

---

---

## CAMBIOS POLITICOS Y SOCIALES

---

**Emma Kuznetsova,**  
*Ph.D. (Historia), ILA*  
*olpkuz@yandex.ru*

### **POLITICA SOCIAL EN PAISES DE AMERICA LATINA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI: CONTINUIDAD Y CAMBIOS<sup>1</sup>**

**Resumen:** *En el artículo se estudian los cambios en el papel del Estado en la esfera social a comienzos del siglo XXI, los nuevos enfoques a la solución de problemas sociales. Se analizan los intentos de los estados de la región de resolver problemas de la pobreza y de la desigualdad social. Se subraya lo importante que es tomar en consideración el factor demográfico al elaborarse la política social.*

**Palabras clave:** *América Latina, protección social estatal, gastos sociales del Estado, problemas demográficos, desarrollo del capital humano.*

**Abstract:** *The article deals with the changing role of the State in the social sphere at the beginning of the XXI century and new approaches to the solution of the social problems. The article focuses on the attempts made by the States of the region aimed at the solution of the poverty and social inequality problems. At developing, the importance of the demographic factor is underlined.*

**Key words:** *Latin America, State social protection, government spending on social programs, demographic problems, human capital development.*

---

<sup>1</sup> Traducción del artículo, publicado en la revista rusa «Латинская Америка» № 6, 2012.

La reformatión neoliberal de la economía en la variante fundamentalista, que se estaba llevando a cabo en América Latina a partir de los años 80, venía acompañada por notables cambios en la esfera social. El distanciamiento del Estado, a veces parcial, y otras veces completo, de la participación en el arreglo de las relaciones laborales y de la esfera social, condujo a sustanciales cambios en la protección social.

La fragilidad de los acuerdos laborales, el crecimiento del desempleo y de ocupación en el sector informal, la descentralización de los sistemas de enseñanza y de salud pública, la parcial privatización de éstos, la complicación del financiamiento de servicios públicos – todo ello conducía a la reducción de la accesibilidad de la protección social y, al fin y al cabo, al crecimiento de la desigualdad.

La realización de la estrategia de desarrollo y modernización exigía el cambio del papel del Estado en la esfera social, cosa que comprobaron en experiencia propia los países, como Brasil, México, Chile y Uruguay. La reformulación de la política social, iniciada a mediados de los 90, ha continuado en el nuevo siglo, recibiendo un nuevo impulso durante la crisis. A diferencia de los programas de los años 80 – comienzos de los 90, cuyo objetivo principal era la lucha contra la pobreza por medio de pagos condicionados a finales de los 90 se anuncia el enfoque integral a la solución del problema de la pobreza conjuntamente con el problema de la desigualdad. El Estado como si concertara con la sociedad un compromiso mediante la política social, declarando la igualdad de derechos y la importancia de

contribuir a la “convergencia social” mediante la coordinación de diferentes programas de asistencia social.

Creando las redes sociales a través de programas nuevos y anteriormente aprobados el Estado, de hecho, comenzó a ocuparse de la gestión de riesgos sociales, tales, como la falta o la pérdida de empleo, especialmente en los grupos de la población más vulnerables (mujeres, jóvenes, minorías étnicas) y de riesgos relacionados con ciclos vitales (maternidad, vejez, etc.). Los programas preveían la organización de trabajos públicos, cursillos de preparación profesional, la concesión de créditos subsidiados y ayuda en la creación de puestos laborales. Al reformar el sistema de protección social el Estado se vio obligado a tomar en consideración los cambios en la situación demográfica en la región, en la estructura y el carácter de familias y la creciente importancia del desarrollo del capital humano, que se manifestaron visiblemente al comienzo del siglo presente.

La formación de nuevos enfoques del Estado a la solución de problemas sociales se manifestó con toda evidencia en el ejemplo de Chile, especialmente en el período presidencial de Michelle Bachelet. La ex-presidenta chilena subrayaba la primordial importancia para la “convergencia social” en América Latina de la política estatal, dirigida al establecimiento de iguales posibilidades, que en Chile se combina con la lucha contra la pobreza. En realidad, los resultados de ésta última fueron más exitosos: el nivel de la pobreza se redujo del 38,3% en 1990 hasta el 13,7% en el año 2006, mientras que la concentración de ingresos se redujo mucho menos. En el año

1996 el salario en el quinto quintil (el más rico) superó el salario en el primero (el más pobre) en 15,5 veces, y en el año 2006 – en 13,1 veces. Al mismo tiempo el coeficiente de Gini en 2006 (0,54) fue en Chile el más bajo en 16 años (en los años 1990–2003 – entre 0,56 y 0,58)<sup>1</sup>.

