

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB. Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia [Creative Commons - Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador](#)



Políticas sociales y cambio social en América Latina y la Región Andina

Alcances y perspectivas

Carlos Larrea

Ponencia revisada, presentada inicialmente al Seminario “Nuevas Dimensiones Sociales de América Latina”, FLACSO – CAF, Panamá, 11 de marzo de 2014.

Políticas Sociales y Cambio Social en América Latina y la Región Andina: Alcances y Perspectivas

Carlos Larrea, Universidad Andina Simón Bolívar

Ponencia revisada, presentada inicialmente al seminario “Nuevas Dimensiones Sociales de América Latina”, FLACSO – CAF, Panamá, 11 de marzo de 2014

Políticas Sociales y Cambio Social en América Latina y la Región Andina: Alcances y Perspectivas

Carlos Larrea

Síntesis

Entre 1982 e inicios del actual milenio, las políticas sociales en América Latina, y la región andina en particular, estuvieron inspiradas en el Consenso de Washington, y guiadas por tres ideas dominantes: a) el mecanismo fundamental de reducción de la pobreza es la promoción del crecimiento económico, b) la inversión en educación y salud debe contar con una alta participación del sector privado, y c) se deben implementar transferencias condicionadas de dinero y programas asistenciales para los más pobres (Solimano, 2005). Estas líneas se insertaron en una política económica que buscó la minimización de la intervención del Estado en la economía, la promoción de mecanismos de mercado para el crecimiento y la apertura comercial internacional. En general, el crecimiento económico de la región fue mínimo e inestable, la pobreza mantuvo niveles persistentes y la inequidad social se profundizó, aunque se registraron avances moderados en educación y salud.

A partir de mediados de la década anterior, se observan dos cambios fundamentales. Por una parte, la región retoma un crecimiento económico relativamente sostenido, basado en la expansión de sus exportaciones de bienes primarios y en una mejora sustancial en los términos de intercambio. Adicionalmente, cambia la concepción de las políticas sociales en muchos países, y el nuevo enfoque se basa en un aumento significativo de la inversión pública en educación, salud y seguridad social, en la aceptación más amplia de un enfoque universal de las políticas sociales basadas en la noción de derechos, y en la consolidación de programas de transferencias monetarias condicionadas.

Los resultados alcanzados durante los últimos 10 años son alentadores en términos de reducción de pobreza, aumento de la equidad social y mejoras en educación, salud y empleo. Estos avances, al parecer, se registran en la mayor parte de los países, y la orientación política de sus gobiernos no juega un rol importante como factor diferenciador.

Desafortunadamente, el escenario positivo para el crecimiento económico de la región comienza a agotarse, principalmente como resultado del menor impulso económico en China, la reducción del crecimiento de la economía mundial y del menor dinamismo en la demanda de ciertas materias primas, que ha conducido a una nueva declinación en los términos de intercambio. Los resultados alcanzados por la región en términos de diversificación económica son muy poco alentadores, y en varios países han aparecido manifestaciones importantes de descontento social e inestabilidad económica.

Este artículo analiza, en el caso de los países andinos, los resultados sociales alcanzados a partir de 2004, su relación con la orientación política de sus gobiernos, y sus perspectivas de continuidad bajo un nuevo escenario internacional menos favorable. Se analiza con mayor profundidad la experiencia ecuatoriana.

Introducción

Este artículo analiza desde una perspectiva histórica y comparativa, las políticas sociales y sus resultados en América Latina, con énfasis en los países andinos, y en particular en el Ecuador. El enfoque vincula las políticas sociales con las estrategias económicas y el cambiante contexto internacional. Las políticas económicas y sociales inspiradas en el Consenso de Washington que prevalecieron entre 1982 y 2004, cuyos resultados fueron en general desalentadores, han dado lugar a un nuevo escenario regional, caracterizado simultáneamente por la recuperación de la dinámica económica bajo el impulso de exportaciones primarias hacia China y otros mercados, nuevas políticas sociales de inspiración universalista, y resultados significativos en términos de necesidades básicas, alivio a la pobreza y cierta reducción de la inequidad. La continuidad de esta política es, sin embargo, incierta, debido al menor crecimiento futuro de China y otros mercados internacionales, la mínima diversificación económica alcanzada por la región, el carácter pro-cíclico de las políticas sociales y la ausencia de cambios estructurales de carácter redistributivo.

América Latina y la región andina entre 1982 y 2003

Las políticas económicas inspiradas bajo el Consenso de Washington, que se aplicaron ampliamente en América Latina entre 1982 y al menos 2004, se basaron en la liberalización económica, la apertura comercial y la minimización de la intervención del Estado en la economía.

Las políticas sociales fueron cambiando a lo largo del período, pero en general se guiaron por ciertas ideas dominantes: a) el mecanismo fundamental de reducción de la pobreza es la promoción del crecimiento económico, resultado de la liberalización y de la inversión privada, b) la inversión en educación y salud debe contar con una alta participación del sector privado, y el Estado debe concentrarse en estos servicios hacia los más pobres, y c) se deben implementar transferencias condicionadas de dinero y programas asistenciales para los más pobres (a partir de 1990) (Solimano, 2005).

En general, la experiencia latinoamericana entre 1982 y 2003¹, bajo el dominio casi general de las políticas neoliberales, ha sido muy poco alentadora. Las políticas mencionadas no lograron siquiera alcanzar su principal objetivo, la recuperación económica, y la región sufrió su estancamiento más prolongado en un siglo (Thorp, 1998), agravado por una pronunciada inestabilidad y la presencia de crisis financieras (Gráfico 1). Adicionalmente, la inequidad social se acentuó, la pobreza se mantuvo (Gráfico 2) y el desempleo estructural se profundizó. El pronunciado crecimiento en el *quantum* de las exportaciones conllevó un marcado deterioro ambiental, sin haber logrado la esperada recuperación económica y social. En este contexto de estancamiento, deterioro y exclusión, las políticas sociales perdieron su carácter universal, y se redujeron principalmente a un rol compensatorio, asistencialista y concentrado en la provisión de servicios de mala calidad a algunos sectores excluidos por la política económica. Las estructuras democráticas se tornaron frágiles y su contenido se redujo con frecuencia a su carácter meramente formal.

¹ En 2003 la posesión de Lula en Brasil marca la consolidación de políticas alternativas al neoliberalismo en Latinoamérica, que se han difundido con diversos matices en Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Ecuador y otros países. Desde 2003 se consolida también un contexto internacional distinto, con una evolución favorable de los términos de intercambio para los productos primarios.

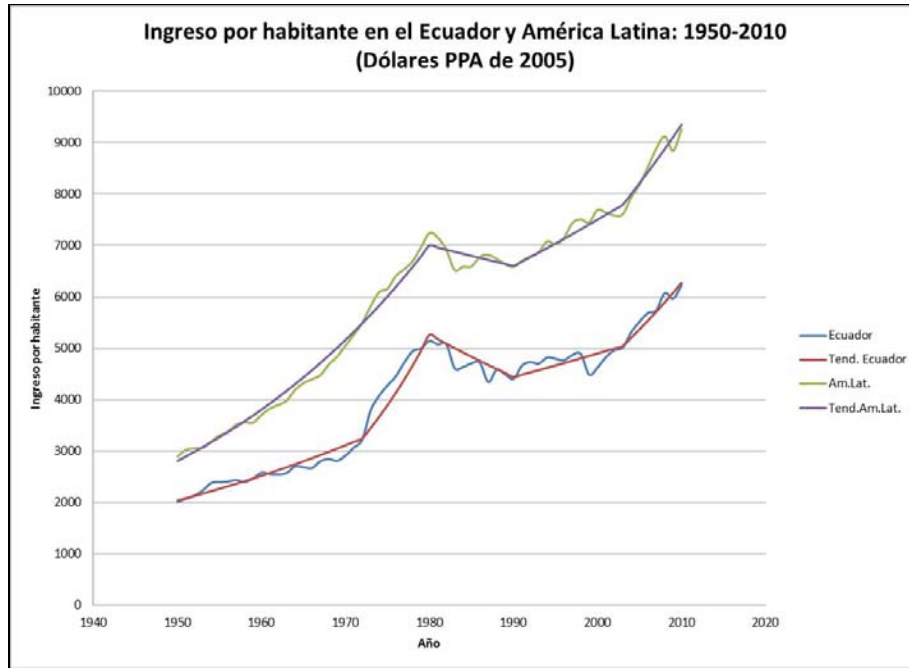
Al cabo de 21 años de aplicación casi general de políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones en América Latina (1982-2003) inspiradas en el “Consenso de Washington”, la mayor parte de los países de la región no lograron superar la crisis económica desatada con la moratoria de la deuda externa mexicana. Si bien hubo una corta recuperación a inicios de los años 90, se observa que ni el notable crecimiento de los volúmenes exportados ni la apertura comercial condujeron a la reactivación económica perdurable y que el crecimiento alcanzado en el ingreso por habitante ha sido mínimo, con una tasa media regional de solamente el 0,43% anual entre 1980 y 2005 (ECLAC, 2002; CEPAL, 2005b). Además, la inestabilidad económica durante los últimos años -crisis mexicana en 1995, ecuatoriana en 1999 y argentina en 2001- agravó la situación.

Al deslustrado desenvolvimiento económico en América Latina se añadieron la persistencia de la pobreza, el incremento de las desigualdades sociales y el repunte del desempleo estructural. Según la CEPAL, la pobreza continuaba siendo masiva en la región, afectando a 221 millones de personas en 2002, que constituyeron el 44% de la población, y su incidencia aumentó desde 1980, cuando alcanzaba al 40,5% de la población, equivalente a 136 millones de personas (CEPAL, 2004). La desigualdad social en América Latina, considerada la más alta del mundo, aumentó en la mayor parte de los países de la región, según los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso (CEPAL, 2005a). Para América Latina en su conjunto, el mencionado coeficiente ascendió de 0,484 durante los años setenta, a 0,508 en los 80 y a 0,522 en los 90 (De Ferranti, 2003). El desempleo abierto alcanzó la cifra récord de 11%, en 2002, al cabo de una década de ascenso sostenido (CEPAL, 2005b).

El deterioro social no solamente fue el resultado del escaso crecimiento económico y del carácter concentrador de los mercados de trabajo y otros bienes. Las políticas sociales fueron insuficientes para compensarlo. Estas se han limitado no solamente por la escasez de recursos en muchos países, sino que también han cambiado en su concepción y objetivos. En general, hasta inicios de los 1980 la inversión social abandonó el carácter universalista que la inspiró y adoptó un modelo conceptual calificado como residual, que busca minimizar la interferencia con los mercados, y proveer de servicios básicos de educación, salud y vivienda, o transferencias monetarias a los grupos sociales excluidos. Generalmente estos servicios fueron insuficientes y de mala calidad (Barba, 2004; Ziccardi, 2004).

