

# POBREZA, DESIGUALDAD Y LA “NUEVA IZQUIERDA” EN AMÉRICA LATINA

Compilado por Cynthia J. Arnson, José Jara y Natalia Escobar

## Introducción

Desde principios del milenio nunca antes había habido tantos gobiernos de izquierda en la región. Hay excepciones importantes a esta tendencia —y las próximas elecciones en varios países en el 2009 y 2010 pueden llevar a resultados contrarios. Pero también es notorio que la desigualdad social—uno de los grandes flagelos que afectan a las sociedades latinoamericanas además de la corrupción y el tráfico de drogas en algunos países— y todo lo que conlleva, ayudan a explicar por qué este giro se dio originalmente y ha resultado incluso necesario.

Entre los gobiernos de esta denominada “izquierda latinoamericana contemporánea” hay diferencias profundas, basadas, por ejemplo, en el nivel de aceptación o no de la economía de mercado, la fortaleza de las instituciones independientes y el acotamiento o no a las normas de la democracia liberal. (Así tampoco existe una sola variedad de capitalismo o de neoliberalismo, siendo en todo el orbe las alternativas emergentes igualmente diversas.) Donde sí hay coincidencias entre las distintas manifestaciones de izquierda es en el grado de énfasis acordado a la reducción de la pobreza como meta fundamental del Estado.

El presente documento es un esfuerzo colectivo por analizar el espectro de estas nuevas manifestaciones de la nueva izquierda latinoamericana y por examinar de manera sistemática en qué medida estos gobiernos latinoamericanos están adoptando nuevos enfoques en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad y, de ser así, si

esas políticas han sido eficaces y sostenibles. Este informe es el resultado de una conferencia internacional realizada en Santiago de Chile en diciembre de 2008, la cual fue copatrocinada por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington, D.C., y FLACSO-Chile. Esta conferencia reunió a académicos y funcionarios públicos de ocho países de la región para explorar.

Se incluyen en él capítulos desde una perspectiva regional como el de Nora Lustig, el cual destaca que un análisis de los indicadores de la pobreza demuestra que los gobiernos de izquierda tienden a ser más redistributivos que sus predecesores; y va más allá, señala que dentro de la izquierda existe una marcada distinción: la tasa de reducción de la pobreza y la desigualdad ha sido mucho mayor entre la izquierda populista que entre sus homólogos socialdemócratas. Le sigue Ana Sojo, quien recalcó la importancia de la acción de los gobiernos para ampliar las oportunidades productivas, fomentar el desarrollo de capacidades y proporcionar protección social contra la vulnerabilidad y el riesgo.

En la segunda parte se caracterizan casos por países, comenzando con Argentina en el análisis de Rosalía Cortés, quien describe la situación de ese país desde 1990, pasando por la profunda crisis económica de 2001-2002, pero que, sin embargo, a partir de 2003, bajo la administración de Néstor Kirchner, el mejoramiento en el empleo fue de la mano de la recuperación económica,



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars  
*Latin American Program*



**FLACSO**  
CHILE

junto con el aumento del salario mínimo, ocasionando una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad entre 2003-2006.

Prosigue Chile, en manos del economista Patricio Meller, quien describe el caso del Consejo Presidencial de Trabajo y Equidad. Señala que en un mundo globalizado —donde el capital, la tecnología, los servicios y la inversión son muy inestables— las estrategias de desarrollo tienen que hacer hincapié en la creación de capacidades. El gasto social necesita pasar de un modelo basado en la asistencialidad a uno centrado en la mejora de la empleabilidad y la calidad de servicios como educación, salud y vivienda. En Chile, el mercado laboral está en el centro del debate sobre el desarrollo y los asuntos claves son crear buenos empleos, aumentar la productividad y reducir el nivel de conflicto entre los trabajadores y los empresarios. Los avances en política social no deben medirse en términos de porcentaje del PIB gastado, sino sobre estas cuestiones claves en cuanto a si el gasto es progresivo o regresivo y si aumentan o no las capacidades.

Más adelante Rossana Castiglioni revisa el caso uruguayo, en el cual describe que la victoria de la izquierda es a la vez un fenómeno antiguo y nuevo: nuevo, en cuanto a que 2004 marcó la primera vez en que la izquierda llegó al poder con Tabaré Vázquez; pero viejo, en el sentido de que el partido triunfador —Frente Amplio— fue fundado en 1971. El principal foco central de política pública fue la reducción de la pobreza, y Castiglioni notó que si bien la desigualdad puede haber aumentado modestamente, Uruguay ha visto una reducción de la pobreza y la extrema pobreza, una recuperación de los salarios reales y una disminución en el desempleo.

En Bolivia, según George Gray, la pobreza y la desigualdad se han mantenido elevadas y prácticamente sin cambios desde que asumió la presidencia Evo Morales en 2005. Aun cuando las políticas sociales han incluido programas dirigidos a los niños y la entrega de pensiones mínimas, que se han acoplado con éxito a las medidas para controlar la inflación, la inversión pública, sin embargo, sigue en manos de los prefectos de los departamentos que se opusieron a Morales. Gray indica que entre el 70 y 80% de la población sigue siendo optimista acerca de lo que está ocurriendo en el gobierno y en la sociedad. Pero manifiesta que, mientras el país ha sido testigo de una transformación social impresionante, ha habido pocos cambios en los indicadores tradicionales.

La continuidad de la política social de Brasil entre las administraciones de Cardoso y Lula —dice más

adelante Herminia Tavares— está marcada por la reforma social que fue parte de la agenda de la transición democrática en Brasil, y que pretende hacer grandes cambios a los sistemas de seguridad social, salud y educación universal. Tavares destaca que el gobierno de Lula se ha centrado también en la reducción de la desigualdad y en el reconocimiento de las minorías, permitiendo que aquella se haya reducido desde 2003 y que el ingreso per cápita de los deciles más bajos haya aumentado más rápido.

En Nicaragua, Ángel Saldomando manifestó que la economía nicaragüense entre 1990 y 2006 se caracterizó por una reducción marginal de la pobreza y altos niveles de corrupción. Saldomando menciona que desde la llegada del gobierno sandinista de Daniel Ortega en 2006, este ha actuado de manera pragmática en el ámbito económico, mientras avanza en una agenda política autoritaria y clientelista. El apoyo de Venezuela ha ayudado a compensar la crisis de los precios de la energía, mientras que el gobierno ha finiquitado un quinto acuerdo con el FMI. Según Saldomando, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se ha comprometido también a mejorar la cobertura de los sistemas de salud y educación y poner en marcha nuevos programas destinados a luchar contra el hambre.

Al discutir el caso de Ecuador, Carlos Larrea señala que dicho país ha experimentado en la última década un débil crecimiento económico, mínima diversificación fuera de la exportación del petróleo y aumento de la desigualdad social. Si bien describe que desde que asumió el gobierno Rafael Correa en 2007 se ha logrado la reducción de los niveles de pobreza, indigencia y desempleo, sin embargo, la desigualdad ha seguido creciendo. La nueva Constitución concede un papel central en el desarrollo al Estado, señala Larrea, pero el modelo actual de dependencia de las exportaciones de petróleo es insostenible. Las reservas de Ecuador se agotarán en unos 25 años, y la minería de cobre y oro en el Amazonas lleva consigo un importante impacto ambiental. Con la caída tanto de los precios del petróleo como de las reservas, Larrea sostiene que Ecuador necesita definir un nuevo modelo de desarrollo sustentable.

Analizando el caso venezolano, el padre José Virtuoso, S.J., afirma que la lucha contra la pobreza y la desigualdad ha estado en el corazón de la política del gobierno de Chávez desde 2001. La Revolución Bolivariana ha tenido dos fases principales. En primer lugar, la política social ha sido subordinada a un proceso de cambio en la esfera político-institucional, marcada

principalmente por la redacción de una nueva Constitución; y una segunda fase caracterizada por la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Este ha visto mejoras en los indicadores sociales entre 2004 y 2008, incluyendo el crecimiento del acceso a la educación y los servicios de salud, menores niveles de analfabetismo y, en general, la reducción en las tasas de pobreza. Sin duda ha sido la distribución de las ganancias del petróleo la que ha hecho posible estas mejoras, aunque todavía hay problemas graves con respecto a la calidad de la educación, la formación de los docentes y los obstinados niveles de desempleo en el sector informal. Un problema más esencial, dijo, es pasar de un sistema económico basado en la redistribución de los ingresos petroleros a otro basado en la capacidad productiva.

La tercera parte de esta publicación examina el caso chileno con mayor detalle, dada la significativa reducción de la pobreza en el marco de los gobiernos democráticos de la Concertación. Clarisa Hardy, describe la reducción sistemática y sostenida en los niveles de pobreza en Chile entre 1990 y 2006. Aunque hace hincapié en que no existe necesariamente una relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad, Hardy destaca que el papel del Estado es indelegable. Una clave para entender esta “nueva izquierda”, señala, es la definición de la política social no en términos de necesidades; sino, más bien, en términos de los derechos garantizados.

José Jara León  
Director a.i.  
FLACSO-Chile

Oswaldo Larrañaga insiste en el crecimiento económico y la política social como eje de la reducción de la pobreza. Subraya los avances en el acceso a la educación pero sostiene que persisten los problemas con su calidad. A su juicio, la política social ha tenido poco impacto en la reducción de la desigualdad y los trabajadores del sector informal siguen estando muy desprotegidos por la administración de redes asistenciales.

Finalmente Patricia Roa señala que más de la mitad de los trabajadores chilenos ganan menos de dos veces el salario mínimo, y que las mujeres con frecuencia siguen ganando menos que los hombres a pesar de tener mayores niveles de educación, y hace reiteración en el papel de la negociación colectiva en la reducción de las disparidades de ingresos entre los trabajadores y trabajadoras y la importancia de la equidad de género en la reducción de los niveles de desigualdad global.

“Pobreza, desigualdad y la ‘nueva izquierda’ en América Latina” recoge una amplia y variada gama expresiones de las democracias latinoamericanas de esta primera década del milenio, donde este fenómeno de diversidad de conceptualización de la tradicional “izquierda” se traduce en un buen acercamiento a la pluralidad de gobiernos, donde caben políticas sociales populistas y la aceptación de la economía de mercado, en una especie de nueva izquierda que ha interiorizado los valores democráticos y asumido la necesidad de una política económica responsable.

Cynthia Arnson  
Directora del Programa para América Latina  
Woodrow Wilson International Center for Scholars



## Agradecimientos

La elaboración del boletín “Pobreza, Desigualdad y la ‘nueva izquierda’ en América Latina” ha sido fruto del trabajo de un grupo de especialistas regionales en la materia, que debatieron durante dos jornadas en el seminario organizado por Woodrow Wilson Center y FLACSO-Chile los días 4 y 5 de diciembre pasado en la sede de esta última.

Este seminario se enmarca en el proyecto liderado desde el Programa de América Latina del Woodrow Wilson Center for Scholars, en Washington, DC., al que debemos agradecer de manera particular por invitarnos a intercambiar información y perspectivas sobre el tratamiento que los gobiernos de la región han dado a los temas de pobreza y desigualdad en la última década, junto a los nuevos desafíos y reformas pendientes en materias de seguridad y protección social.

De igual manera queremos reconocer y agradecer la participación de trece expertos, representantes de diez países de la región, que nos han acompañado durante estos meses en la producción de este boletín

y de un próximo libro a publicar, el cual tiene por objetivo profundizar en la forma en que los gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana gestionan las políticas públicas asociadas a la pobreza y desigualdad en nuestra región. Un resumen de las ponencias de cada uno de estos trece autores está incluido en esta publicación.

Queremos agradecer de manera muy especial al ex director de FLACSO, Claudio Fuentes, y a Ana María Troncoso de FLACSO-Chile en su desempeño como relatora del seminario.

Al mismo tiempo un reconocimiento a la labor de Adam Stubits y de Camilo Zambrano, del Woodrow Wilson International Center for Scholars, y a Natalia Escobar de FLACSO-Chile por su labor tras la organización del seminario y el trabajo de seguimiento, compilación y edición de esta alianza virtuosa.

Finalmente, expresamos nuestra sincera gratitud a la Fundación Ford por su apoyo a este evento y la publicación resultante.

# I. Hacia un marco para entender la política de reducción de la pobreza y la desigualdad

## 1. Desigualdad y pobreza bajo las nuevas izquierdas en América Latina

*Nora Lustig*

América Latina se caracteriza por ser la región con los índices de desigualdad más altos del mundo, desigualdad que además ha sido muy persistente en el tiempo (Gráfico 1). A partir del año 2000, sin embargo, la desigualdad ha disminuido en un número creciente de países de América Latina. Entre el año 2000 y el 2006 la concentración del ingreso se redujo en doce de los diecisiete países, para los que se dispone de información comparable.

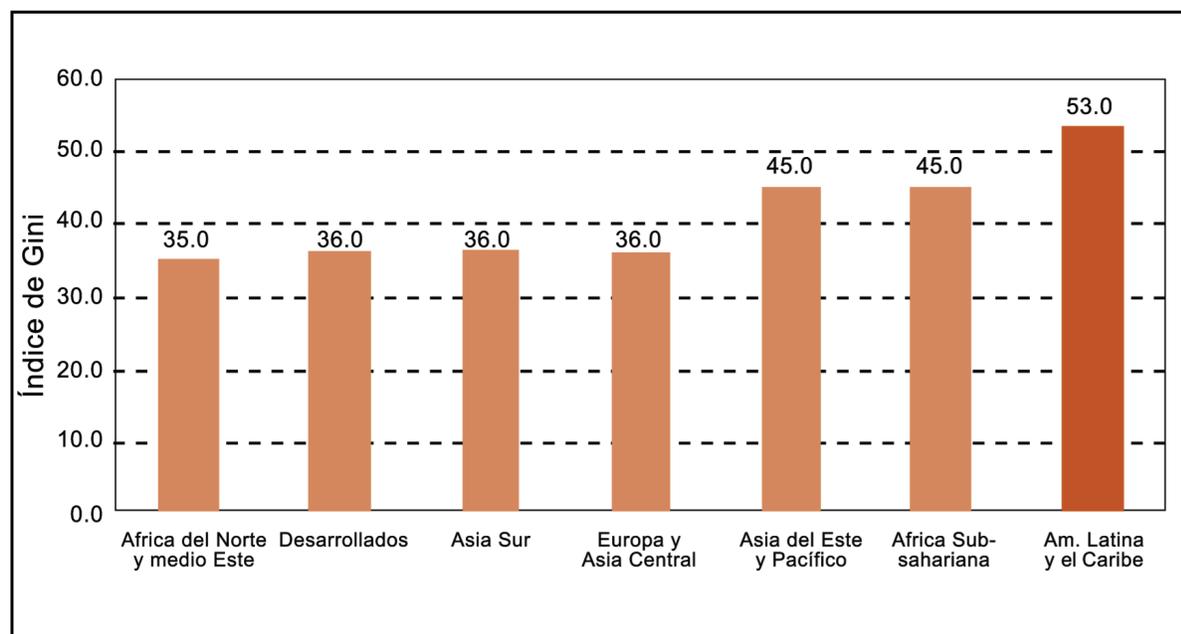
En cuanto a la incidencia de la pobreza, esta es menor en América Latina que en otras regiones (Gráfico 2). Al igual que la desigualdad, también ha disminuido en un número creciente de países a partir del año 2000 y en varios lo ha hecho con mayor rapidez que en el pasado. Entre 2000 y 2006 la pobreza extrema se redujo en seis de los once países para los cuales se puede hacer la comparación: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y México; y aumentó en dos: Perú (muy ligeramente) y Venezuela. En el caso de la pobreza moderada, esta disminuyó en ocho de los once países: Argentina, Brasil, Chile,

Costa Rica (muy ligeramente), Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú; y aumentó en tres: República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Estas tendencias han coincidido con el resurgimiento de regímenes de izquierda en un número creciente de países. En el 2009, diez países —y alrededor de dos tercios de la población— estaban siendo gobernados por regímenes que se pueden clasificar como de izquierda: Argentina (2003), Bolivia (2006), Brasil (2003), Chile (2000), Ecuador (2007), El Salvador (2009), Nicaragua (2007), Paraguay (2008), Uruguay (2005) y Venezuela (1999). Algunos autores sugieren distinguir entre los regímenes de izquierda socialdemócrata (Brasil, Chile y Uruguay) y los regímenes de izquierda populista (Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela). En este trabajo hacemos uso de esta clasificación.

La coincidencia entre las tendencias observadas en materia de equidad y el resurgimiento de la izquierda en América Latina, nos lleva a preguntarnos lo siguiente: ¿existe una asociación sistemática entre el

**Gráfico 1. Coeficiente de Gini por grandes regiones geográficas - Año 2004**



Fuente: Ferreira y Ravallion (2008).