M. Bachelet destacó otros dos momentos importantes, que evidencian sin lugar a dudas la gran importancia de la política social del Estado en la solución del agudísimo problema de la pobreza. Ella señaló, que si a comienzos de los 90 la disminución del número de pobres se debía en un 80% al crecimiento económico y sólo en un 20% – a los gastos sociales, en el año 2006 la situación fue completamente contraria: la disminución del número de pobres en un 80% fue resultado de la exitosa política social del Estado. Y, por segundo, la antes señalada diferencia entre salarios en el primero y en el quinto quintiles se reducía en el primer quintil hasta en 11,2 veces, y a veces hasta en 6,8, veces, tomándose en cuenta los pagos, recibidos dentro de programas estatales en adición a los salarios<sup>2</sup>.

Los resultados de la política social del Estado dependen en gran medida de los recursos públicos dirigidos a la esfera social. A partir de los mediados de los años 90 los gastos sociales en la región crecían constantemente. En los años 2008–2009 éstos constituían, aproximadamente, un 18,4% del PIB en comparación con el 12,2% del PIB en los años 1990–1991, siendo muy considerable la diferencia entre países. En Brasil y en Argentina, por ejemplo, en los años 2008–2009 tal índice superaba el 20%, mientras que en Ecuador y en Guatemala era

inferior al 10%. También crecieron los gastos sociales en el total de los gastos públicos: en los años 2008-2009 el índice promedio era del 63,9% en comparación con el 44,1% en los años 1990-1991. También es notable el crecimiento de los gastos públicos en los índices per capita: para 2009 el índice promedio ponderado de 21 países fue de 917 dólares (en dólares del año 2000), lo que es dos veces mayor al índice de 440 dólares en 1991. Las diferencias entre los países son enormes: en 2008-2009 en Argentina tal índice era más de dos mil de dólares, en Brasil y Uruguay – más de un mil dólares, mientras que en los países como Guatemala, Honduras, Perú, Nicaragua y Paraguay el índice de gastos per capita no alcanzó el nivel regional promedio del año 1991<sup>3</sup>.

El crecimiento de los gastos sociales del Estado repercutió, ante todo, en la financiación del seguro social en la esfera de pensiones y de la asistencia social a través de programas de transferencias condicionadas: el 8% del PIB en los años 2008-2009 contra el 4,8% en 1990-1991 (los gastos per capita crecieron más que dos veces: 470 dólares contra 197)<sup>4</sup>. En los años 1980-90 el desarrollo de los sistemas acumulativos en el seguro de pensión, dependientes de aportes particulares, hizo tal tipo de seguro poco accesible para mucha gente, por lo tanto el aumento de la participación financiera del Estado en el seguro de pensión era de gran importancia. En algunos países, como, por ejemplo, en Chile, se promulgó la ley de pensiones solidarias básicas, la cual concedió a todos, incluidos los trabajadores del sector informal y las amas de casa,

independientemente de las inversiones particulares, el derecho a la pensión social mínima.

Otra importante razón, por la cual el Estado se vio obligado a tomar mayor participación en la protección social de la generación mayor, fueron los cambios bastante rápidos en la estructura de edad de la población. De acuerdo con los datos de la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe (CEPAL) el índice de envejecimiento en la región, o sea, la correlación del número de personas mayores de 60 años con las 100 personas menores de los 15, crecerá ya para el año 2015 en 2,5 veces, en comparación con el año 2000 (2000 – 25,2; 2015 – 60,7; 2050 – 128,2), y ello significa, que crecerá otro problema social, en cuya solución deberá participar el Estado<sup>5</sup>.

En el momento actual todos los países de la región se encuentran, formalmente, en la segunda etapa de la transición demográfica, cuando no sólo se reducen la mortalidad y la natalidad, sino que el envejecimiento de la población todavía no es un proceso bien definido. Precisamente en este período cae el nivel de dependencia demográfica, o sea, las personas de edad activa (15–59 años) experimentan la mínima carga de parte de la población económicamente inactiva (menores de 15 y mayores de 60 años). Tal período es llamado “bono demográfico”, cuando las relaciones de dependencia alcanzan las dimensiones históricamente mínimas y surgen posibilidades de crear la base para la acumulación de ahorros e inversiones en el desarrollo económico y social, incluida la solución de los problemas de la generación mayor. Es necesario tomar en consideración el carácter heterogéneo de tal proceso: en algunos países, como

Bolivia y Guatemala, éste sólo acaba de iniciarse y finalizaría dentro de 50 años, mientras que en otros, como Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica y México, concluirá ya en el primer cuarto del siglo XXI.

