

América Latina:

Tendencias sociales, de desocupación y exclusión.

Algunos elementos para la reflexión.

Resumen

BERNARDO KLIKSBERG

Una región en riesgo

El tema social se halla actualmente en el centro del escenario histórico de América Latina. Se suceden desde las más variadas fuentes los llamados de alerta sobre la magnitud y profundidad de los problemas que sacuden a la región en el campo social. El Secretario General de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo, resaltó «que la región afronta para los próximos años grandes desafíos como la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. ...el empleo constituye el Talón de Aquiles de la región por su débil comportamiento, situación que ha obligado a sectores de la población a dedicarse al comercio informal».¹

Todo esto ha provocado un cambio radical en la presencia del tema social en la agenda de la región. La gran mayoría de los sectores percibe que la región toda se halla en riesgo por lo que está sucediendo en materia social. El presente trabajo tiene por finalidad enfocar algunos de los problemas que deben analizarse y encararse para «refrescar» con aires nuevos la acción en el campo social. Entre ellos destaca la desocupación, pero creemos útil verla en el marco social más amplio de las tendencias sociales más generales observables.

Tendencias en el campo social

El aumento de la pobreza

Hay disensiones metodológicas significativas sobre cómo medir la pobreza. Sin embargo, la mayor parte de las fuentes internacionales coinciden en una constatación básica respecto a la región: la pobreza ha crecido considerablemente en ella en las dos últimas décadas. El gráfico siguiente indica los resultados que se obtienen adoptando un criterio de uso frecuente: considerar pobres a quienes ganan menos de dos dólares diarios. La medición por otros criterios como la canasta básica de vida normalmente arroja resultados mayores. Pero aún utilizando esta medición «conservadora» de la pobreza es posible apreciar nítidamente la tendencia:

Como puede observarse en el gráfico 1, con fluctuaciones menores la pobreza ha crecido fuertemente en la región desde inicios de los 80. En los últimos años, 1998 y 1999, se estima que la situación se ha deteriorado aún más. Ocampo (CEPAL) considera que el total de pobres ha aumentado a 224 millones.²

Algunas mediciones nacionales recientes permiten tener idea de la magnitud del problema. El informe «Estado de la Región» (PNUD - Unión Europea, 1999) respecto a Centroamérica indica, que son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses, y el 53% de los salvadoreños.³ En los sectores indígenas las cifras pueden ser aún peores. Así, en Guatemala es pobre el 86% de la población indígena frente al 54% de los no indígenas. En Venezuela los estimados oficiales señalan que es pobre el 80% de la población. En Ecuador se estima que el 62,5% de la población está por debajo del umbral de pobreza. En Brasil se ha estimado que el 43,5% de la población gana menos de dos dólares diarios y que 40 millones de personas viven en pobreza absoluta. En Argentina la tasa de pobreza de las provincias del noreste es del 48,8% y la de las provincias del noroeste 46%. El 45% de los niños menores de 14 años del país, son pobres. Una estimación de las Naciones Unidas para toda

Gráfico 1 **Evolución de la pobreza en América Latina** 1970/1995

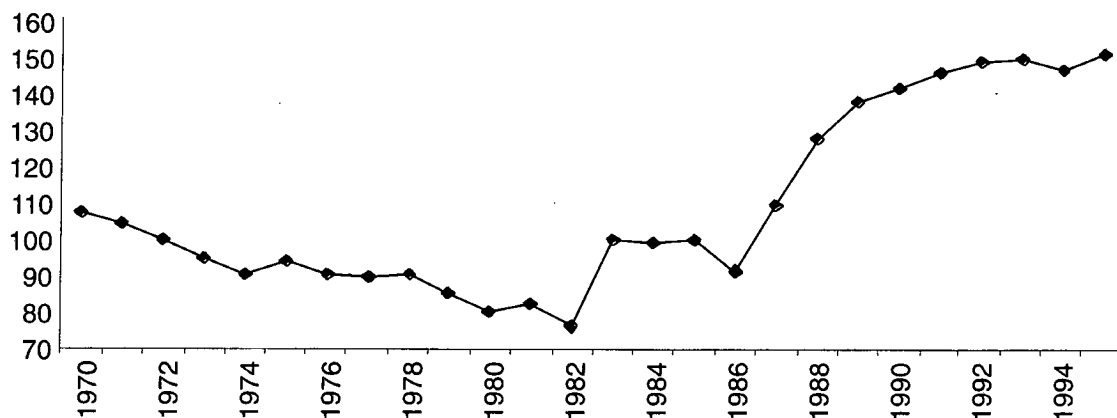
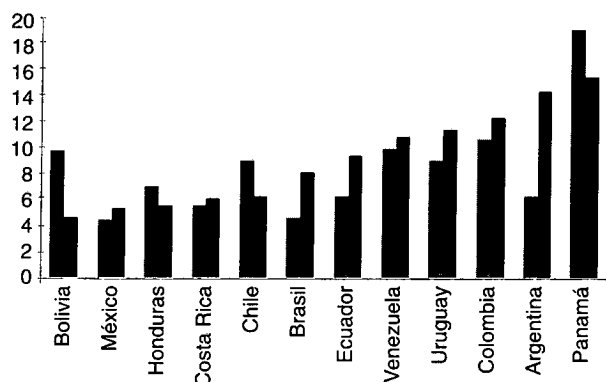