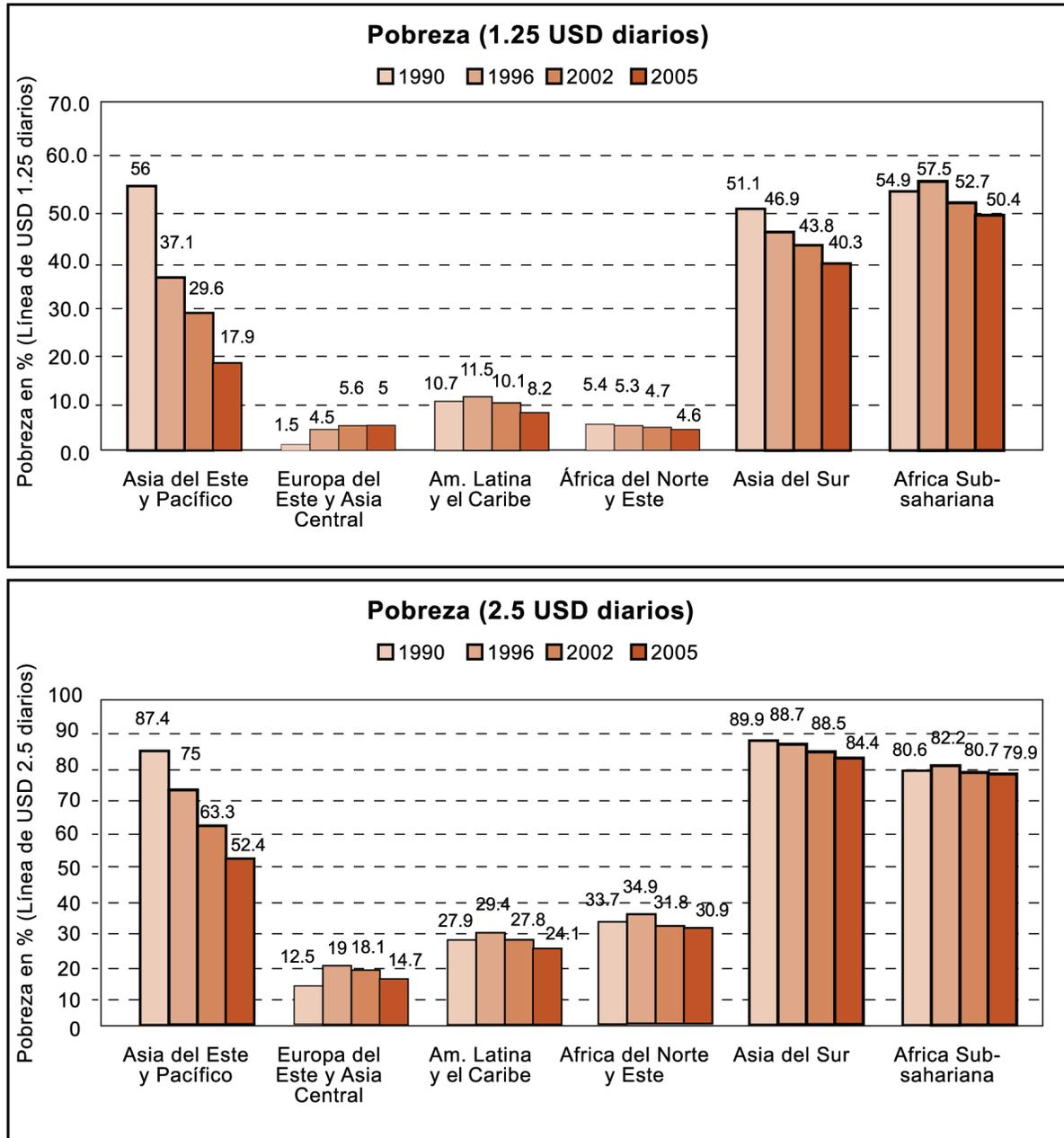


signo político del régimen gobernante y la evolución de la desigualdad y la pobreza? Esta pregunta puede ir en dos sentidos. ¿Es más frecuente que gane la izquierda en los países con mayor (o creciente) desigualdad? O bien, ¿son diferentes las tendencias o la rapidez con que cambian la pobreza y la desigualdad en los países gobernados por la izquierda? Con base en estadísticas descriptivas y los resultados preliminares de un análisis

econométrico, este trabajo tiene como propósito responder a la segunda pregunta.

El análisis se hizo para diecisiete países, para los cuales se dispone de información sobre desigualdad y pobreza razonablemente comparable en el tiempo. Los países se clasificaron en tres grupos: izquierda populista, izquierda socialdemócrata y otros (no de izquierda). Para llevar a cabo las comparaciones entre

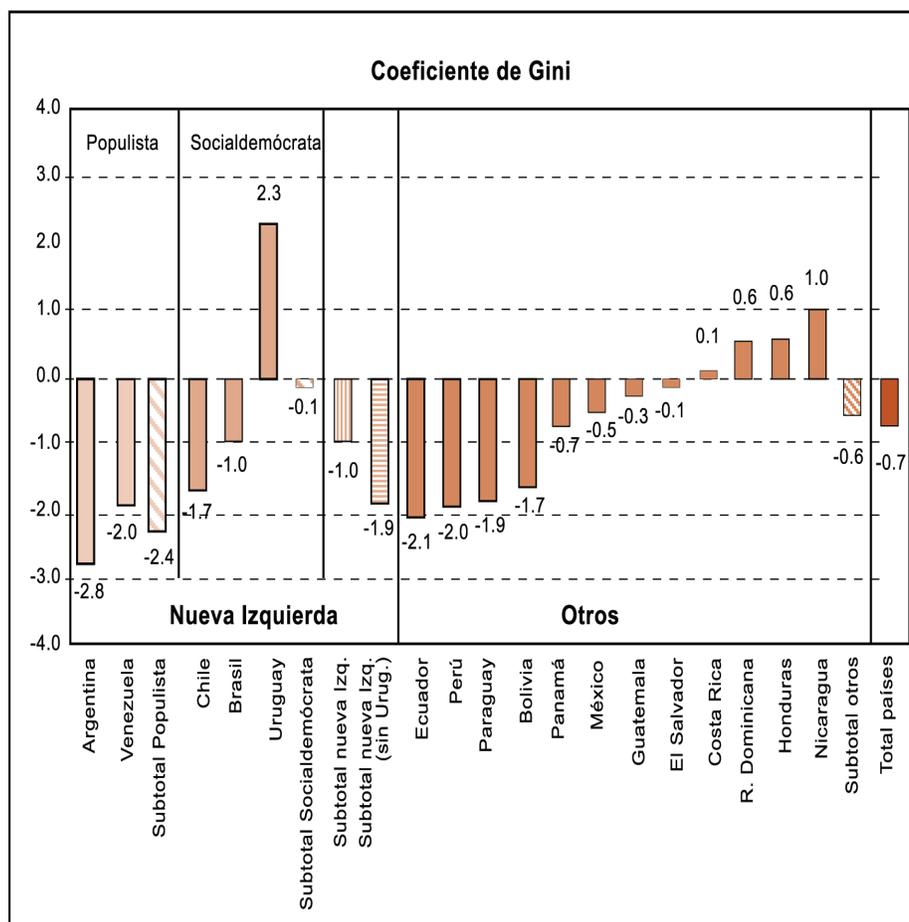
**Gráfico 2. Incidencia de la pobreza extrema y total por regiones**



Fuente: elaboración propia en base a Chen y Ravallion (2008).

Nota: En las estimaciones se utiliza la línea de pobreza internacional de USD 1.25 y de USD 2.50 diarios. La línea de USD 1.25 es la nueva línea internacional empleada por el Banco Mundial medida a precios en dólares PPP de 2005.

Gráfico 3. Cambio porcentual anual del coeficiente de Gini por tipo de gobierno entre 2003 y 2006



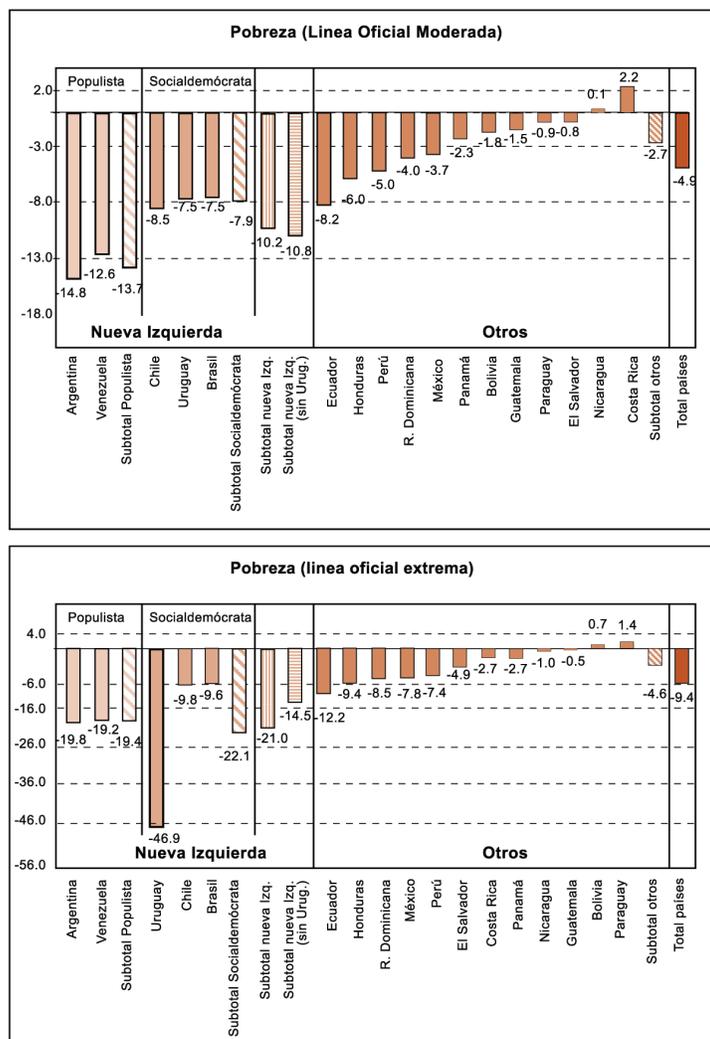
Fuente: elaboración propia en base a SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Véase por más información: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>

Notas:

1. Para Colombia no hubo información suficientemente comparable.
2. Los datos de Argentina y Uruguay cubren únicamente a la población urbana. En el caso de Argentina, la encuesta cubre un 66 por ciento de la población. En el caso de Uruguay la encuesta cubre alrededor del 80 por ciento de la población.
3. El cambio en cada país se toma como la variación porcentual punta a punta dividido por el número de años y los cambios por grupos de países se calculan como el promedio simple de las variaciones anuales de cada país perteneciente al grupo.
4. Se considera la variación porcentual de la desigualdad entre los años 2006 y 2003, a excepción de los siguientes casos debido a la disponibilidad de los datos: en El Salvador se toma la variación entre 2005 y 2003, en Guatemala entre 2006 y 2000, en México se toma 2006 y 2002, en Nicaragua entre 2005 y 2001 y en Uruguay entre 2006 y 2005.
5. Se optó por hacer las comparaciones durante 2006-2003 debido a que es el período para el cual obtenemos el número máximo de países gobernados por la izquierda, para los cuales también se dispone de información.
6. Mediante el empleo de la técnica de *bootstrap* (al 95% de significancia estadística con 100 replicaciones) se estimó la significancia estadística de las diferencias en los coeficientes de Gini entre 2003 y 2006.



**Gráfico 4. Cambio porcentual anual de la incidencia de la pobreza total y extrema por tipo de gobierno entre 2003 y 2006**



Fuente: elaboración propia en base a SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Véase por más información: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>

Notas:

1. Para todos los países se utilizaron las líneas de pobreza moderada y extrema nacionales.
2. Los datos de Argentina y Uruguay cubren únicamente a la población urbana. En el caso de Argentina, la encuesta cubre un 66 por ciento de la población. En el caso de Uruguay la encuesta cubre alrededor del 80 por ciento de la población. Para Colombia no hubo información suficientemente comparable.
3. El cambio en cada país se toma como la variación porcentual punta a punta dividido por el número de años y los cambios por grupos de países se calculan como el promedio simple de las variaciones anuales de cada país perteneciente al grupo.
4. Se considera la variación porcentual de la pobreza entre los años 2006 y 2003, a excepción de los siguientes casos debido a la disponibilidad de los datos: en El Salvador se toma la variación entre 2005 y 2003, en Guatemala entre 2006 y 2000, en México entre 2006 y 2002, en Nicaragua entre 2005 y 2001 y en Uruguay entre 2006 y 2005.
5. Se optó por hacer las comparaciones durante 2006-2003 debido a que es el periodo para el cual obtenemos el número máximo de países gobernados por la izquierda, para los cuales también se dispone de información.
6. Mediante el empleo de la técnica de *bootstrap* (al 95% de significancia estadística con 100 replicaciones) se estimó la significancia estadística de las diferencias en los coeficientes de pobreza entre 2003 y 2006.

grupos de países gobernados por la izquierda y aquellos que no lo están, se optó por usar dos indicadores: 1) la frecuencia con que la desigualdad y la pobreza disminuyen, y 2) la rapidez del cambio. Para analizar la evolución de la pobreza extrema y total se usa, respectivamente, la proporción de personas que viven con un ingreso (o consumo) por debajo de la línea de pobreza extrema y la proporción que vive con un ingreso (o consumo) por debajo de la línea de pobreza moderada. Este indicador es comúnmente conocido como la incidencia de la pobreza. Para analizar la evolución de la desigualdad se usa el coeficiente de Gini que, como es sabido, puede adoptar valores entre cero y uno (o 100 por ciento si se lo presenta en porcentajes) y que cuanto más cerca está de cero (uno), menor (mayor) es la desigualdad de la distribución del ingreso subyacente. Los resultados en términos de estadísticas descriptivas se pueden ver en las Gráficos 3 y 4. Los resultados econométricos se analizan en otro trabajo.

Los resultados encontrados se pueden sintetizar en lo siguiente. Tanto los resultados basados en estadísticas descriptivas como en el análisis econométrico sugieren que los regímenes de izquierda han logrado reducir la desigualdad y la pobreza más rápido que los gobiernos anteriores y los contemporáneos que no son de izquierda. Los resultados del análisis de estadísticas descriptivas parecen indicar que los regímenes populistas son los más “exitosos” en materia de reducir la pobreza y la desigualdad. Esto, sin embargo, no se sostiene cuando se toman en cuenta otros factores que influyen sobre la desigualdad y la pobreza en el análisis econométrico, porque el efecto asociado al tipo de régimen desaparece (en términos econométricos, claro está).

Los efectos del análisis econométrico sugieren que los gobiernos de izquierda populista pudieron utilizar los beneficios del auge para revertir la desigualdad a sus niveles “normales” pero que no tuvieron un desempeño mejor que los otros gobiernos que se beneficiaron del auge y que no fueran de izquierda. Además, la situación fiscal de estos países pone en duda la sustentabilidad de sus políticas expansivas. Los ingresos fiscales de Venezuela son sumamente sensibles a la

evolución de los precios de las materias primas, y los de Argentina han incrementado su vulnerabilidad a los precios de las materias primas con las retenciones (impuestos a los ingresos de exportación) implementadas por el gobierno.

En contraste, la evidencia para los regímenes socialdemócratas sugiere que aun cuando el análisis toma en cuenta otros factores que impactan la desigualdad y la pobreza tales como el auge de precios de las materias primas y los llamados “efectos fijos”, estos países han experimentado una reducción de la desigualdad y la pobreza más rápida que los países bajos gobiernos que no son de izquierda y que la izquierda populista. Además, en los países que están en manos de gobiernos socialdemócratas las políticas redistributivas no han estado asociadas a políticas fiscales no sostenibles. En Chile, de hecho, ha sucedido lo contrario a lo ocurrido en los países gobernados por izquierdas populistas: el gobierno chileno utilizó las ganancias provenientes del auge de precios de las materias primas para crear un fondo de estabilización que se ha podido utilizar para estabilizar la economía cuando esta comenzó a caer a partir de mediados de 2008.

Estas conclusiones deben tomarse con cautela por tres razones principales. Primero, algunas de las políticas redistributivas toman tiempo en términos de su impacto sobre la desigualdad y/o no son captadas por los conceptos de ingreso utilizados en los indicadores de desigualdad y pobreza. En segundo lugar, el mejor desempeño de los regímenes socialdemócratas puede deberse cuando menos en parte a políticas que fueron implementadas por gobiernos anteriores que no eran de izquierda (por ejemplo, la expansión de la educación básica). En tercer lugar, todos los regímenes de izquierda aquí analizados son relativamente nuevos: a excepción de Chile y Venezuela, el resto asumió el poder después del año 2002. Aun cuando la reciente caída de la desigualdad no necesariamente se vaya a revertir por estar fincada en tendencias estructurales como el mayor acceso a educación básica, un retroceso no sería algo sin precedentes en la historia de la región.



## Referencias

- Arnson, Cynthia, Ariel C. Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier y Enrique Peruzzotti con Giselle Cohen (2009) *La “Nueva Izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.,
- Arnson, Cynthia with José Raúl Perales (2007) *The ‘New Left’ and Democratic Governance in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars Agosto). Documento disponible en: [www.wilsoncenter.org/topics/pubs/NewLeftDemocraticGovernance.pdf](http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/NewLeftDemocraticGovernance.pdf)
- BADEINSO (Base de Estadísticas e Indicadores Sociales). CEPAL, Naciones Unidas. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>
- Castañeda, Jorge (2006) “Latin America’s Left Turn,” *Foreign Affairs*, May—June.
- Chen, Shaoua y Martin Ravallion (2008) “The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty,” Policy Research Working Paper 4703, Development Research Group, Banco Mundial, Washington DC.
- Ferreira, Francisco H. G. and Martin Ravallion (2008) “Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence” Policy Research Working Paper 4623, The World Bank, Development Research Group Poverty Team, May. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,menuPK:577938~pagePK:64165265~piPK:64165423~theSitePK:469372,00.html>
- Gasparini, Leonardo, Guillermo Cruces, Leopoldo Tornarolli y Mariana Marchionni, (2008) “A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean”. CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales). La Plata, Argentina.
- Lustig, Nora (2008) “Desigualdad y pobreza bajo las nuevas izquierdas en América Latina”, ponencia presentada en el seminario Pobreza, desigualdad, y la ‘nueva izquierda’ en América Latina, Woodrow Wilson International Center for Scholars y FLACSO/Chile, Santiago de Chile, 4 y 5 de diciembre, 2008.
- Lustig, Nora (2009) “La pobreza y la desigualdad en América Latina y los gobiernos de izquierda”. Cuaderno N° 7, Consejo Mexicano de asuntos Internacionales. México.
- \_\_\_\_\_ (2008) “Desigualdad y pobreza bajo las nuevas izquierdas en América Latina”, ponencia presentada en el seminario Pobreza, desigualdad, y la ‘nueva izquierda’ en América Latina, Woodrow Wilson International Center for Scholars y FLACSO/Chile, Santiago de Chile, 4 y 5 de diciembre, 2008.
- Lustig, Nora and Darryl McLeod (2009) “Are Latin America’s New Left Regimes Reducing Inequality Faster?” mimeo, Fordham University and Tulane University.
- Roberts, Kenneth M. (2007) “Repoliticizing Latin America: The Revival of Populist and Leftist Alternatives,” Woodrow Wilson Center Update on the Americas, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, November.
- SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean), CEDLAS y Banco Mundial. La Plata, Argentina y Washington DC. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>

## 2. Dimensiones institucionales de la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe

Ana Sojo

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*

*Santiago, Chile*

La presentación se sitúa en un marco para comprender la lucha de la pobreza y desigualdad en América Latina.

