



POBREZA, DESIGUALDAD Y VULNERABILIDAD EN AMÉRICA LATINA (2000-2020)

rafaelgustavomd@hotmail.com

Rafael Gustavo Miranda Delgado¹
Universidad de los Andes

Resumen

Si bien la pobreza y la desigualdad han venido disminuyendo en América Latina en términos generales, esto ha sido a un ritmo cada vez más lento y disímil, y se siguen encontrando poblaciones especialmente vulnerables por temas de edad, etnia o género. El objetivo de este artículo es analizar la evolución de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina durante el período 2000 - 2020. La hipótesis de la investigación es que el crecimiento económico y las políticas sociales tienen la capacidad de reducir la pobreza y la desigualdad, pero para que esto sea sostenible se necesita generar empleos inclusivos de calidad y que las políticas sociales se institucionalicen en un Estado de bienestar.

Palabras Clave

América Latina - Pobreza - Desigualdad - Vulnerabilidad - Desarrollo

¹ Director cofundador del Grupo de Investigaciones Sobre Estudios del Desarrollo y Democracia (GISEDD). Postdoctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela; Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Ricardo Palma de Perú; Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador; Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Humanas de la Universidad de los Andes Venezuela; Economista de la Universidad de los Andes Venezuela. Actualmente se desempeña como coordinador de la Sección de Estudios de Posgrado del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). Profesor de pregrado del área de Política Económica Aplicada y de postgrado en el Doctorado en Estudios Políticos, Doctorado en Ciencias Humanas, Maestría en Economía y Maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes Venezuela.



POVERTY, INEQUALITY AND VULNERABILITY IN LATIN AMERICA (2000-2020)

rafaelgustavomd@hotmail.com

Rafael Gustavo Miranda Delgado
Universidad de los Andes - Venezuela

Abstract

In Latin America, although poverty and inequality have been declining in general terms, this has been at an increasingly slow and uneven pace. In fact, we can still find especially vulnerable populations due to age, ethnicity or gender. Therefore, the aim of this research is to analyse the evolution of poverty, inequality and vulnerability in Latin America during the period 2000-2020. The research hypothesis is that economic growth and social policies have capacity to reduce poverty and inequality. However, for this to be sustainable, it is necessary to create quality and inclusive jobs and that social policies be institutionalized in a welfare state.

Key Words

Latin America - Poverty - Inequality - Vulnerability - Development

Introducción²

Si bien Lord Acton sugiere no estudiar períodos históricos sino problemáticas³, el período que comprende los años del 2000 al 2020 en América Latina merece una especial atención. No sólo son los primeros años del siglo y del milenio, sino que también es el período en que se asumen los compromisos de los Objetivos del Milenio (para cumplir en el 2015) y en que se plantean los Objetivos del Desarrollo Sustentable de la Agenda 2030, que tienen como prioridades la reducción de la pobreza y la desigualdad. En América Latina, si bien la pobreza y la desigualdad han venido disminuyendo en términos generales, esto ha sido a un ritmo cada vez más lento y desigual, entre países y dentro de cada país, y se siguen encontrando poblaciones especialmente vulnerables por temas de edad, etnia o género.

Por esto, el objetivo de esta investigación es analizar la evolución de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina durante el período 2000-2020. El artículo es normativo ya que, adicional al análisis situacional, también propone un conjunto de políticas para lograr el desarrollo. La hipótesis de la investigación es que el crecimiento económico y las políticas sociales tienen la capacidad de reducir la pobreza y la desigualdad, pero para que esto sea sostenible se necesitan garantizar condiciones por el lado de la demanda y de la oferta para generar empleos inclusivos de calidad y que las políticas sociales se institucionalicen en un Estado de bienestar.

El artículo se presenta en tres momentos analíticos: en 'Sobre la pobreza' se analiza la importancia del enfoque de las capacidades básicas para entender la pobreza, y su evolución, principales características y determinantes en América Latina. En 'Sobre la desigualdad' se reflexiona sobre la desigualdad y sus distintas formas de expresión, y la importancia de las políticas focalizadas para alcanzar el universalismo en capacidades básicas, salud y educación. Finalmente, en 'Sobre la vulnerabilidad' se caracterizan y se proponen políticas para comprender y resolver las principales causas de vulnerabilidad en la región, la ausencia de empleos de calidad y de Estados de bienestar.

² El autor agradece por sus lucidas preguntas y comentarios a sus estudiantes de pregrado, maestría y doctorado de los seminarios sobre desarrollo y pobreza en América Latina dictados en la Universidad de los Andes Venezuela.

³ Acton, Lord, *Ensayos sobre la libertad y el poder*, Unión editorial, Madrid, 1999.

Sobre la pobreza

Los estudios de la pobreza, en particular, y los del desarrollo, en general, han tenido significativos cambios desde el comienzo de sus reflexiones hasta la contemporaneidad. Anteriormente, se consideraba al crecimiento económico como sinónimo de desarrollo; temas como la pobreza y la desigualdad tenían poco espacio ya que se esperaba que el crecimiento, natural y automáticamente, resolviera estos problemas. Las políticas económicas derivadas de este enfoque fueron la liberalización irrestricta de los mercados reales y financieros y las privatizaciones. En la actualidad, con las reflexiones y evidencia empírica contemporánea, se entiende que la dimensión social del desarrollo es igual o más significativa que la economicista y la financiera, que las políticas sociales no pueden ser un apéndice de las políticas económicas, sino que estas están intrínsecamente ligadas, y que en el concepto de eficiencia económica no puede quedar al margen el bienestar social. Los derivados de políticas que se desprenden de esta perspectiva crítica son el fortalecimiento de los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo y, especialmente, el fortalecimiento de las libertades y de las capacidades básicas, salud y educación, como objetivo último del desarrollo⁴.

Las políticas centradas en el crecimiento económico aplicadas en América Latina a finales del siglo XX hicieron énfasis en los programas de estabilización y ajuste estructural. Estas políticas se basaron en los postulados neoclásicos que señalan que el crecimiento económico, en sólo cuestión de tiempo, llegaría a todos los individuos, reduciendo así los niveles de pobreza. Sin embargo, estas políticas aplicadas en la región no ayudaron a reducir la pobreza ni la desigualdad e incluso el crecimiento económico fue lento y volátil, y retrocedió el proceso de industrialización⁵.

⁴ Adelman, Irma, "Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones de política", en Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C., 2002, 91-124; Hoff, Karla y Stiglitz, Joseph, "La teoría económica moderna y el desarrollo", en Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.) *Fronteras de la economía del desarrollo*; Stiglitz, Joseph, "Keynote address. Development Thinking at the Millennium", *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Banco Mundial, Washington D.C., 2001, 13-38; Emmerij, Louis, "Teoría y práctica del desarrollo: ensayo introductorio y conclusiones de política", en Louis Emmerij y José Nuñez (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1998, 3-42; Miranda, Rafael, "Economía crítica Latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica", *Iberoamérica* 3, 2017, 75-98; Miranda, Rafael, "La libertad como desarrollo y democracia", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 51 (2), 2017.

⁵ Bértola, Luis y Ocampo, José, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2014; Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1998; Ocampo, José, "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo", en José Ocampo (ed.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, CEPAL, Washington D.C., 2005, 3-50; Palma,

Se reconoce que el crecimiento económico es uno de los fenómenos fundamentales para el desarrollo y la reducción de la pobreza, pero el crecimiento económico no es suficiente y no se traduce automáticamente en desarrollo y reducción de la pobreza, y siendo este último un objetivo tan apremiante, no se puede esperar por el 'goteo' del crecimiento económico. Por ello, Sen resalta la importancia que tiene analizar a la pobreza desde la perspectiva de las capacidades básicas ya que, si bien la falta de renta suficiente es una de las principales causas de la pobreza, sólo tiene un valor instrumental, mientras que las libertades fundamentales tienen un valor constitutivo⁶. También hace referencia a que la ausencia de ingresos no es la única causa que influye en las capacidades básicas, es decir, en la pobreza real. Y señala que la relación entre el ingreso y capacidades es contingente y condicional, ya que depende de variables como la edad, el género, el lugar geográfico, la situación epidemiológica, las relaciones sociales y familiares, entre otras.

Sen advierte que, si bien el enfoque sobre el capital humano 'humaniza' al proceso de desarrollo, no es suficiente, ya que no es justo con la relevancia del ser humano, lo instrumentaliza⁷. Esta es sólo una parte del desarrollo, hay otra, aún más importante, que es el de la capacidad humana, donde el ser humano y sus capacidades son el fin último del desarrollo. Observa cómo el énfasis contemporáneo sobre la capacidad humana es un retorno a las ideas del desarrollo de los inicios de la ciencia económica de fundamentación aristotélica, donde el desarrollo del potencial humano es el tema central. Las capacidades básicas no sólo nos permiten comprender la vida que efectivamente tienen los seres humanos, sino también el conjunto de oportunidades que pueden escoger. La capacidad de razonar y escoger es un aspecto significativo de la vida humana. La idea de capacidades básicas se concentra especialmente en las libertades y en las oportunidades sustantivas, en las vidas humanas y no sólo en los recursos. Esto plantea un cambio esencial en el centro

Gabriel, "Cuatro fuentes de 'desindustrialización' y un nuevo concepto del 'síndrome holandés'", en José Ocampo (ed.), *Más allá de las reformas...*, 79-130; Stiglitz, Joseph, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL* 80 (agosto), 2003, 7-40; Riverol, Ana y Miranda, Rafael, "Crecimiento económico de los países emergentes. Estudio comparado entre el Este del Asia y América Latina (1960 – 2015)", *Revista de Estudios Internacionais* 8 (3), 2017, 190-219; Monsalve, Yusbely y Miranda, Rafael, "Ciclos económicos del MERCOSUR (1950 – 2013): estudio de sincronización", *Cuadernos Latinoamericanos* 28 (julio – diciembre), 2016, 4-27.