Gráfico 2 **Tasa de desempleo total** zonas urbanas



la región refiere que entre 1970 y 1980 había 50 millones de pobres e indigentes, pero que en 1998 eran 192 millones (Verrier, 1999).⁴

Efectivamente existe pobreza en numerosas sociedades. Pero mientras en los países desarrollados ésta tiende a estar por debajo del 15% de la población, en diversos países de América Latina triplica, cuadruplica, o quintuplica esa cifra. Ello significa otro tipo de problema cualitativamente distinto. No se trata de «bolsones de pobreza», sino de extensos sectores en esa situación y las cifras marcan una tendencia al aumento de la pobreza en la región.

Algunos impactos de la pobreza

Más de 10 millones de centroamericanos (29% de la población) no tienen acceso a servicios de salud, y dos de cada 5 carecen de agua potable y saneamiento básico. Un tercio de la población de Centroamérica es analfabeta. Una tercera parte de los niños menores de 5 años presenta una talla inferior a lo normal en lo que inciden procesos de acumulación de insuficiencias nutricionales en la madre y el niño.

Estas y otras expresiones de la pobreza repercuten en las dimensiones fundamentales de la vida. Crean dificultades muy importantes en lo que Amartya Sen (1992) ha denominado «las capacidades básicas de funcionamiento de las personas», deterioran la calidad de la vida, y acortan la esperanza de vida respecto a las cifras esperables en condiciones normales.⁵

Desempleo e informalidad

La región tiene en primer término una alta tasa de desocupación abierta. Puede observarse en el gráfico siguiente cómo en los países de más población de la región (Brasil, México, Argentina, Colombia, Venezuela) las cifras de 1997 eran marcadamente superiores a las de 1989.

En los años recientes el problema se ha pronunciado. Según los estimados de Víctor E. Tokman (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe - PREALC) la tasa de desempleo promedio subió de 7,2% en 1997, a 8,4% en 1998, y se estimaba en 9,5% en 1999.⁶

En todos los casos las tasas de desempleo de los jóvenes duplican las elevadas tasas generales. El desempleo entre las mujeres jóvenes es mayor al que se da entre los hombres jóvenes.

Cuadro 1
Tasas de desempleo abierto entre los jóvenes zonas urbanas

País	Sexo	Tasa de desempleo	
		total de la población	población entre 15-24 años
Argentina	Total	13,0	22,8
	Hombres	11,5	20,3
	Mujeres	15,5	26,7
Brasil	Total	7,4	14,3
	Hombres	6,4	12,4
	Mujeres	8,9	17,0
Colombia	Total	8,0	16,2
	Hombres	5,4	11,9
	Mujeres	11,6	21,0
Chile	Total	6,8	16,1
	Hombres	5,9	14,0
	Mujeres	8,4	19,3
Uruguay	Total	9,7	24,7
	Hombres	7,3	19,8
	Mujeres	13,0	31,5

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996 (mencionado por Minujín, A., Vulnerabilidad y exclusión en América Latina, en Bustelo y Minujín, Todos entran, UNICEF, Santillana, 1998)

Al problema del desempleo se le suma el crecimiento de los trabajos informales. Un puesto de trabajo en la economía informal tiene de una tercera a una cuarta parte de la productividad de uno en la economía formal. Según los cálculos de Tokman, en 1980 trabajaba en la economía informal el 40,6% de la mano de obra no agrícola ocupada, y actualmente la cifra habría ascendido al 59%.⁷

Los ingresos de las ocupaciones informales son comparativamente cada vez menores en relación a los puestos de trabajo de la economía formal. De acuerdo a la CEPAL (1997) los que se desempeñan en la economía informal ganan en promedio el 50% de quienes lo hacen en empresas modernas y además trabajan más horas. Las diferencias salariales entre los profesionales y técnicos y los trabajadores en sectores de baja productividad aumentaron entre un 40 y un 60% entre 1990 y 1994.⁸ Un tercer problema es la precarización de las condiciones de trabajo. Aumentan los trabajadores sin contrato, o bajo contratos temporales. Se estima que cerca del 35% de los asalariados está en esas situaciones en Argentina, Colombia y Chile, y el 74% en el Perú.

Carencias en salud pública

Hay avances considerables en las condiciones de salud de la región. Sin embargo, cuando se desagregan los datos se observan considerables brechas entre los países y a su interior. Tienen clara presencia en tres de los principales indicadores de salud pública: esperanza de vida, mortalidad infantil, y mortalidad materna.