Para hablar de bienestar, la concepción de Esping-Andersen es muy adecuada, en términos de que debemos tener siempre presente la siguiente trilogía: el Estado, el mercado y como tercer elemento la familia y comunidad. La interacción de estos tres elementos y el rol del Estado en la regulación de la acción del mercado y en la asignación de incentivos a las familias es fundamental en el tipo de régimen de bienestar que se manifiesta.

En la relación entre el desarrollo económico y social es necesario tener en cuenta que aquello influye negativamente, en términos de poder dar mayores actos en la reducción de la pobreza y también de lograr un ímpetu económico mayor, e incrementa, en muchos casos, la desigualdad.

Otro elemento es el problema de las remesas, que están presentes en varios de los países de la llamada “nueva izquierda”, fundamentalmente en Ecuador y Bolivia. Tras hacer un análisis de equilibrio general para varios países de la subregión centroamericana se acuñó el término de “enfermedad de las remesas” y aquello crea una paradoja, por un lado si pensamos en términos de pobreza beneficia a las familias más pobres, pero si pensamos en términos globales crean una inercia de la producción, que no es favorable en el mediano y largo plazo para reducir la pobreza.

En relación a los factores subyacentes (1990-2005), resulta ser que el bono demográfico es el principal factor, hay una recomposición de las familias, un incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, con disminución en las tasas de dependencia demográfica; lo que ha facilitado en ausencia de cambios culturales y en ausencia de políticas destinadas a conciliar el trabajo de la mujer y las cargas familiares, lo que ha permitido la participación en el mercado del trabajo.

Al analizar la situación de los países, no se detectan aumentos de los ingresos laborales por ocupado que beneficien a las familias más pobres, con las excepciones de Chile, Brasil y las áreas urbanas de Ecuador.

La proporción de ocupados aumentó significativamente en México y Panamá, pero los mercados de trabajo no registraron progresos en los demás países, o

fueron muy leves. El ingreso no laboral se incrementó ligeramente en los estratos pobres, debido a una amplia gama de fuentes, que haciendo un análisis de encuesta de hogares cuesta mucho detectar cuál es su origen; entre ellos están las transferencias monetarias estatales, remesas, entre otros.

Pero si pensamos que la indigencia se mide conforme al acceso a una canasta de alimentos, resulta que es importante ver qué ha pasado con el alza en los precios de los alimentos. Si se analiza la “nueva izquierda”, Venezuela tiene un récord latinoamericano en términos de alza de los precios de los alimentos y eso evidentemente se revierte a la larga en lo que son los comportamientos; Nicaragua también tiene grandes alzas. Las cifras actuales de indigencia y pobreza no captan ampliamente la reciente alza del precio de los alimentos.

Otro ámbito de las trilogías es qué pasaría en el ámbito de las políticas fiscales, pero no solamente a las que atañen exclusivamente a políticas de combate a la pobreza, sino la política social. Si tomamos en cuenta las dos últimas décadas, vemos que en la región hay una amplia gama, pero que en muchos de los casos los cambios fundamentales tienen lugar en el financiamiento y en el aseguramiento y de ímpetu universal de los principios de solidaridad y de universalidad, ahí están las experiencias emblemáticas con Brasil y Colombia.

Por otro lado, hay vivencias sumamente rezagadas en materia de protección social, y aquí vemos ejemplos de “nueva izquierda” (Honduras, Nicaragua), lo que tiene lugar es la disminución de carreras de acceso de los no asegurados en los servicios, sobre todo en atención primaria de salud; casos como el seguro materno infantil en Bolivia. En otros países, como Argentina, existe una competencia en el aseguramiento de la prestación en diferentes combinaciones público-privada, lo que se llamó desregulación de las obras sociales.

En relación a la educación se impulsan programas de mejoramiento de la calidad y hay una mayor descentralización y también hay experiencias interesantes en términos de establecer garantías que nos hacen avanzar en el plano de los derechos, porque establecen las garantías de los servicios que se prestan, quién lo presta, cuándo lo presta, etc.; la práctica más avanzada en lo anterior, es la chilena con el AUGE, porque establece garantías de cobertura de protección financiera, de



oportunidades y de acceso. Otra experiencia en términos de garantía, en Chile, son las pensiones mínimas en sistemas de capitalización individual para que el futuro previsional de las personas no esté solo supeditado a la capacidad de ahorro del individuo.

Las restricciones de alcance de las reformas son muy fuertes, en términos de los sistemas de seguridad social de la región, pero desde una gama amplísima donde sobresalen Chile, Costa Rica, Uruguay. El caso de Bolivia destaca, al igual que en sus índices de pobreza e indigencia, la otra cara de la medalla.

La desigualdad y la pobreza no es algo que solo midamos con los ingresos, hay otros factores que influyen en la medición de estos, como tasas de mortalidad considerables en el caso de los países pobres y además es posible ver cómo esas desigualdades tienen connotaciones de discriminación.

La pobreza no se combate solo con programas contra la pobreza, porque la desigualdad en términos de ingresos se traduce también en desigualdad en otros ámbitos, esto es, la desnutrición crónica infantil. Por ejemplo en el caso de Bolivia, el quintil más pobre tiene una incidencia de la desnutrición crónica infantil que es 17,5 veces más que el quintil más rico de Bolivia.

Para combatir la pobreza son pertinentes tres ámbitos de acción:

a) Ampliación de oportunidades productivas

Actuar en el empleo, puesto que es un buen vínculo para el desarrollo social y es la principal fuente de ingreso de las personas; más o menos 80% de los ingresos promedios que tienen las familias provienen del mercado laboral; es importante certificar competencias, certificar políticas para la informalidad laboral y velar por una flexiseguridad laboral.

b) El fomento de desarrollo de capacidades

Es importante porque la educación contribuye a adaptarse a los cambios productivos y a ejercer los derechos de los ciudadanos, y aquí hay muchas cosas pendientes en la región, por ejemplo en materia de recursos humanos

c) La protección social ante vulnerabilidad y riesgos

Protección y financiamiento solidario ante contingencias cruciales que las personas no pueden controlar como el desempleo, enfermedades, vejez, etc., y que está pendiente en la región. Un ejemplo es Brasil, que es comparable con países de la OECD y nos muestra que no solo hay que aspirar a una determinada carga tributaria, sino que a una verdadera calidad de la carga tributaria.

### **Políticas contra la pobreza tras los 80: algunas lecciones sobre su pertinencia**

En los programas de lucha contra la pobreza se ha visto la necesidad de intervenciones de carácter integral:

1. Adecuar programas y productos a causas de la pobreza.
2. Rescatar especificidades de la pobreza.
3. Intervenciones de carácter integral y diferenciado.
4. Considerar calidad prestaciones.
5. Financiamiento y coberturas adecuados.
6. Flexibilidad en cuanto a la combinación público-privada.
7. Énfasis en el vínculo de los programas selectivos con los sectores sociales, que ejecutan la mayor parte de la inversión social. Lecciones en el ámbito institucional radican en la necesidad de coordinar estos programas con secuencias y orientaciones de la política macroeconómica y con políticas de desarrollo productivo. Algunas lecciones en el ámbito institucional en la implementación de políticas contra la pobreza:
8. Coordinación con secuencias y orientaciones de la política macroeconómica y con políticas de desarrollo productivo.
9. Vinculación con reformas de política social.
10. Vinculación con políticas universales y con lo sectorial: interfases (en Chile, hasta presupuestarias).
11. Inserción estratégica y complementaria con instituciones vigentes (programa Oportunidades, Beca familia en Brasil).
12. Sustentabilidad (ley desarrollo social en México).
13. Importancia de la gestión: dónde, cómo, cuándo de las prestaciones.

La necesidad de generar procesos articulados, donde los programas de lucha contra la pobreza tengan una inserción estratégica y complementaria con las instituciones vigentes y la importancia de la gestión: dónde, cómo, cuándo de las prestaciones; y eso es muy exigente, por ejemplo generar un sistema efectivo de coordinación entre la oferta de servicios de salud y de educación y la demanda, según plantea Gómez Hermosillo, y también velar por la calidad de los servicios que se prestan a los beneficiarios de esos programas de transferencias condicionadas. Si no se brindan programas de calidad, nada estamos logrando o poco se está logrando en términos de mediano plazo respecto de sacar de la pobreza a los beneficiarios de esas transferencias condicionadas.

**Nuevos desafíos**

La lucha contra la pobreza es función de las políticas públicas, no de programas aislados: escalas de programas de transferencias y sus efectos macro; tensiones

entre centralización de los recursos y la descentralización de la ejecución; vínculo con reformas aseguramiento y sectoriales; evaluación como elemento crucial de estabilidad y retroalimentación.

## II. La política social a través de las “reglas del juego”

### 1. Las políticas hacia la pobreza en Argentina

*Rosalía Cortés*

*FLACSO-Argentina*

Esta presentación examina brevemente los cambios en las políticas estatales hacia la pobreza entre los noventa y el período 2002-2007, a la luz de cambios más amplios en la orientación del conjunto de las políticas sociales y de las transformaciones en el mercado de trabajo en Argentina. La reforma económica de los noventa impulsó cambios en las instituciones de la seguridad social y la legislación laboral; en cambio, las políticas hacia la pobreza en ese período, si bien tuvieron espacio a nivel discursivo oficial, carecieron de un soporte institucional sólido, y su peso en el gasto social fue relativamente bajo. Abandonada la estrategia de apertura y liberalización en el 2002, se diseñaron políticas de emergencia dirigidas a paliar las situaciones de indigencia y a morigerar la conflictividad social. A partir de la asunción del gobierno Kirchner en el 2003, las políticas sociales progresivamente colocaron el pivote en la política de ingresos y en la negociación colectiva, que cimentaron la relación gobierno-sindicatos. Las políticas hacia la pobreza inauguradas en el 2002 fueron paulatinamente transformadas, trasladando el eje de las mismas desde políticas de empleo hacia políticas de asistencia familiar y comunitaria.

La hiperinflación de fines de los ochenta, que afectó fuertemente los niveles de empleo e ingresos reales, creó condiciones para el surgimiento y el fortalecimiento de organizaciones sociales con base territorial, y dio lugar a la intensificación del conflicto social. Esa coyuntura permitió al gobierno del presidente Menem implementar las reformas económica y de política social. La cuestión de “la pobreza” ingresó con fuerza en el discurso oficial en los comienzos de la serie de reformas económicas iniciadas en 1991. La década de los noventa se inició con crecimiento, pero la crisis “tequila” en 1995 ocasionó un deterioro económico que se extendió hasta el nuevo milenio. La tasa de desempleo abierto pasó del 7 al 17 por ciento entre 1992 y 1997, y la tasa de empleo se estancó a partir de 1993 (INDEC).

Desde el Ministerio de Trabajo se implementaron pro-

gramas de empleo transitorio, junto con planes de subsidios a las empresas dirigidos a la promoción del empleo con cobertura limitada. El alcance y los fondos de esta iniciativa eran limitados. Por ejemplo, en mayo de 1995, con una desocupación abierta de 18,4, solamente el 5 por ciento de los desocupados accedía a los planes ministeriales. Hubo otras iniciativas en el campo de programas, focalizados en los ministerios sociales, y en 1995 fue creada la Secretaría de Desarrollo Social con énfasis en programas dirigidos a familias socialmente vulnerables.

Pero con el aumento de la desocupación y la pobreza rápidamente aumentaría la conflictividad social. La respuesta gubernamental frente a este escenario fue el refuerzo de programas compensatorios dirigidos a los desocupados, implementados en las áreas donde la gravedad del conflicto era mayor. Por otra parte, se aplicó un esquema limitado de retiro, aplicable exclusivamente a los trabajadores formales.

En 1997 se creó el programa Trabajar, que recibió apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, dirigido a proveer empleo de corto plazo en proyectos de servicios básicos en áreas de alta concentración de pobreza. Los proyectos eran propuestos por organizaciones locales, y la incorporación al programa dependía de su aprobación; los proyectos duraban 6 meses, a un salario de 200 pesos. La subsecuente crisis fiscal limitó los recursos disminuyendo progresivamente los montos de salario hasta llegar a un 30% del monto original en el 2000.

Un seguimiento de los beneficiarios del programa Trabajar encontró que había un desgranamiento de los beneficiarios: a los seis meses solamente permanecía la mitad de los beneficiarios; mientras que al año quedaban solamente 12% de los trabajadores originales. Las trayectorias de los beneficiarios terminaban en desocupación con gran frecuencia, por el efecto de dos factores externos al programa: por una parte una caída en la demanda de empleo, y por la otra, por la reducción de los fondos del mismo entre 1999-2000. Durante el período de la Convertibi-



lidad, el peso del gasto público social consolidado en el gasto total de gobierno cayó del 5,7 al 4,6 por ciento entre 1997 y 2001; y entre el 2000 y el 2001 cayó 2 por ciento en términos nominales (Bonari, 2007).

Desde los noventa, los programas focalizados han estado dispersos por jurisdicción con 69 programas focalizados con alcance nacional y 90 programas a cargo de la ejecución de programas provinciales (Cippec, 2006). Su localización dependió fuertemente de la coyuntura electoral y de los conflictos, y en parte esto les quitó continuidad. La suspensión de programas fue resistida por organizaciones territoriales de desocupados – “piqueteros” – que habían desarrollado redes comunitarias a partir de las transferencias de los programas sociales. Estos procesos tuvieron un papel central en la expansión de la protesta social que culminaría en el derrocamiento del presidente De la Rúa.

### **El interregno 2002-2003: la emergencia económica y política**

La administración surgida en el 2002 debió hacer frente a la indigencia y al conflicto en el contexto de una recesión económica, alto desempleo, pobreza, alta conflictividad y crisis de representación; la estrategia consistió principalmente en lanzar un amplio programa de transferencias a jefes de hogar desocupados, asentado en el Ministerio de Trabajo. Junto a este programa se lanzaron otras dos líneas de intervención: un programa de seguridad alimentaria y otro de apoyo a la “empleabilidad” de los sectores vulnerables.

El “Programa de Jefes de Hogar” en 2002 fue financiado con fondos del Tesoro Nacional. Desde el año 2003, los fondos provinieron de este organismo y de un préstamo de 600 millones de dólares proveniente del Banco Mundial. Fue a partir de este préstamo que se introdujo el requisito de la contraprestación laboral. Estuvo dirigido a jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años a cargo, quienes debían recibir una transferencia monetaria. Los participantes debían cumplir 20 horas de trabajo comunitario básico, actividades de capacitación, asistencia escolar o empleo en una empresa privada con un subsidio salarial durante seis meses. Los beneficiarios debían asegurar la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de la salud.

Dado que la supervisión de estas condiciones era realizada por los gobiernos locales, no es claro el nivel de eficacia de estos. El hecho de que la contraprestación laboral apareciera después de iniciado el programa, su rápida expansión y las circunstancias de la implementación—la debilidad de las instituciones públicas del gobierno central y municipal—pusieron obstáculos al cumplimiento de la contraprestación.

Distintas evaluaciones del programa han coincidido en que en los hogares beneficiarios la inyección de dinero contribuyó a disminuir el riesgo nutricional en una primera etapa, y a estabilizar el conflicto. Sin embargo, su impacto sobre niveles de pobreza fue limitado. El programa llegó a cubrir cerca de 2 millones y medio de jefes de hogar beneficiarios, de los cuales dos terceras partes eran jefas de hogar (proporción que fue aumentando a partir del año 2004). El sistema de distribución de transferencias hacia las localidades y en particular hacia las organizaciones facilitó el fortalecimiento de las organizaciones sociales de desocupados, que se dividieron el control político de los territorios sobre todo del conurbano bonaerense.

### **La reactivación económica: rerregulación del mercado de trabajo**

La recuperación económica iniciada en el período fue impulsada por la devaluación de la moneda local en 2002, que mejoró los términos de comercio. Al mismo tiempo, la imposición a las exportaciones agropecuarias y la licuación en pesos de la deuda pública permitieron lograr un superávit fiscal.

La tasa de crecimiento anual del producto entre 2003 y 2007 alcanzó al 8 por ciento; la tasa de empleo creció 9 p.p. entre 2002 y 2006, y el desempleo caía del 21,5 al 10,9 por ciento (en el primer semestre del 2007 el desempleo abierto aparentemente había caído al 9,2 por ciento). Los indicadores de pobreza cayeron también de manera continuada. La desigualdad no mostró cambios significativos.

El aumento en el empleo fue acompañado por una política de rerregulación del mercado laboral. Se alentó la reanudación de la negociación colectiva y se regularon limitaciones al despido injustificado. A partir del año 2002 se implementaron políticas de ingresos: se aplicaron aumentos obligatorios no remunerativos al sector privado en varias etapas. El salario mínimo entre 2003 y diciembre de 2007 casi quintuplicó su valor, pasando a 980 pesos (Ministerio de Trabajo). Estas políticas de ingresos, así como el resurgimiento de la negociación colectiva, dejaron por fuera al contingente de trabajadores informales. En el primer trimestre del año 2003 el 40 por ciento de los asalariados trabajaban sin registro.

Es importante notar que la dispersión institucional de las políticas hacia la pobreza nunca fue interrumpida; la unificación tuvo más características de cambio de denominación que de verdadera integración alrededor de nuevos y más abarcativos programas. A mediados de 2004, el Gobierno Nacional comenzó a plantear una mejora en el diseño y focalización de los programas focalizados. El Ministerio de Desarrollo So-

cial (MDS), con asistencia del BID, ha reelaborado el Plan Familias, que comenzó a implementarse a fines de 2005. Esta nueva versión del programa pretende captar aquellos hogares estructuralmente pobres que reciben subsidios y continuar con la transferencia monetaria a cambio de exigir acciones de salud y educación a las jefas de los hogares beneficiarios. El Plan Familias prevé una asignación mensual de 100 pesos, a la que deben sumarse 25 pesos por hijo a partir del segundo niño, con un tope de 200 pesos por mes. Como contraprestación se exige a los beneficiarios el envío de los hijos menores al colegio hasta completar el nivel de estudios y cumplir con los requisitos de vacunación.

Lo notable es que más de la mitad del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social para los años 2006-2007 está destinado a programas de pensiones no contributivas (no requieren de aportes o cotización para su otorgamiento). Las pensiones no contributivas pasaron desde 2003 al 2007 de 350 mil a 535 mil otorgadas.

En 1996 se creó la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. El organismo tiene a su cargo la recepción, tramitación, evaluación y liquidación de las solicitudes de pensiones no contributivas, las creadas por leyes especiales, así como la evaluación y liquidación de pensiones graciales, que son las otorgadas por el Congreso de la Nación.