El crecimiento del número de personas mayores sin suficiente aseguramiento material aumenta su vulnerabilidad social y su dependencia de la parte de la población económicamente activa, cuya responsabilidad social y carga laboral crecen muchísimo. Para cualquier Estado es extraordinariamente importante aprovechar las posibilidades, que se ofrecen en el período del bono demográfico. Ante todo, se requiere un desarrollo de la economía, que sería capaz de absorber al máximo a la población económicamente activa, es decir desarrollar la producción de alta tecnología, ya que en lo que se refiere a la productividad del trabajo y a la calidad del medio tecno-científico Latinoamérica está sustancialmente rezagada de los países industriales.

Una de las principales condiciones del desarrollo y de la modernización de la economía es la potenciación de conocimientos y de innovaciones en la producción, y ello requiere la presencia de cuadros altamente calificados y, por consiguiente, el desarrollo de la enseñanza y de la preparación profesional.

En el año 2009 los gastos públicos en la enseñanza aumentaron poco más que en la mitad en comparación con el año 1990 (el 5,0% del PIB en 2008-2009 y el 3,2% del PIB en 1990-1991)<sup>6</sup>. La ampliación de escolaridad obligatoria condujo a que en el año 2008 se graduaron de la escuela el 96% de jóvenes

de 15 a 19 años (un 85% en la zona rural). En algunos países (México, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay) se ha introducido la enseñanza preescolar obligatoria, cosa que es muy importante para las familias pobres, ya que allí se prepara a sus niños para el colegio, se les ofrece comida gratis mientras que las madres pueden tener empleo.

Peor es la situación con la enseñanza secundaria, cuya importancia crece en especial en la etapa contemporánea del desarrollo de la economía. Concluyen la secundaria poco más de la mitad de escolares: el 49% de varones y el 55% de mujeres de la edad de 20-24 años (en 2008) y gran parte de ellos son procedentes de familias acomodadas.

El número de jóvenes, que se graduaron de la secundaria, es uno de los indicios, que confirma la gran estratificación social en la región: en el pobre primer quintil su número alcanza el 23% de hombres y el 26% de mujeres, y en el rico quinto quintil – el 81% y 86%, correspondientemente. Es interesante, que el estudio del estado de la educación en la región latinoamericana, efectuado por la CEPAL en el primer decenio del siglo nuevo, mostró que precisamente la secundaria completa es la enseñanza mínima, que permite interrumpir la pobreza entre generaciones, asegurar un futuro sin miseria y sentirse dignamente en el mundo globalizante y democrático<sup>7</sup>.

El acceso a la educación superior es sustancialmente menor, cosa que confirman los datos acerca de los graduados universitarios. Tan sólo un 8,3% de jóvenes de 25 a 29 años obtuvieron la enseñanza superior en el año 2008: en el primer quintil este índice fue extremadamente bajo – el 0,7% de hombres



y 1% de mujeres, mientras que en el quinto quintil fue considerablemente mayor: del 23,9% y 30,4% correspondientemente<sup>8</sup>.

Estos datos confirman la irregularidad en la distribución de gastos estatales para la enseñanza superior en la región: 2/3 de éstos recaen en el cuarto y el quinto quintil, y 1/3 – en los primeros tres quintiles. En lo que se refiere a los gastos del Estado en otros tipos de enseñanza, el resultado es directamente contrario. Precisamente a los tres primeros quintiles les tocan 2/3 de los gastos públicos en la enseñanza preescolar, primaria y el grado inferior de la secundaria<sup>9</sup>.

El desarrollo de la enseñanza en la región latinoamericana en los últimos decenios (la gran envergadura de enseñanza primaria y el acceso al grado inicial de la enseñanza media) no la ha convertido en un instrumento, capaz de disminuir sustancialmente la desigualdad social y contribuir a la incorporación social de las capas pobres de la población.