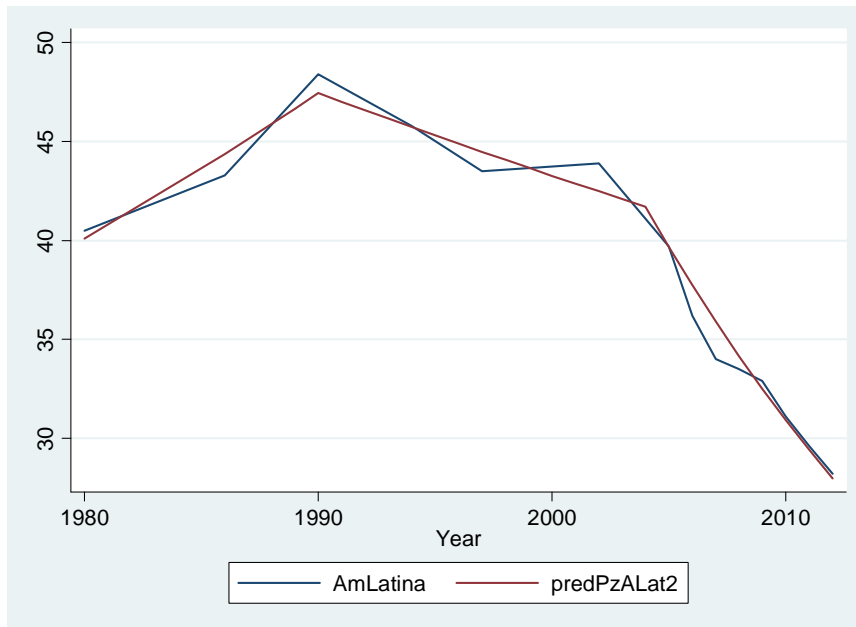
Los Gráficos 3 y 4 muestran la evolución del gasto social en América Latina, el Área Andina y el Ecuador, cuyas series de tiempo están asociadas a los cambios en la incidencia de la pobreza. Durante los años 1980 el gasto social declina como porcentaje del PIB, y la pobreza se incrementa, la pronunciada expansión del gasto social a inicios de los años 1990 conduce a una modesta declinación de la pobreza, y finalmente a partir de 2004 la región experimenta un pronunciado incremento del gasto social, que se revierte en una tendencia sostenida a la reducción de la pobreza durante los últimos 10 años.

Gráfico 1



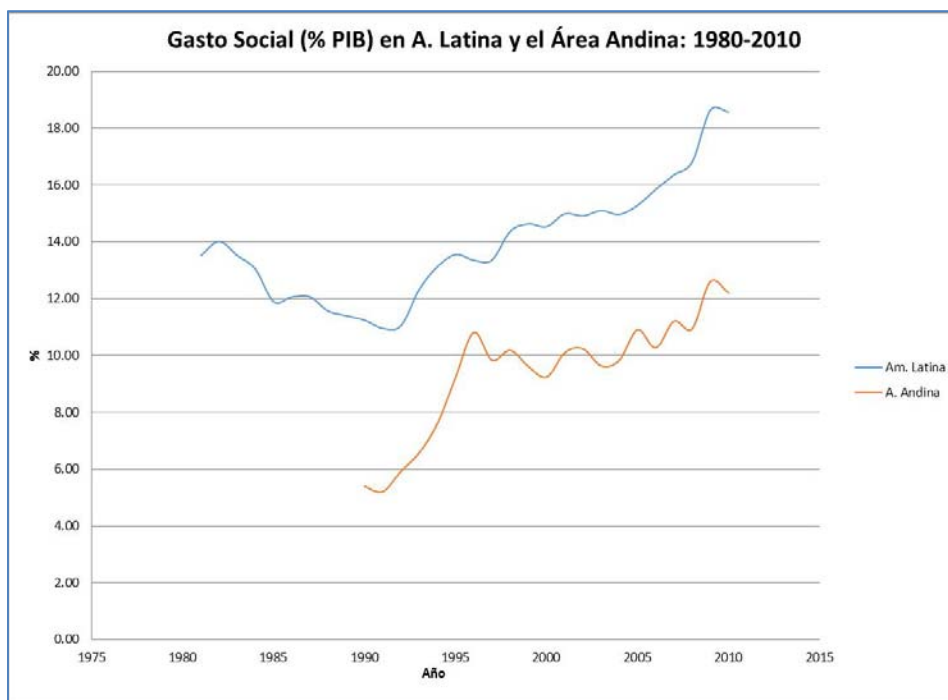
Fuente: Elaboración propia con base en: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, 2012.

Gráfico 2
Incidencia de la Pobreza en América Latina: 1980-2012



Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, enero 2014.

Gráfico 3



Fuentes: CEPALSTAT, 2014; Ocampo, José Antonio. "Income Distribution, poverty and social expenditure in Latin America", CEPAL Review, N. 65, August 1998.

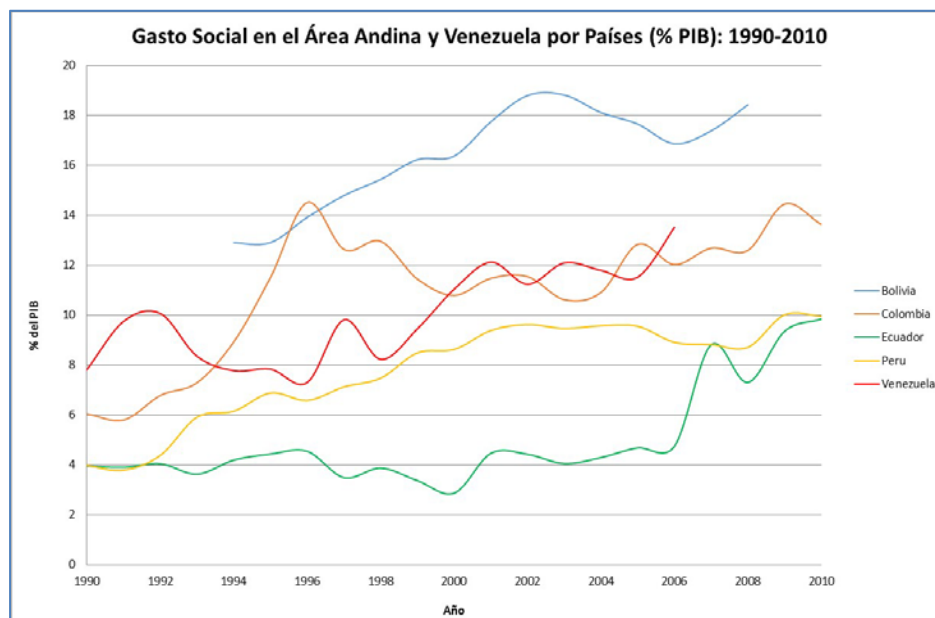
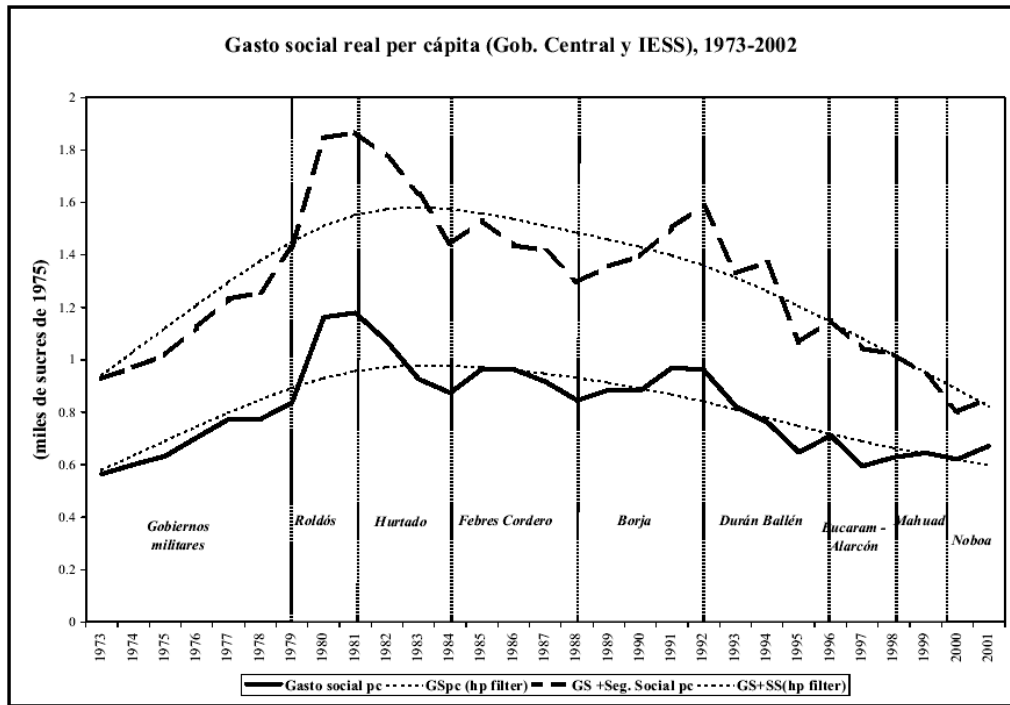
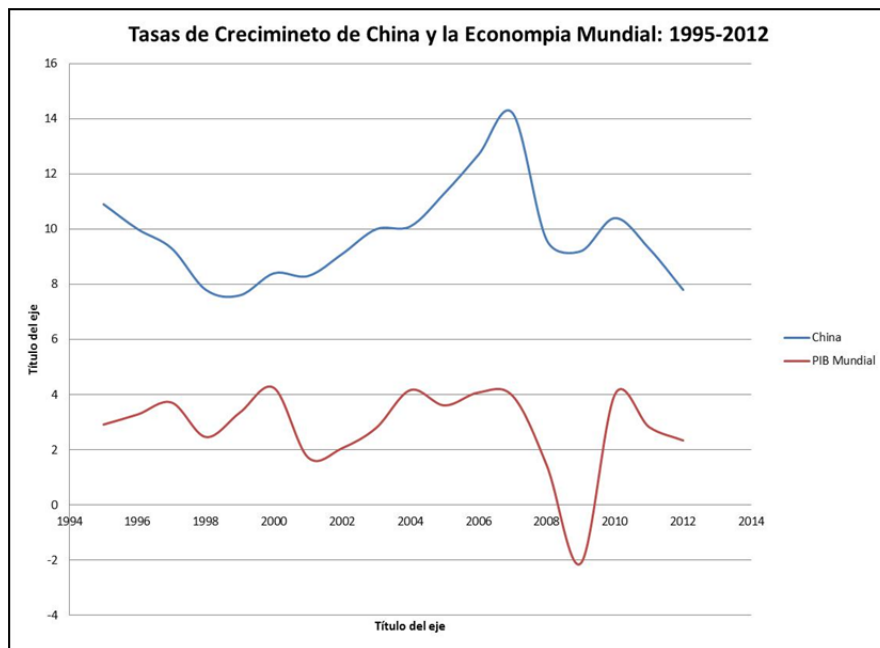


Gráfico 4
Gasto social real por habitante en el Ecuador: 1973-2001



Fuente: Vos Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador's Policy Trade-offs (2002).

Gráfico 5



Fuente: World Bank, 2014. (<http://data.worldbank.org/> visitado marzo 2014).

El nuevo escenario latinoamericano desde aproximadamente 2004

El dominio casi general de políticas de inspiración neoliberal comienza a resquebrajarse en la región a partir de la elección de Chávez en Venezuela en 1999 y de Lula en Brasil en 2002. A partir de 2002 se observa también una tendencia ascendente en los precios reales de productos primarios como el petróleo y el cobre. Sin embargo, estos cambios solo se consolidan tanto económica como políticamente desde 2004 (gráficos 1 y 5).