Las pensiones no contributivas incluyen las pensiones asistenciales, las graciales y las de leyes especiales. Las pensiones asistenciales comprenden las transferidas a las personas más vulnerables de la sociedad. Son transferencias vitalicias —mientras se mantengan las condiciones iniciales— las otorgadas a madres de 7 o más hijos, mayores de 70 años y a personas que presenten un 76 % de invalidez/discapacidad. Las pensiones

derivadas de leyes especiales se otorgan a ex funcionarios gubernamentales. Las pensiones graciales se dan por medio del Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido en Ley 13.337 y por la Ley de Presupuesto General de la Nación que la otorgó.

Las políticas hacia la pobreza en la actualidad atienden familia, comunidad y grupos vulnerables (ancianos, discapacitados); tienen un carácter fuertemente asistencial, dejando al mercado de trabajo la provisión de seguridad y protección social.

### Comentario final

La orientación de la política social argentina ha tenido un comportamiento “pendular”: dirigida a los trabajadores formales durante la etapa sustitutiva de importaciones, reestructurando las condiciones en el mercado de trabajo, restringiendo los derechos laborales y apuntando a políticas focalizadas hacia la pobreza durante los noventa, y retornando a un esquema de política hacia el sector de ocupados a partir de 2003.

La información existente indica que por una parte los indicadores sociales mirados globalmente han mejorado: cayó la pobreza, aumentó el empleo y bajó el desempleo. Sin embargo también indica que un contingente amplio de la fuerza de trabajo, que incluye a los trabajadores no registrados, a los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico y los beneficiarios de programas de empleo queda en parte marginado de las políticas laborales vigentes y de los beneficios del crecimiento. Aún está pendiente además una evaluación de los impactos de las políticas de fuerte contenido asistencial que se implementan desde las instituciones estatales, su distribución geográfica y jurisdiccional, sobre los niveles de pobreza y más en general, la calidad de vida de la población.

## 2. Trabajo y equidad en un mundo global

*Patricio Meller*

*CIEPLAN, Santiago, Chile*

El año 2007 se constituyó el Consejo Presidencial de Trabajo y Equidad, mediante el llamado de la Presidenta de la República. Un grupo de expertos tuvo como objetivo la elaboración de una propuesta que permitiría desarrollar políticas para mejorar la equidad y el empleo bajo el lema “Hacia un Chile más justo”.

El foco del Consejo Presidencial de Trabajo y Equidad es la percepción de que el país está aburrido de diagnósticos sobre la situación de equidad y de pobreza; por lo que el trabajo del Consejo se centró principalmente en la generación de nuevas propuestas.

En este mundo globalizado hay un solo mercado,

en el que todo se mueve, es decir, hay libre comercio de bienes, de servicios, libre flujo de capitales, libre flujo de tecnología, inversiones etc.; sin embargo, hay un factor que no se mueve o se mueve muy poco (a través de las fronteras), y es el factor trabajo. La magnitud de las migraciones sobre la fuerza de trabajo global es menos del 1 por ciento de la fuerza de trabajo global. Luego, puede omitirse del análisis.

Una de las alternativas de desarrollo que tienen los países es insertarse en el mundo global con altas remuneraciones, incrementando la capacitación de los trabajadores e introduciendo un nuevo esquema “toyotista”



de administración de las empresas, con el propósito de aumentar la productividad y la competitividad. La otra alternativa es insertarse con bajas remuneraciones, lo cual implica flexibilización laboral y seguir manejando la empresa con el esquema de la empresa “fordista”.

La implicancia es doble, la primera es la centralidad de la institucionalidad laboral y la segunda implica que el factor trabajo es lo que hace la diferencia en la inserción global.

En cada país, desde el punto de vista de la competencia, hay que hacer cosas distintas, que en el caso chileno es particularmente central: aumentar la tasa de participación laboral. La tasa de participación laboral en Chile es una de las más bajas dentro de América Latina y dentro de esta tasa de participación laboral la de las mujeres es de las más disminuidas de la región; dentro de la tasa de participación femenina, la de las mujeres que están en el quintil de más bajos ingresos es aún la menor. Esto ya proporciona el escenario del cual partir.

En los últimos cincuenta años en nuestra región todo ha cambiado, pasamos de democracia a dictadura, de dictadura a democracia, hemos cambiado la estrategia de desarrollo (hacia adentro, hacia afuera, hacia el mundo global), reformas estructurales de todo tipo. Lo único que no ha cambiado en los últimos cincuenta años es el coeficiente Gini, el cual ha sido prácticamente invariante.

En relación a las políticas sociales, lo que se ve en Chile es también válido para América Latina. El paradigma existente es que equidad es equivalente a pobre, o sea, que las políticas sociales se focalizan y agotan en los pobres. Sin embargo, cuando se comenzó a trabajar en el Consejo de Trabajo y Equidad surgió la necesidad de clarificar lo que se entiende por equidad: había dos grupos que pensaban distinto; unos planteaban que “Equidad=Pobreza”, pero también estaban los representantes sindicales que dijeron “no, equidad está asociada al mercado de trabajo, hay que revisar las políticas laborales”.

El concepto de equidad tiene cuatro dimensiones: inclusión-exclusión, igualdad de oportunidades, movilidad social y vulnerabilidad social. Cada una de estas dimensiones requiere distintas políticas y están orientadas a distintos grupos sociales.

Hoy se cuestiona el foco de que la política social “se agote en los pobres” y las consecuencias que tiene este paradigma; un Estado paternalista, donde la política social es asistencialista y que crea dependencia y clientelismo.

El gasto social concentrado en asistencialismo, poco ayuda como política a aumentar las posibilidades de empleabilidad. El planteamiento central del Consejo

es que la mejor política social es tener un trabajo. El problema de fondo es ¿cómo se hace empleable a la gente? No basta con una solución retórica que dice la política social cambia del foco de asistencialidad al foco de empleabilidad.

Veamos una perspectiva de políticas sociales y laborales en Chile, comparando la existente en el siglo XX y la que existe en el siglo XXI. Un pobre en el siglo XX buscaba la satisfacción de necesidades básicas y hoy en día es la empleabilidad y autosustentación. En relación al gasto social sectorial, en el siglo XX en materia de educación las políticas se centraban en la cobertura (cuántos jóvenes están en educación básica o media), en salud cuántos metros cuadrados de hospitales, cuántos metros cuadrados de soluciones habitacionales. En cambio en el siglo XXI la gente no solo quiere cantidad, sino que también exige calidad (calidad en la educación media; los que se atienden en hospitales públicos quieren calidad similar a las de las clínicas privadas).

En breve, es un cambio de un gasto social centrado en lo cuantitativo a un gasto social centrado en lo cualitativo.

En relación a las trabajadoras y trabajadores estamos cambiando respecto a la idea del siglo XX que apelaba a la estabilidad laboral e inamovilidad, que solo ayuda a los trabajadores de altos ingresos de las grandes empresas, en la mayoría de los casos estatales, por un concepto de productividad y remuneraciones, lo cual pasa por capacitación y reducir las asimetrías de poder de negociación al interior de las empresas. En relación a los escolares y jóvenes se pasa de una concepción de cantidad de escolaridad *versus* la calidad y autonomía que se exige en el siglo XXI.

La sociedad chilena, como la mayoría de las latinoamericanas, tiene una estructura distributiva muy plana. Si uno calculara el Gini de los primeros nueve deciles (excluyendo al decil más rico), el Gini es de 0,30. Esto significa que un gasto social orientado a la equidad, el foco debiera estar en los nueve deciles inferiores. En torno a la discusión de cómo focalizar bien el gasto social, la sugerencia que tiene el Consejo es “focalización por exclusión”, excluir al decil más rico.

Muchos países latinoamericanos creen que se tornan más progresivos porque aumenta el gasto social como participación del PIB. Sin embargo, hay que mirar como se focaliza ese gasto social. Por ejemplo, Brasil tiene un gasto social en términos del PIB muy superior a Chile, pero en cuanto a la distribución y focalización, el gasto social brasileño es totalmente regresivo y en Chile es totalmente progresivo. Hay muchos países que gastan mucho socialmente, pero les llega a quienes no les tiene que llegar.

El mercado laboral se ha transformado en el centro del debate latinoamericano, pero este debate está centrado en la legislación laboral, respecto a su rigidez o flexibilidad. El problema fundamental es otro: ¿cuál debiera ser la relación entre los empleadores y los trabajadores dentro de la empresa? ¿Cómo sustituir relaciones conflictivas por relaciones cooperativas? ¿Cómo aumentar la cooperación y reducir el conflicto dentro de la empresa? Estas son las interrogantes principales.

En relación a las percepciones laborales de los trabajadores dentro de la empresa, el Consejo aplicó una encuesta inédita a través de todo el país para ver qué es lo que le pasa a los trabajadores dentro de la empresa; es una encuesta aplicada en el hogar. El grueso de los trabajadores (55%) dice tener buenas relaciones con sus jefes, pero, por otro lado, al 80% de los trabajadores les gustaría que en la empresa hubiera sindicatos, 85% le gustaría que hubiera negociación colectiva. No hay diferencia de las percepciones laborales entre hombres y mujeres sobre lo que pasa dentro de las empresas.

Sugerencias para mejorar la competitividad de las empresas en un mundo global. La Asociación Nacional Industrial Norteamericana sugiere que: (a) Hay que empoderar a los trabajadores para la toma de decisiones que desempeñan y así mejorar la calidad y

eficiencia del proceso productivo. (b) Incrementar la comunicación y generar confianza entre en el *management* y los trabajadores, para asegurar el apoyo de estos a los valores y objetivos de la empresa. (c) Convertir a la empresa en una organización de aprendizaje permanentemente a través de toda su trayectoria de vida. (d) Alinear las motivaciones y objetivos de los trabajadores con las del *management*; esto sugiere el pago en acciones a los trabajadores.

Hay un problema que no se pudo zanjar en el Consejo, que es ¿cómo superar las discrepancias temáticas duras entre los trabajadores y la administración? Una conclusión es que la negociación marginalista tema por tema no funciona y para que realmente se resuelva el problema de la negociación tiene que haber una transacción combinada, “que ceden los trabajadores contra que ceden los empresarios”.

Lo que hoy día falta son direcciones del Trabajo que tomen en serio su rol de hacer respetar los contratos de trabajo y actuar como mediador en los conflictos laborales; además, implementar un programa a gran escala de capacitación de trabajadores. No es la función principal de los actuales Ministerio del Trabajo y ni las direcciones del Trabajo; esto se debe a que están muy debilitadas en la mayoría de los países latinoamericanos.

### 3. La política social de la nueva (vieja) izquierda uruguaya

*Rossana Castiglioni*

*Universidad Diego Portales, Santiago, Chile*

Para analizar las políticas sociales centradas en la disminución de la pobreza y la desigualdad en Uruguay es necesario detenerse en tres aspectos. En primer lugar se ofrece una pequeña introducción de la llegada del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) al poder. Segundo, se examina el contexto político y económico de este triunfo así como las principales explicaciones respecto del mismo. Por último, se analizan las políticas destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad, en un sentido amplio, y se reflexiona acerca de los alcances de estas medidas.

En octubre de 2004 Tabaré Vázquez gana las elecciones presidenciales en primera vuelta con un 50,5% de los votos. Uruguay tiene uno de los sistemas de partidos más antiguos del mundo, los partidos tradicionales alcanzaban los 170 años de vida al momento de que el EP-FA-NM gana las elecciones. El segundo candidato detrás de Tabaré Vázquez estuvo a 17 puntos y el Partido Colorado no alcanzó el 11% del electorado.

La victoria electoral del EP-FA-NM tiene algo de nuevo y de viejo a la vez; nuevo, porque es primera vez que la coalición de izquierdas llega al poder, pero es viejo en el sentido de que ha sido un actor político relevante desde su fundación, en 1971. Es un conglomerado que tuvo y tiene representación parlamentaria, ha sido parte de una oposición bastante responsable a lo largo de su historia y que ha estado a cargo del gobierno de la ciudad de Montevideo.

Hay un gran debate en relación a cómo podemos explicar este triunfo, esta irrupción tan fuerte de la izquierda en Uruguay. Una tiene que ver con las transformaciones demográficas que se están dando en Uruguay. La incorporación de las generaciones más progresistas al electorado ha beneficiado a la izquierda, como sugieren González y Queirolo. Por otro lado, como demuestran Garcé y Yaffé, la moderación y pragmatismo que evidenció la izquierda siendo oposición le permitieron captar un segmento de los votos de los sectores



de centro-izquierda de los partidos tradicionales. Una tercera explicación que ha muy bien trabajada por Jorge Lanzaro, quien argumenta que existe una erosión de los partidos tradicionales asociada al acto de gobernar y que esta erosión se refleja en el hecho de que el Estado puede ser usado cada vez menos como un chip de negociación y un articulador de la política clientelar. Una última explicación la entrega Juan Pablo Luna, quien habla de la interacción de variables sociológicas con la estructura de oportunidades político institucional y un proceso estratégico de adaptación partisano.

Subyacente a todas las explicaciones está el tema de la crisis económica. En relación al contexto económico, una serie de factores combinados dieron origen a la crisis de 2001-2002, que es considerada una de las peores crisis de la historia uruguaya. En primer lugar hay una devaluación del real brasileño en 1999, los precios del petróleo en alza, hubo sequía y un brote de fiebre aftosa y además la crisis y corralito argentino fueron deastrosos para la economía uruguaya, porque muchos ahorristas argentinos tenían sus fondos en bancos uruguayos. Cuando se impuso aquel y los ahorristas argentinos no podían acceder a sus fondos, comenzaron a sacarlos masivamente de los bancos uruguayos.

Lo importante de esto es que cuando el Frente Amplio llega al gobierno había un debate fuerte y una crítica muy dura al gobierno de Batlle, porque el gobierno de este se concentró en sacar al país de la crisis a punta de políticas macroeconómicas, pero no hubo un diseño de políticas sociales para atender a la población que había caído en situación de pobreza.

Las principales medidas adoptadas por el Encuentro Progresista Frente Amplio fueron la reforma tributaria, la reinstalación del Consejo del Salario, la reforma del sistema de salud, pero las políticas centradas en la reducción de la pobreza fueron la gran novedad.

En materia social tal vez lo más importante es la creación del llamado Plan PANES (Plan de Asistencia Nacional de Emergencia Social), que estuvo asociado a un típico plan de transferencia condicionada que se implementó cuando el Frente Amplio llegó al poder. Era un plan focalizado formado por siete programas específicos, destinados a atender a familias e individuos en situación de extrema pobreza. Tenía dos objetivos: sacar a estos hogares de la pobreza y generar mecanismos para evitar que volvieran a caer en esa situación; el eje central de este plan estrella había sido el llamado Ingreso Ciudadano, un programa de transferencia condicionada a partir del cual cada jefe de hogar recibía 55 dólares al momento de la aprobación, a cambio de una serie de compromisos tales como controles médicos al

grupo familiar, permanencia de los niños y adolescentes en el sistema educativo, tareas comunitarias y de capacitación. Durante 2006 brindó cobertura a 90.000 hogares y 400.000 individuos.

Este plan de emergencia desaparece el 2007 y da origen a uno nuevo, que es más complejo y coordina una serie de planes preexistentes con una definición de pobreza no tan acotada a la indigencia y también se relaciona con otros paquetes de reformas sociales, en salud sobre todo, o el sistema de asignaciones familiares. Como sostienen Midaglia y Antía, es un programa de carácter más permanente y más comprehensivo que el PANES que busca incidir en la estructura de desigualdad y enfrentar la pobreza de manera más amplia.

Otra de las reformas importantes para reducir la desigualdad ha sido la Reforma Tributaria, que es una de las más anunciadas y, como indica Chasquetti, también una de las que más costó aprobar, con un trámite más lento de lo esperado. Tiene tres objetivos principales que son: promover mayor equidad al relacionar imposición con niveles de ingresos; echar a andar un sistema impositivo más eficiente; generar más incentivos para inversiones y empleo (MEF). La principal medida fue sustituir el impuesto de las Retribuciones Personales (IRP) por un impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Había una serie de medidas adicionales como la eliminación de quince impuestos menores; disminuir la tributación de rentas empresariales; reducir el IVA de 23 a 22%. Según Amarante y Vigorito, que han estudiado su impacto preliminar, a partir de la reforma el sistema de imposición al consumo se ha tornado un poco menos regresivo. Se ha producido un leve descenso del índice de Gini, como efecto de la reforma tributaria.

Otro de los elementos centrales fue introducir un nuevo sistema de salud denominado “Sistema Nacional Integrado de Salud” (SNIS), el cual trata de coordinar los sistemas existentes de salud, define doce principios rectores, dentro de los que destacan el acceso universal, la equidad y oportunidad de las prestaciones y la solidaridad del financiamiento general del Sistema. Esto se traduce a políticas concretas, no es solamente discursivo. Este Sistema integra distintos prestadores de salud en todo el país, públicos y privados, que antes funcionaban de forma descoordinada y dispersa. El sistema se financia con las cotizaciones obligatorias de los trabajadores y de los jubilados, las contribuciones obligatorias de las empresas y de las personas públicas no estatales y los aportes del Estado. Uno de los objetivos centrales de la reforma es integrar a los niños que están por fuera del Sistema.

Por último, la reinstalación de los Consejos del Salario fue otro hito. Estos Consejos tienen una muy larga historia, poseían rango constitucional, pero el presidente Lacalle había dejado de convocarlos. Su reinstalación era uno de los grandes caballos de batalla del Frente y su electorado lo esperaba. Estos Consejos reintroducen la negociación colectiva tripartita (trabajadores, empleadores, Estado), organizada a través de ramas de actividad. Según Senatore, el funcionamiento de los Consejos de Salarios ha sido exitoso, en el sentido de que se han creado acuerdos salariales y además la conflictividad laboral se ha moderado sin que se debilitase la competitividad de las empresas. El salario real comienza a recuperarse.

En relación a las reflexiones finales, si uno mira los indicadores sociales propiamente tales, en todos los casos se ve una mejoría: disminuye la pobreza, la indignancia se reduce sustantivamente, los salarios reales se

recuperan, el nivel de desempleo desciende; todo parecería indicar que las cosas están mejor. No podemos decir lo mismo respecto a la distribución del ingreso, medido al menos por el Gini; pero también hubo un cambio en la metodología de medición, entonces no podemos ser concluyentes al respecto. Sí sabemos que la desigualdad ha ido en aumento de forma paulatina y leve, al menos en los últimos 10 años.