⁶ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Bogotá, 2003, 114 y 115.

⁷ Sen, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Barcelona, 2011; Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, Santillana Ediciones, Ciudad de México, 2010; Sen, Amartya, "Human Rights and Capabilities", *Journal of Human Development* 6 (2), 2005, 151-166.

de atención de la economía, de los medios de vida a las oportunidades reales de la persona.

Nussbaum señala que las capacidades básicas son fundamentales para una vida realmente humana, una vida biográfica, por lo que deben ser garantizadas para todos los seres humanos⁸. Por ejemplo: la capacidad de acceder a la educación humanista contribuye a construir los propios planes de vida creando espacios para una verdadera elección, a reconocer la importancia de la democracia y los derechos humanos, y a tener mejores niveles de asociación, sin importar las diferencias étnicas, nacionales o de género. El enfoque de las capacidades trata a cada ser humano como un fin supremo de la sociedad. El fomento de las capacidades es la mejor forma de que los seres humanos, como agentes, puedan superar barreras económicas, políticas o culturales y vivir las vidas que ellas y ellos deseen. El enfoque de las capacidades, al ser sustantivo, puede mostrar de forma más verosímil la vida que realmente viven los seres humanos. Estas capacidades deben ser garantizadas independientemente de lo específico de los sistemas políticos o sociales. Es un valor universal.

Así pues, el objetivo fundamental del desarrollo es expandir las libertades, la justicia social y las oportunidades para que los seres humanos puedan vivir una vida larga y saludable, leer, escribir y calcular. Si no se garantizan estas libertades fundamentales, que son las capacidades básicas, se están truncando todas las demás dimensiones de las libertades y se están violando los Derechos Humanos. Debemos pues subordinar nuestros sistemas económicos y políticos para conseguir, al menos, estos objetivos básicos y superar las injusticias manifiestas. Por ello, entendemos a la pobreza como la privación de las capacidades básicas. Metodológicamente se puede utilizar la pobreza monetaria como representación de la privación de las capacidades básicas. La pobreza monetaria es un buen reflejo de la pobreza de capacidades básicas, ya que la primera es causa y consecuencia de esta última.

En la Tabla 1 (ver Apéndices, al final del artículo) podemos observar la pobreza extrema o indigencia y la pobreza de los países de América Latina para el período de

⁸ Nussbaum, Martha, "Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements", en *Poverty and inequality*, Stanford University Press, 2006; Nussbaum, Martha, "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice", *Feminist Economics* 9 (2-3), 2005, 33-59; Nussbaum, Martha, *In Defense of Universal Values*, The Fifth Annual Hesburgh Lectures on Ethics and Public Policy, University of Notre Dame, 1999.

estudio. La tabla destaca que todos los países en el período 2000 – 2016 lograron reducir la pobreza y la pobreza extrema, siendo la reducción más significativa la de Ecuador que comenzó el período con una pobreza cercana al 50% y lo terminó con una menor al 10%. Sin embargo, del 2015 al 2016 en países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Panamá y Paraguay aumentó la pobreza, y para los años 2017, 2018 y 2019 aumentó la pobreza, y especialmente de la pobreza extrema, en la región en general, llegando esta última a sus valores más altos de la década, lo que, sumado al crecimiento de la población, supuso un aumento significativo del número de personas pobres. Para el 2018, el 30,1% de la población regional estaba bajo la línea de pobreza y un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema, es decir, 185 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 66 millones estaban en situación de pobreza extrema. Los aumentos de la pobreza que han afectado al promedio de la región se han dado en Venezuela y Brasil⁹.

Adicionalmente, se debe resaltar un fenómeno que es el principal perpetuador de la pobreza intergeneracional: la infantilización de la pobreza. La infantilización de la pobreza hace referencia a la sobre representación de la infancia y adolescencia en la pobreza respecto de otros grupos etarios, y de la mayor probabilidad de que los integrantes de este grupo vivan en hogares pobres.

En América Latina las tasas de pobreza de los menores de 15 años se ubicaron, en promedio para el período de estudio, entre 1,1 y 2,0 veces por encima de la correspondiente a la población total. Para el 2013, alrededor del 22% de las niñas y los niños de la región se encontraban en estado de pobreza, y para el 2017 el cociente entre la pobreza de los niños y jóvenes y de los adultos mayores fue de 3,0. Esto tiene un efecto especialmente perjudicial por el mayor nivel de dependencia, la falta de autonomía y la elevada vulnerabilidad de niñas y niños frente a las condiciones económicas y sociales de su entorno y sus familias. Estas edades son una etapa fundamental para el desarrollo de las capacidades de las niñas y los niños, ya que durante el embarazo y los dos primeros años de vida son los momentos cruciales del desarrollo cerebral, y en el período preescolar los niños y niñas desarrollan destrezas sociales y emocionales. La formación de habilidades es un proceso acumulativo que,

⁹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*, CEPAL, Santiago de Chile, 2019; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2018*, CEPAL, Santiago de Chile, 2018.

sin bases sólidas, se torna difícil aprender después. Así pues, los daños de un mal desarrollo de la primera infancia son irreversibles¹⁰.

Las políticas de planificación familiar son fundamentales. La trampa demográfica, cuando las familias en estado de pobreza tienen una cantidad de hijos a los cuales no les pueden garantizar la cobertura de sus necesidades básicas, es la principal causa de infantilización de la pobreza. La educación sexual a las niñas y el empoderamiento de las mujeres dentro del hogar es fundamental para una planificación familiar adecuada. Adicionalmente, de las políticas focalizadas para la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad infantil se pueden resaltar: la promoción de la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida y luego combinada con alimentación complementaria; los jardines de cuidado infantil y los preescolares que brinden a las niñas y a los niños un ambiente saludable y estimulante; la visita de personal capacitado a los hogares para el acompañamiento y mejoras de las prácticas del hogar.

En general, el mercado tiene importante potencial para generar crecimiento económico y reducción de la pobreza siempre que el Estado garantice condiciones previas para que las personas en estado de pobreza puedan aprovechar las oportunidades, como la salud, la educación, y el acceso a la infraestructura básica y a los activos. Cuando las personas no tienen ingresos suficientes para ahorrar ni para acceder a los servicios básicos de salud y educación, no pueden salir por ellos mismos de la pobreza. A este fenómeno se le denomina 'la trampa de la pobreza'. Por ello es fundamental la intervención del Estado y empoderar a las personas en el proceso de la administración de los servicios y de las políticas sociales en general. Los problemas de la trampa de la pobreza se abordan de mejor forma a una escala micro y concreta, un problema a la vez, lo cual facilita la capacidad de agencia de las personas. La evidencia empírica demuestra que las personas en estado de pobreza

¹⁰ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2018*; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016; Berlinski, Samuel y Schady, Norbert, *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2015; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2013*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013; Banco Mundial, *Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006.

tienen una visión realista de sus condiciones y están dispuestos a trabajar individual y colectivamente para superar esta condición¹¹.

La información es un elemento fundamental para el empoderamiento de las personas en estado de pobreza, para que estas tomen mejores decisiones y representa una inversión con altos retornos. Por ejemplo, Banerjee y Duflo han encontrado que la mayoría de las personas en estado de pobreza escogen su comida no por sus contenidos de nutrientes, sino por su sabor; que no acceden a servicios gratuitos, como los paquetes de soluciones de rehidratación oral para los infantes con diarrea, vacunas y educación; y que dentro de sus prioridades se encuentran gastos en placer como celebraciones familiares¹².

Así pues, el diseño de las políticas para la reducción de la pobreza debe tomar en cuenta estas respuestas, y acompañarlas con un proceso de información que haga evidente la importancia de tomar buenas decisiones para superar esta condición con patrones de conducta y consumo más apropiados. Adicionalmente, se debe garantizar que los servicios ofertados sean de buena calidad, ya que las personas en estado de pobreza no los demandan debido al mal funcionamiento o al mal trato recibido en estos espacios.

Otra de las principales fallas de mercado que afecta sobre manera a las personas en estado de pobreza es lo incompleto del mercado financiero. Los microcréditos diseñados para los emprendedores en estado de pobreza deben priorizar la gestión eficiente de los sistemas de información, centrada en la reducción de las asimetrías de la información y en bajos costos operacionales, acompañamiento técnico, planes de ahorro voluntario, recaudación frecuente de los pagos para el reembolso de los préstamos. Estos programas de microfinanciamiento permiten a las personas pensar en el futuro, reducen su vulnerabilidad gracias a la diversificación de los ingresos y la acumulación de activos, aumentan la eficiencia económica y reducen la desigualdad. Sin embargo, se debe advertir que el microcrédito busca el emprendimiento y este siempre trae riesgos, y que los problemas de escala han limitado el aumento del retorno total a pesar del alto retorno marginal. Por lo que las políticas de microcréditos son unas de las herramientas más significativas para la

¹¹ Sachs, Jeffrey, *El fin de la pobreza*, Random House, Bogotá, 2007; Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther, *Poor Economics: Rethinking Poverty and the Ways to End it*, Random House, India, 2011.

¹² Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther, *Poor Economics: Rethinking Poverty...*

reducción de la pobreza, pero deben tener un diseño adecuado y ser acompañadas con otras políticas¹³.

La no satisfactoria evolución en América Latina de la pobreza y de sus principales determinantes se debe a las limitaciones intrínsecas de las políticas sociales y a que el crecimiento económico no se ha dado en las tasas suficientes y ha sido muy volátil debido al desaceleramiento del auge de las exportaciones de las materias primas a partir del 2015. Así, el crecimiento no ha llegado a las personas en estado de pobreza con suficiente vigor, debido a variables como la desigualdad. De allí la necesidad de tener enfoques centrados en los objetivos y no sólo en los instrumentos de la reducción de la pobreza.