La desigualdad social se revela en un grado todavía mayor en una parte tan importante de la protección social, como la salud pública. En determinado grado ello es resultado de la reducción de la participación del Estado en la esfera social en los años 1980-1990 y del crecimiento de la esfera de asistencia médica privada. En el comienzo del siglo nuevo los gastos del Estado en la salud pública han crecido, pero insignificadamente: en los años 1990-1991 – en el 2,9% del PIB, y en los años 2008-2009 – en el 3,7% del PIB (per capita fueron US\$106 y US\$187, correspondientemente)<sup>10</sup>. En lo que

concierno al seguro médico estatal, el panorama en diferentes países resulta extremadamente desigual.

La CEPAL divide a los 18 países de la región en tres grupos, según los gastos públicos per capita (años 2006-2007). El primer grupo lo forman Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, donde tales gastos superan US\$ 1000 y donde un 70% de la población tiene acceso al seguro médico estatal. Mucho menor es tal porcentaje (un 45%) en el segundo grupo (Colombia, México y Venezuela), donde los gastos sociales del Estado per capita superan los US\$600. Es extremadamente bajo tal índice en el tercer grupo (el 17% de la población), en el cual los gastos sociales del Estado per capita no superan los US\$178 (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana). Un panorama completamente contrario vemos al calcular personas, que gastan recursos propios para recibir la asistencia médica: un 23%, 35% y 72% de la población del primer, segundo y tercer grupo, correspondientemente.<sup>11</sup>

A comienzos del siglo XXI el crecimiento de los gastos sociales estatales repercutió, sin lugar a dudas, en el perfeccionamiento y crecimiento de los servicios sociales, ofrecidos por el Estado, pero todavía es prematuro de hablar sobre la nivelación del acceso a tales servicios. La educación primaria y, en parte, la secundaria, la asistencia médica inicial y ambulatoria, diferentes tipos de pagos adicionales al presupuesto familiar son para los pobres, mientras que la enseñanza superior, el seguro social y asistencia médica en hospitales son para gente adinerada.

En el último decenio se propagaron ampliamente en los países de la región los programas de transferencias condicionadas, que se diferenciaban de los programas de los años 80-90 tanto por el volumen de financiamiento y amplitud de cobertura, como por la diversificación de los tipos de ayuda y objetivos de la misma. Mientras en el año 2000 tales programas abarcaban al 5,7% de la población de 18 países de la región, en el 2010 ya era el 19,3%, o sea, prácticamente, uno de cada cinco habitantes. Como resultado, 113,5 millones de personas (un 25% de familias) recibieron pagos monetarios o diferentes tipos de servicios dentro del marco de tal o cual programa. Entre ellos unos 52 millones de personas eran niños menores de 14 años. Ello resulta muy importante, tomándose en cuenta la infantilización de la pobreza en la región (más del 60% de niños y adolescentes son pobres). En los programas, dirigidos a ayudar en obtener enseñanza, la edad es aumentada hasta 18 años (y en algunos casos, como en Costa Rica y Buenos Aires – hasta los 25 años), cosa que demostraba, sin duda alguna, que los programas tenían la misión de reducir la pobreza intergeneracional y disminuir la exclusión social de las capas de la población poco pudientes.

El panorama de cobertura de la población pobre e indigente con programas de transferencias condicionadas es extremadamente heterogéneo. Según la CEPAL en nueve de los 18 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Uruguay, Colombia, Jamaica, Trinidad y Tobago) toda la población indigente fue incluida en los programas. Índices más bajos los tenían Honduras y Paraguay (el 17% y el 25%,

correspondientemente). Sólo Ecuador y Jamaica tienen programas, que abarcan el 100% de la población, mientras que, según el promedio en la región, poco más de la mitad de esta categoría de la población no recibe ayuda estatal en el marco de programas de transferencias condicionadas. En algunos países (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Paraguay) tal índice es mucho mayor (más del 80%)<sup>12</sup>.

En la región los gastos estatales en programas de transferencias condicionadas se han duplicado durante el primer decenio del nuevo siglo (un 0,40% del PIB en 2009), pero, por lo general, eran inferiores al 0,5% del PIB anual. Sólo el programa ecuatoriano “*Bono de desarrollo humano*”, encaminado a desarrollar el capital humano, ante todo en lo referente a los niños, y a ayudarles a los ancianos e incapacitados en familias pobres, tiene el mayor financiamiento –el 1,17% del PIB en el 2010 y la mayor envergadura– el 44% de toda la población del país (6 millones de habitantes), incluidos todos los pobres e indigentes<sup>13</sup>.