¿Cuántas de estas mejorías las podemos atribuir a las políticas del Frente? y ¿cuánto de esta mejoría corresponde a un panorama de bonanza económica que benefició al Frente? No lo sabemos con certeza. Lo que sí sabemos es que la izquierda no es un autor unitario, la izquierda puede tener gran diversidad en su interior. La coalición de gobierno alberga en su interior diferentes tipos de izquierda y esto se ha visto reflejado en la implementación de políticas públicas para reducir la pobreza y la desigualdad.

#### 4. Brasil: la reforma continuada

*María Herminia Tavares de Almeida*

*Universidad de São Paulo*

*São Paulo, Brasil*

Brasil es un caso intermedio entre los que hemos examinado. Hay países que cuando cambian los gobiernos cambian las políticas, hay países en los que hay continuidad de coalición de gobierno y de políticas (como Chile). En Brasil, cambiaron las coaliciones de gobierno pero hubo continuidad en las políticas sociales y en los esfuerzos por reducir la pobreza. La ascensión del gobierno de centro-izquierda no significó una ruptura, sino la profundización de una agenda social que se fue construyendo a lo largo de 20 años.

Desde la transición a la democracia, a principios de los ochenta, emergió una agenda social basada en el diagnóstico de que la dictadura habría acumulado una “deuda social”, que había que liquidar. Los gobiernos autoritarios habrían promovido un desarrollo económico concentrador del ingreso y profundizado un modelo de protección social que reproducía desigualdades —cuando no las creaba— y que se caracterizaba por gran centralización, superposición de políticas, regresividad, corrupción, clientelismo, despilfarros.

En consecuencia, las oposiciones democráticas enfatizaron la necesidad de reformar el sistema de protección social, de manera a garantizar la universalidad de acceso, aumentar la equidad y descentralizar el sistema hacia los gobiernos subnacionales, desde un punto de vista financiero y de la gestión.

La agenda basada en esos principios apuntalaba hacia la reforma de la seguridad social, educación y salud, y de otra parte, al combate a la pobreza extrema. Desde los primeros momentos del gobierno Sarney, se crearon programas emergenciales para los más pobres. Las primeras políticas no eran de transferencia de ingresos, pero sí incluían distribución de leche y de canastas de comida, entre otros bienes de primera necesidad. Se imaginaba que esas políticas eran necesarias, mientras no se encontraba el camino del desarrollo sostenido con redistribución.

Así, desde los 80, hubo esa doble entrada en las políticas sociales: la reforma de las políticas universales y algunas iniciativas acotadas que trataran “emergencialmente” de aliviar la pobreza.

Los desafíos de las reformas eran muchos: rediseñar los mecanismos de financiamiento, rediseñar las políticas redefiniendo las atribuciones de los distintos niveles de gobierno. Brasil era una federación efectiva adonde el gobierno de los estados e, incluso, de las municipalidades tenían atribuciones de prestación de servicios sociales. Las atribuciones del gobierno federal, de los estados y de las municipalidades variaban según las áreas —en salud había más centralización a nivel nacional; en educación los instrumentos de decisión y los sistemas de enseñanza estaban bajo control de los



estados y, en pocos casos, de las municipalidades. La cuestión central de la reforma fue encontrar los mecanismos institucionales que incentivarán la cooperación entre los tres niveles de gobierno y el aumento de las responsabilidades de las municipalidades. No fue un proceso sencillo y requirió aprendizaje político e innovación institucional. Las soluciones vinieron en general con el establecimiento de nuevas formas de regulación federal, a la vez que se definían roles más activos para estados y municipalidades en la provisión de servicios sociales, tales como educación básica, atención primordial de salud, asistencia social.

Esta agenda de reformas y las propuestas concretas de cambio fueron empujadas por cuadros del sector público y del mundo académico que formaban redes conectadas con asociaciones profesionales y con los principales partidos políticos, especialmente el PMDB, el PT y, después de 1988, el PSDB. Estas redes, más allá de sus lealtades partidistas, compartían los mismos principios de búsqueda de la equidad, universalización del acceso, descentralización y participación popular en las decisiones.

Los principios de la reforma social fueron consagrados en la nueva Constitución de 1988. Pero el proceso concreto de reformas fue lento y difícil. La situación de inflación muy alta, que perduró por más de una década, dificultó enormemente los esfuerzos reformistas, al reducir el horizonte de cálculo político de los actores y aumentar la incertidumbre y la imprevisibilidad respecto a los recursos financieros.

El gobierno de Cardoso (1995-2002), al garantizar la estabilidad monetaria, creó bases más sólidas para el avance de las reformas sociales. En su primer período (1995-1998) se hizo un cambio muy moderado de la seguridad social del sector privado; el establecimiento del Sistema Único de Salud se completó, con la creación de mecanismos que posibilitaron la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y el aumento de las responsabilidades municipales, bajo fuerte regulación federal. En educación, la creación del Fondo de Desarrollo de la Educación Fundamental (Fundef), estimuló la municipalización de la enseñanza de los cuatro primeros años y estableció un piso nacional de salarios para los profesores.

En el segundo gobierno de Cardoso (1999-2002) hubo un esfuerzo por armar una red de protección social, con una multiplicidad de programas de transferencias condicionadas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PET), Programa de Salud de la Familia.

Así, en el gobierno de Cardoso se institucionaliza-

ron las ideas que venían desde la década de los 80, a la vez que los programas para la extrema pobreza siguieron el modelo de transferencias condicionadas, que ya existía en otros países de América Latina.

El gobierno de Lula (2003-2006, 2007-2010) se caracteriza por una retórica fuerte de lucha contra la pobreza y por la continuidad y profundización de reformas de las políticas universales. De tal forma, se completa de alguna manera, la reforma de la Seguridad Social introduciendo cambios importantes en la seguridad de los empleados del sector público; hubo una profundización de las políticas en el área de la educación; el Fundef, creado en el gobierno de Cardoso, se ha extendido para toda la enseñanza básica y secundaria y hubo gran continuidad de la política de salud. A la vez, las transferencias condicionadas ganaron centralidad e importancia, con la unificación de los programas en el Bolsa de Familia y notable expansión de cobertura, de forma a abarcar alrededor de 11 millones de familias o 68% de aquellas habilitadas a participar del programa. También se dio énfasis inédito al tema de las “minorías”, reflejado en más grande presencia de mujeres y negros y mulatos en el gobierno y en la introducción de políticas de acciones afirmativas, como son las cuotas para estudiantes de la escuela pública, negros e indígenas en la enseñanza superior.

Finalmente, el Partido de los Trabajadores, que impulsara la descentralización de las políticas y servicios sociales, desde la oposición, se reveló altamente centralizador cuando le tocó el control del gobierno federal. La tendencia al aumento de la regulación federal en el sector social ya estaba presente en el gobierno de Cardoso, pero indudablemente se reforzó en el gobierno de Lula.

Algunos datos ilustran la importancia creciente de las políticas sociales en la agenda de los gobiernos recientes. Entre 1995, primer año de la presidencia de Cardoso, y 2005, el tercer año de la presidencia de Lula, el gasto social federal creció 73,8% en términos reales, aumentando también su proporción en relación al PIB de 11,24% a 13,82%. Cuando observamos la composición del gasto del gobierno federal, verificamos que hubo un crecimiento importante del rubro que incluye la Bolsa Familia. De la misma forma, ocurrió un crecimiento en términos reales del salario mínimo, que, en abril de 2006, alcanzó su más grande valor real después de 1985.

De otra parte, estudios del IPEA, con base en la Encuesta de Hogares (PNAD), muestran que mientras el ingreso per cápita promedio del 10% más pobre creció un 8% entre 2001 y 2005, los ingresos promedios del último decil se estancaron presentando variación nega-

tiva de -0,3%. De la misma manera, el coeficiente de Gini del ingreso promedio familiar per cápita bajó de 0,600 en 1996 a 0,593 en 2001, y a 0,566 en 2005.

No se puede atribuir los datos positivos, desde el punto de vista de la mejora social, al crecimiento económico. Brasil, al contrario de otros países de América Latina, creció a tasas anuales mediocres, a excepción de 2004 y 2007.

En conclusión, el gobierno de centroizquierda de Lula combinó elementos de continuidad en la política

de reforma del sistema de protección social, con profundización y ampliación significativa de las políticas para los más pobres.

La continuidad de los programas sociales parece haber sido benéfica. La acumulación de experiencia y la construcción a partir de las iniciativas de gobiernos anteriores parece haber permitido avances lentos pero importantes en la consolidación del sistema de protección social reformado y en las condiciones de vida de los más pobres.

### III. El cambio de reglas

#### 1. El caso de Bolivia

*George Gray*

*Universidad de Oxford*

La historia económica boliviana se caracteriza por el bajo crecimiento de su economía y marcados índices de pobreza y desigualdad. Es por ello paradójico que exista poco debate sustancial en Bolivia sobre los indicadores sociales y económicos y mecanismos efectivos de reducción de pobreza. Al asumir Evo Morales el año 2005, la situación de pobreza y desigualdad se encontraba en niveles altos, y hoy, tres años más tarde, siguen siendo prácticamente iguales. Existen dos problemas metodológicos en cualquier evaluación de los últimos años. Primero, es difícil saber si el impacto observado se debe a las políticas de gobierno, a la economía, o a temas demográficos de largo alcance. El segundo problema es que los indicadores que escogemos de desigualdad y pobreza muestran una dimensión de lo que está pasando; en Bolivia también se están midiendo otras dimensiones de desarrollo que tienen que ver con dignidad y participación. Es probable ver una mejoría sustancial en los indicadores "subjetivos" a pesar de una relativa mala situación "objetiva".

Por ello, en esta ponencia me concentraré en tres aspectos que pueden ser interesantes para iniciar un abordaje a la reducción de la pobreza y la desigualdad en Bolivia:

- a) Una revisión de los datos sociales y económicos;
- b) Una mirada a algunas políticas públicas; y
- c) Intentar vincular los datos sociales y económicos con las políticas públicas.

En relación al primer punto, Bolivia es una economía que crece poco y a un ritmo bastante bajo; creció a 0,5% per cápita en los últimos 50 años, y es el país que

menos creció en el hemisferio en tal cantidad de años. Sin embargo, el año 2008 registró el mayor crecimiento en la historia, en torno al 6%.

La pobreza y la desigualdad en el país es bastante alta; la desigualdad medida por Gini en los últimos años no ha cambiado mucho (un Gini de 0,60 que ha bajado a 0,58 en 8 años). La combinación de crecimiento bajo y desigualdad muy alta hace que la elasticidad sea baja; Bolivia, para salir de la pobreza, necesita redistribuir o desarrollarse a un nivel bastante más alto per cápita, en cifras, se necesitaría crecer sostenidamente a más de 3% per cápita.

Se utilizarán como datos de comparación los provenientes de la fuente MECOVI del año 2005 (encuesta de un mes antes de la elección de Evo Morales) y otra de diciembre de 2007. En estos dos años, la pobreza ha cambiado de 59,6% a 59,2%; la pobreza extrema está en 38%, el Gini en 0,59. El año pasado aumentó el número absoluto de pobres a 166.000.

Anterior al impacto de la recesión global, la economía boliviana lidió con dos *shocks* externos: el primero fue el alza de los precios alimentarios, un nivel de 32% de inflación alimentaria (julio de 2007 a julio de 2008), lo que ha tenido un impacto fuerte entre el cuarto y séptimo decil de ingreso. El segundo impacto fue la gradual disminución de remesas, las que han sido bastantes positivas en los últimos años, y este año ha habido una contracción de una proporción de las remesas (el 2007 eran 1.010.000 y en este año van en los 680.000). Con el crecimiento récord del año 2008 (6%) debería haberse producido una reducción de po-



breza, pero con los datos de inflación alimentaria y remesas, es probable que se neutralice lo anterior, con un aumento moderado de pobreza.

El marco de política pública boliviana se encuentra descrito en el Plan de Desarrollo y dice, básicamente, dos cosas: (a) Bolivia quiere cambiar las relaciones entre el Estado y el mercado, su “modelo” de desarrollo; y (b) Bolivia quiere cambiar su forma de inserción a la economía mundial, su “patrón” de desarrollo. El modelo de desarrollo entendido como el tipo de intervención, la captura de derechos de propiedad, nacionalización de hidrocarburos y su redistribución en transferencias sociales; la idea del patrón se refiere a un relacionamiento global no afincado en materias primas.

En los últimos tres años el gobierno se ha concentrado en cambiar las relaciones Estado/mercado, o “el modelo”. Aquí se incluye la llamada nacionalización de los hidrocarburos, con un aumento de los impuestos del 50% a cerca de 82%. El nuevo modelo hidrocarbúrico implicó la firma de nuevos contratos que hacen prevalecer una nueva estructura tributaria sobre las empresas que trabajan en el sector. El impacto fiscal neto de lo anterior es significativo. El impuesto directo a los hidrocarburos es de 2,1 millones de dólares, tres veces más que el monto de la cooperación internacional y dos veces más que la inversión extranjera directa hoy en Bolivia. El nuevo espacio fiscal ha tenido dos consecuencias que van en contrasentido: por un lado, una buena proporción del espacio fiscal nuevo (cerca del 50% del IDH) se distribuye a las regiones, entre prefecturas y municipios; por otro, el gobierno sostiene una política fiscal activista con lo que resta (cerca del 20%) en el tesoro de la nación.

Las políticas que llevó a cabo el gobierno bajo este escenario de *boom* fiscal fueron básicamente de distribución del gasto. La primera medida es la política de transferencia fiscal; las dos políticas en este ámbito son la “renta dignidad”, a la cual transfiere un monto de US\$ 250, el segundo es el “Juanito Pinto”, que llega a

1,3 millones de niños en Bolivia cada año, y su monto es de US\$ 55. Ambos programas de transferencias están en manos del gobierno central. La segunda medida es a través de la inversión pública, casi todo —menos caminos— por vía descentralizada, y que hoy ocupan 1.800 millones de dólares. La tercera política pública son las medidas antiinflacionarias, que son básicamente conducidas por el Banco Central de Bolivia.

La pregunta es por qué no se ve un impacto sobre los indicadores de impacto, que son los que miden la pobreza y la desigualdad. No se podría decir si los efectos del gobierno van a entrar en juego en los próximos dos años o si simplemente nunca van a entrar en este porque son insignificativos. Lo que se sabe es que la población boliviana tiene la impresión de que se han hecho cosas en transferencias, pero no suficientes en los temas que cuentan: empleo y producción. La política del cambio de “patrón” ha sido menos agresiva y esto ha sido muy desafortunado; las políticas comerciales bolivianas prácticamente la han alejado de EE.UU. como de la UE; la postura comercial ha generado un efecto bumerang dentro del país y también dentro de grupos afines al presidente Morales.

En conclusión, y a pesar de la alta polarización política, existe todavía algún optimismo entre la mayoría de la población por lo que está sucediendo en ámbitos de cambio social y político. Los temas más significativos de cambio, a mi juicio, vienen de muy atrás y sugieren un cambio de efecto acumulativo y gradual. Gente que no se veía como iguales hoy se ven y hablan como iguales; la interculturalidad se asienta con el paso del tiempo, existe mayor sensibilidad a los temas e identidad regional y étnica, pero en los indicadores de reducción de pobreza y desigualdad de ingresos no se ven muchas variaciones. El cambio de modelo está en marcha, pero el de patrón aún no ha empezado; más que radicalización política, pienso que el reto central del futuro será “tener un mejor día mañana del que tuvimos ayer”.

## 2. Del autoritarismo al pragmatismo: poder y clientelismo, democracia y reducción de la pobreza en Nicaragua

*Ángel Saldomando*

*Centro de Investigación de la Comunicación  
(CINCO)*

*Managua, Nicaragua*

Nicaragua es el único caso en que un partido emblemático de la izquierda latinoamericana, el FSLN, vuelve al gobierno, después de una experiencia revolucionaria y

luego de un periodo de 18 años en la oposición.

Dos aspectos caracterizan el proceso nicaragüense en esa etapa. Uno es que durante este periodo Nicara-

gua impulsa un proceso de reformas intenso basado en el Consenso de Washington. Es importante destacar que Nicaragua en cinco años hizo lo que otros países hacían en diez, superando el índice promedio de reformas estructurales en América Latina. El otro elemento sorprendente, es que pese a la enorme polarización que representó la revolución y la guerra, hubo un rápido acuerdo entre los principales grupos de interés, de izquierda y derecha, en torno a las reformas, ya en 1994 estas estaban casi todas pactadas. Esto ubicó la trayectoria del sandinismo como partido intrasistema, por un lado, y por otro como un partido que utilizó el poder heredado del control del Estado en los 80 y luego la negociación para hacerse con poder político y económico propio en los 90, hasta ahora.

Esto ocurrió por medio de un modo de gobierno excluyente, arreglos de cúpulas, muy poco transparentes, y que fueron generando una dinámica de ganadores y de perdedores, lo que marginalizó el tema de la pobreza hasta el 2001. Después del huracán Mitch, la pobreza aparece como parte de la agenda política, fruto de dos cosas: la condicionalidad externa del Banco Mundial para que Nicaragua entre a la iniciativa HIPIC de reducción de deuda de los países en desarrollo altamente endeudados, y de la Declaración de Estocolmo, que para entregar fondos para la reconstrucción de América Central pone en la agenda el tema de la reducción de la pobreza.

En el año 2006 fueron las elecciones en las cuales el Frente Sandinista pudo volver al gobierno, fruto de una negociación con el Partido Liberal Constitucionalista, que había estado en el gobierno anteriormente, lo cual le permitió modificar la ley electoral e incluso la Constitución.

En materia económica se considera que el país ha logrado una recuperación de las exportaciones, pero se mantiene el déficit comercial. A la vez, hay una estabilidad macroeconómica, el país inició la década de los 90 con 13.000% de inflación y logró ponerla a un dígito, pero avanzó muy lentamente el crecimiento, por lo tanto prácticamente no tuvo un gran impacto en el empleo y en la pobreza, lo cual generó una alta migración e informalización.

La conclusión es que los resultados son muy contrastados y débiles. El logro principal es el control de la inflación, pero esto no tiene impacto en la pobreza; hay reducción de la deuda externa, pero producto de la crisis financiera y otros déficit aumenta la deuda interna. La reforma económica, en general, tuvo un entorno regulatorio muy débil, con baja gobernabilidad.