A partir de 2004 se acelera el crecimiento de la economía china, impulsando la demanda de minerales y alimentos y elevando los términos de intercambio para América Latina. La región inicia un ciclo de recuperación económica, con gran expansión de las exportaciones de productos primarios, como soya y hierro en Brasil y Argentina, cobre en Perú, petróleo en Ecuador y carbón en Colombia. América Latina alcanza una tasa media de crecimiento en su ingreso por habitante del 2.7% anual entre 2003 y 2010, que duplica la cifra del período 1990-2003 (1.3%)². El crecimiento económico ni es homogéneo entre los países andinos y Venezuela. Mientras Ecuador, Colombia y Perú tienen recuperaciones marcadas, las mejoras en Bolivia y Venezuela son más débiles (Gráficos 1 y 6). La bonanza económica conlleva una considerable expansión del gasto social, al tiempo que la elección de varios gobiernos progresistas en América Latina (Brasil, Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia y Uruguay entre otros) favorece un cambio paradigmático en la concepción de las políticas sociales.

Más allá de las distintas orientaciones políticas de sus gobiernos, los países latinoamericanos tienden a adoptar una nueva estrategia de desarrollo social basada en cuatro ejes principales (Levy e Schady, 2013; Maurizio, 2010; World Bank, 2014):

- a) Una considerable expansión del gasto en educación y salud, y de la inversión social en general (Gráfico 3).
- b) Un aumento en los salarios medios reales y en los salarios mínimos (Cuadro 1).
- c) Un incremento en la cobertura y calidad de la protección social a los trabajadores (OIT, 2013).
- d) La expansión y consolidación de transferencias condicionadas de ingresos a los hogares pobres.

El gasto social como porcentaje del PIB, que cayó en América Latina durante los años 1980, se recuperó hasta valores similares a los previos a la crisis durante los años 1990 y luego se estabilizó. A partir de 2004 éste se expande considerablemente, pasando del 15% al 18% del PIB, valores sin precedentes durante las últimas décadas. La región andina sigue la misma tendencia, pero con niveles muy inferiores, alcanzando el 12% del PIB hacia 2010.

² Las tasas de crecimiento se ha estimado con regresiones exponenciales articuladas (kinked exponential models), con correcciones por autorcorrelación de primer orden, empleando el método Prais-Winsten.

Cuadro 1

Índices de salarios medios reales en América Latina por Países: 2003-2012 (Base 2000 = 100)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	100,0	99,7	98,8	102,2	103,2	105,3	107,7	109,4	110,9	114,7
Chile	104,6	106,5	108,5	110,6	113,7	113,5	118,9	121,5	124,5	128,6
Colombia	101,9	103,8	105,1	109,4	109,2	107,7	109,2	112,3	112,5	113,5
Costa Rica	105,5	103,07	100,8	102,5	103,8	101,8	109,5	111,9	118,2	119,8
México	102,0	103,6	105,5	107,3	108,8	109,1	107,9	107,0	107,9	108,1
Nicaragua	105,9	103,6	103,7	106,0	103,7	99,5	105,3	106,6	106,8	107,1
Panamá	92,5	92,5	92,5	92,5	100,3	100,3	99,4	109,1	109,1	...
Paraguay	95,4	97,1	98,1	98,7	101,0	100,2	104,8	105,5	108,4	109,1
Perú	...	100,0	99,4	103,8	111,0	115,9	120,8	119,8	124,9	130,4
Uruguay	77,8	80,1	83,7	86,8	90,4	94,3	99,6	103,0	107,1	112,7
Venezuela	78,4	78,6	80,7	84,8	85,8	82,2	78,1	76,3	76,5	76,5

Fuente: OIT. *Panorama Laboral*, 2013.

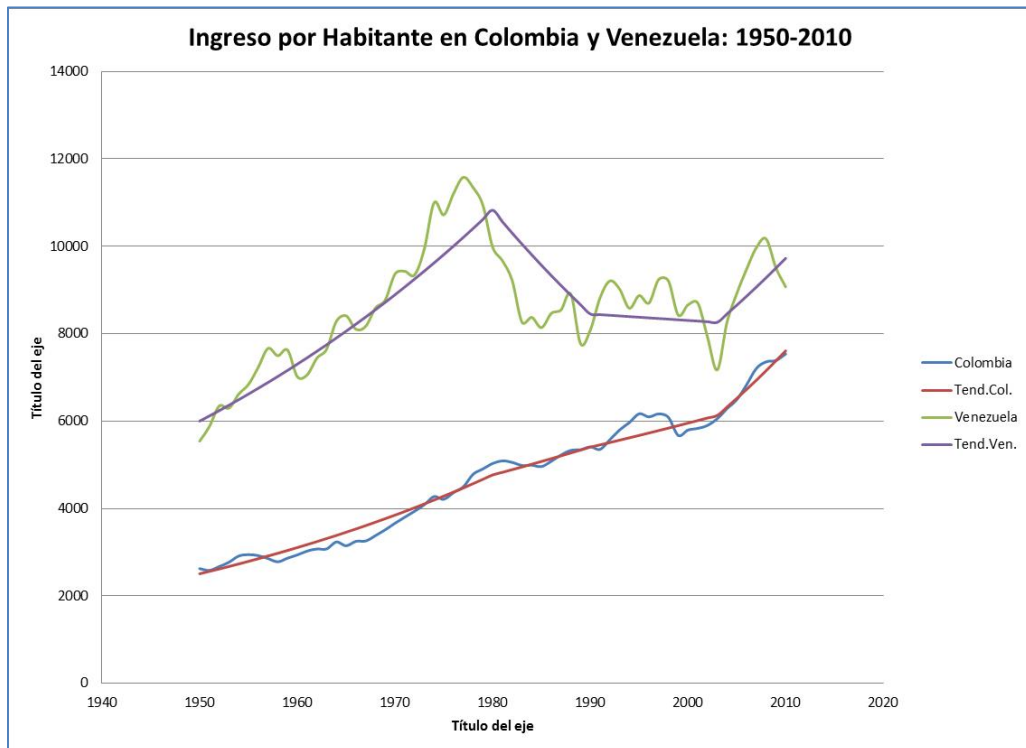
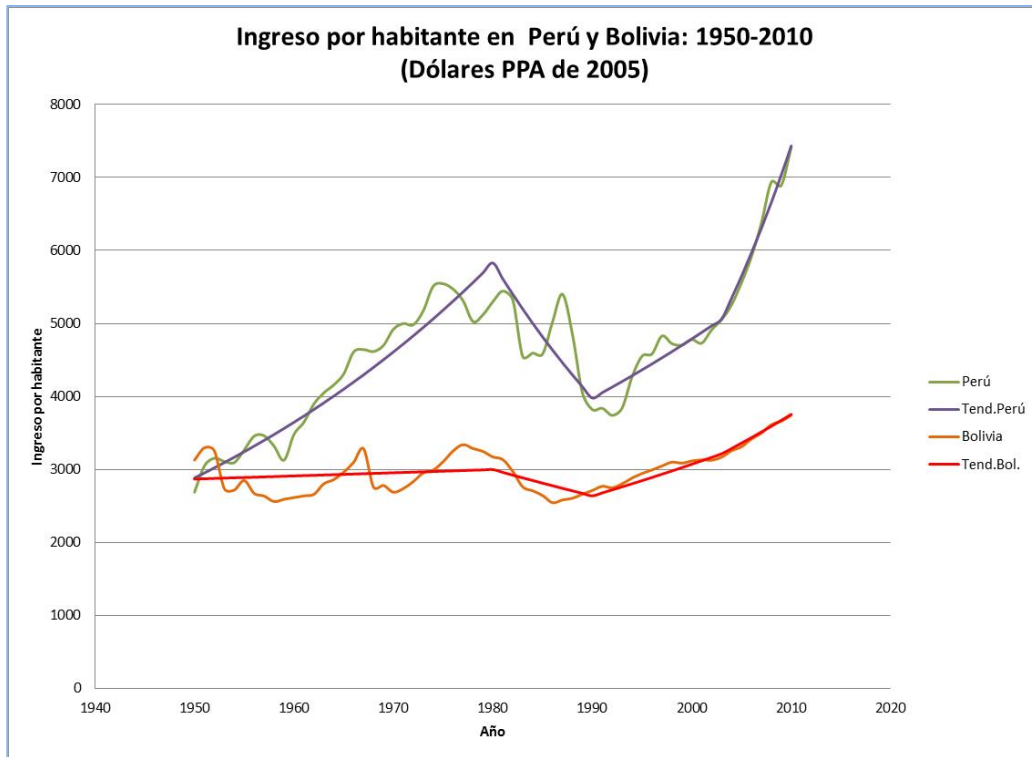
Cuadro 2

Cambios en la incidencia de la pobreza en América Latina por países principales: 1980-2012

	Tasa anual de cambio en pobreza			Significación de cambio final	Incidencia de la Pobreza				Año inicial serie
	1980-1990	~1990-2004	2004-2012		~1980	~1990	~2004	~2012	
País									
Bolivia		0.7	-7.6	< 0.001		62.1	63.9	36.3	1997
Colombia		-0.8	-5.1	0.001		56.1	47.7	32.9	1991
Ecuador		-4.4	-5.1	ns		61.6	51.2	32.2	2000
Perú		1.8	-8.9	0.001		47.5	48.6	23.7	1997
Venezuela		0.8	-8.3	0.01		39.8	44.0	23.9	1990
Argentina (Metrop.)		6.6	-22.0	< 0.001		21.2	31.8	4.5	1990
Brasil		-1.6	-7.9	< 0.001		48.0	37.8	18.6	1990
México		-2.1	-0.6	ns		47.7	37.0	37.1	1989
Costa Rica		-2.1	-1.0	ns		26.3	20.5	17.8	1990
Chile		-5.5	-5.6	ns		38.6	18.7	11.0	1990
América Latina	1.7	-0.9	-4.9	< 0.001	40.5	48.4	43.9	28.2	1980

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, 2014. (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp visitado marzo 2014)

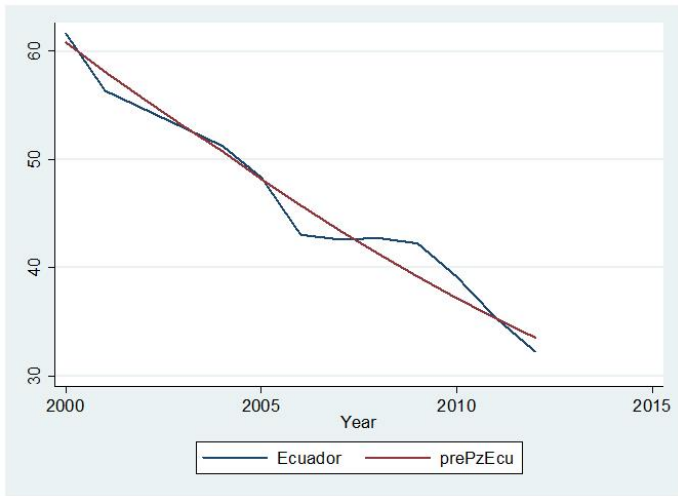
Gráfico 6



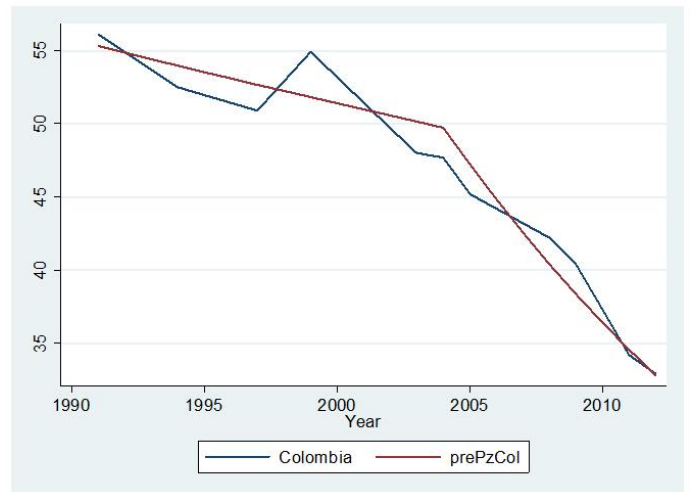
Fuente: Elaboración propia con base en: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, 2012.

