
Argentina	4.7	-	38.7	86.2
Cuba	6.0	91.0	20.9	74.9
Chile	6.6	85.0	17.9	85.6
Costa Rica	7.2	79.0	24.8	53.6
Paraguay	9.9	-	-	47.5
Venezuela	11.9	59.0	28.0	90.5
Panamá	11.9	82.0	21.0	54.8
México	12.7	68.0	15.8	72.6
Colombia	13.3	-	13.5	70.3
Ecuador	14.2	62.0	-	56.9
Perú	14.9	70.0	30.8	70.2
República Dominicana	16.7	-	-	60.4
Brasil	18.9	-	10.7	76.9
Bolivia	22.5	-	17.7	51.4
Honduras	26.9	-	6.9	43.6
El Salvador	27.0	33.0	17.7	44.4
Guatemala	44.9	47.0	8.6	42.0
Haití	47.0	31.0	0.7	30.3
CARIBE				
Barbados	0.5	-	10.7	44.8
Jamaica	1.6	82.0	4.5	52.3
Guyana	3.6	84.0	2.1	34.6
Trinidad y Tabago	3.9	78.0	-	69.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990 (LC/o.1651), Santiago de Chile, marzo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.91.II.G.1.; y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe: Análisis estadístico, París, 1986.

- * Cifras de 1982.
- † Número de matriculados de 20 a 24 años en educación post secundaria como porcentaje de población de 20 a 24 años.
- ‡ La definición de población urbana corresponde a la utilizada por cada país.

10

10