Los grandes sectores de análisis del país muestran un desempeño mediocre del PIB; una inflación que comienza a debilitarse; hay disciplina monetaria, pero depende de la cooperación externa (22% del producto interno, más el 30% del presupuesto del país, y algunos ministerios no existirían si no hubiese cooperación externa, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería; así también toda la inversión social en salud y educación viene de la cooperación externa). Los indicadores sociales están estancados y el entorno regulatorio es débil.

Los datos de pobreza muestran una pequeña mejoría para 1998, 2001 y después un retorno al crecimiento de la pobreza en el año 2005, lo anterior, producto del tipo de crecimiento que no logra tener un impacto mayor y, por otra parte, entre el 2001 y el 2005 el país tuvo dos choques: uno, producto de la crisis financiera interna, y otro porque cayeron los precios de la exportación de café y comenzó a crecer el costo de las importaciones petroleras. Nicaragua tiene una enorme debilidad en el Estado en su capacidad de regulación y de cobertura; hay una distorsión profunda entre la estructura económica y el sistema financiero que está articulado con el crédito al comercio y al consumo.

En relación a lo que ha realizado el Frente Sandinista, este ha intentado tomar medidas de emergencia en varios temas, en particular en la crisis energética, como también en salud y educación, para eliminar los costos en estas áreas y tener una política que conlleve a aumentar las matriculas e incrementar las consultas médicas y la atención a los sectores más postergados y alejados de los sectores médicos.

El Frente Sandinista firmó un quinto acuerdo con el Fondo Monetario e impulsó nuevos programas: el Banco de Fomento (más bien simbólico, porque Nicaragua no tiene sistema financiero público), el Programa Hambre Cero, que es básicamente transferencia en semillas y animales a familias campesinas pobres que tienen un potencial de producción de alimentos porque poseen tierras. Se eligieron 75.000 familias que fueron identificadas en el Censo Agropecuario 2005. El programa fue criticado porque no tomaba en cuenta las condiciones que necesitan las familias para hacerse cargo de la entrega en especies, y además no existe el *stock* necesario para entregar los insumos a todas ellas. Sin embargo, es el programa estrella. Otros planes son: “Usura Cero”, que permite dar créditos a cooperativas y también a organizaciones de mujeres, y el “Plan Amor”, que es para retirar a los niños de la calle, mediante prestación a las familias y atención



dirigida. La privatización de la seguridad social no se puso en marcha.

El acuerdo con el FMI revela un gran pragmatismo, por una parte se consideró indispensable el acuerdo con el Fondo para darle confianza al empresariado de que no hubieran corridas financieras y se calmaban los frentes con la cooperación externa (que había exigido siempre un acuerdo con el Fondo para transmitir su financiamiento), la cooperación está bastante anuente a flexibilizarse. De todas maneras, el acuerdo se hizo y se incluyeron metas sociales, y el Banco de Fomento, el cual es una bolsa de crédito porque no capta ahorros y funciona con fondo venezolano, tiene una simbólica atribución del presupuesto para que pudiera ser creado institucionalmente.

Las metas de los estudios económicos están en línea con las que se fueron acordando con el Fondo Monetario en los gobiernos anteriores; hay una alta continuidad en materia de estabilidad macroeconómica. Incluso hay continuación en los programas de mejora de los sistemas en la administración pública, particularmente en la Dirección General de Impuestos, en la Dirección General de Aduanas y en el tema del Servicio Civil.

Más que de una reforma tributaria, se habla de racionalizar. Todos los gobiernos han hecho esfuerzos para aumentar la base fiscal sin hacer reformas progresivas. El gobierno se comprometió a mejorar el clima de negocios y ha tenido una serie de reuniones de coordinación con el empresariado para identificar planes de negocios en el país que permitirían generar empleos y mejorar el crecimiento.

En materia de política salarial no hay ninguna expansión, el gobierno ha dicho que los salarios van a crecer de acuerdo al aumento nominal del PIB, y no se comprometen a nada más. Hay presión desde el sector de la salud, de la policía y los maestros para incrementar el salario, pero hay mucha prudencia en torno a esto. En materia legal, el gobierno ha realizado la Ley creadora del Banco de Fomento, Ley de uso de Responsabilidad Energética; Cobro del uso del Agua; Ley del Salario mínimo; hay una tentativa por mejorar las direcciones del Trabajo, fundamentalmente en verificación de contratos y derecho laboral; Ley nacional de Aguas Generales; Ley de Reforma del Poder Ejecutivo.

En relación a las finalidades de los Objetivos del Milenio, la única meta agresiva es la de analfabetismo, el resto está prácticamente en línea con lo realizado en el gobierno anterior.

El gobierno frentista no se compromete a erradicar la pobreza, salvo en las familias beneficiadas con el Programa Hambre Cero, compuesto solo por 75.000 familias, por lo que el impacto de este es en extremo moderado. El gasto en pobreza era de alrededor de 140 millones de dólares, había 11 ejes de protección social en los que se apoyaban los proyectos, de los cuales muchos eran considerados poco pertinentes y además en el mismo ítem estaban consideradas las transferencias a los municipios (que representa entre el 40 y 60% del gasto en pobreza).

Ahora bien, a este marco pragmático se opone una retórica revolucionaria, si esta última respondiera a alguna realidad de movilización social o de proyecto político mayoritario habría evidencia en términos de políticas. Pero como se ve hay más continuidad que propuestas de cambio. Sin embargo, pese a esto el país tiene una situación política tensa y conflictiva, se preguntan por qué siendo un programa tan pragmático y tan conservador el país está en una situación de crisis institucional.

La razón radica en que si bien el Frente Sandinista ha vuelto al gobierno con una visión extraordinariamente pragmática del manejo de la cosa pública y de los programas de pobreza, trasladó su métodos partidarios, el estilo de su liderazgo y su estructura de intereses al Estado, con la ambición política de permanecer en el gobierno mediante el control de aquel, reformas constitucionales y poder paralelo al del Estado que le asegure autonomía política y financiera. Se ha instaurado una especie de gobernabilidad paralela, en la cual el gobierno trata de instaurar su reproducción en el poder por una serie de medios propios por fuera de la institucionalidad. El Frente Sandinista tiene una estructura de poder exitosa, por el control del Estado, por su inserción en los negocios, pero con un muy bajo respeto por la institucionalidad y los derechos.

Hay un estilo de gobierno en marcha que es mezcla de autoritarismo y clientelismo y que se contradice con el objetivo de que el país debiera encontrar soluciones en un marco de más democracia y equidad para la reducción de la pobreza.

Lo grave del balance a tres años de retorno del Frente Sandinista es que el país ya verificó todas las reservas políticas que le quedaban, siendo la última el Frente Sandinista. Ahora enderezar el rumbo puede implicar crisis y costos mayores.

### 3. Nueva izquierda, cambio social y sustentabilidad en el Ecuador

Carlos Larrea y Ana Isabel Larrea  
Universidad Andina Simón Bolívar  
Quito, Ecuador

Hacia 1982 el *boom* petrolero en Ecuador se agotó, y el país, agobiado por la deuda externa y la caída de precios en sus exportaciones, inició su transición hacia un nuevo período de su historia económica, bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”. En general, estas políticas han promovido la austeridad fiscal y la liberalización del tipo de cambio para reducir la inflación y los desequilibrios externos. Se ha minimizado la intervención del Estado en la economía, promoviendo la privatización de las empresas y servicios públicos y la apertura comercial. Además, se ha impulsado la desregulación del mercado laboral y del sistema financiero.

Los resultados económicos de estas políticas han sido desalentadores. Los objetivos de estabilización macroeconómica y recuperación del crecimiento nunca fueron alcanzados. Por el contrario, el desempeño de la economía fue el peor desde 1950. Ecuador obtuvo solo un crecimiento anual del 0,7% entre 1982 y 2007, cifra siete veces inferior al crecimiento durante el *boom* petrolero (4,5% anual), y 4 veces más baja que el crecimiento entre 1965 y 1972 (2,8% anual).

Uno de los objetivos del “Consenso de Washington” ha sido la diversificación de las exportaciones. Su resultado en el caso ecuatoriano ha sido débil. El petróleo representó en 2007 casi el 60% de las exportaciones, y su disponibilidad futura es limitada e incierta, ya que las reservas probadas permitirán solamente mantener las exportaciones por aproximadamente 25 años. La diversificación de las exportaciones ha sido mínima, un grupo reducido de productos (petróleo, bananos, café, cacao, camarones, otros productos del mar y flores) representan la mayoría de las exportaciones, y el porcentaje de bienes primarios en el total llegó a 90% en 2006, frente a una media latinoamericana del 52%.

Las políticas de ajuste en Ecuador conllevaron una severa reducción del gasto social. La evolución de la pobreza desde 1995 sugiere un pronunciado aumento durante la crisis de 1998-1999, seguida de una declinación a partir de 2001. Sin embargo, la incidencia de la pobreza en 2006 (49%) continuaba siendo elevada y su valor era similar a la de 1995.

La desigualdad social ha aumentado. El coeficiente de Gini de los ingresos urbanos ha ascendido de 0,46 en 1988 a 0,50 en 1998 y 0,62 en 2001. La participación del quintil más pobre ha descendido del 4,6%

en 1990 al 1,7% en 2004, mientras el quintil más rico ascendía del 52% al 62% en el mismo período.

El país se ha caracterizado por la presencia masiva de excedentes de trabajo. En 2005 apenas la mitad de la PEA urbana se encontraba adecuadamente empleada, y solamente el 11% de los trabajadores gozaba de condiciones laborales apropiadas (principalmente seguridad social, contrato, una jornada laboral de no más de 48 horas por semana). En los campos de educación y salud, los avances fueron menores respecto a los alcanzados en las décadas anteriores a 1980.

#### El contexto económico inicial del gobierno de Correa

A partir de 2001 la economía experimentó un moderado crecimiento. El ingreso por habitante creció al 3,3% anual entre 2001 y 2006. Esta coyuntura, que se mantuvo hasta el primer semestre de 2008, obedeció a varios factores:

- a) El precio del petróleo ecuatoriano ascendió de 19 dólares por barril en 2001 a 114 dólares en julio de 2008.
- b) Las remesas de los ecuatorianos que salieron del país, principalmente a partir de la crisis de 1998-1999, han ascendido de 1.415 millones en 2001 hasta 3.245 millones de dólares en 2007, equivalentes al 7% del PIB, constituyéndose en la segunda fuente de divisas del país.
- c) La devaluación del dólar frente al euro mejoró el tipo de cambio real de Ecuador.
- d) El aumento en la participación nacional en el excedente petrolero amplió los ingresos fiscales.
- e) La producción petrolera aumentó desde 2003, por la construcción de un nuevo oleoducto.

#### Políticas sociales del presidente Correa

Desde 2007, Correa ha ejecutado un programa que se aleja consistentemente del “Consenso de Washington”. Sus políticas de cambio social se sintetizan a continuación.

- a) La nueva Constitución ha redefinido los objetivos del desarrollo con base en los principios de equidad social, sustentabilidad y multiculturalidad, ha reto-



mado el rol protagónico del Estado en la conducción de este proceso y finalmente ha establecido límites al derecho de propiedad privada, en casos de incumplimiento de sus funciones sociales y ambientales.

- b) El Estado ha restablecido su capacidad de planificación, consolidando la Secretaría Nacional de Planificación y promulgando el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.
- c) El Estado ha ampliado la participación nacional en el excedente petrolero, logrando un aumento del 20% en 2005 a aproximadamente el 75% en la actualidad.
- d) La reforma tributaria ha aumentado la participación de impuestos a la renta, al patrimonio y al consumo suntuario frente a los impuestos indirectos al valor agregado.
- e) El gobierno ha duplicado el Bono de Desarrollo Humano, una transferencia monetaria directa a los hogares pobres, condicionada a la matrícula escolar de los niños y a la recepción de servicios primarios de salud. Su valor ascendió de 15 a 30 dólares mensuales.
- f) Se ha dado un considerable incremento del gasto social, en especial en educación, salud y vivienda, y ha mejorado la calidad e impacto de las políticas sociales.
- g) Se han emprendido programas de crédito, asistencia técnica y capacitación para pequeños y medianos productores urbanos y rurales.
- h) Se ha reducido el pago de la deuda externa, que alcanzó el 8,4% del PIB entre 2000 y 2005. Recientemente se ha suspendido el pago de la deuda externa comercial (bonos global 12 y 30) cuestionando su legitimidad. Este segmento representa el 40% de la deuda externa total.
- i) Se han emprendido políticas hacia la sustentabilidad en las estrategias de desarrollo del país, como el fomento de fuentes renovables de energía y la implementación de tecnologías más eficientes, la mejor conservación de áreas protegidas y el reconocimiento constitucional de los derechos de los ecosistemas a existir y prosperar.

En síntesis, en los primeros dos años del gobierno de Correa, las políticas sociales se han basado en un incremento en las transferencias directas a los hogares pobres y en el gasto social en educación, salud y vivienda. Complementariamente se ha fortalecido la redistribución mediante una reforma tributaria más progresiva, una mayor participación nacional en la renta petrolera y la reducción del servicio a la deuda externa. No se han

iniciado programas de redistribución social de la tierra u otros activos productivos, como la reforma agraria.

### Resultados

Se observa una reducción de la pobreza a partir de 2005, y en particular durante el gobierno de Correa, que contrasta con el estancamiento del intervalo 1995-2006. La pobreza nacional ha declinado del 52% en 2005 al 47% en 2006, y al 42% en 2007, con una reducción adicional de la pobreza urbana hasta setpiembre de 2008, y la indigencia ha tenido una reducción relativa aún más importante.

Este avance se observa también en la estructura del empleo y de los salarios. El subempleo invisible se reduce del 17% al 12% y una el empleo apropiado aumenta del 14% al 18%. Ambos indicadores implican una mejora en los ingresos laborales reales y en las condiciones de contratación laboral. Sin embargo, estos avances no están acompañados con mejoras en la distribución del ingreso. Por el contrario, las cifras sugieren un aumento en la desigualdad social, aunque sus resultados son preliminares.

### La crisis reciente y la sustentabilidad de los avances sociales

Desde el segundo semestre de 2008 se observa un deterioro en el sector externo, como resultado de la crisis financiera internacional. Sus efectos en el caso ecuatoriano se transmiten de varias formas.

- a) El efecto más severo es la abrupta caída en el precio del petróleo. El crudo ecuatoriano ha declinado de 117 dólares por barril en junio hasta 35 dólares en diciembre.
- b) Las remesas de los emigrantes se han reducido de 771 millones de dólares en el segundo trimestre de 2007 a 712 en igual período de 2008.
- c) La reciente revaluación del dólar afecta negativamente el tipo de cambio real en el Ecuador, cuyo índice ha descendido de 107 a 97 entre marzo y septiembre de 2008.
- d) En general, la recesión en Estados Unidos, Europa y Japón implica una reducción en la demanda y en los precios de los bienes exportados por Ecuador, con impactos sobre el empleo y el PIB, cuya magnitud es todavía incierta. Las encuestas de empleo urbano muestran un significativo crecimiento del desempleo abierto, que asciende del 4,6% en diciembre de 2007 al 7,4% en octubre de 2008 en las principales ciudades. Es previsible un incremento futuro de la pobreza y del desempleo.

### Evaluación y perspectivas

Correa ha promovido políticas alternativas frente al neoliberalismo, basadas en un aumento de la participación nacional en el excedente petrolero, una reforma tributaria con mayor peso de los impuestos progresivos a la renta y patrimonio, un significativo aumento en las transferencias monetarias a los hogares pobres y en la inversión social, y una reducción en el servicio de la deuda externa. Correa no ha impulsado significativamente políticas redistributivas que mejoren el acceso de sectores medios y subalternos a activos productivos, como la tierra y el capital.

Estas políticas se han facilitado por la bonanza externa originada en elevados precios del petróleo y transferencias altas de los migrantes. Sus resultados muestran una importante reducción en la pobreza e indigencia, así como una mejora en el empleo. Desafortunadamente, los datos sobre desigualdad social no muestran cambios positivos.

Los efectos adversos de la crisis financiera internacional, mediante una abrupta caída de los precios del petróleo, en una reducción de las remesas y en un deterioro del tipo de cambio real, han comenzado a manifestarse en el crecimiento del desempleo abierto, que llegó al 7,4% en las principales ciudades.

Si la crisis internacional es prolongada, los avances sociales pueden revertirse. En el mediano plazo, el Ecuador enfrenta serios desafíos por el progresivo agotamiento de las reservas petroleras. Es indispensable una transición hacia una sociedad postpetrolera, que al mismo tiempo fortalezca tanto el carácter redistributivo como la sustentabilidad de las estrategias futuras de desarrollo.

La megadiversidad biológica del país y su generosa dotación de recursos naturales así como su diversidad cultural abren alternativas de desarrollo sustentable, basadas en el turismo, ecoturismo y la conservación del medio ambiente. Esta estrategia, que podría permitir una transición hacia una economía de servicios con altos niveles de educación de la población, no es la única opción.

La posible explotación minera (cobre, oro) abre otras

opciones. A pesar de la elevada magnitud de las reservas aún inexplotadas, la fragilidad ambiental de la cordillera del Cóndor en el sur de la Amazonía, y de otras regiones con perspectivas de prospección mi-nera, plantea dificultades a esta opción debido a su alto costo ambiental. La opción minera puede conducir a la profundización de la extracción de bienes primarios, con limitada sustentabilidad y reducida redistribución social.

En síntesis, el gobierno de Correa ha obtenido mejoras considerables en las condiciones de vida de los sectores populares, principalmente mediante la expansión de la inversión social y de transferencias directas a los pobres. No se ha iniciado consistentemente una política redistributiva, que reduzca la elevada concentración de tierra y la riqueza. El principal desafío inmediato del gobierno consiste en mantener los avances alcanzados en un nuevo escenario externo desfavorable, y reducir los impactos de la crisis financiera internacional.

En el mediano plazo, la consolidación de las conquistas sociales enfrenta otros desafíos, debidos tanto a la progresiva declinación de las exportaciones petroleras como a los futuros efectos adversos del cambio climático y el deterioro de los recursos naturales. La economía ecuatoriana depende excesivamente tanto del petróleo como de un número reducido de exportaciones agrícolas cuyas perspectivas de ampliación son limitadas. El principal reto radica en definir una nueva inserción internacional del país, que sea ambientalmente sustentable y al mismo tiempo permita condiciones de crecimiento y redistribución.