Gráfico 7
Incidencia de la Pobreza en los países andinos: 1990-2012

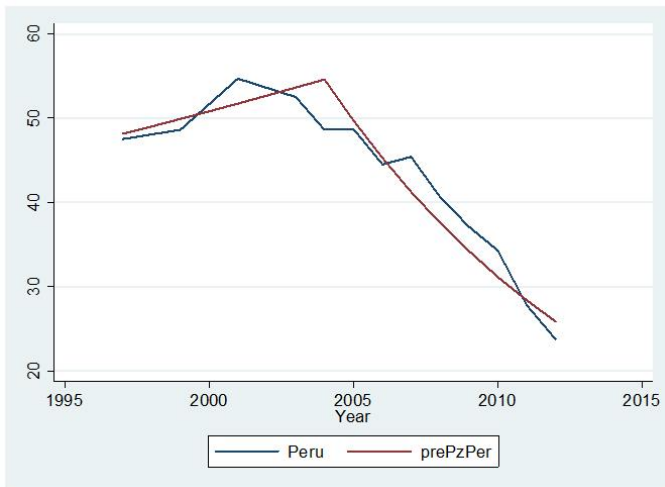
Ecuador



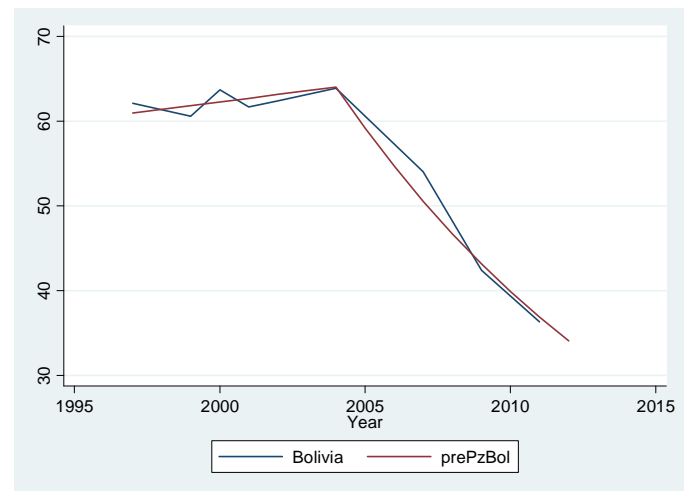
Colombia



Perú



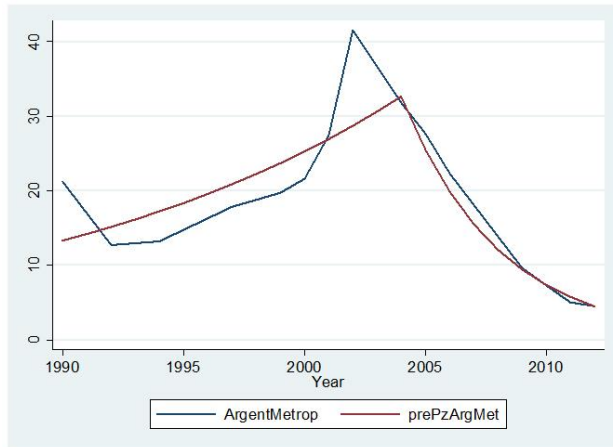
Bolivia



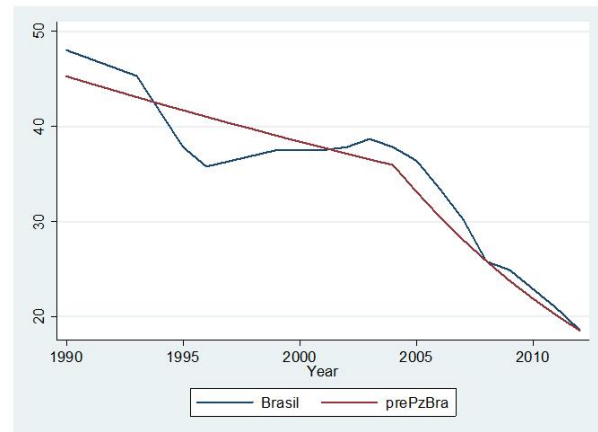
Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, enero 2014.

Gráfico 8
Incidencia de la Pobreza en Argentina metropolitana, Brasil y México: 1990-2012

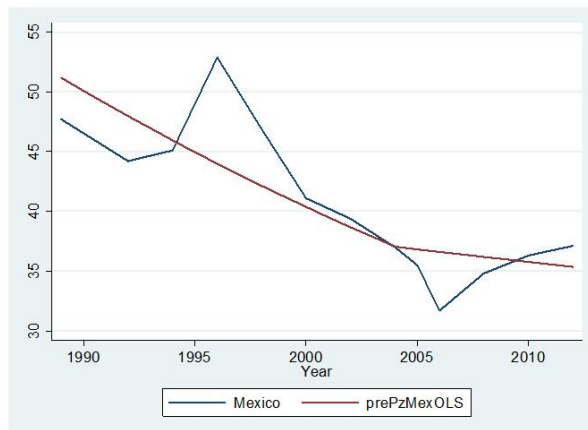
Argentina metropolitana



Brasil



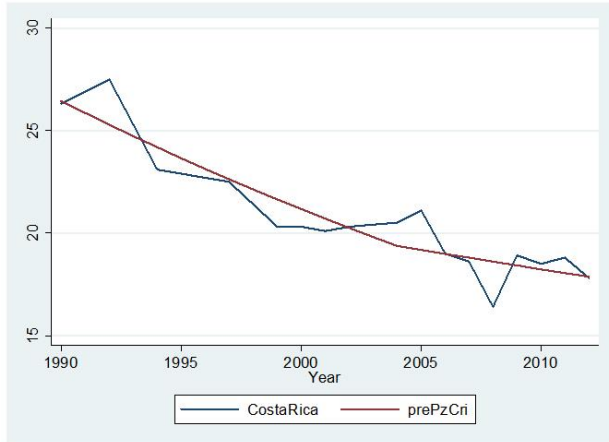
México



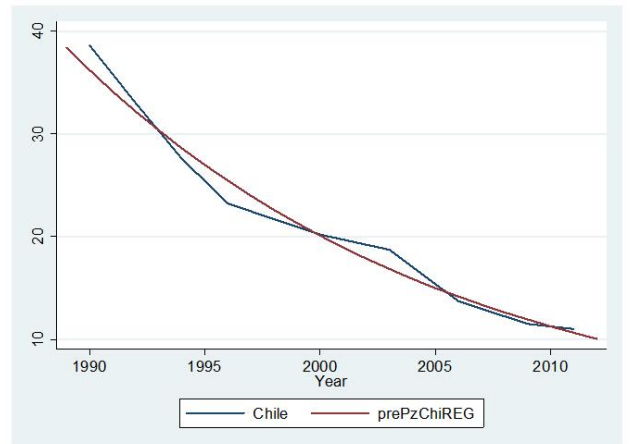
Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, 2014.

Gráfico 9
Incidencia de la Pobreza en Costa Rica, Chile y Venezuela: 1990-2012

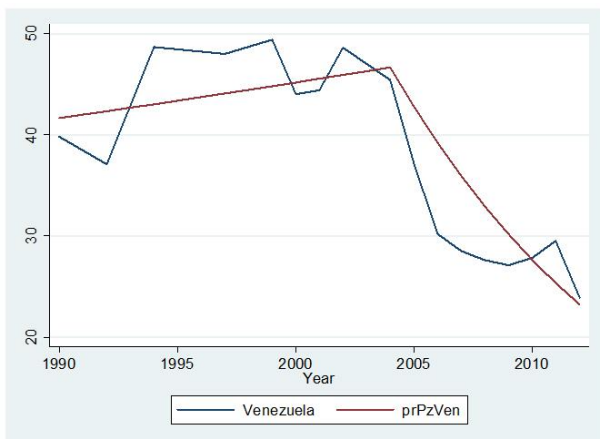
Costa Rica



Chile



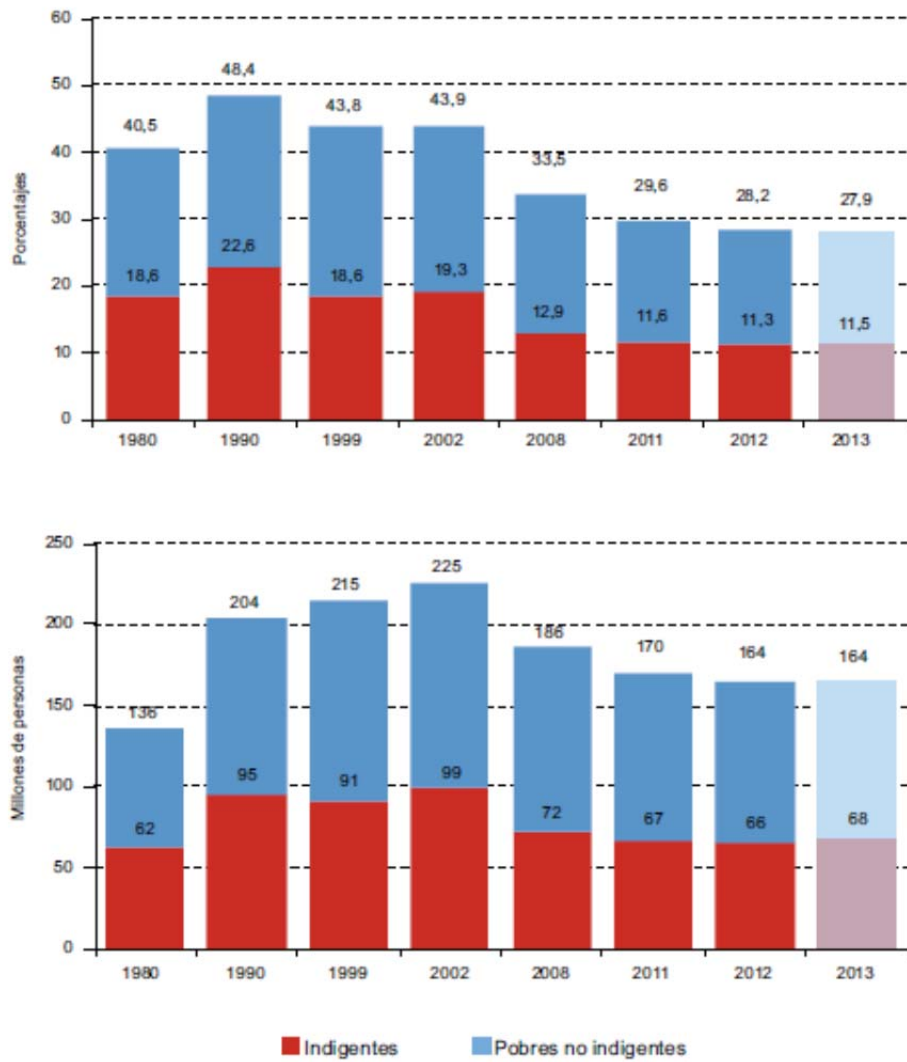
Venezuela



Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, 2014.