Sobre la desigualdad

La equidad no se traduce exclusivamente en la reducción de la desigualdad de ingreso, pero esta es una de las principales fuentes de inequidad de oportunidades que se retroalimentan entre sí, generando 'la trampa de la desigualdad'. América Latina redujo la desigualdad durante el período de estudio, pero el impulso equitativo fue perdiendo fuerzas a finales del período. La convergencia en algunos casos fue hacia abajo debido a una reducción de los ingresos de los quintiles superiores, y sigue siendo la región más desigual del mundo en materia de ingreso.

En la Tabla 2 (ver Apéndices al final del artículo) observamos la evolución de la desigualdad en América Latina. En esta tabla se destaca que todos los países de la región, durante el período de estudio, redujeron la desigualdad, con la excepción de Costa Rica. Sin embargo, como se advirtió, la reducción fue cada vez menor al pasar de los años, evolucionando a un ritmo decreciente. La variación promedio del coeficiente de Gini entre 2002 y 2014 fue del 1,0% anual, mientras que la registrada entre 2014 y 2018 correspondió a un 0,6% anual. Incluso en este último período en Brasil, Argentina, Ecuador y Honduras el coeficiente de Gini aumentó. También se

¹³ Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther, *Poor Economics: Rethinking Poverty...*; Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, Washington D.C., 2000; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, PNUD, 2000.

debe advertir que la concentración de la propiedad de activos físicos y financieros es aún más elevada¹⁴.

Las dos grandes fuentes de desigualdad de ingresos en la región son la heterogeneidad productiva y la naturaleza no progresiva de los sistemas de transferencia. Por lo que la redistribución mediante impuestos y transferencias más progresivas que vayan dirigidas al aumento de las capacidades humanas (salud y educación) y a oportunidades iguales para el acceso de activos (tierra, créditos, tecnología), son las herramientas más potentes para reducir la pobreza y la desigualdad. En la región, la desigualdad de ingreso es el resultado de un conjunto de desigualdades de oportunidades iniciales que se refuerzan entre sí e impiden el poder de agencia de las personas en estados de pobreza. Estas desigualdades tienen un origen étnico y de género, ya que las poblaciones indígenas y afrodescendientes y las mujeres tienen, desproporcionalmente, más obstáculos a las oportunidades y son víctimas recurrentes de violencia estructural y espacial, ya que las zonas donde habitan los pobres carecen de bienes públicos y servicios básicos. Por razones históricas, políticas, sociales y geográficas existe una yuxtaposición de estas desigualdades en la región.

En América Latina la estructura productiva, los roles de género y la configuración de las familias, han generado diferencias en la distribución del tiempo entre mujeres y hombres, construyendo profundas desigualdades de oportunidades en detrimento de las mujeres. Desde la infancia y la juventud se delimitan los roles de género, correspondiéndole a la mujer la mayor carga de actividades dentro del hogar, especialmente las asociadas al cuidado de terceras personas, infantes y adultos mayores. La sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo no remunerado ha contribuido a que las mujeres se inserten en menor medida en el trabajo remunerado y cuando se insertan lo hacen en actividades informales y precarias donde están sobrerrepresentadas. Para el 2015, el porcentaje de las mujeres mayores de 15 años que no tenían un ingreso propio llegó a un 29% mientras que en los hombres llegó a un 12,3%, resaltando casos como el de Guatemala, donde más del 50% de las mujeres mayores de 15 años no cuentan con un ingreso propio. La tasa de participación económica de las mujeres fue del 51,5%, mientras que la de los hombres fue de 78,4%, y del total de las mujeres empleadas el 51,4% lo están en sectores de

¹⁴ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*.

baja productividad, incluyendo un 11% de trabajo doméstico a terceros, una de las actividades de mayor vulnerabilidad y menos regularización. También se observa una diferencia de género en los salarios y en las pensiones: las mujeres perciben un salario equivalente al 84% del que reciben los hombres por una hora trabajada en un empleo de tiempo completo, y esto se agudiza cuando las mujeres alcanzan mayores niveles educativos, ya que las mujeres que tienen más de 13 años de instrucción perciben solo un 74% de lo que ganan sus colegas hombres¹⁵.

Adicionalmente, las mujeres tienen menor acceso a recursos productivos y financieros, como tierra y tecnologías, y las mujeres que están insertas en el empleo tampoco tienen garantizado el acceso y la permanencia en los sistemas de seguridad social, debido a la segmentación de los mercados laborales y la segregación ocupacional de género.

Si bien esta división sexual del trabajo no es la única expresión de violencia de género, si es fundamental para entender su falta de autonomía y vulnerabilidad frente a otras violaciones. El empoderamiento económico es condición necesaria para salir de la pobreza y para tomar sus propias decisiones. Así pues, la autonomía económica de las mujeres pasa por una distribución equilibrada del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres y entre las familias, la comunidad, el mercado y el Estado, donde se debe considerar la distribución del tiempo para incentivar la redistribución del trabajo dentro de los hogares y entre el trabajo remunerado y el no remunerado, como las jornadas laborales de mayor flexibilidad, oferta pública de cuidado y una legislación que no discrimine al trabajo doméstico.

Las poblaciones indígenas y afrodescendientes también están sobrerrepresentadas en la pobreza y en el desempleo. Por ejemplo, la población indígena es tres veces más pobre que la población no indígena y no afrodescendientes, con una incidencia de la pobreza del 48,8% y de la pobreza extrema del 17,9% de su población total. Estas desigualdades comienzan desde la

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016; Del Popolo, Fabiana (ed.), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016*; CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016; CEPAL, *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016; CEPAL, *El nuevo paradigma productivo y tecnológico. La necesidad de políticas para la autonomía económica de las mujeres*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

infancia, con un menor acceso a las capacidades básicas, salud y educación, donde se les ha negado históricamente sus derechos a especificidades culturales y lingüísticas, expresándose en menores años de estudios alcanzados y en la subalimentación. La población indígena ha sido despojada de sus principales recursos como la tierra, viéndose obligada a migrar a las zonas urbanas, donde no solo queda marginada de la economía formal, sino también de los servicios básicos e infraestructuras¹⁶.

De lo anterior se deriva la necesidad de aplicar políticas específicas para la reducción de la pobreza y la desigualdad, y que estas políticas tengan carácter de prioridad, no sólo dentro de las agendas de desarrollo, sino también dentro de las agendas de política en general, ya que tienen el más alto valor constitutivo y, adicionalmente, un valor instrumental que refuerza la eficiencia económica en estricto sentido. Para erradicar la pobreza y la desigualdad se necesita un nuevo pacto fiscal. Y como este pacto fiscal es correlato del contrato social, se necesita una profundización de la democracia.

Estas políticas deben tener un enfoque de derecho y una perspectiva universalista. El enfoque de derecho empodera a los ciudadanos, evita que las políticas sociales se utilicen de forma clientelista, así como la marginalización por motivos de etnia, raza o género. Los Derechos Humanos y los Derechos Económicos Sociales y Culturales deben ser los horizontes normativos que subordinen la acción del Estado. Este empoderamiento permite que los ciudadanos puedan deliberar y evaluar las políticas a implementar¹⁷.

¹⁶ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017*; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016*; Del Popolo, Fabiana (Ed.). *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)*; Perry, Guillermo, Arias, Omar, López, Humberto, Maloney, William y Servén, Luis, *Reducción de la pobreza: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Banco Mundial, Washington D.C., 2014; Miranda, Rafael, "Instituciones políticas y desigualdad de ingresos en América Latina. Desde la independencia hasta la actualidad", *Asian Journal of Latin American Studies* 32 (2), 2019, 1-24; Bello, Álvaro y Rangel, Marta, "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* 76, 2002, 39-54; Berlinski, Samuel y Schady, Norbert, *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2015; Behrman, Jere, Gaviria, Alejandro y Székely, Miguel, "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications", en Jere Behrman, Alejandro Gaviria y Miguel Székely (eds.), *Who's In and Who's Out Social Exclusion in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2013.

¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo mundial 2016. Desarrollo humano para todas las personas*, PNUD, 2016; Cecchini, Simone, Rico, María, "El enfoque de derechos en la protección social", en Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015, 331-366; Miranda, Rafael, "El sujeto contemporáneo: derechos humanos y democracia", *Nómaditas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 47 (1), 2016, 1-16.

La proporción de recursos públicos destinados a cada función de gobierno es un indicador básico de la prioridad política y económica que la función social recibe en cada país. Y es de especial interés analizar las políticas que fomentan las capacidades básicas, salud y educación. En materia de salud, en las últimas décadas en América Latina se han obtenido importantes avances. De las regiones en desarrollo, América Latina es la que tiene las tasas más altas de longevidad y las tasas más bajas de mortalidad infantil, la esperanza de vida mostró un espectacular aumento en las últimas cinco décadas, la expansión de la cobertura en programas de inmunización redujo significativamente enfermedades infecciosas como la difteria, la poliomielitis y la viruela¹⁸.

Sin embargo, detrás de estos datos generales de los países existe una significativa desigualdad. En la región, casi la mitad de la población está excluida de los servicios que necesita por razones de pobreza, origen étnico, género, o por una mala focalización de los recursos. La brecha de mortalidad entre los grupos pobres, especialmente la población rural, y los más acomodados, se ha ido ampliando. La muerte de los neonatos de sectores pobres es más marcada que el promedio y la mayoría de las defunciones derivan de un mal estado sanitario y nutricional de la madre, y de una atención precaria durante el embarazo y el parto. Se observan la desintegración de los programas de salud pública, la mercantilización no regulada de los servicios clínicos y una focalización desproporcionada en la atención terciaria especializada denominada 'hospitalocentrismo', lo que genera un costo elevado de medicalización innecesaria e iatrogenia, comprometiendo las dimensiones humana y social de la salud¹⁹.