El potencial turístico del país y otras posibilidades compatibles con la conservación de la biodiversidad ofrecen alternativas viables en esta dirección. Contrariamente, si se confirma la magnitud de las reservas mineras del país, la expansión de esta actividad puede agudizar los límites históricos del modelo primario exportador del país, con baja diversificación económica, alta fragilidad ambiental y escasa distribución social. La superación de estos límites es compleja para una economía extractiva, y requiere de condiciones institucionales y de desarrollo del capital humano que solamente existen en forma incipiente en el Ecuador actual.

## 4. El caso de Venezuela

*Francisco José Virtuoso, S.J.*  
*Centro Gumilla*

La práctica política de Chávez en buena parte ha sido discurso mediático (palabra-imagen, símbolos), desde donde se intenta construir una visión compartida de la realidad, fundamentar y promover un conjunto de

acciones y alimentar un conjunto de expectativas.

La tarea a la que constantemente ha convocado Hugo Chávez, desde sus mismos inicios en la arena política, ha sido el impulso y desarrollo de la revolu-



ción bolivariana, cuyo relato se ha propuesto como la base de fundamentación de toda la acción del Estado venezolano y su gobierno. En líneas generales, la revolución se propone:

1. Devolverle el poder al pueblo que le fue arrebatado bajo el régimen de democracia representativa que se estableció en la etapa anterior de la revolución. A partir de la Constitución de 1999, se ha propuesto la participación directa del pueblo como el instrumento privilegiado para impulsar su conformación como sujeto político e impulsar los cambios y transformaciones que el país requiere.
2. Para que el pueblo ejerza su condición soberana es necesario que imponga su dominio sobre el principal recurso económico que posee el país: el petróleo y su industria. Para ello, se ha propuesto el incremento de la renta petrolera a través del impulso de la OPEP y su control exclusivo por parte del Ejecutivo nacional.
3. El socialismo del siglo XXI es el programa actualizado de la revolución bolivariana. En esencia, se trata de un régimen de economía de Estado-rentista, con una organización política centralizada, con severas limitaciones al ejercicio de las libertades políticas, bajo un régimen de democracia plebiscitaria, con relaciones internacionales multipolares.
4. La revolución bolivariana y el socialismo del siglo XXI, tienen vocación continental, no se reducen a su expresión nacional.

La práctica social concreta de la revolución bolivariana se puede dividir en dos grandes etapas a lo largo de esta última década. En la primera, la atención de lo social estuvo subordinada al proceso político de cambios en la esfera político-institucional con la Constituyente y posterior aprobación de la nueva Constitución Nacional en 1999 y comienzos del año 2000. En esta etapa la atención a lo social lucía un tanto desarticulada e improvisada, sin un horizonte específico.

La segunda etapa estaría marcada por lo que se estableció en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. En la sección de Equilibrio Social, además del objetivo señala "... en este sentido, los principios orientadores del equilibrio social son la universalidad, la equidad, la participación y la corresponsabilidad como base de la garantía de todos los derechos para todos...". Precisamente estos cuatro elementos, que hemos subrayado, marcan el cambio de paradigma en el tratamiento en lo social. Esta dimensión deja de ser entendida como acciones focalizadas

en grupos sociales específicos para convertirse en parte de un Plan de Equidad Social desde una visión universalista como expresión de la justicia que garantiza el ejercicio de derechos.

### **Algunos Indicadores**

5. Para 1998, la inversión social como porcentaje del gasto total público era de 47,9%, para el 2007 ascendía a 59,5%. Ha habido un incremento de 11,6%.

### **6. Educación**

El esfuerzo realizado de ampliar la cobertura educativa a través de las misiones educativas ha permitido que 3,5 millones de personas, fundamentalmente de los sectores populares, hayan accedido a diferentes niveles de educativos en los últimos años.

### **7. Empleo**

En agosto de 1999 la Tasa de Ocupación era de 85% y la de Desocupación 15%. Se ubicaban en el sector formal el 47,3% de la fuerza laboral y 52,7% en el sector informal. Para el mismo mes del año 2008, la Tasa de Ocupación era de 92,9% y la de Desocupación 7,1%. Sin embargo, se ubicaban en el sector formal el 56,8% de la fuerza laboral y 43,2% en el sector informal.

### **8. Pobreza**

La evolución de la pobreza señala una reducción tanto de la pobreza relativa como de la extrema, teniendo en cuenta la Línea de Ingreso. Una reducción de 30,1% para la primera y 11% para la segunda.

### **9. Índice de Desarrollo Humano**

En el año 1998 el IDH se ubicaba en 0,69. Para el año 2007, alcanzó la cifra de 0,83. Con lo que Venezuela se ubicaría en los países con desarrollo humano alto.

### **10. Equidad**

En 1998 el coeficiente de Gini era de 0,4865 (48,65%) y para el 2007 de 0,4211 (42,11%), apenas una reducción de 6,54%. Dato que se corrobora con la distribución del PIB por quintiles. En 1998 el 80% de la población percibía ingresos per cápita inferior al 20% más rico. Para el 2007, 80% de la población percibía un 52,3% de los ingresos por cada individuo mientras que el 20% de la población más rica percibía 47,7% de los ingresos. Siendo una diferencia realmente pequeña de apenas un 4,6%. Los pocos avances en la reducción de la desigualdad en la sociedad venezolana, así como en la distribución del ingreso, señalan claramente que la revolución bolivariana no ha sido

tan efectiva en lograr las metas de equidad y justicia, metas todavía pendientes.

### Los grandes problemas de fondo

Creemos que la propuesta de la revolución bolivariana, que pretende hacer de los pobres y excluidos de la sociedad los sujetos protagónicos de las transformaciones sociales, tiene una intencionalidad correcta. Si ello es así se requieren políticas dirigidas expresamente al fortalecimiento del individuo, las relaciones comunitarias y las instituciones que facilitan y regulan el proceso.

En primer lugar, se requiere llevar adelante un proceso de concientización orientado a transformar la representación que tanto comunidades como instituciones tienen acerca de su rol en el marco de las políticas públicas.

En segundo lugar, es indispensable fomentar un liderazgo que promueva el emprendimiento, con alta capacidad de animación, que reúna y estimula el talento y promueva el consenso y la negociación permanente.

En tercer lugar, los procesos formativos deben abarcar también todas las competencias necesarias para que este sujeto practique activamente una comunicación efectiva.

En cuarto lugar, es urgente promover la reflexión y el discernimiento para la construcción y la con-

cientización de un marco ético de la cogestión pública que trate en forma especial todo lo relacionado con el poder: su concepción, su ejercicio, sus propósitos y sus límites.

Por otra parte, mientras en Venezuela mantengamos el modelo rentista petrolero como base de sustentación de nuestra economía, estaremos abocados a vivir como una sociedad que consume más allá de lo que le ofrece su producción interna. La creación de riqueza mediante el trabajo es la única posibilidad para que las sociedades puedan tener excedentes de manera sustentable, el socialismo es el sistema que puede garantizar que ese excedente se reparta con justicia y equidad. Esa revolución espera todavía en Venezuela.

Los logros obtenidos en estos años en materia de política social indican una clara voluntad política y un esfuerzo real en superar la pobreza y mejorar las condiciones sociales en general. Creemos que la línea alcanzada debe entenderse como base para posteriores transformaciones urgentes y muy necesarias. Para ello, es necesario que la sociedad tenga capacidad real para obligar al Estado y sus gobernantes a cumplir con las demandas sociales que siguen pendientes, especialmente en orden a mejorar la calidad de vida. Mientras en Venezuela sigamos construyendo una autocracia populista, será difícil que la gente pueda imponer su agenda, contentándose con lo que se recibe.

## IV. El caso chileno: una visión global de la reducción de la pobreza y la desigualdad y las políticas públicas de la Concertación

### 1. Una visión global de la reducción de la pobreza en Chile

*Clarisa Hardy*

#### Presentación

Desde que el “Consenso de Washington” dejara de serlo, mucho ha cambiado en nuestra Latinoamérica en el plano político, económico y social.

En la esfera política, con matices y formas distintas de expresión, la democracia como sistema político dejó de ser una excepción, al menos en lo que respecta al funcionamiento de las instituciones y a los procesos electorales. La voz, pero sobre todo el voto ciudadano pesan regularmente en las orientaciones políticas de nuestros países. Y desde hace algunos pocos años dichas orientaciones son mayormente progresistas, con gobiernos que representan lo que en este seminario han denominado la nueva izquierda, si bien hay que reconocer que son distintos tipos de nuevas izquierdas, según los países.

En el plano económico, la responsabilidad fiscal está generalizada en las decisiones de política económica en nuestros países, pero progresivamente la ortodoxia es desplazada por visiones más equilibradas en materia de articulación entre políticas económicas y sociales. Hay que decir que, sin duda, uno de los efectos de la actual crisis económica mundial está poniendo en discusión, por lo demás, los planteamientos del neoliberalismo, como lo revelan no solo los países con gobiernos progresistas.

Y en el ámbito social, por primera vez en largos años —demasiados para la generación de personas que la han padecido— la pobreza empieza a mostrar algún retroceso, aun si es previsible que la actual crisis eco-



nómica pudiera retrotraernos a situaciones que estaban superadas, especialmente en países de la región que no cuentan con condiciones para apoyar a los sectores que serán más castigados por el bajo crecimiento y el incremento del desempleo.

Aunque suene paradójico, a pesar de la crisis y sus conocidos efectos sociales, contamos con un contexto más auspicioso para pasar de declaraciones discursivas a prácticas nuevas y a la adopción de políticas públicas que pongan a los ciudadanos y sus derechos como el foco de la política. Ese es, en mi opinión, el valor de ser un gobierno progresista y, desde esa perspectiva, me interesa presentar la realidad chilena como una en que es posible plantearse seriamente la superación de la pobreza.

### **i. Reducción de la pobreza y vulnerabilidad**

#### *Reducción de la pobreza*

Desde 1990 a la fecha, la reducción de la pobreza ha sido un proceso sistemático y sostenido, evidencia que surge cualquiera sea la línea de medición utilizada, sea del Banco Mundial, de la CEPAL (para el conjunto de América Latina) o de la CASEN.

En circunstancias como las actuales —en que estamos en un escenario de crisis económica mundial— vale la pena destacar este proceso sostenido en el tiempo, pues incluso en el período de la crisis asiática, si bien con menor intensidad, la pobreza en Chile sostuvo su ritmo decreciente, en momentos en que la mayor parte de los países experimentaban aumentos en sus niveles de pobreza o, en el mejor de los casos, un estancamiento.

Según la información histórica de la CASEN, la pobreza se ha reducido a un tercio y la indigencia a menos de un cuarto entre 1990 y 2006, pasando del 30,6% al 13,7% y del 13% al 3,2%, respectivamente.

Con el 13,7% de la población en situación de pobreza, en la actualidad Chile es el país con la más baja tasa de pobreza de América Latina y el que ha logrado reducirla a mayor velocidad.

Sobre los factores explicativos en la reducción de la pobreza, un reciente estudio realizado por el economista Osvaldo Larrañaga, del PNUD, muestra que así como a inicios de los noventa (1990-1996) la reducción de la pobreza era atribuible en un 95% al crecimiento, y en la segunda mitad de los noventa (1996-2000) el crecimiento explica en un 82,6% la reducción de la pobreza, entre 2000 y 2006 la relación se invierte y solo el 21,9% de reducción de la pobreza es atribuible al crecimiento económico, mientras que un 75,7%

se debe a factores distributivos, tales como ingresos y transferencias monetarias.

Este estudio nacional confirma lo que aparece en el análisis de elasticidad crecimiento-pobreza de los países latinoamericanos, según información de CEPAL: entre 1990 y 2000, por cada punto porcentual de variación de la tasa de crecimiento del producto interno bruto, Chile reducía medio punto porcentual de su tasa de pobreza; en cambio entre 2000 y 2006, por cada punto porcentual de variación de la tasa de crecimiento económico, Chile logra reducir 1,2% de su tasa de pobreza, es decir, más del doble.

Esto es, Chile más que duplica su rendimiento de reducción de la pobreza a lo largo de los años.

#### *El fenómeno de la vulnerabilidad*

No obstante el exitoso proceso de reducción de la pobreza, la realidad muestra una complejidad a la que es necesario prestar atención, tal es, que no necesariamente se sale de una vez y para siempre de la pobreza y que miles de familias enfrentan la posibilidad de tener más de un episodio de pobreza a lo largo de su ciclo vital. Cuestión de la mayor relevancia, especialmente en épocas de crisis económica mundial, como la actual.

El estudio longitudinal de la CASEN (encuestas Panel CASEN) efectuado los años 1996, 2001 y 2006 con las mismas 5 mil familias, es revelador de este fenómeno de vulnerabilidad. Durante los 10 años en estudio de estas mismas 5 mil familias se advierte que mientras un 6% ha estado invariablemente en situación de pobreza, casi un tercio de ellas, el 28,3%, ha enfrentado a lo menos un episodio de pobreza a lo largo de la última década.

Ahora bien, esta situación ha ido mejorando en el tiempo. Es así que entre 1996 y 2001 un 30,9% fue pobre en alguno de esos años, mientras que entre 2001 y 2006 un 23,5% fue pobre en uno u otro año. En tanto en el primer quinquenio un 11,3% de las familias permanece en la pobreza, en el segundo, se reduce a menos de la mitad, 5,9%. Asimismo, un 7,1% de las familias que no eran pobres en 1996 pasan a serlo en 2001, entre 2001 y 2006 eso ocurre solo con un 4,5% de las familias.

Estos datos longitudinales de la CASEN destacan dos importantes fenómenos: el primero de ellos es que tanto o más importante que el fenómeno de la pobreza lo es la vulnerabilidad en la actualidad; el segundo, se refiere al hecho de que se están implementando políticas sociales adecuadas para enfrentar las vulnerabilidades, a juzgar por la disminución en la rotación de la pobreza en los últimos años.

Respecto del primer fenómeno, el de la emergencia de las vulnerabilidades, nos enfrentamos a la realidad de determinados grupos familiares que —por sus características— están expuestos a empobrecer frente a ciertos riesgos que, en cambio, otras familias pueden sortear de mejor manera. Desde el punto de vista de los ingresos familiares, la vulnerabilidad se concentra especialmente en los primeros cinco deciles de menores ingresos: aproximadamente el 90% de aquellos que experimentan situaciones de pobreza pertenecen a los primeros cinco deciles. Asimismo, el perfil de quienes viven o transitan por episodios de pobreza son mayormente mujeres (59,4%), así como niños y niñas menores de 15 años (48,2%). Por otra parte, el promedio de escolaridad de estos segmentos es de 10.3 años, cuestión que contrasta con quienes nunca han experimentado episodios de pobreza, con 14.3 años de escolaridad promedio.

De modo que las vulnerabilidades están asociadas a factores de edad, al tamaño, composición y situación familiar, al nivel de escolaridad, estado de salud, así como de empleo e ingresos. Son estas circunstancias familiares que, frente a diversos peligros, pueden llevar al empobrecimiento: riesgos tales como crisis familiares o rupturas matrimoniales, pérdida del empleo o su precarización, nacimiento de un niño, accidente o muerte de un integrante del núcleo familiar, abuso de alcohol o drogas, por mencionar los más frecuentes. No es de sorprender, entonces, que estos elementos estén presentes entre los rasgos más destacados que diferencian a hogares pobres chilenos de los hogares no pobres.

Ahora bien, la disminución de la rotación de la pobreza tiene que ver con cambios en las políticas sociales que han permitido atacar los factores de reproducción de esta destinando esfuerzos, más allá de los más pobres, a familias con factores de riesgo o vulnerabilidades.

#### *Ampliación y progresividad del gasto social*

Crecientemente en el tiempo la destinación de subsidios ha crecido más allá de la pobreza hacia los sectores vulnerables (a las familias pertenecientes al 40% de menores ingresos), pero manteniendo el criterio de progresividad, es decir, dando más a quienes menos tienen.

Al observar los ingresos propios de las familias chilenas y el gasto social que el Estado realiza en ellas, vemos que efectivamente se produce un impacto distributivo del gasto social de carácter progresivo, especialmente en el 40% de los hogares de menores ingresos: mientras en el 10% más pobre, las transferencias que el Estado realiza a través de subsidios monetarios, en educación

y salud permiten triplicar los ingresos familiares, en el segundo decil este ingreso autónomo del hogar aumenta en un 60% con las transferencias sociales del Estado, hasta llegar a crecer en 30% en el caso del cuarto decil de hogares de menores ingresos.

#### *De la focalización en los más pobres a políticas universales fundadas en derechos*

Pero no solo transferencias monetarias han sido un factor explicativo en la reducción de la vulnerabilidad, sino la destinación selectiva de políticas sociales sectoriales a las familias según sus niveles de vulnerabilidad, y la construcción de políticas intersectoriales o integrales según tipos de familias vulnerables, todas con el criterio de derechos garantizados: Sistema de Protección Social fundado en derechos.

Desde 14 años de escolaridad universal garantizada (desde el prekindergarten hasta la educación media), pasando por compromisos de gasto creciente con la educación superior, salas cuna y guarderías infantiles para el 40% de mayor vulnerabilidad con cargo enteramente fiscal, hasta derechos garantizados de salud con el Plan Auge que universaliza las prestaciones a toda la población. Desde políticas diferenciadas de vivienda según niveles de vulnerabilidad con subsidios habitacionales sin deuda para los más vulnerables, hasta subsidios con créditos bancarios para sectores medios son, entre otras, las nuevas políticas sectoriales que se están implementando en Chile.

A ello, se adiciona la construcción de un sistema integral de protección social que articula estas políticas sectoriales según el tipo de vulnerabilidad a lo largo del ciclo vital de las familias, desde la infancia (Sistema de Protección Chile Crece Contigo) hasta la vejez (Reforma Previsional y programas especiales para adultos mayores).

#### **ii. Lecciones a extraer**

De estas evidencias surgen algunas lecciones necesarias de considerar en la discusión sobre políticas públicas de superación de la pobreza:

11. No existe una relación automática ni unidireccional entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Siendo el crecimiento una condición necesaria, es insuficiente por sí mismo para impulsar la retirada de la pobreza. De modo que la solución no es el “chorro”, supuesto que estuvo detrás de buena parte de los debates y de las decisiones políticas en materia de políticas públicas hasta fines de los noventa.