Gráfico 10

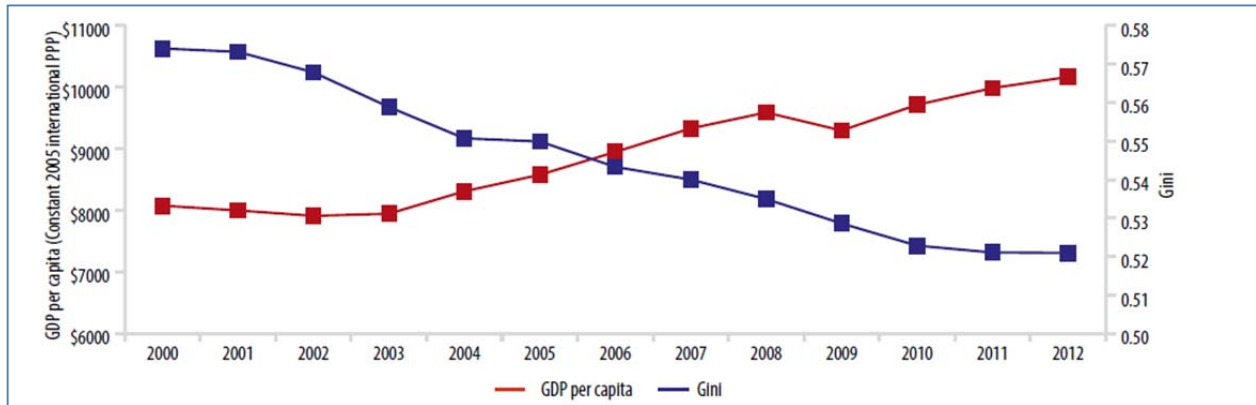
América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2013^a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2013.

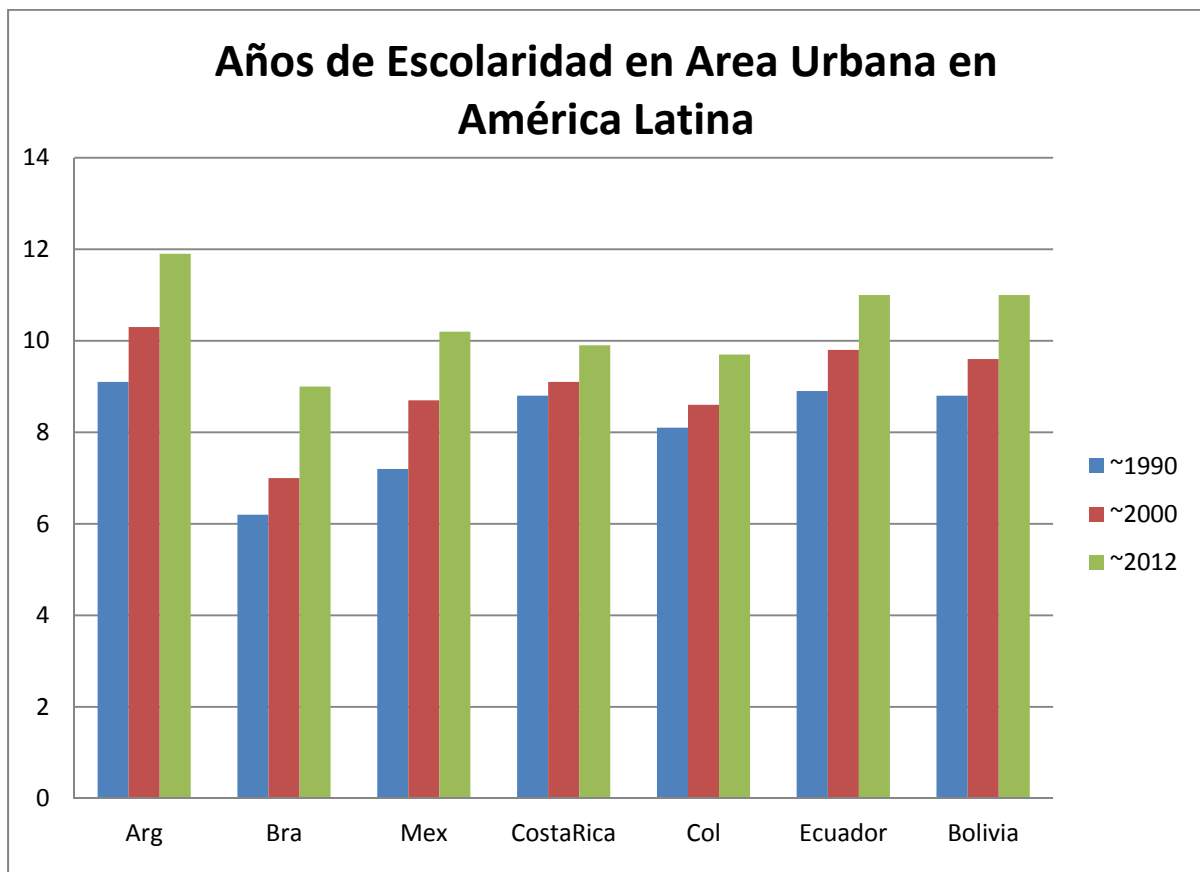
Gráfico 11

Ingreso por habitante y coeficientes de Gini de la desigualdad social en América Latina: 2000-2012



Fuente: World Bank, 2014.

Gráfico 12



Fuente: CEPALSTAT, febrero 2014.

Cuadro 3
Tasas de desempleo urbano abierto en América Latina por Países: 2004-2013

País	Región	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe		10,3	9,0	8,6	7,9	7,3	8,1	7,3	6,7	6,4	6,3
Argentina	Áreas urbanas	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2	7,1
Bahamas	Total nacional	10,2	10,2	7,6	7,9	8,7	14,2	...	15,9	14,0	16,2
Barbados	Total nacional	9,8	9,1	8,7	7,4	8,1	10,0	10,8	11,2	11,6	11,0
Belice	Total nacional	11,6	11,0	9,4	8,5	8,2	13,1	12,5	...	15,3	...
Bolivia	Capitales departamento	6,2	8,1	8,0	7,7	6,7	7,9	6,1	5,8	...	...
Brasil	Seis áreas metropolitanas	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,1	6,7	6,0	5,5	5,5
Chile	Total nacional	10,0	9,2	7,7	7,1	7,8	9,7	8,2	7,1	6,4	5,9
Colombia	Trece áreas metropolitanas	15,8	14,3	13,1	11,4	11,5	13,0	12,4	11,5	11,2	10,6
Costa Rica	Total urbano	6,7	6,9	6,0	4,8	4,8	8,5	7,1	7,7	7,8	8,3
Cuba	Total nacional	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	2,5	3,2	3,8	...
Ecuador	Total urbano	9,7	8,5	8,1	7,4	6,9	8,5	7,6	6,0	4,9	4,6
El Salvador	Total urbano	6,5	7,3	5,7	5,8	5,5	7,1	6,8	6,6	6,2	...
Guatemala	Total urbano	4,4	...	...	...	...	...	4,8	3,1	4,0	3,9
Honduras	Total urbano	8,0	6,5	4,9	4,0	4,1	4,9	6,4	6,8	5,6	6,0
Jamaica	Total nacional	11,7	11,3	10,3	9,8	10,6	11,4	12,4	12,6	13,9	15,4
México	Áreas urbanas	5,3	4,7	4,6	4,8	4,9	6,7	6,4	6,0	5,8	5,8
Nicaragua	Total urbano	9,3	7,0	7,0	6,9	8,0	10,5	9,7	...	...	...
Panamá	Total urbano	14,1	12,1	10,4	7,8	6,5	7,9	7,7	5,4	4,8	4,7
Panamá	Total urbano	11,4	9,8	8,4	5,8	5,0	6,3	5,8	3,6	3,6	3,7
Paraguay	Total urbano	10,0	7,6	8,9	7,2	7,4	8,2	7,0	6,5	6,1	...
Perú	Total urbano	9,4	9,6	8,5	8,4	8,4	8,4	7,9	7,7	6,8	6,0
República Dominicana	Total nacional	6,1	6,4	5,5	5,1	4,7	5,3	5,0	5,8	6,5	7,0
Trinidad y Tobago	Total nacional	8,4	8,0	6,2	5,6	4,6	5,3	5,9	5,1	5,0	...
Uruguay	Total urbano	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9	7,6	7,1	6,6	6,7	6,8
Venezuela	Total nacional	15,3	12,4	9,9	8,4	7,3	7,9	8,7	8,3	8,1	7,8

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la Economía de las economías de América Latina y el Caribe, 2013.

Cuadro 4
América Latina: Población urbana empleada en sectores de baja productividad por países principales: 1989-2012
(% de la PEA)

Año	Ecuador	Perú	Colombia	Bolivia	Argentina	Brasil	México	Chile	Costa Rica	Venezuela	Am. Latina
1989				57.6							
1990	53.7				43.9			38.8	36.6	36.6	43.4
1991											
1992				57.9	43.4		42.7	36.7	33.5	36.2	
1993						44.2					
1994	55.7			61.8	43.9			34.5	37.5	44.0	44.5
1995						45.8					
1996						45.7	43.2	34.3			
1997	53.6	60.3		64.4	40.4				39.3	46.5	46.4
1998							43.6	34.2			
1999	57.4	62.6		62.9	41.6	46.7			41.2	53.3	47.5
2000	55.7			50.0	43.0		41.9	31.8	38.6	54.2	
2001	56.0	63.0		63.3	43.1	45.6			40.1	55.6	
2002	55.6			65.2	41.4	44.4	46.8		40.1	58.1	47.3
2003		62.9				44.5		31.7			
2004	57.5			69.9	41.7	43.1	45.5		38.7	56.3	
2005	57.3				41.2	43.1	42.5		39.7	53.7	46.0
2006	56.9				40.6	41.8	45.4	30.6	39.5	52.7	
2007	56.7	59.7		61.4		41.4			37.6	51.5	
2008	56.9	59.5	58.6			40.1	43.3		36.8	51.2	45.0
2009	56.4	58.2	59.9	58.6	39.5	41.0		30.0	36.0	51.6	
2010	54.9	58.9	59.6		39.0		44.2		35.7	51.8	45.4
2011	55.0	58.8	59.9	60.0	38.0	39.0		26.7	36.2	51.6	
2012	54.0	57.1	58.9		37.7	37.3	46.4		36.0	50.1	44.0

Fuente: CEPALSTAT, 2014.