Los programas de transferencias condicionadas se diferencian por su destinación principal: unos tienen la misión de elevar el nivel de consumo en familias pobres, como, por ejemplo, “Bolsa familia” en Brasil, que abarca a 52 millones de personas, otros, como, por ejemplo, “Oportunidades” en México, que abarca a 27 millones de personas, se orientan al desarrollo del capital humano, ante todo de los niños, ofreciendo las posibilidades para aprovechar los servicios públicos de enseñanza, de los centros de salud o de los programas de alimentación. La mayor parte de programas, que se desarrollan

en distintos países a partir del año 2000, son precisamente de tal tipo. Y, por fin, los programas similares al “Solidario” en Chile (más de un millón de personas), los cuales coordinan la ayuda en el marco de diferentes programas estatales y, además, prestan ayuda socio-sicológica a familias para integrarlas al mercado de trabajo.

El aporte de los programas de transferencias condicionadas a la solución del problema de reducción de la pobreza depende de la envergadura de los involucrados en los mismos y del monto de las prestaciones. La CEPAL ha reconocido el efecto positivo de estos programas en los países como Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica y México fijando que las prestaciones en Ecuador, por ejemplo, constituyen un 28% del ingreso por persona antes de efectuarse tales pagos, y en México – cerca del 16%. Al mismo tiempo se ha subrayado la poca eficacia de los programas en países centroamericanos, o sea El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde se abarca menos del 20% de los pobres y son bajas las cuantías de prestaciones (en Honduras, por ejemplo, un 3% del ingreso per capita).

En algunos países (Brasil, México) los gobiernos utilizaron los mencionados programas en los años de la última crisis económica para atenuar el posible crecimiento de la pobreza, aumentando el monto de las prestaciones y ampliando los tipos de servicios y las listas de destinatarios. La CEPAL considera que los programas de transferencias condicionadas son un importante instrumento en la política social del Estado, que permite avanzar hacia la universalización de los derechos

económicos y sociales de los ciudadanos, hacia la solución del problema de la pobreza y de la desigualdad social.<sup>14</sup>

Los críticos de los programas de transferencias condicionadas existentes en la región señalan a la falta de relación con la estrategia del desarrollo como principal defecto de éstos. Así, por ejemplo, Rolando Cordera, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, al referirse a los programas mexicanos de los fines del siglo XX – comienzos del XXI, señalaba sus relativos éxitos en la lucha contra la pobreza, subrayando cierto aislamiento de éstos de la solución de los demás problemas importantes. El científico mencionó como ejemplo “transformaciones demográficas que hacen que México deje de ser un país de niños para convertirse en una nación de jóvenes adultos”<sup>15</sup>. Ello significa que el mercado de trabajo tenía que absorber anualmente hasta un millón de manos de obra, que se necesitaba organizar ampliamente la preparación profesional y garantizar acceso a la enseñanza media y superior, a la asistencia médica, o sea, se requería una política social desarrollada por parte del Estado. El científico subrayaba, que se necesitaban programas, que solucionaran el problema de la pobreza y de la desigualdad en una relación estrecha con el crecimiento económico, mientras que el Estado y la sociedad tenían que actuar en conjunto. R. Cordera opina, que todavía es prematuro de hablar de la cohesión social y de la convergencia social dentro de la sociedad mexicana<sup>16</sup>.

Los últimos dos decenios confirmaron el creciente papel de la política social del Estado en el desarrollo de la sociedad en los países latinoamericanos. La posterior modernización económica

Política social en países de América Latina a comienzos del siglo XXI  
requiere que se solucionen los problemas sociales, requiere el  
perfeccionamiento social de la democracia, la propagación más  
amplia de las ventajas del desarrollo en todos los estratos de la  
población.

<sup>1</sup> Iberoamérica 2020, Retos ante la crisis. Madrid, 2009, p. 211.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina 2010. Santiago de Chile, 2011, p. 165-167.

<sup>4</sup> Ibid., p. 170, 174.

<sup>5</sup> CEPAL. Serie - Población y desarrollo. Santiago de Chile, 2008, N 82, p. 20.

<sup>6</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina, 2010, p. 168.

<sup>7</sup> Ibid., p. 93, 104-105.

<sup>8</sup> Ibid., p. 95.

<sup>9</sup> Ibid., p. 176.

<sup>10</sup> Ibid., p. 169.

<sup>11</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina. 2009. Santiago de Chile, 2010, p. 162-163.

<sup>12</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina. 2010, p. 148.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina. 2009, p. 115-119.

<sup>15</sup> Nueva sociedad. Buenos Aires, 2008, N 215, p. 98-109.

<sup>16</sup> Ibidem.