La cobertura universal de la salud, el acceso universal a toda la gama de servicios de salud personal y no personal es el paso primordial para alcanzar la equidad sanitaria, y la atención primaria, con su capacidad de integralidad, continuidad y centralidad en las personas, es el espacio privilegiado para conseguirla. La atención primaria combina la promoción y la prevención, los cuidados y la asistencia, adapta las intervenciones de los servicios de salud a las peculiaridades de

¹⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina...*

¹⁹ Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2008. La atención primaria en salud*, Organización Mundial de la Salud, 2008; Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2003. Forjemos el futuro*, Organización Mundial de la Salud, 2003; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

cada comunidad y situación individual, permite una relación personal estable entre la población y los profesionales que son sus puntos de acceso al sistema de salud²⁰.

Los servicios se deben organizar como una densa red de pequeños puntos de prestación de servicios, lo que permite la conformación de equipos suficientemente pequeños para conocer sus comunidades y ser conocidos por ellas, y suficientemente estables para generar una relación duradera. La atención ambulatoria generalista tiene iguales o mayores probabilidades que los servicios especializados de detectar afecciones. Los médicos generalistas prescriben menos intervenciones invasivas, menos y más breves hospitalizaciones, lo que deriva en costos generales más bajos de la atención de salud con iguales resultados sanitarios y una mayor satisfacción del paciente. También se debe invertir en unidades móviles que puedan llegar a los lugares más remotos, esto incluye transporte y comunicaciones por radio y otras tecnologías de la información y las comunicaciones que permitan el diagnóstico, seguimiento y consulta a distancia. Este diseño permite que el personal de primera línea de los centros de salud menos cualificado reciba en directo asesoramiento y orientación de expertos a distancia²¹.

En este marco, la inversión en nutrición es fundamental. Al reducir la desnutrición y la malnutrición estamos reduciendo directamente la pobreza. La prioridad debe ser el período desde el embarazo hasta los dos primeros años de vida, ya que en ese lapso se producen daños irreparables. Las políticas más pertinentes en esta materia, y de bajos costos, son la promoción de la lactancia exclusiva y la alimentación complementaria apropiada, la atención prenatal y servicios básicos de salud materno infantil, y enriquecer y complementar los alimentos con micronutrientes como la sal yodada, cápsulas de vitamina A y zinc. Se debe advertir que la mejora de la nutrición no consiste sólo en aumentar el nivel de la ingesta energética, sino que también incluye mejoras en la calidad de la alimentación, es decir, en la diversidad de la dieta, la variedad, el contenido de nutrientes y la inocuidad. Adicionalmente, se debe resaltar que la desnutrición y la mal nutrición no son sólo un problema de ingesta insuficiente de alimentos, sino que están significativamente asociadas a enfermedades que provocan diarrea, las cuales tienen como origen más significativo la falta de acceso a agua potable, por lo que garantizar el Derecho Humano de tener

²⁰ Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2008*.

²¹ *Ibid.*

acceso a 20 litros de agua potable diaria para el aseo personal y el manejo de los alimentos es fundamental para reducir la pobreza en general y la mortalidad infantil en particular²².

En materia de educación, en América Latina existe una importante brecha entre los sectores económicos en materia de cobertura y de calidad de la educación. Las y los infantes y jóvenes en estado de pobreza estudian menos y su educación es de menor calidad. Si bien hay una elevada cobertura del ciclo educacional básico, que se manifiesta en elevadas tasas brutas y netas de matrícula primaria, y la expansión de la matrícula en el ciclo secundario, se presentan tasas muy elevadas de deserción escolar a nivel de educación secundaria, las cuales se traducen en un bajo número de años de educación aprobados, planteándose como el principal reto contemporáneo de la educación en la región. Para el 2016 solo el 59,5% de los jóvenes de entre 20 y 24 años habían completado la enseñanza secundaria, y mientras que el 83,5% de los jóvenes del quinto quintil de ingresos tenían este nivel educativo, solo el 35,4% de los jóvenes del primer quintil de ingresos lo habían alcanzado. Adicionalmente, la repetición y el retraso escolar caracterizan a los sistemas educacionales, al igual que la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta²³.

Para que la inversión en educación llegue a las niñas, niños y jóvenes en estado de pobreza se debe invertir en infraestructura escolar que facilite el acceso físico, especialmente en las zonas rurales; crear escuelas bilingües pertinentes a la complejidad étnica de la localidad; y con múltiples grados, como la Escuela Nueva colombiana y el MECE Rural chileno. Se deben garantizar los materiales didácticos, incluidos los informáticos, y un cuerpo docente de calidad bien remunerado y con incentivos para su continuo perfeccionamiento y actualización pedagógica, con un número adecuado de estudiantes por profesores. Adaptar los currículos educativos a

²² Banco Mundial, *Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006; Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006; FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012: El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*, FAO, Roma, 2012; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo mundial 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, PNUD, 1997; Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther, *Poor Economics: Rethinking Poverty...*

²³ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2002*, CEPAL, Santiago de Chile, 2002; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004*; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2011*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017*; CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*.

las necesidades contemporáneas, ofertar programas complementarios especiales para atender las deficiencias de aprendizaje y generar incentivos, como transferencias con corresponsabilidad para que los padres envíen a las escuelas a sus hijas e hijos fomentando la culminación del primer y segundo ciclo de formación. Descentralizar la gerencia de las unidades educativas e incorporar en las tomas de decisiones y rendición de cuentas a los padres.

Promover la educación preescolar universal mejora el rendimiento de los niños en los primeros años de primaria y disminuye el abandono y la repetición, e instituir la promoción automática en los primeros años de la educación primaria también contribuye a su universalización. Actualmente, la educación secundaria es el gran cuello de botella y la culminación de su ciclo es el capital educacional mínimo para que las personas tengan buenas oportunidades de situarse fuera de la pobreza. La universalización de la secundaria es una meta más pertinente para las especificidades de las estructuras productivas de la región²⁴.

Para que los sistemas educativos de la región doten a las personas de las destrezas necesarias para insertarse adecuadamente en el mercado laboral y formen capacidades de aprendizaje para toda la vida, se deben diseñar programas flexibles que faciliten a todos los jóvenes seguir procesos de formación que no necesariamente sean lineales ni estén exclusivamente concentrados en el sistema formal. Así, la educación se convierte en un proceso continuo que no se limita a un lugar y tiempo determinados. Este cambio de paradigma, del paradigma centrado en la enseñanza al paradigma centrado en el aprendizaje, donde cada vez más se valoran las modalidades de aprendizaje de los individuos y las comunidades, permite una multiplicación de centros e instituciones de difusión de conocimientos en oficios técnicos basados en la validación de la experiencia.

También se deben ofrecer especializaciones técnicas más diversas y acordes con las demandas del ámbito productivo, y crear ramas profesionales y tecnológicas en las que los períodos lectivos en los centros docentes se combinen con períodos de

²⁴ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2014*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2018*.

prácticas en las empresas. Estas medidas reducirían el alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan²⁵.

En la Tabla 3 (ver Apéndices al final del artículo) se observa la evolución del gasto social en general, y del gasto en salud y educación en particular. Si bien el gasto aumentó durante el período en estudio, este fue cada vez más lento; es mucho más bajo que en otros países, como los de la OCDE; y los países con mayores niveles de pobreza, como Guatemala y Paraguay, son de los que menos invierten en temas sociales.

Sobre la vulnerabilidad

La vulnerabilidad es el estado donde las personas están fuera del estado de la pobreza, pero podrían caer en ella debido a que no tienen los elementos mínimos para hacer frente a una eventualidad adversa. La vulnerabilidad es uno de los efectos más distintivos de la región en la contemporaneidad. La mayoría de la población que logró salir de la pobreza durante los primeros quince años del análisis, no lograron llegar a la clase media, sino que estuvieron en un estadio intermedio y cuando las condiciones del crecimiento económico fueron menos favorables, cayeron de nuevo en pobreza. Las personas en estado de vulnerabilidad no tienen como principal objetivo maximizar el ingreso, sino tener un sustento seguro y reducir la vulnerabilidad. La vulnerabilidad genera estrés y este no permite tomar las mejores decisiones. Las personas en estado de vulnerabilidad y pobreza en la región se ven afectados más que proporcionalmente por los erráticos ciclos económicos y su volatilidad, porque no tienen los suficientes medios para hacerles frente. La vulnerabilidad compromete lo poco que tienen las personas en estado de pobreza y los que están levemente por encima de las condiciones de pobreza.

Adicionalmente, la mayoría de las personas en estado de vulnerabilidad de la región no sólo están al margen del crecimiento económico, sino también están al margen geográfico de las ciudades, donde la exposición a los desastres naturales es

²⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Soluciones eficaces políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016; UNESCO, *Hacia las sociedades del conocimiento*, Ediciones UNESCO, 2005; Morín, Edgar, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Ediciones UNESCO, París, 2005; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010; De Hoyos, Rafael, Rogers, Halsey y Székely, Miguel, *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*, Banco Mundial, Washington D.C., 2016.

más riesgosa, sin mercados de seguros ni redes de seguridad. Los dos elementos fundamentales para reducir la vulnerabilidad son la generación de empleo de calidad y el Estado de bienestar.

Estas personas en estado de vulnerabilidad son definidas por la CEPAL como aquellas personas cuyos ingresos familiares per cápita se sitúan entre 1 y 1,8 líneas de pobreza²⁶, estando en América Latina para el 2017 el 25,8% del total de la población en esta condición, es decir, 157 millones de personas. Si a estos se les suman los estratos medios bajos, que son las personas cuyos ingresos familiares per cápita se sitúan entre 1,8 y 3 líneas de pobreza y que también se pueden considerar como vulnerables, la población asciende al 46,7% de la región.

Un rasgo distintivo de la región es que hay un importante número de personas que están empleadas, incluso sobre empleadas, pero que siguen estando en estado de pobreza o vulnerabilidad. La mayoría de estas personas se encuentran en el sector urbano informal, donde la baja productividad y las asimetrías de poder de negociaciones que condicionan la institucionalidad laboral, han configurado dicho fenómeno. Adicionalmente, la multiplicidad de actividades no les permite especializarse y aumentar su productividad. El empleo, cuando es de calidad, es el principal puente entre el crecimiento económico y la reducción de la vulnerabilidad y de la pobreza, y es un generador de beneficios materiales y no materiales, pero en la región este vínculo no se da en todo su potencial.