Cuadro 5
América Latina: Índice de términos de Intercambio (base 2005 = 100)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina	95,3	100,0	106,7	109,6	112,9	103,3	113,4	122,2	118,6	115,7
Argentina	102,2	100,0	106,0	110,0	124,6	118,9	118,4	126,3	125,8	122,7
Bolivia	93,0	100,0	125,0	127,0	128,7	124,6	140,9	156,4	161,8	155,8
Brasil	98,7	100,0	105,3	107,5	111,3	108,7	126,1	136,1	128,1	127,2
Chile	89,3	100,0	131,1	135,6	117,9	119,3	146,0	146,9	138,5	134,2
Colombia	92,2	100,0	103,8	112,1	124,4	107,0	121,0	135,4	135,5	129,8
Costa Rica	104,0	100,0	97,1	96,1	92,5	95,6	91,8	88,4	87,9	88,1
Cuba	102,7	100,0	126,3	132,9	...	...	...	...	...	...
Ecuador	89,3	100,0	107,3	110,3	121,1	107,2	118,0	129,8	131,7	131,3
El Salvador	100,0	100,0	98,7	97,7	95,0	98,1	94,4	94,4	91,2	90,5
Guatemala	100,9	100,0	98,1	96,3	93,8	101,8	101,3	100,4	94,9	91,8
Haití	103,8	100,0	96,2	93,5	67,2	87,0	84,1	69,8	72,3	77,5
Honduras	100,0	100,0	95,4	93,6	87,9	94,0	96,6	104,7	91,4	83,0
México	98,1	100,0	100,5	101,4	102,2	90,8	97,7	104,7	102,6	100,7
Nicaragua	101,4	100,0	97,6	96,6	92,4	101,3	102,2	101,8	101,8	99,4
Panamá	101,9	100,0	97,1	96,2	91,8	96,3	94,4	92,4	92,7	95,0
Paraguay	107,1	100,0	98,1	102,7	110,2	107,8	107,8	110,3	111,4	108,0
Perú	93,2	100,0	127,3	132,0	114,4	108,1	127,7	143,9	136,9	128,8
R. Dominicana	101,0	100,0	99,0	102,3	97,7	105,7	101,8	96,5	95,5	97,3
Uruguay	110,1	100,0	97,6	97,8	103,7	106,8	110,2	112,2	116,4	118,8
Venezuela	76,5	100,0	119,4	130,9	161,6	117,6	139,8	168,1	169,7	164,9

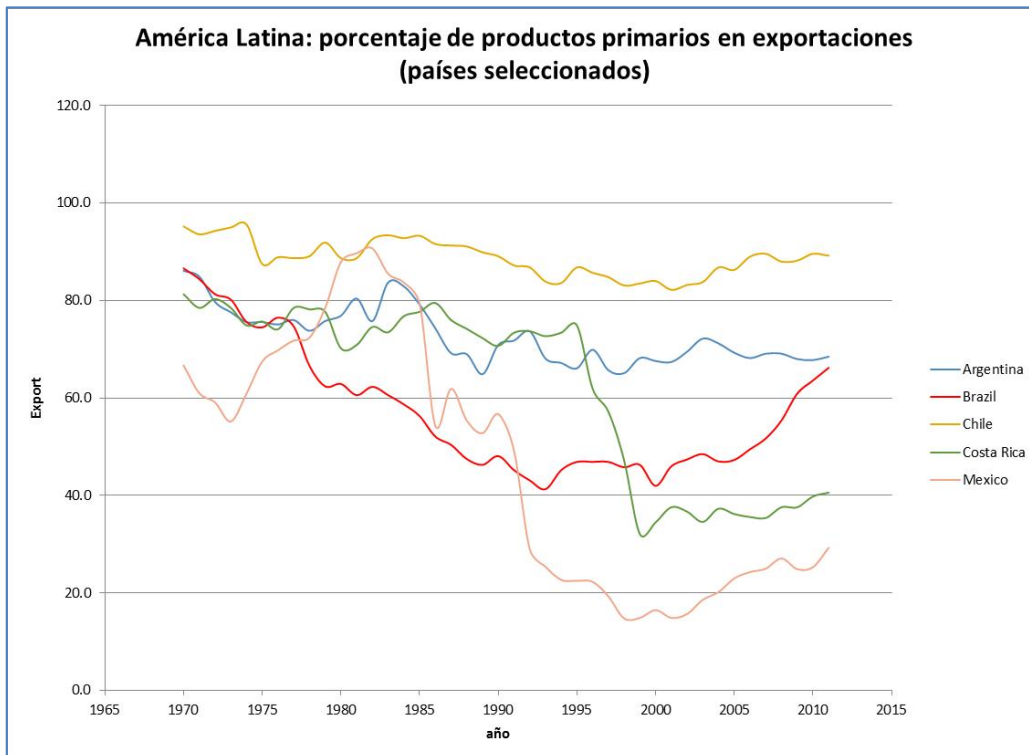
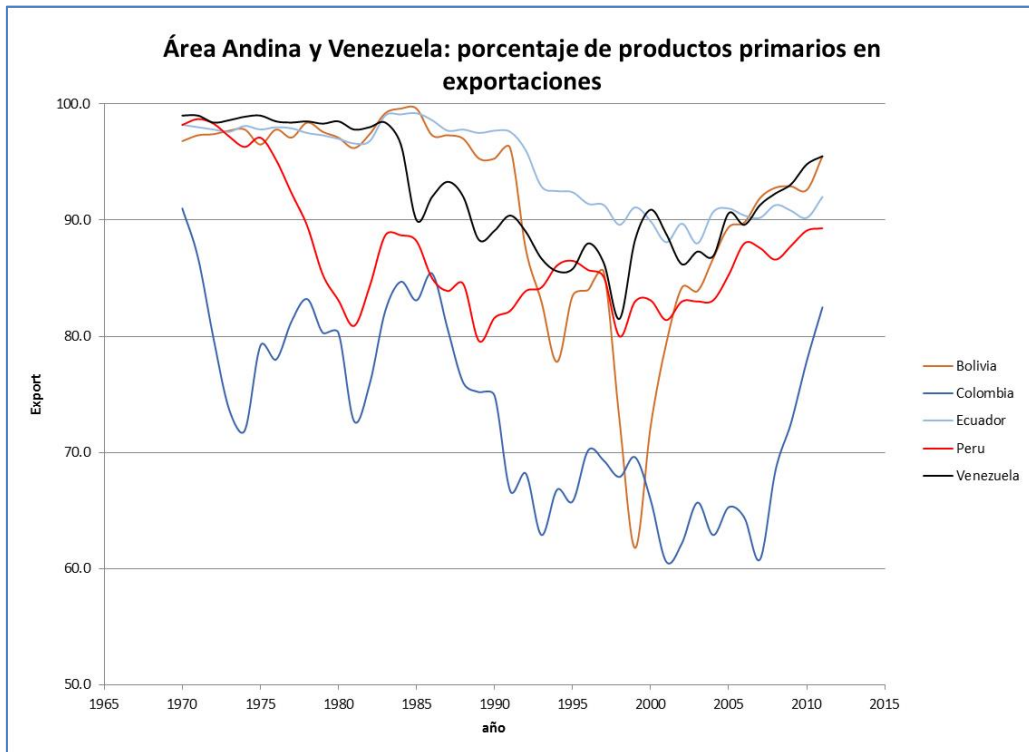
Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la Economía de las economías de América Latina y el Caribe, 2013.

Cuadro 6
América Latina: Participación de la manufactura en el PIB: 1992-2012

Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Perú	Venezuela	Am. Latina 10 países
1992	23.9	11.7	16.4	16.0	15.5	18.1	14.2	16.5	15.2	16.9	16.9
1993	23.6	11.7	17.0	16.0	14.5	17.9	14.6	16.0	15.0	16.7	16.9
1994	23.3	11.8	17.2	15.7	14.0	17.8	14.9	16.0	15.5	16.7	16.9
1995	22.3	12.0	16.8	15.3	14.1	17.8	14.0	16.2	15.1	17.3	16.7
1996	22.5	12.1	16.5	14.7	13.6	17.7	14.8	17.1	14.9	16.9	16.8
1997	22.7	11.7	16.4	14.4	13.2	18.1	13.8	17.6	14.7	16.7	16.9
1998	22.3	11.4	15.6	13.7	13.1	18.6	14.1	18.0	14.3	16.3	16.7
1999	21.2	11.7	15.2	13.7	12.5	21.4	13.6	18.0	14.0	16.1	16.5
2000	20.6	11.6	15.4	13.8	13.6	20.4	15.8	18.1	14.4	16.3	16.6
2001	19.9	11.8	15.3	13.4	13.7	18.4	15.5	17.4	14.5	15.8	16.2
2002	19.9	11.5	15.3	13.4	13.7	18.4	15.2	17.2	14.6	14.9	16.0
2003	21.2	11.6	15.4	13.3	13.8	18.8	14.7	16.7	14.5	15.0	16.0
2004	21.8	11.8	15.8	13.4	14.2	18.7	14.2	16.6	14.8	15.7	16.2
2005	21.4	11.6	15.5	13.4	14.1	19.6	14.1	16.5	14.9	15.1	16.1
2006	21.5	12.0	15.1	13.4	14.1	20.0	14.1	16.5	14.9	14.7	15.9
2007	21.3	12.2	15.0	13.2	14.2	19.8	14.2	16.1	15.2	14.0	15.7
2008	20.9	11.9	14.7	12.9	13.8	18.6	14.6	15.7	15.1	13.5	15.3
2009	20.6	12.0	13.5	12.5	13.0	18.0	14.4	15.1	13.9	13.0	14.5
2010	20.7	11.9	13.8	12.1	12.7	17.9	14.2	15.6	14.5	12.9	14.8
2011	21.1	11.7	13.4	12.3	12.5	17.8	13.9	15.7	14.4	12.7	14.8
2012	20.6	11.7	13.0	11.9	12.0	18.0	13.8	15.7	13.8	12.3	14.4

Fuente: CEPALSTAT, 2014.

Gráfico 13



Fuente: CEPALSTAT, 2014.

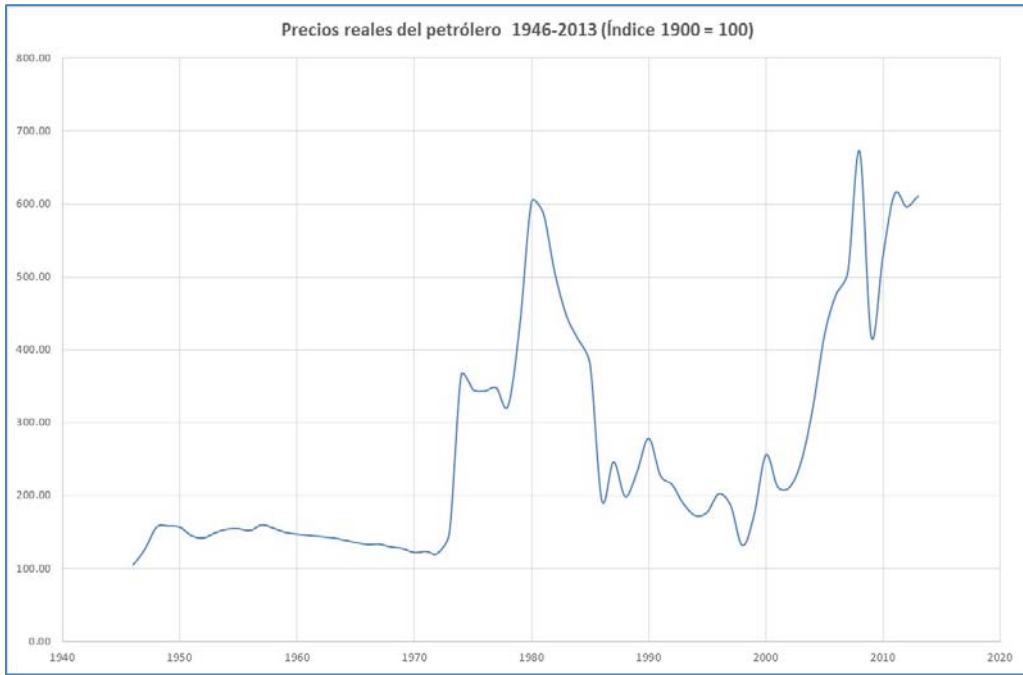
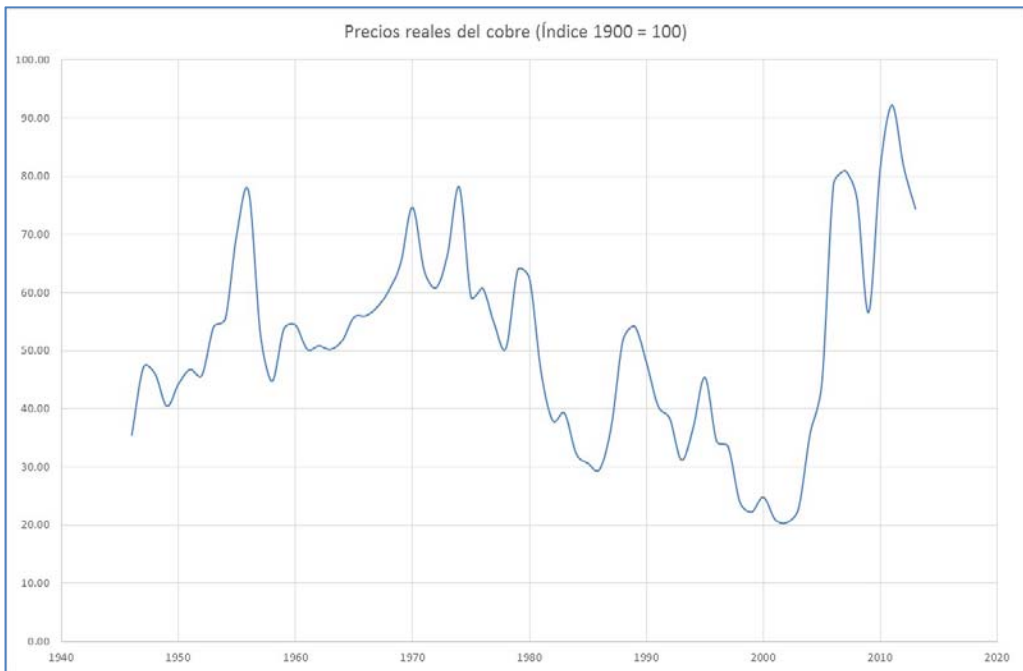