12. Tampoco se mantiene en pie otro de los supuestos de la década del noventa, aquel que sostiene que la mejor política social es la económica: la centralidad que adquiere la política social en su propio mérito y su articulación con la política económica, son condiciones de superación estable de la pobreza.

13. Los resultados exitosos en pobreza son el fruto de políticas sociales de carácter universal y, por tanto, del rol

social indelegable e insustituible del Estado: educación y salud, principalmente, y políticas de subsidios condicionados (sujetos a políticas de promoción y desarrollo).

14 Siempre se puede (y debe) perfeccionar el diseño y ejecución de las políticas para enfrentar la pobreza, pero hay que perseverar en ellas: la estabilidad institucional y la continuidad programática son una garantía de éxito en los resultados de superación de la pobreza.

## 2. La política social en Chile: arquitectura y resultados

*Oswaldo Larrañaga*

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

*Santiago, Chile*

### Objetivos de la política social en Chile

Se pueden identificar cuatro objetivos principales de la política social en Chile:

- a) la reducción de la pobreza;
- b) la reducción de la vulnerabilidad, entendido a los riesgos de ingresos asociados al desempleo, vejez, etc.;
- c) mejor distribución de oportunidades, referida a una nivelación de piso (políticas que compensación de desigualdades de origen);
- d) una mejor distribución de resultados, por lo cual se entiende los ingresos y la calidad de vida, es decir, cómo las personas viven en cuanto a su salud, educación, vivienda.

### Perfil de la actual política social

Los componentes de la política social en Chile se definen en:

a) El primer aspecto son las transferencias monetarias que son los subsidios y las prestaciones previsionales. Los datos muestran que alrededor del 6,0% del PIB se gasta en transferencias monetarias, un número muy inferior al 18,7% del PIB, que es el promedio de 15 países de la Unión Europea, pero a nivel por sobre el promedio de Latinoamérica.

En Chile, las pensiones pagadas por las administradoras privadas de pensiones no explican la diferencia, puesto que representan solo cerca del 1% del PIB. Por otra parte, alrededor del 90% de las transferencias monetarias pagadas por el Estado no tienen contenido

redistributivo, puesto que responden a prestaciones contributivas basadas en los niveles de los salarios que tenían en el pasado los actuales pensionados. Por su parte, solo un 10% de las transferencias corresponden a pagos unilaterales con mayor contenido redistributivo.

Hacia futuro hay dos cambios importantes que significan puntos de quiebre de la tendencia señalada, en tanto monto y cobertura de los beneficios: la Pensión Básica Solidaria y las propuestas del Consejo Trabajo y Equidad orientadas a introducir un subsidio al ingreso del trabajo en Chile (que han sido acogidos por el gobierno y elaboradas como proyectos de ley).

b) El segundo aspecto de la política social en Chile es la provisión de servicios sociales, referido a la oferta pública de educación, salud y vivienda, principalmente. Aquí se tiene una estructura con accesos diferenciados. Las personas de altos ingresos (10 a 20% de la población) compran servicios de elevada calidad y precio en el mercado; los grupos medios (30 a 40 puntos de la población) adquieren estos servicios a través de oferentes privados y financiados a partir de una combinación de aporte público y copago privado, de modo que acceden a servicios de calidad intermedia que tienen relación con el nivel de copago. Esto sucede en educación (educación privada subvencionada con financiamiento compartido), salud (libre elección en el sistema público de FONASA) y vivienda (adquisición de viviendas con subsidio público); por su parte, los grupos de menores ingresos acceden por lo general a servicios producidos directamente por el Estado, en el caso de salud y educación, y con menor calidad relativa a las otras ofertas.

c) Durante el periodo de gobierno de la Concertación ha existido una proliferación de programas sociales dirigidos a grupos específicos, los que abordan vulnerabilidades específicas de género, edad, territorio, discapacidad, etc. La mayor parte de estos programas no han sido propiamente evaluados en cuanto a su impacto, siendo posible que su nivel de efectividad sea menor a lo esperado.

d) En materia de institucionalidad hay ausencia de estrategias explícitas ordenadoras de la política social. Existe un peso considerable en las decisiones por parte del Ministerio de Hacienda. A su vez, hay una precariedad relativa de los ministerios sociales y dificultades crecientes del aparato público para hacerse cargo de las tareas acometidas. En contraste, los usuarios están transitando desde beneficiarios pasivos a ciudadanos con derechos, y tienen un rol cada vez más activo en la oferta de servicios sociales.

e) El último elemento de la arquitectura de la política social en Chile es la especialización. Dentro del conjunto de las políticas públicas se ha encargado a la política social el logro de los objetivos de equidad. Otras políticas públicas, como la tributaria, laboral o previsional, persiguen objetivos específicos a sus campos de acción.

### Resultados

En materia de resultados, la disminución de la pobreza ha tenido un gran éxito, por la reducción de la tasa de pobreza desde un 37,5% en 1990 a 13,7% en 2006, aun cuando esta medición se hace sobre la base de una línea de pobreza constante sobre la cual ha habido creciente discusión. La política social habría tenido un rol importante en la reducción de la pobreza a través de la provisión histórica de servicios sociales que ha

incrementado los niveles de capital humano de la población. Ello potencia el impacto que puede tener el crecimiento económico y la mayor demanda por empleos en la reducción de la pobreza. En relación a los programas focalizados en grupos vulnerables, se tiene un bajo impacto de las transferencias monetarias y una labor difusa de programas contra la pobreza.

El segundo tipo de resultados es la reducción de la vulnerabilidad. A la fecha, el Sistema de Seguridad Social tiene una extensa cobertura de los riesgos de ingresos por tercera edad, viudez, discapacidad, desempleo, enfermedad en el trabajo, entre otras. Sin embargo, quedan grupos importantes con bajo grado de protección sociales, como ocurre en el caso de los trabajadores informales.

Un tercer resultado está relacionado con la distribución de oportunidades. La educación es la principal política pública para reducir las desigualdades en las oportunidades, y si bien ha habido avances significativos en accesos (cobertura), aún persisten fuertes brechas de calidad y resultados. Aquí no existen sistemas de medición que permitan conocer cuánto se ha avanzado objetivamente, cuestión que índice en la falta de *accountability* por parte de los responsables de la política pública. Por otra parte, la elevada desigualdad de ingresos que existe en el país, junto a la estructura segmentada de acceso a servicios sociales, impone serias restricciones a los avances en materia de las oportunidades.

En relación a la reducción de desigualdad de resultados, la política social en Chile ha tenido un bajo impacto, puesto que ha carecido de instrumentos específicos que tengan como objetivo reducir estas desigualdades. Las transferencias monetarias con contenido redistributivo son marginales y el pago de los impuestos es proporcional al ingreso; por resultado, la distribución de los ingresos es similar antes y después de impuestos y transferencias.

## 3. Una mirada al mercado laboral en Chile

*Patricia Roa*

*Organización Internacional del Trabajo  
Santiago, Chile*

Para esta presentación se utilizarán datos y conclusiones basados en un documento sobre distribución del ingreso y mercado laboral preparado por la Oficina Subregional de la OIT. Este trabajo es fruto del convenio que nuestra oficina suscribió con el Ministerio de Planificación chileno (MIDEPLAN), con el objetivo de realizar un análisis de los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen).

La Concertación no ha logrado avanzar demasiado en el tema laboral, a pesar de que, cuando se revisan los sucesivos programas de gobierno, todos estos temas están señalados y bien descritos; sin embargo, han sido muy difíciles de materializar. Ha habido una cierta tendencia de subsanar la situación del trabajador de bajos ingresos vía transferencias monetarias y políticas públicas. Lo anterior tiene un límite y no es sostenible en el tiempo.



1. Los gobiernos de la Concertación se han centrado en distintos aspectos de la agenda laboral. El gobierno de los presidentes Aylwin y Frei se enfocaron en restablecer las regulaciones laborales, a través de la promulgación del Código del Trabajo.
2. Lo anterior, con el objetivo de proteger los derechos individuales de los trabajadores y establecer las primeras nociones de ejercicio de los derechos colectivos. No obstante, en Chile ha sido muy difícil avanzar en el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores (negociación colectiva y sindicalización).
3. Actualmente, Chile posee una amplia legislación que protege al trabajador como individuo, pero no ofrece herramientas adecuadas para el ejercicio de los derechos colectivos, que impactan positivamente en el incremento de los ingresos vía negociación colectiva.
4. La primera área es la política educacional. Se requiere un aumento de la escolaridad, especialmente en los hogares de menores ingresos, como elemento central en la estrategia para superar la pobreza y disminuir las desigualdades. Adicionalmente, se necesita mejorar la calidad de la educación, y adecuarla a las necesidades del mercado laboral, contribuyendo, además, a cerrar las brechas de género.
5. La segunda área son las políticas sociales. Tienen la tarea de proteger a los hogares contra los impactos negativos de los vaivenes económicos y de entregar un complemento de ingresos a las familias más pobres. En base a los datos presentados en el estudio OIT-MIDEPLAN, se puede afirmar que las políticas sociales, desde el año 1990, han hecho una contribución importante para elevar el nivel de vida, especialmente de los más pobres, y para reducir la desigualdad.
6. La tercera propuesta está relacionada al funcionamiento mismo del mercado laboral. Los datos indican que existen problemas tanto en la distribución funcional del ingreso (es decir, entre trabajo y capital) como en la dispersión de los ingresos entre los ocupados. En ambas dimensiones la distribución en el 2006 fue más regresiva que en el año 1990. Esta área es donde menos se ha podido avanzar desde el año 1990, a pesar de algunas reformas en las regulaciones del mercado laboral.

Si se analizan las relaciones del mercado de trabajo en Chile, se pueden desprender las siguientes afirmaciones:

- a) La desigualdad que se genera en el mercado de trabajo, en una mirada de mediano plazo, muestra que los ingresos por esta vía se distribuyen en forma tan desigual como en el año 1990 y que la leve mejora observada se debe a las transferencias de las políticas sociales.
- b) El ingreso, producto del trabajo, permanece en los primeros cuatro deciles de manera inalterable
- c) El análisis de los datos CASEN 2006 confirman que los ingresos de los trabajadores en Chile siguen siendo bajos hasta el nivel de educación universitaria incompleta; solo poseer la educación universitaria completa implica un salto importante en los ingresos promedios (se muestran tasas de retorno a partir del año 14, 15 y 16).
- d) Más de la mitad de los trabajadores chilenos gana menos de 2 salarios mínimos.
- e) Las mujeres trabajadoras, a pesar de tener mayor escolaridad que los hombres, siguen ganando mucho menos que los hombres y están sobrerrepresentadas en el grupo de bajos ingresos.

El diagnóstico indica claramente que la desigualdad en la distribución de los ingresos se produce y reproduce, fundamentalmente, a través del mercado de trabajo, y que las desigualdades de género acentúan las inequidades socioeconómicas.

De esta forma, es necesario enfrentar esta realidad desde las políticas públicas. En este sentido, se requieren políticas públicas en al menos tres grandes áreas:

Además de políticas públicas, se necesitan tomar medidas urgentes para equiparar la capacidad de negociación entre las partes para así fomentar la buena distribución de los frutos del trabajo.

7. La negociación colectiva es un instrumento muy importante que influye en el funcionamiento del mercado laboral. Pareciera acertado pensar en fortalecer la cobertura y los contenidos de la negociación colectiva. Las experiencias con los resultados económicos y sociales de la negociación colectiva en el mundo, son casi tan diversas como las características de sus reglas e instituciones. Sin embargo, un hallazgo reiterado de los estudios internacionales es la asociación entre negociación colectiva y desigualdad de ingresos.
8. Mientras mayor la cobertura y el grado de coordinación de la negociación, menor tiende a ser la desigualdad de ingresos en una sociedad (incluso en periodos de crisis) (Hayter, 2002). Asimismo, estudios del Banco Mundial y de la OCDE concluyen que una mayor cobertura de la negociación colectiva está asociada con una menor dispersión de los sala-

- rios, una menor brecha entre salarios de trabajadores calificados y no calificados, así como una menor brecha de salarios entre hombres y mujeres (Aidt y Tzannatos, 2002; OCDE, 2004). La negociación también contribuye a la gobernabilidad, a través de acuerdos entre los actores sociales, y a mejores condiciones de trabajo y de salud ocupacional a través de diagnósticos y soluciones compartidos.
9. Para avanzar en la agenda de equidad hay que trabajar fuertemente en la igualdad de género, porque entre los pobres, los más pobres son mujeres, las que en el mercado del trabajo perciben menores salarios y tienen dificultades de inserción.
  10. Existe hoy el desafío en materia de política pública de equiparar las condiciones económicas de hombres y mujeres, en la que es indispensable reorientar las políticas que abordan la relación entre trabajo y familia, desplazando el foco de derechos desde la madre trabajadora al conjunto de trabajadores de ambos sexos y ampliando la cobertura de beneficios. Se requiere una estrategia integral, no es posible abordar políticas educativas de mayor incremento de cobertura sin considerar el impacto que eso puede traer en la inserción de la mujer en el trabajo y también de su propia escolaridad.
  11. Al revisar los ingresos del trabajo y compararlos con la creciente disminución de la pobreza, el factor inalterable en estos 20 años son los ingresos del trabajo. La propuesta del Consejo Presidencial de Trabajo y Equidad en este tema fue abordar desde la perspectiva de género un subsidio a los menores ingresos. Sin embargo, no existió consenso al interior del Consejo para abordar directamente el tema de la negociación colectiva y la sindicalización; a pesar que los incrementos que los trabajadores obtienen vía negociación colectiva son superiores a los que pueden lograr con negociación individual y los niveles de protección que pueden alcanzar también lo son.
  12. Por otra parte, la Reforma Previsional establece la posibilidad de negociar aportes previsionales colectivos, es decir, que entrega a las partes —empleador y sindicato— la posibilidad de acordar aportes extraordinarios a su aporte previsional en el marco de una negociación. Este tipo de materias podría incentivar y fortalecer las virtudes que tendría poder negociar colectivamente.
  13. Como una prueba de la falta de articulación de estas políticas públicas con los planes de apoyo a ciertos sectores críticos, no representan un abordaje sistémico.
- Por ejemplo, si existe un programa de ayuda a la empresa de salmón, pero no existe una articulación del conjunto de la política social, entendiéndose que el trabajador es también objeto de prestaciones sociales que se articulan, por otro lado, hay un conjunto de recursos fiscales que al no estar debidamente integrados en la lógica del trabajo y de la protección representan una brecha importante en el mejor resultado que la política pública pudiese tener. Por otra parte, si se lograra articular debidamente lo que ocurre en el ámbito del mercado de trabajo y dinamizarlo para que exista paridad de medios para negociar y obtener el mejor provecho, se podría acompañar de una política social no solo basada en subsidios y en el asistencialismo.
- Finalmente, al Estado le cabe un papel central en el diseño y aplicación de políticas públicas para lograr una mayor equidad a través de un buen funcionamiento del mercado laboral y asegurando el cumplimiento efectivo de la normativa laboral.



## Sobre los Autores

**Cynthia Arnson** es directora del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington, D.C., donde dirige el proyecto “La Gobernabilidad Democrática y la ‘Nueva Izquierda’ en América Latina”.

**Rosalía Cortés** es investigadora del CONICET, con sede en FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Buenos Aires, Argentina.

**Rosanna Castiglioni** es directora y académica de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales.

**Natalia Escobar** es encargada de docencia y extensión de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Chile.

**George Gray Molina** es visitante académico en el Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford, y ex funcionario del PNUD en La Paz, Bolivia.

**Clarisa Hardy** es ex ministra del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, y profesora en la Universidad de Chile.

**José Jara** es director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile.

**Oswaldo Larrañaga** es economista y coordinador del Proyecto Cohesión Social Programa de Naciones Unidas del PNUD, Chile.

**Carlos Larrea** es profesor de Economía en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, y consultor e investigador en indicadores de desarrollo social para varios organismos internacionales.

**Nora Lustig** es economista y codirectora del proyecto del PNUD, “Markets, the state and the dynamics of inequality”. Entre 2007-2009 fue Shapiro Visiting Professor of International Affairs, Elliott School of International Affairs, The George Washington University.

**Patricio Meller** es profesor titular de Departamento de Ingeniería Industrial (DII) de la Universidad de Chile. Se ha especializado en Economía Internacional y Economía Latinoamericana y es ex director de Codelco.

**Patricia Roa** es ex asesora del Ministerio de Planificación de Chile y actualmente es la asesora técnica de la Dirección de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

**Ángel Saldomando** se desempeña como investigador y consultor en el Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO), Managua, Nicaragua. Ha trabajado y colaborado con diversas agencias de cooperación y centros de investigación.

**Ana Sojo** es economista y trabaja en la División de Desarrollo Social de CEPAL, Santiago, Chile.

**María Herminia Tavares de Almeida** es profesora titular de la Universidad de São Paulo, Brasil, y especialista en reformas económicas y políticas sociales.

**José Virtuoso, S.J.**, dirige el Centro Gumilla, el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) de la Compañía de Jesús en Venezuela.

## Índice

Introducción	1
Agradecimientos	4
I. Hacia un marco para entender la política de reducción de la pobreza y la desigualdad	5
1. Desigualdad y pobreza bajo las nuevas izquierdas en América Latina	5
2. Dimensiones institucionales de la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe	11
II. La política social a través de las “reglas del juego”	13
1. Las políticas hacia la pobreza en Argentina	13
2. Trabajo y equidad en un mundo global	15
3. La política social de la nueva (vieja) izquierda uruguaya	17
4. Brasil: la reforma continuada	19
III. El cambio de reglas	21
1. El caso de Bolivia	21
2. Del autoritarismo al pragmatismo: poder y clientelismo, democracia y reducción de la pobreza en Nicaragua	22
3. Nueva izquierda, cambio social y sustentabilidad en el Ecuador	25
4. El caso de Venezuela	27
IV. El caso chileno: una visión global de la reducción de la pobreza y la desigualdad y las políticas públicas de la Concertación	29
1. Una visión global de la reducción de la pobreza en Chile	29
2. La política social en Chile: arquitectura y resultados	32
3. Una mirada al mercado laboral en Chile	33
Sobre los autores	36
Índice	37