En las Tablas 4 y 5 (ver Apéndices al final del artículo) se muestra la evolución de la tasa de desempleo y del empleo informal en la región. De las tablas destaca que la tasa de desempleo ha tenido una evolución heterogénea en la región, destacando el aumento en Brasil y la reducción en Panamá. En el año 2015 la tasa de desempleo aumentó en todos los países, con excepción de Costa Rica, y la informalidad en general se redujo del 2000 al 2015, pero a partir de este año la informalidad aumentó en la mayor parte de la región.

Gracias al crecimiento económico con más elevada intensidad del factor trabajo y al aumento de la productividad laboral media, especialmente a partir del año 2003, se redujo en la región la tasa de desempleo, se mejoraron los indicadores de calidad del empleo, especialmente en el empleo asalariado, y se redujeron las

²⁶ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*, 27.

brechas salariales. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para contrarrestar el deterioro laboral de las décadas anteriores. Los mercados laborales continúan teniendo altos niveles de informalidad, gran cantidad de trabajadores pobres y desprotegidos, bajos índices de calidad del empleo, bajos niveles de sindicalización y negociaciones colectivas, grandes brechas productivas, desigualdades laborales entre hombres y mujeres, y si bien hay un aumento de los niveles de la participación femenina, sus niveles de participación siguen siendo bajos y sigue existiendo una desigualdad de los salarios en detrimento de las mujeres, las cuales se encuentran insertas en mayor proporción en ocupaciones inestables y con acceso dispar a la protección social²⁷.

En materia de empleo se deben generar espacios de formación continua para el aumento de la productividad laboral, se deben mejorar los bienes públicos, como el sistema masivo de transporte y la infraestructura en general, promover jardines infantiles en los lugares de trabajo, centros comunitarios y redes de cuidado para infantes y personas mayores que permitan a las mujeres incorporarse al sector laboral remunerado. Se deben fortalecer los sistemas públicos de empleo con ayuda en la búsqueda de empleo, seguros de desempleo y empleos públicos de emergencia, y diseñar políticas que aumenten el incentivo a cotizar en los sistemas previsionales. Adicionalmente, se deben fortalecer los sindicatos y las negociaciones colectivas que busquen mayores beneficios monetarios y no monetarios.

La ausencia de acceso a la seguridad social también ha sido una fuente importante de generación de pobreza y de vulnerabilidad. La estructura de acceso a la seguridad social en la región está diseñada para el sector laboral formal de la población, pero gran parte de los trabajadores en estado de pobreza y vulnerabilidad se encuentran en el sector informal. Para conseguir la universalidad de la protección social se deben diseñar sistemas contributivos para el sector informal y promover sistemas de protección no contributivos.

América Latina se ha caracterizado por una incapacidad relativa para financiar sanamente su gasto público en general y sus políticas sociales en particular, por mantener estructuras tributarias poco equitativas, una recaudación fiscal muy

²⁷ Weller, Jürgen, "Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* 114 (diciembre), 2014, 7-30; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2018*; CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016*; Del Popolo, Fabiana (ed.), *Los pueblos indígenas en América...*

baja (con excepción de Brasil y Nicaragua), especialmente de las más progresivas (impuestos a la propiedad y el impuesto sobre la renta personal), por exenciones que reducen significativamente la base impositiva, por el financiamiento de gastos muy regresivos como la subvención a la energía, y por montos de gasto social muy reducidos. La distribución del ingreso, luego del acto fiscal, es aún más desigual que la distribución primaria²⁸.

En la región, a partir de la década del 2000 se incrementó la inversión y a mediados de esta década el gasto promedio del gobierno general alcanzó el 25% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto estuvo acompañado de un incremento en las capacidades tributarias y fiscales de los Estados. Pero esta cifra apenas se acerca a la mitad del gasto público de los países desarrollados (42% del PIB) en el mismo período. El sector público de América Latina tiende a ubicarse por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo. Y en lo asignativo, si bien en los últimos años se han incorporado políticas exitosas en el marco de las transferencias condicionales o con corresponsabilidad, como 'Bolsa Escola' en Brasil y 'Progresas / Oportunidades' en México, los montos asignados a estos programas son muy bajos y residuales²⁹.

Por lo que si la región quiere superar la pobreza y la desigualdad debe invertir más y de forma más eficiente en instituciones de largo alcance, como el Estado de bienestar. El Estado de bienestar es un conjunto de instituciones del Estado que, a través de acuerdos e interacciones con el mercado y las comunidades, buscan responder a los problemas de vulnerabilidad y garantizar al menos los derechos socioeconómicos que las sociedades entiendan como básicos.

Todo Estado de bienestar tiene como vocación fundamental garantizar la cobertura de las necesidades básicas de su población aun cuando esta se ve excluida del mercado. El Estado de bienestar debe cumplir con tres objetivos

²⁸ Banco Mundial, *Revalorización del papel fundamental de la nutrición...*; CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad*; Hangartner, Andreas y Miranda, Rafael, "Estado del bienestar y justicia distributiva en América Latina. Un análisis crítico", *Revista ABRA* 39 (58), 2019, 9-29; Solano, Ernesto y Miranda, Rafael, "El Estado de bienestar en América Latina: hacia una tipología política. Análisis comparado entre Uruguay, México y Guatemala", *Cuadernos del Claeh* 38 (110), 2019, 253-272.

²⁹ Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando, Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia, "Derechos y ciclo de vida: Reordenando los instrumentos de protección social", en Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), *Instrumentos de protección social*, 25-47; Cardoso, Fernando y Foxley, Alejandro (eds.), *A Medio Camino. Nuevos Desafíos de La Democracia y del Desarrollo en América Latina*, UQBAR, Santiago, 2009; Marcel, Mario, Guzmán, Marcela y Sanginés, Mario (eds.), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2014; Jiménez, Juan (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015; Hangartner, Andreas y Miranda, Rafael, "Estado del bienestar y justicia distributiva en América Latina".

fundamentales: proporcionar a las personas y familias las garantías de ingresos necesarios para escapar de la pobreza; eliminar o mitigar significativamente los riesgos sociales asociados con la enfermedad, la vejez y el desempleo; y, finalmente, tiene que ofrecer a todos los ciudadanos acceso a un amplio rango de servicios sociales³⁰.

En la generalidad de América Latina se encuentran elementos que han impedido el desarrollo ideal de un Estado de bienestar, pero se debe desatacar que el escaso desarrollo industrial y la desindustrialización precoz, y el crecimiento económico basado en la abundancia en recursos naturales, han generado altos niveles de informalidad en el empleo, lo que dificulta su organización y la demanda de sus derechos³¹.

Si bien América Latina fue una región pionera en la implementación de programas de seguro social, en la actualidad se aleja del ideal del Estados de bienestar. Los países del Cono Sur y Costa Rica fueron los pioneros en establecer sistemas de seguros sociales en la región, en las décadas de 1920 y 1930, y si bien han tenido un alcance cercano a la universalización de sus políticas sociales, estas han sido altamente estratificadas, reproduciendo las diferencias sociales. Por su parte, México y los países andinos instauraron sus sistemas de seguridad social en las décadas de 1930 y 1940, y Brasil lo hizo en sincronía con los países del Cono Sur, pero todos comparten las características de dejar al margen de las políticas sociales a un gran porcentaje de la población, donde las heterogeneidades poblacionales y territoriales han dificultado la acción del Estado. Y, finalmente, los países de Centroamérica y Paraguay introdujeron sus programas de seguridad social en las décadas de 1960 y 1970, y se han caracterizado por regímenes excluyentes, presentando históricamente los niveles más bajos de inversión social³².

³⁰ Esping-Andersen, Gosta, *The Three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990; Castles, Stephen, *Migration, Citizenship and Identity: Selected Essays*, Edward Elgar Publishing, Inglaterra, 1998.

³¹ Bértola, Luis, "Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina", en Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015; Solano, Ernesto y Miranda, Rafael, "El Estado de bienestar en América Latina...".

³² Filgueira, Fernando, *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2005; Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005; Solano, Ernesto y Miranda, Rafael, "El Estado de bienestar en América Latina...".

Así pues, para reducir la vulnerabilidad en América Latina se deben aplicar políticas de doble inclusión, que generen un círculo virtuoso entre empleo de calidad y Estado de bienestar. Este es el reto principal de región en materia de desarrollo sostenible.

Conclusiones

América Latina se ha caracterizado históricamente por la pobreza y la desigualdad, y en la contemporaneidad su rasgo más distintivo es la vulnerabilidad. Si bien la pobreza y la desigualdad se han reducido en la generalidad de la región durante el período de análisis gracias al crecimiento económico y a las políticas sociales, los logros alcanzados empiezan a retroceder y siguen existiendo elementos económicos, políticos y sociales que impiden mayores avances, destacando las ausencias de empleos inclusivos de calidad y de Estados de bienestar. En este escenario, la profundización de la democracia es fundamental para generar un nuevo pacto fiscal, político y ético donde el Estado y la sociedad asuman el compromiso de garantizar los Derechos Humanos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Estado, como institución rectora de la sociedad, debe tener un papel activo en el proceso del desarrollo y ser garante de las capacidades básicas. El Estado debe tener una vocación redistribuidora y debe garantizar a través de incentivos y de la inversión social, sistemas de salud y educación que promuevan el bienestar. El Estado también debe generar incentivos y aplicar políticas de cambio estructural para que el crecimiento económico llegue a toda la población, especialmente a través de la generación de empleos inclusivos de calidad. Las reformas del mercado y las reformas del Estado son necesarias e interdependientes.