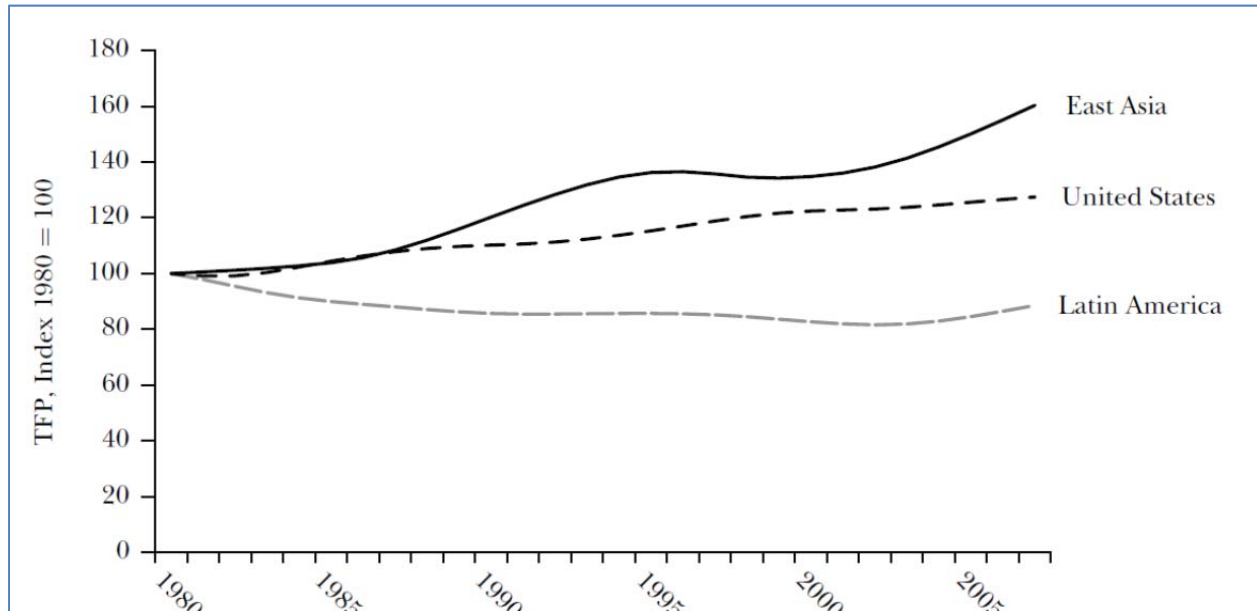
Gráfico 14



Fuente: Jacks, 2013.

Gráfico 15

Índices de Productividad Total de los Factores para Estados Unidos, América Latina y el Este de



Asia: 1980-2008

Fuente: Levy e Schady, 2013.

Entre los países andinos Bolivia mantiene una tendencia ascendente sostenida en su gasto social desde los años 1990, y es el país con mayor porcentaje del PIB en inversión social, seguido por Colombia, que también incrementa su gasto social a partir de 2004. Esta expansión es más temprana en el Perú y en el Ecuador se presenta solamente desde 2007, luego de la elección del presidente Correa. Este último país mantuvo uno de los niveles más bajos de gasto social en la región entre 1982 y 2006 (Gráficos 3 y 4). Venezuela muestra también una expansión de su gasto social entre el 8 y el 12% del PIB a partir de 2000, cuando se ubica en un nivel similar al colombiano.

Los salarios medios reales crecen sustancialmente en casi todos los 11 principales países latinoamericanos entre 2003 y 2012, con excepción de Nicaragua y Venezuela (Cuadro 1). En este último país, en realidad los salarios reales declinan entre 2007 y 2012, revelando un deterioro crítico a partir de 2000. Los salarios mínimos ascienden también en casi toda la región, siendo particularmente altos los incrementos en Brasil, Uruguay y Ecuador, mientras que en México, Paraguay, República Dominicana y Guatemala la tendencia está ausente (OIT, 2013).

La población ocupada protegida por la seguridad social y/o de salud ascendió en América Latina del 51% en 2000 al 67% en 2012, los países con mayores avances han sido Brasil, Ecuador y Perú, mientras entre las excepciones se destacan México y El Salvador (OIT, 2013).

Las transferencias condicionadas de dinero a las familias pobres, que se iniciaron en 1990, se aplican actualmente en 17 países de la región, y han obtenido una reducción de la pobreza de aproximadamente 2% en aquellos países donde tienen mayor incidencia y/o cobertura, como Brasil, México y Ecuador (World Bank, 2009). Se consideran una herramienta efectiva también para mitigar la reproducción intergeneracional de la pobreza, por su efecto en la cobertura de servicios de educación y salud para los niños/as.

En síntesis, desde 2004 se observa un cambio extendido en las políticas sociales latinoamericanas y en la región andina en particular, retomando tanto un enfoque universalista como una mayor intervención del Estado en el mercado laboral y la prestación de servicios sociales. Este cambio no se ha limitado a países con una orientación política progresista o de izquierda, como Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador, entre otros, sino que se ha manifestado también en gobiernos más conservadores como los de México, Colombia y Perú.

Resultados. Los avances en la reducción de la pobreza en Latinoamérica alcanzados entre inicios de los años 1990 y 2003 fueron modestos, y no lograron siquiera revertir el deterioro de la “década perdida” de 1980, de tal manera que la incidencia de la pobreza se mantuvo sobre el 40% de la población. Este escenario cambia fuertemente a partir de 2004, y la pobreza declina hasta el 28% el 2012 (Gráficos 2 y 10).

Para evaluar los cambios regionales y por países en los resultados de variación de la pobreza, se han elaborado series de tiempo con regresiones exponenciales articuladas, tomando la incidencia de la pobreza antes y después de 2004, para determinar las tasas de cambio de la pobreza en los intervalos 1990-2004 y 2004-2012, y conocer si la diferencia entre estos períodos es estadísticamente significativa. Para América Latina en su conjunto se ha definido también el intervalo 1980-1990.

Los resultados de los modelos (Cuadro 2) muestran que en todos los países andinos, excepto Ecuador, el cambio es pronunciado, socialmente positivo y estadísticamente significativo, como lo es para el conjunto de la región, cuya tasa media anual de reducción de la pobreza pasa de 0.9% a 4.9%. Se han formulado modelos para 6 países adicionales para explorar con mayor detalle el contexto comparativo internacional, y los únicos casos donde no hay una variación socialmente incluyente y estadísticamente significativa son los de México, donde el ritmo de reducción de la pobreza disminuye, Costa Rica y Chile, donde los cambios no son significativos debido a que los logros alcanzado en el intervalo 1990-2004 fueron considerables. Venezuela tiene también un cambio socialmente positivo y estadísticamente significativo, pero la reducción reciente de la pobreza es discontinua e inestable.

El caso ecuatoriano se explica por la misma razón. La pobreza declinó en este país en forma casi continua a lo largo del intervalo 2000-2012 (no hay información en la fuente empleada (CEPAL) para años anteriores) debido a los efectos devastadores de la crisis social de 1998-1999, la más aguda sufrida por el país desde 1948 (Larrea, 2004). Con un punto de partida con pobreza inusualmente alto, su declinación antes de 2006 fue principalmente una recuperación, como ocurrió también en Argentina después de la crisis de 2001. El Ecuador ha mantenido una tasa anual de reducción de la pobreza de 4.4% (2000-2004) y del 5.1% (2004-2012). Los casos nacionales también pueden observarse en los gráficos 7, 8 y 9.

En síntesis, con la notable excepción de México, que tiene un repunte de la pobreza a partir de 2006 y un desempeño social poco alentador, debido a varios factores específicos que han conducido a una crisis estructural profunda, a lo largo de los principales países de la región los resultados obtenidos en la reducción de la pobreza han sido pronunciados, y casi siempre superiores a los registrados en los intervalos anteriores.

La región y la mayor parte de sus países han registrado también, por primera vez desde al menos 1982, una reducción, aunque moderada, en la desigualdad social, medida con el coeficiente de Gini (Gráfico 11), que desciende de 0.57 en 2000 a 0.52 en 2012 (véase también CEPALSTAT, 2014). Esta mejora, sin embargo, se amortigua y casi desaparece a partir de 2011.

Según un estudio reciente de Lustig (2011, 2013), entre las políticas públicas que han logrado la reducción reciente en la desigualdad social en varios países de América Latina, la más importante es la prestación subsidiada o gratuita de servicios sociales en educación y salud, mientras que, tanto la redistribución social de los impuestos directos (a la renta y al patrimonio) como las transferencias condicionadas de dinero a los hogares pobres han tenido efectos menores, aunque positivos, y los impuestos indirectos (principalmente al valor agregado) tienen, por el contrario, un efecto concentrador que aumenta la desigualdad social. Entre los países estudiados, los mayores efectos redistributivos se han alcanzado en Brasil y Uruguay, mientras que en Perú y México, donde los subsidios a los servicios públicos de educación y salud son menores, la reducción de la desigualdad social es también menor. El análisis se basa en simulaciones matemáticas a partir de las encuestas de hogares.

Con base en este argumento, se puede conjeturar que entre los gobiernos de América Latina, aquellos que, teniendo una orientación más izquierdista, han avanzado más en la prestación subsidiada o gratuita de servicios sociales en educación y salud, han obtenido también mejores resultados en la reducción de la desigualdad social. En general, los servicios sociales de educación y salud fueron transferidos al mercado para la mayor parte de la población en América Latina bajo los lineamientos del Consenso de Washington, y los gobiernos con orientación de izquierda han avanzado más en la superación de esta política.