Invertir en las capacidades básicas, salud y en educación, es combatir las dimensiones más lascivas de la pobreza y la desigualdad. La universalización de estas dos dimensiones son las mejores herramientas para empoderar a las personas en estado de pobreza y vulnerabilidad, y ofrecerles el mayor número de oportunidades. Para que esta inversión sea eficiente, asignativa y operativa, deben existir mecanismos de transparencia continua que acompañen en todo el proceso de formulación y ejecución del presupuesto, y que este sea sensible al desempeño

logrado, y para que la rendición de cuentas horizontales y verticales sea efectiva se debe racionalizar la estructura funcional y orgánica del sector público. Es decir, la reducción de la pobreza, de la desigualdad y de la vulnerabilidad no es solo un tema de pericia técnica, sino que también, y especialmente, es un tema político.

Fecha de recepción: 10/12/19

Aceptado para publicación: 08/04/20

Apéndices – Tablas

Tabla 1. Pobreza extrema y Pobreza en América Latina 2000 – 2016

Población que vive con menos de 1,90 dólar por día, valores de PPA (Porcentaje del total de la población)
 Población que vive con menos de 3,20 dólares por día, valores de PPA (Porcentaje del total de la población)

Fuente: CEPAL. Recuperado en:
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	5,70	9,42	13,99	7,05	5,37	3,89	3,33	2,94	2,56	2,59	1,11	0,95	0,80	0,75	0,74	...	0,58
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	12,57	17,30	26,24	15,47	12,12	9,95	8,04	6,89	6,19	5,99	3,71	2,57	2,68	2,43	2,80	...	2,40
Bolivia (Estado Plurinacional de)																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	28,65	22,84	24,74	...	13,68	19,32	16,38	12,44	11,05	10,46	...	7,29	8,20	6,86	5,80	6,35	7,07
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	41,43	36,25	38,56	...	29,25	32,06	28,61	26,41	20,31	18,39	...	14,10	14,68	12,23	12,34	11,71	12,63
Brasil																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	...	11,60	10,31	11,09	9,73	8,64	7,20	6,81	5,59	5,41	...	4,73	3,77	3,83	2,76	3,36	...
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	...	23,48	22,41	23,30	21,55	19,70	17,07	15,66	13,49	12,48	...	10,27	8,68	8,23	6,89	7,99	...
Chile																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	4,36	...	...	4,16	...	...	2,35	...	...	2,89	...	1,56	...	0,92	...	1,30	...
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	12,36	...	...	11,48	...	...	7,43	...	...	6,67	...	4,69	...	2,59	...	3,07	...
Colombia																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	16,37	19,67	14,30	11,95	10,88	9,71	...	...	10,40	9,02	7,85	6,36	6,35	5,74	5,03	4,53	4,53
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	30,70	36,56	30,27	27,24	26,49	23,38	...	...	22,55	20,72	18,40	16,32	15,65	14,26	13,19	11,88	11,83
Costa Rica																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	6,48	4,72	4,47	4,39	4,27	3,14	3,15	1,73	2,19	2,42	1,50	1,63	1,63	1,62	1,45	1,52	1,27
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	13,67	10,56	9,79	9,62	9,06	7,71	7,64	5,19	5,19	5,48	4,02	4,27	4,22	3,97	3,82	4,01	3,76
Ecuador																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	28,15	...	...	14,46	15,00	12,14	8,08	8,45	7,46	7,18	5,62	4,67	4,46	3,24	2,63	3,44	3,58
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	49,93	...	...	30,11	31,90	25,67	19,82	19,21	18,15	17,22	14,74	12,20	11,44	10,05	8,59	9,44	9,40
El Salvador																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	12,25	13,46	13,99	14,82	10,91	10,40	6,90	4,54	6,75	6,40	5,50	4,54	4,10	3,22	2,97	1,93	2,25
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	24,02	25,67	25,88	26,84	22,53	22,84	18,83	14,89	19,56	18,55	17,94	16,20	14,40	12,35	12,15	9,91	10,32
Guatemala																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	9,23	...	...	...	...	...	11,09	...	...	...	...	...	...	...	8,65	...	...
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	22,15	...	...	...	...	...	24,17	...	...	...	...	...	...	...	24,24	...	...
Honduras																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	...	20,56	23,40	28,09	27,20	26,54	22,53	17,23	16,52	13,82	14,99	17,07	19,63	17,32	15,86	16,16	16,02
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	...	35,03	40,01	45,04	44,17	41,41	36,60	31,91	30,27	27,30	29,40	31,75	36,09	32,88	31,80	32,24	30,03
México																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	9,08	...	6,71	...	6,02	6,67	4,23	...	5,48	...	4,57	...	3,93	...	3,79	...	2,17
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	21,38	...	18,97	...	15,98	16,10	13,14	...	14,52	...	12,79	...	12,24	...	12,05	...	7,88
Nicaragua																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	...	16,54	...	...	...	8,29	...	...	...	7,29	...	...	...	...	3,24	...	...
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	...	37,74	...	...	...	27,09	...	...	...	22,39	...	...	...	...	12,81	...	...
Panamá																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	12,37	15,55	11,22	11,17	10,24	10,01	10,53	7,80	6,97	3,18	4,48	3,04	4,15	2,81	3,53	1,98	2,20
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	20,19	24,94	21,64	20,68	19,75	18,78	19,04	16,62	13,92	9,50	10,80	8,66	10,04	8,10	8,37	6,73	7,05
Paraguay																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	...	8,94	13,24	8,30	5,71	6,07	7,95	7,83	4,31	5,77	5,46	5,05	3,28	1,79	2,41	1,89	1,68
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	...	18,27	26,97	19,62	16,96	14,72	19,38	16,47	13,97	14,43	13,32	12,71	9,92	6,72	7,47	6,92	7,05
Perú																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	16,39	17,14	15,10	11,89	13,38	15,49	13,54	11,11	8,94	7,04	5,50	5,20	4,72	4,32	3,72	3,55	3,49
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	30,63	32,86	29,59	27,69	28,44	30,94	26,86	23,12	19,51	17,34	14,82	13,29	12,35	11,36	10,65	10,36	10,05
Uruguay																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	0,36	0,39	0,54	0,71	0,80	0,71	0,46	0,33	0,17	0,20	0,15	0,11	0,14	0,16	0,11	0,13	0,06
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	2,11	2,47	3,26	4,51	5,74	4,69	3,66	2,91	1,78	1,79	1,27	0,97	1,08	0,82	0,67	0,64	0,55
Venezuela (República Bolivariana de)																	
Población que vive con menos de 1,9 dólares por día	...	10,96	18,23	22,70	19,76	18,86	10,22	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Población que vive con menos de 3,2 dólares por día	...	23,46	32,93	39,61	34,18	28,98	17,83	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Tabla 2. Desempleo en América Latina 2000 2017 (Tasa de desempleo)

Fuente: CEPAL. Recuperado en:

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

País / Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2	7,1	7,3	6,5	8,5	8,4
Bolivia	7,5	8,5	8,7	9,2	6,2	8,1	8,0	7,7	4,4	4,9	...	3,8	3,2	4,0	3,5	4,4	4,9	4,6
Brasil	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,1	6,7	6,0	8,2	8,0	7,8	9,3	13	14,5
Chile	9,7	9,9	9,8	9,5	10,0	9,2	7,8	7,1	7,8	9,7	8,2	7,1	6,4	5,9	6,4	6,2	6,5	6,7
Colombia	17,3	16,1	15,9	14,8	14,0	12,4	12,2	11,2	11,4	12,4	12,0	11,1	10,8	10,0	9,4	9,2	9,6	9,9
Costa Rica	5,2	5,8	6,8	6,7	6,7	6,9	6,0	4,8	4,8	8,5	7,1	7,7	10,0	9,2	9,6	9,7	9,6	9
Ecuador	9,0	10,9	9,2	11,6	9,7	8,5	8,1	5,2	5,4	6,9	6,1	5,0	4,2	4,0	4,3	4,7	5,9	5
El Salvador	6,7	7,0	6,2	6,2	6,5	7,3	5,7	5,8	5,5	7,1	6,8	6,6	6,2	5,6	6,7	6,5	6,9	6,8
Guatemala	2,9	...	5,1	5,2	4,4	...	...	...	...	...	4,8	3,1	4,0	3,8	4,0	3,2	3,4	3,2
Honduras	...	5,5	5,9	7,4	8,0	6,1	4,6	4,0	4,1	4,9	6,4	6,8	5,6	6,0	7,5	8,8	9	8,2
México	3,3	3,6	3,9	4,6	5,3	4,7	4,6	4,8	4,9	6,7	6,4	5,9	5,8	5,4	5,3	4,7	4,2	3,8
Nicaragua	7,8	11,3	12,2	10,2	8,6	7,0	7,0	5,9	6,1	7,9	10,5	8,1	8,7	7,7	8,5	7,7	6,3	5,2
Panamá	15,3	17,0	16,1	13,7	11,4	9,8	8,4	5,8	5,0	6,3	5,8	3,6	3,6	3,7	4,1	4,5	5,2	5,5
Paraguay	10,0	10,8	14,7	11,2	10,0	7,6	8,9	7,2	7,4	8,2	7,4	6,9	7,9	7,7	7,8	6,5	7,7	6,9
Perú	7,8	9,2	9,4	9,4	9,4	9,6	6,4	6,3	6,0	5,9	5,3	5,1	4,7	4,8	4,5	4,4	5,2	5
Uruguay	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1	12,2	11,3	9,8	8,3	8,2	7,5	6,6	6,7	6,7	6,9	7,8	8,2	8,3
Venezuela	13,9	13,3	15,9	18,0	15,1	12,3	10,0	8,4	7,3	7,9	8,7	8,3	8,1	7,8	7,2	7,0	7,3	...