Los resultados en educación presentan un perfil similar, y son visibles en todos los principales países de la región (Gráfico 12). En muchos casos, como Brasil, el avance en el promedio de escolaridad de la población es más rápido en el presente siglo que el alcanzado durante los años 1990.

En el campo del empleo también se han obtenido resultados alentadores, principalmente por la reducción sostenida del desempleo abierto, que cae para América Latina del 10.3% en 2004 al 6.3% en 2013 (Cuadro 3) con logros importantes en la mayor parte de los países, principalmente en Brasil. Se han mencionado ya el aumento de los salarios reales y de la protección social. Este panorama favorable, sin embargo, tiene limitaciones, debido al masivo problema del subempleo. En los principales países - en particular en el Área Andina - la proporción de trabajadores en condiciones de baja productividad continúa siendo elevada, y casi siempre supera el 40%, ubicándose cerca del 50%. Es sorprendente que, según CEPAL, los avances en este sentido han sido mínimos, con la excepción de Chile, y en alguna forma, Brasil (Cuadro 4).

¿Es previsible la continuidad y profundización de los avances sociales?

Los logros de las políticas sociales aplicadas en el Área Andina y en general en América Latina son claramente superiores, por su difusión entre países y su magnitud, a los resultados obtenidos a partir de 1982. El interrogante más importante se vincula con las posibilidades de continuación y profundización de estos avances.

Desafortunadamente, existen razones serias para dudar sobre la continuidad de los avances sociales, que se detallan a continuación. Algunas condiciones externas e internas que permitieron los avances sociales tienden a agotarse progresivamente y, salvo el impulso de políticas redistributivas complementarias y avances sostenidos en calidad de la educación, productividad del trabajo y diversificación productiva, es previsible una futura reducción en las conquistas sociales de la región, como ha comenzado a ocurrir en los últimos dos años.

Cambios en el contexto internacional. El crecimiento sostenido en el ingreso por habitante de América Latina entre 2004 y 2013 (2.7% anual) ha sido impulsado principalmente por la expansión de las exportaciones de minerales, combustibles y alimentos y una mejora substancial en la relación de intercambio. El contexto internacional que posibilitó este escenario se articuló principalmente por la rápida expansión de la economía china y otros países emergentes. A partir de la crisis financiera internacional desde 2007-2008 y de la crisis del euro en Europa desde 2011, declina el crecimiento de la economía mundial y en particular el de China (Gráfico 5) que pasa de una tasa promedio de crecimiento de 12% entre 2004 y 2007 a 7.8% en 2012, con una proyección de 7.5% para 2014. La nueva política económica de China ha dado prioridad a mejorar la calidad del ambiente y al desarrollo de energías renovables, reduciendo la elasticidad del crecimiento sobre la demanda de combustibles y minerales. Además, al avanzar el proceso de industrialización hacia productos de alta tecnología, su intensidad en el empleo de minerales y combustibles disminuye. Los precios reales del cobre, del petróleo, y de otros metales como el oro y la plata han comenzado a declinar (Cuadro 5 y Gráfico 14) y esta tendencia posiblemente se mantendrá en el futuro próximo, de tal forma que la rápida expansión de la demanda de materias primas que impulsó la recuperación latinoamericana está frenándose y difícilmente se repetirá. De hecho, la tasa de crecimiento del ingreso por habitante en América Latina ha bajado del 4.1% anual entre 2004 y 2007 a 1.5% en 2013 (CEPAL, 2013).

Vulnerabilidad económica. La vulnerabilidad económica latinoamericana, y de los países andinos en particular, es alta porque el crecimiento ha sido impulsado desde 1982 principalmente por el sector externo, en detrimento de la economía dirigida al mercado interno, tanto en la manufactura como en la agricultura. La proporción de productos primarios en las exportaciones, que había mantenido una tendencia declinante hasta 1995 en los países más industrializados de la región como Brasil, México e incluso Colombia, se revierte en casi todos los países ante la expansión de exportaciones de materias primas, combustibles y alimentos (Gráfico 13). De la misma forma, la participación de la manufactura en el PIB declina desde 1992 en casi todos los países, incluyendo los más industrializados como Brasil, Argentina, México y Colombia (Cuadro 6). Estos cambios están asociados a una caída en la productividad total de factores, que ensancha la brecha entre América Latina por una parte, y el este de Asia y los países industrializados, donde la productividad asciende, por otra (Gráfico 15). Como se mencionó, la participación de trabajadores de baja productividad en la región, y en particular en el Área Andina, no ha disminuido (Cuadro 4).

En síntesis, el nuevo contexto internacional se caracteriza por un crecimiento menor de China y la economía mundial, con precios menos favorables para las materias primas, y América Latina ha debilitado su producción de manufacturas y alimentos para el mercado interno, no ha mejorado su productividad y ha diversificado poco su economía, tornándose más vulnerable a eventos internacionales adversos.

El crecimiento económico explica la mayor parte (68%) de la reducción alcanzada en la pobreza en América Latina entre 2003 y 2012, el restante 32% se debe a políticas sociales redistributivas, como las transferencias monetarias condicionadas, la inversión en educación, salud y seguridad social (World Bank, 2014). Estas políticas, sin embargo, tienen también algunos límites.

El primero de ellos es su carácter pro-cíclico, ya que dependen en su financiamiento de recursos fiscales que son mayores en tiempos de bonanza. Si se reduce el crecimiento, la austeridad fiscal limitará los recursos para políticas sociales.

En segundo lugar, la inversión en educación solamente conduce a mejoras en los ingresos si hay una diversificación económica. Los sectores económicos de mayor expansión reciente, como la minería, el petróleo y la exportación de soya, son capital-intensivos y tienen pocas articulaciones productivas locales, y por tanto no favorecen la diversificación productiva. Además las mejoras en educación se han concentrado en una expansión de la cobertura, sin alcanzar mejoras importantes en la calidad. Es conocida que la calidad de la educación se ubica en condiciones internacionalmente desfavorables en América Latina (World Bank, 2014).

La tendencia al agotamiento de la bonanza económica y social reciente se puede observar ya en países como Brasil, con las manifestaciones masivas de descontento desde el año pasado, Argentina, con descontento social y restricciones en el acceso a divisas, y la crisis emergente en Venezuela. La situación mexicana también es vulnerable.

Entre los países andinos el potencial hacia una diversificación productiva exitosa y la consolidación de los mercados internos con factor de crecimiento y generación de empleo es variable. En principio Colombia tiene condiciones comparativamente más favorables, dada su estructura productiva más diversificada con un sector manufacturero relativamente eficiente en el contexto internacional, su mayor calidad en la educación y mayor institucionalidad. Venezuela y Bolivia, por el contrario, muestran una trayectoria en su ingreso por habitante de lento crecimiento o declinación desde hace varias décadas, y tienen economías altamente especializadas en petróleo y minería, respectivamente. Su institucionalidad y sus perspectivas de diversificación pueden estar afectadas por la enfermedad holandesa y otros problemas asociadas a economías extractivas. Ecuador y Perú se ubican en una posición intermedia, con potenciales ventajas para Ecuador en términos de perspectivas de consolidación institucional y potencial de diversificación.

En el caso del Ecuador, sin embargo, existen algunos obstáculos específicos, relacionados con sus limitadas reservas de petróleo y su reducido potencial minero. En efecto, las reservas petroleras no permitirán más de 20 años de exportaciones netas, y los proyectos mineros identificados difícilmente generarán rentas para el Estado comparables a las actualmente generadas por el petróleo. Por tanto, una diversificación productiva es prioritaria, pero las políticas emprendidas en este sentido han conllevado resultados modestos durante las últimas décadas. El Ecuador, sin embargo, tiene un alto potencial por su

excepcional biodiversidad, su herencia cultural e histórica y su potencial para el turismo y otras formas de aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica.

Hacia la formulación de nuevas políticas sociales

En el nuevo contexto interno e internacional menos favorable, la continuidad de los avances sociales en la región se puede favorecer si las políticas actuales se complementen en cinco líneas recomendables.

La primera de ellas es la redistribución de los activos productivos, que ha estado casi completamente ausente del paquete de políticas implementado. Medidas como la democratización del crédito, el apoyo a pequeños y medianos emprendimientos mediante asistencia técnica y capacitación, mayor acceso a la tierra, al agua y a tecnologías apropiadas a los pobres en el campo, tienen un potencial importante con efectos positivos tanto económicos como sociales.

La segunda medida recomendable es un impulso substancial a la calidad de la educación, incluyendo la promoción de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología, con un fuerte énfasis en tecnologías apropiadas para establecimientos medianos y pequeños.

En tercer lugar, parece necesario promover la diversificación productiva procurando dotar de una mayor resiliencia a los mercados domésticos y regionales, con estrategias de desarrollo territorial integral, mecanismos adecuados de comercialización, etc.

El cuarto elemento consiste en una política de consolidación participativa de la institucionalidad, en procesos de consolidación de una gobernanza democrática y transparente, que simultáneamente permita mantener las conquistas sociales alcanzadas y permita su continuidad. Los casos nacionales de Costa Rica, Uruguay y Chile son ejemplos de la asociación entre instituciones sólidas y mejoras sociales perdurables.

Finalmente, las políticas sociales deben integrar un componente que fortalezca la resiliencia a eventos ambientales adversos que han afectado a la región, como el huracán Mitch y el Fenómeno de El Niño, cuya intensidad y frecuencia tenderán a acentuarse como resultado del calentamiento global. Es fundamental el control de proceso de deterior ambiental como la deforestación, degradación de suelos y fuentes de agua, y la promoción de técnicas sustentables de producción de alimentos con base en la agroecología y agroforestería.

Bibliografía

- CEPAL. 2004. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005a. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005b. *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos sobre la agricultura del Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005c. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2013a. *Balance preliminar de la Economía de las economías de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. 2013b. *Panorama Social de América Latina*.
- CEPALSTAT. Base de Datos. Acceso: marzo 2014.
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira, Michael Walton, David Coady, Wendy Cunningham, Leonardo Gasparini, Joyce Jacobsen, Yasuhiko Matsuda, James Robinson, Kenneth Sokoloff y Quentin Wodon. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. Washington D.C.: World Bank.
- ECLAC. 2002. *Statistical Yearbook of Latin America for Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Heston, Alan , Robert Summers y Bettina Aten. 2012. “Penn World Table Version 7.1”. En *Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania*. (https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php).**
- Jacks, David. 2013. “From Boom to Bust: A Typology of Real Commodity Prices in the Long Run”. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. 18874.
- Larrea, Carlos. 2004. *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador*. Quito: Abyayala-IEE-FLACSO-ILDIS.
- Lustig, Nora et al. 2011. “Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom”. Working Paper 1124, Tulane Economics Working Paper Series.
- Lustig, Nora. 2013. “Declining Inequality in Latin America: Labor Markets & Redistributive Policies”. PowerPoint presentation. Tulane University. *New Challenges for Growth and Productivity The Growth Dialogue – G24*. Washington, D.C. September 25.
- Levy, Santiago y Norbert Schady. 2013. “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution”. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 27, Number 2: 193-218.

- Maurizio, Roxana. 2010. *The role of social policy in eradicating poverty: the Latin American experience*. Buenos Aires: CONICET – Universidad General Sarmiento.
- OIT. 2013. *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Solimano, Andrés. 2005. “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. *Revista de la CEPAL*, N. 87, diciembre.
- World Bank. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.
- World Bank. 2014. *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America & the Caribbean*. Washington D.C.