Tabla 3. Empleo informal 2000 2017 (Ocupados urbanos en sectores de baja productividad del mercado del trabajo)

Fuente: CEPAL. Recuperado en:

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

País / Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	...	...	...	42,8	42,5	41,4	42,2	40,1	39,6	41,5	38,7	37,8	38,9	38,3	38,8	...	38,5	39,5
Bolivia	...	...	65,3	69,9	...	...	...	61,4	62,7	58,4	...	59,9	61,6	57,6	62,2	63,6	63,5	63,5
Brasil	...	43,7	44,4	44,4	43,1	43,1	41,8	41,3	40,1	40,9	...	38,9	37,3	37,7	37,9	38,7	39,9	41,1
Chile	...	...	...	31,7	...	...	30,9	...	...	30,4	...	30,2	...	29,2	...	26,8	...	28,1
Colombia	...	...	...	...	...	...	...	...	58,6	59,9	59,6	59,9	58,9	57,7	56,3	56,1	55,5	55,5
Costa Rica	38,6	40,1	40,1	38,9	38,7	39,7	39,5	37,6	36,8	36	35,7	36,2	36	36,2	37,8	38,1	39	38,3
Ecuador	...	56	...	...	...	...	...	...	56,9	...	...	...	54	53,5	56,4	54,9	58,4	58,7
El Salvador	52,9	53,5	54	52,4	54,2	55	53,3	53,6	...	56,4	54,9	...	55,7	54,5	53,5	54,4	55,5	55,8
Guatemala	71,6	...	...	...	...	...	55,1	...	...	...	...	...	...	...	57	...	...	...
Honduras	...	52,3	...	...	51,1	51,5	...	...	...	32,6	54	52,1	57,7	59,8	59	57,6	53,9	...
México	45,4	...	50	...	46,9	...	49,6	...	46,5	...	45,9	...	47,5	...	45,3	...	45,8	...
Nicaragua	...	58,4	...	...	...	57,6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	34,4	35,4	38,1	38,4	36,8	37,3	37,3	34,3	33,1	33,2	...	29,7	...	30,7	30,9	32,4	33	32,9
Paraguay	...	38,3	60,4	42,9	43,3	39,5	36,7	59	53,9	57,9	53,8	53,7	53,3	52,4	51,2	51,4	52,6	53,4
Perú	64,1	62,1	60,9	62,9	62,9	62,5	61,2	59,9	59,6	58,4	59,1	58,5	57	56,8	57,1	57,7	58,2	59,1
Uruguay	39,6	40,9	41,5	42,1	40,7	39,5	...	40,2	39,1	38,8	38	34,8	35,1	34,7	34,5	35	35	35,2
Venezuela	54,2	55,6	58,1	59,5	56,3	53,7	52,7	51,5	51,2	51,6	51,8	51,6	50,1	49,4	50,1	...	...	...

Tabla 4. Desigualdad de ingresos en América Latina 2000 2017 (Índice de Gini)

Fuente: CEPAL. Recuperado en:

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

País/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bolivia	...	...	0,611	0,549	...	...	...	0,587	0,513	0,511	...	0,471	0,474	0,48	0,471	0,453	0,465	0,461
Brasil	...	0,576	0,57	0,562	0,554	0,552	0,548	0,543	0,536	0,533	...	0,526	0,523	0,522	0,514	0,511	0,54	0,539
Chile	...	...	...	0,507	...	...	0,483	...	...	0,478	...	0,469	...	0,466	...	0,453	...	0,454
Colombia	...	...	0,567	0,549	0,554	0,55	...	...	0,572	0,557	0,56	0,549	0,539	0,54	0,54	0,524	0,521	0,511
Costa Rica	0,479	0,499	0,497	0,482	0,486	0,476	0,489	0,498	0,491	0,512	0,492	0,5	0,502	0,508	0,498	0,496	0,5	0,496
Ecuador	...	0,538	...	...	...	...	...	...	0,493	...	...	...	0,464	0,467	0,449	0,461	0,445	0,44
El Salvador	0,509	0,514	0,508	0,501	0,483	0,504	0,474	0,47	...	0,478	0,454	...	0,438	0,433	0,434	0,426	0,42	0,399
Guatemala	0,636	...	...	...	...	...	0,558	...	...	...	...	...	...	...	0,535	...	...	...
Honduras	...	0,532	...	...	0,565	0,568	...	...	...	0,502	0,512	0,548	0,532	0,515	0,481	0,469	0,48	...
México	0,528	...	0,506	...	0,505	...	0,5	...	0,513	...	0,51	...	0,499	...	0,502	...	0,504	...
Nicaragua	...	0,568	...	...	...	0,526	...	...	...	0,463	...	...	...	...	0,495	...	...	...
Panamá	0,564	0,575	0,572	0,569	0,563	0,55	0,562	0,559	0,528	0,53	...	0,528	...	0,524	0,509	0,516	0,513	0,508
Paraguay	...	0,561	0,584	0,56	0,534	0,524	0,534	0,536	0,516	0,503	0,527	0,535	0,489	0,495	0,522	0,494	0,497	0,503
Perú	0,492	0,519	0,544	0,548	0,51	0,525	0,517	0,518	0,495	0,488	0,471	0,463	0,457	0,453	0,446	0,449	0,452	0,448
Uruguay	...	...	...	...	...	...	...	0,468	0,453	0,447	0,438	0,413	0,391	0,397	0,392	0,392	0,391	0,39
Venezuela	0,392	0,42	0,418	0,401	0,401	0,433	0,404	0,391	0,379	0,381	0,364	0,368	0,384	0,388	0,378	...	...	...

Tabla 5. Gasto público en América Latina (como porcentaje del Producto Interno Bruto) 2000 - 20016. Total, Salud y Educación

Fuente: CEPAL. Recuperado en:

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina																	
Gasto social	9,3	9,2	7,9	7,6	7,7	8,0	8,4	9,0	9,1	11,2	11,1	11,3	12,1	13,0	13,0	14,1	14,3
Salud	1,0	1,0	0,9	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9
Educación	1,0	1,0	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,5	1,5	1,6	1,5	1,7	1,6
Bolivia																	
Gasto social	11,5	12,3	13,3	13,3	12,9	12,4	11,8	11,7	11,5	13,0	12,3	11,2	11,0	10,9	11,6	12,5	12,6
Salud	1,3	1,3	1,5	1,6	1,5	1,6	1,7	1,6	1,2	1,5	1,5	1,4	1,1	1,2	1,5	1,9	1,9
Educación	5,2	5,6	6,4	6,5	6,3	6,1	6,1	6,1	5,5	6,3	6,0	5,3	4,8	4,7	5,2	5,9	5,2
Brasil																	
Gasto social	11,6	12,1	12,1	12,1	12,3	12,7	13,2	12,6	12,3	13,2	12,9	12,8	13,1	13,6	14,0	14,5	15,1
Salud	1,7	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	1,6
Educación	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
Chile																	
Gasto social	14,2	14,3	14,3	13,7	12,8	12,2	11,4	11,8	13,5	15,7	14,8	14,3	14,7	14,7	15,0	15,8	16,1
Salud	2,6	2,7	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	3,1	3,7	3,5	3,5	3,7	3,8	4,0	4,4	4,5
Educación	3,5	3,7	3,8	3,6	3,4	3,1	2,9	3,1	3,7	4,2	4,0	3,9	4,1	4,2	4,3	4,6	5,0
Colombia																	
Gasto social	8,3	9,1	9,8	9,4	10,2	10,7	10,6	11,3	11,2	13,2	12,2	12,3	12,4	12,9	13,0	13,1	12,7
Salud	1,4	1,6	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,6	1,8	1,8	1,8	1,9	2,3	2,3	2,7	2,8
Educación	3,0	3,1	3,5	3,6	3,5	3,4	3,2	3,1	3,1	3,4	3,4	3,1	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3
Costa Rica																	
Gasto social	9,1	8,6	8,7	8,9	8,3	8,1	7,7	8,0	8,9	10,1	11,9	11,5	12,0	12,1	12,1	12,4	12,3
Salud	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Educación	4,7	4,8	4,8	5,1	4,9	4,8	4,6	4,7	4,9	6,1	6,6	6,5	6,7	6,9	6,9	7,1	7,1
Ecuador																	
Gasto social	8,2	3,9	3,8	3,6	3,8	4,2	4,2	5,3	6,6	9,2	8,2	8,3	8,3	9,6	8,8	8,7	9,3
Salud	0,6	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,5	1,7	1,5	1,5	1,8	2,1	2,3	2,5	2,5
Educación	1,5	2,0	2,4	2,1	2,3	2,3	2,3	2,7	2,9	4,5	4,1	4,4	4,3	4,8	4,5	4,6	4,6
El Salvador																	
Gasto social	6,6	8,4	8,8	8,7	8,7	9,3	6,9	7,1	7,8	9,3	8,8	8,8	9,0	9,6	9,4	9,6	9,3
Salud	1,3	1,7	1,8	1,7	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0	2,4	2,4	2,3	2,3	2,6	2,5	2,5	2,6
Educación	2,9	3,6	3,8	3,6	3,4	3,4	3,5	3,4	3,5	4,3	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0	3,9
Guatemala																	
Gasto social	6,5	7,0	7,0	7,6	7,0	7,6	7,8	7,2	7,0	8,1	8,0	7,5	7,6	7,6	7,5	7,1	6,9
Salud	1,2	1,1	1,2	1,2	1,0	1,2	1,3	1,1	1,2	1,4	1,3	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Educación	2,5	2,8	2,6	2,7	2,6	2,7	2,8	2,6	2,7	3,3	3,0	2,9	3,0	2,9	3,0	3,0	2,9
Honduras																	
Gasto social	7,3	8,0	8,3	9,9	9,4	9,3	9,3	10,5	10,7	12,2	11,7	10,8	10,9	11,0	9,9	8,8	9,2
Salud	2,6	2,6	2,8	3,4	2,9	2,8	2,8	2,8	2,7	3,2	3,2	2,9	2,9	2,9	3,0	2,7	2,9
Educación	4,4	5,1	5,2	6,2	6,2	6,2	6,2	7,0	7,0	7,6	7,3	6,6	6,4	6,3	5,6	4,9	5,0
México																	
Gasto social	6,3	6,6	7,0	7,1	7,1	7,5	7,6	8,5	9,3	9,4	9,6	9,6	9,6	10,0	10,1	10,5	9,9
Salud	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
Educación	3,1	3,5	3,7	3,6	3,5	3,6	3,5	3,5	3,6	3,9	3,8	3,8	3,6	3,7	3,7	3,7	3,5
Nicaragua																	
Gasto social	6,7	5,9	6,6	7,8	8,0	8,6	8,7	9,0	9,2	9,7	9,3	9,1	9,5	9,7	10,2	10,6	10,6
Salud	2,4	2,2	2,4	2,7	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	3,0	2,8	2,7	3,0	3,0	3,3	3,4	3,4
Educación	3,0	2,8	3,1	3,6	3,4	3,6	3,7	3,9	4,0	4,4	4,0	3,8	3,7	3,8	4,1	4,1	4,4
Paraguay																	
Gasto social	8,6	9,3	8,4	7,2	7,9	7,1	8,6	8,8	8,8	9,5	10,0	9,4	9,1	8,6	8,4	8,4	8,6
Salud	1,9	2,4	2,2	1,6	2,4	1,9	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0	1,8	1,6	1,7	2,0	2,1	1,7
Educación	3,8	4,1	4,0	3,7	3,6	3,6	3,9	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4	3,0	3,0	3,1	3,2
Paraguay																	
Gasto social	...	...	...	5,4	5,3	5,6	6,4	6,3	5,8	7,0	6,4	7,3	8,6	8,3	8,5	9,0	8,7
Salud	...	...	...	0,7	0,7	1,0	1,1	1,0	1,0	1,5	1,4	1,6	2,0	1,7	2,0	2,0	2,0
Educación	...	...	...	2,4	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,9	2,7	2,9	3,3	3,1	3,0	3,2	3,0
Perú																	
Gasto social	9,2	9,5	9,4	10,1	8,8	8,9	8,0	8,6	8,9	9,6	9,2	8,8	9,4	10,3	11,1	11,0	10,4
Salud	1,6	1,9	1,6	1,8	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,5	1,4	1,5	1,8	2,0	2,3	2,4	2,3
Educación	3,0	3,1	3,1	3,3	3,0	2,9	2,7	2,8	2,9	3,1	2,8	2,7	2,9	3,2	3,5	3,7	3,6
Uruguay																	
Gasto social	15,1	12,3	12,4	11,0	9,4	9,1	12,4	12,0	12,6	13,0	13,0	13,5	13,9	14,3	14,4	15,0	16,0
Salud	2,0	1,9	1,7	1,9	1,6	1,7	1,8	1,4	1,6	1,8	1,8	2,4	2,6	2,8	2,9	3,0	3,4
Educación	2,1	3,3	3,3	3,2	3,0	3,0	3,1	3,3	3,6	3,9	3,7	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4	4,6
Venezuela																	
Gasto social	10,8	11,9	11,1	12,0	11,5	11,2	13,7	12,8	13,1	13,0	11,6	13,4	14,4	16,1	18,8	...	...
Salud	1,4	1,5	1,7	1,5	1,6	1,6	1,8	2,0	2,0	2,1	2,0	2,4	2,4	2,8	3,2	...	...
Educación	4,5	4,8	4,8	4,6	4,8	4,1	5,1	4,8	5,2	5,3	4,1	4,3	4,5	4,7	5,8	...	...

Referencias Bibliográficas

- Acton, Lord, *Ensayos sobre la libertad y el poder*, Unión editorial, Madrid, 1999.
- Adelman, Irma, “Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones de política”, en Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C., 2002, 91-124.
- Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, Banco Mundial, Washington D.C., 2015.
- Banco Mundial, *Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006.
- Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006.
- Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, Washington D.C., 2000.
- Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther, *Poor Economics: Rethinking Poverty and the Ways to End it*, Random House, India, 2011.
- Behrman, Jere, Gaviria, Alejandro y Székely, Miguel, “Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications”, en Jere Behrman, Alejandro Gaviria y Miguel Székely (eds.), *Who's In and Who's Out Social Exclusion in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2013.
- Bello, Álvaro y Rangel, Marta, “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* 76, 2002, 39-54.
- Berlinski, Samuel y Schady, Norbert, *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2015.
- Bértola, Luis, “Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina”, en Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
- Bértola, Luis y Ocampo, José, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2014.
- Cardoso, Fernando y Foxley, Alejandro (eds.), *A Medio Camino. Nuevos Desafíos de La Democracia y del Desarrollo en América Latina*, UQBAR, Santiago, 2009.

- Castles, Stephen, *Migration, Citizenship and Identity: Selected Essays*, Edward Elgar Publishing, Inglaterra, 1998.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*, CEPAL, Santiago de Chile, 2019.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2018*, CEPAL, Santiago de Chile, 2018.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016.
- CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016.
- CEPAL, *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2014*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
- CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
- CEPAL, *El nuevo paradigma productivo y tecnológico. La necesidad de políticas para la autonomía económica de las mujeres*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2013*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2011*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2009*, CEPAL, Santiago de Chile, 2009.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2002*, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

- Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando, Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia, “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, en Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015, 25-47.
- Cecchini, Simone, Rico, María, “El enfoque de derechos en la protección social”, en Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015, 331-366.
- De Hoyos, Rafael, Rogers, Halsey y Székely, Miguel, *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*, Banco Mundial, Washington D.C., 2016.
- Del Popolo, Fabiana (ed.), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017.
- Emmerij, Louis, “Teoría y práctica del desarrollo: ensayo introductorio y conclusiones de política”, en Louis Emmerij y José Nuñez (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1998, 3-42.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012: El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*, FAO, Roma, 2012.
- Filgueira, Fernando, *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2005.
- Hangartner, Andreas y Miranda, Rafael, “Estado del bienestar y justicia distributiva en América Latina. Un análisis crítico”, *Revista ABRA* 39 (58), 2019, 9-29.
- Hoff, Karla y Stiglitz, Joseph, “La teoría económica moderna y el desarrollo”, en Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C., 2002, 389-461.
- Jiménez, Juan (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

- Marcel, Mario; Guzmán, Marcela y Sanginés, Mario (eds), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2014.
- Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005.
- Miranda, Rafael, “Instituciones políticas y desigualdad de ingresos en América Latina. Desde la independencia hasta la actualidad” *Asian Journal of Latin American Studies*, 32 (2), 2019, 1-24.
- Miranda, Rafael, “Economía crítica Latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica”, *Iberoamérica* 3, 2017, 75-98.
- Miranda, Rafael, “La libertad como desarrollo y democracia”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 51 (2), 2017.
- Miranda, Rafael, “El sujeto contemporáneo: derechos humanos y democracia”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 47 (1), 2016, 1-16.
- Monsalve, Yusbeli y Miranda, Rafael, “Ciclos económicos del MERCOSUR (1950-2013): estudio de sincronización”, *Cuadernos Latinoamericanos* 28 (julio-diciembre), 2016, 4-27.
- Morín, Edgar, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Ediciones UNESCO, Paris, 2005.
- Nussbaum, Martha, “Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements”, en *Poverty and inequality*, Stanford University Press, 2006.
- Nussbaum, Martha, “Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice”, *Feminist Economics* 9 (2 – 3), 2005, 33-59.
- Nussbaum, Martha, *In Defense of Universal Values*, The Fifth Annual Hesburgh Lectures on Ethics and Public Policy, University of Notre Dame, 1999.
- Ocampo, José, “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”, en José Ocampo (ed.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, CEPAL, Washington D.C., 2005, 3- 50.
- Organización Internacional del Trabajo, *Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

- Organización Internacional del Trabajo, *Soluciones eficaces políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.
- Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2008. La atención primaria en salud*, Organización Mundial de la Salud, 2008.
- Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2003. Forjemos el futuro*, Organización Mundial de la Salud, 2003.
- Palma, Gabriel, “Cuatro fuentes de ‘desindustrialización’ y un nuevo concepto del ‘síndrome holandés’”, en José Ocampo (ed.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, CEPAL, Washington D.C., 2005, 79-130.
- Perry, Guillermo, Arias, Omar, López, Humberto, Maloney, William y Servén, Luis, *Reducción de la pobreza: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Banco Mundial, Washington D.C., 2014.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo mundial 2016. Desarrollo humano para todas las personas*, PNUD, 2016.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*, PNUD, 2016.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, PNUD, 2000.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo mundial 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, PNUD, 1997.
- Rico, María y Marco, Flavia, “Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género,” en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comp.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2010, 233-263.
- Riverol, Ana y Miranda, Rafael, “Crecimiento económico de los países emergentes. Estudio comparado entre el Este del Asia y América Latina (1960-2015)”, *Revista de Estudios Internacionais* 8 (3), 2017, 190-219.
- Sachs, Jeffrey, *El fin de la pobreza*, Random House, Bogotá, 2007.
- Sen, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Barcelona, 2011.
- Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, Santillana Ediciones, Ciudad de México, 2010.

- Sen, Amartya, "Human Rights and Capabilities", *Journal of Human Development* 6 (2), 2005, 151-166.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Bogotá, 2003.
- Solano, Ernesto y Miranda, Rafael, "El Estado de bienestar en América Latina: hacia una tipología política. Análisis comparado entre Uruguay, México y Guatemala", *Cuadernos del Claeh* 38 (110), 2019, 253-272.
- Stiglitz, Joseph, "Keynote address. Development Thinking at the Millennium", en *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Banco Mundial, Washington D.C., 2001, 13-38.
- Stiglitz, Joseph, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL* 80 (agosto), 2003, 7-40.
- Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1998.
- UNESCO, *Hacia las sociedades del conocimiento*, Ediciones UNESCO, 2005.
- Weller, Jürgen, "Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* 114 (diciembre), 2014, 7-30.