Diversos análisis indican que tras las inquietantes distancias entre diversas áreas geográficas y grupos de la población subyacen, entre otros aspectos, marcados déficits en aspectos cruciales para la salud pública. El acceso a agua potable, instalaciones sanitarias, alcantarillado, y energía eléctrica, es limitado para amplios sectores. Se estima que 130 millones de personas carecen de agua potable. Por otra parte, el costo del agua para los pobres es mucho mayor que para las clases medias y altas. Un informe reciente de la Comisión Mundial del Agua (Banco Mundial, 1999) calculó que para adquirir un metro cúbico de agua un habitante de los barrios de Lima tiene que pagar 20 veces el importe que abona un residente urbano de los estratos medio o alto, que sólo abre la canilla de su casa.⁹ La falta de agua potable y de instalaciones de disposición de excretas es esencial en todo orden de riesgos en salud, particularmente para la población infantil, entre otras expresiones, a través de las infecciones intestinales. En 11 países de la región la diarrea es una de las dos principales causas de muerte en niños de menos de un año. Asimismo, los déficits de agua potable facilitaron la extensión del cólera, en los 90, que en tres años causó 811.000 casos.

También se detectan en la región significativos problemas alimentarios. «Se observa en casi todos los países de la región un incremento en enfermedades no transmisibles crónicas asociadas con alimentación y nutrición. La OPS ha estimado que 130 millones de latinoamericanos carecen de acceso consistente a servicios de salud.

Problemas en educación

Se han hecho importantes progresos en educación en la región. Ha avanzado fuertemente la matriculación en las escuelas primarias. La gran mayoría de los niños inicia la escuela. También han descendido las cifras de analfabetismo. Pero junto a estos logros se presentan varios problemas. El primero es el de la deserción. Cerca del 50% de los niños que se matriculan en la primaria no la finalizan y una reducida parte

de la población tiene estudios secundarios completos. El segundo problema es el nivel de repetición como «uno de los más altos del mundo en desarrollo».¹⁰ Casi la mitad de los niños repite el primer grado y, un 30%, cada uno de los grados siguientes. Puryear (1997) ha estimado que un niño latinoamericano promedio está cerca de 7 años en la escuela primaria, donde sólo completa 4 grados.¹¹

Un reciente análisis (BID, 1998) sobre la situación en 15 países de la región ha establecido que de cada 100 niños matriculados en la escuela primaria en primer grado en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, sólo llegan a terminar 9 años de escolaridad, 15 de ellos. En Guatemala, Haití y República Dominicana, la cifra es aún mucho menor: sólo 6.¹²

Las cifras de deserción y repetición son mucho mayores entre los estratos desfavorecidos y en las zonas rurales. Así en Brasil, de cada 100 niños del 25% más pobre de la población, 45 desertan o repiten, mientras que en el 25% más rico, la cifra se reduce a 9. En el análisis antes citado (BID 1998), se determinó que en los 15 países analizados, los jefes de hogar del 10% más rico de la población tienen 12,1 años de educación. En cambio, los jefes de hogar del 30% más pobre, tienen sólo 5 años de educación. Hay una brecha de 7,1 años, que es aún mayor en México (9 años), y en Brasil, Panamá, y El Salvador (de 8 a 9 años).

Hay profundas inequidades en las oportunidades educativas que van a tener después importantes impactos en el mercado de trabajo. Las mismas se agudizan aún más si se toma en cuenta la calidad de la educación recibida. Así se estima que en una escuela privada, los niños reciben 1200 horas de clase anuales; en una pública urbana 800, y en una pública rural 400.

Los nuevos pobres

A la denominada pobreza estructural, situación característica de grupos de la población donde la pobreza se ha perpetuado durante generaciones, se adiciona actualmente un grupo diferente, al que se ha llamado «los nuevos pobres». Se trata de familias que no eran pobres hasta hace pocos años atrás, y en donde en muchos casos los progresos laboriosamente conseguidos por las generaciones anteriores se están perdiendo. Son sectores de las clases medias de los países que han entrado en fuerte crisis ante diversos embates. Entre ellos se hayan: pequeños comerciantes e industriales que han debido cerrar sus empresas, personal despedido del sector público, profesionales cuyas oportunidades e ingresos se han deteriorado fuertemente, empleados públicos que han perdido parte significativa del valor real de sus ingresos, muchos de los informales que como se ha señalado presentan una situación inestable y de bajos ingresos, jubilados cuyas rentas se han reducido fuertemente en términos reales.

La amplitud de estos sectores parece ser considerable. En Venezuela se estima que la clase media se redujo a una proporción limitada en las últimas dos décadas. En Argentina, Minujín (1997) señala que «los nuevos pobres, que eran prácticamente inexistentes en 1974, pasaron del 4,2% en 1980 al 18,4% en 1990»,¹³ y el proceso siguió acentuándose en los 90. Realidades semejantes se observan en Brasil, México, y otros países.

La erosión de la familia

Se sabe ahora que buena parte del rendimiento educativo de los niños está fuertemente influido por las características de la familia (CEPAL, 1997).¹⁴ El grado de organicidad de la familia, el capital educativo de los padres, la posibilidad e interés de los padres en dedicar horas al seguimiento de los

estudios de los niños, el nivel de hacinamiento de la vivienda, muestran clara correlación con el rendimiento educativo.

Crece el número de familias incompletas con madres pobres, solas, jefas de hogar al frente. Se estima superior al 20%. Se observa una renuencia a formar familias. Ante las incertidumbres económicas, se detecta (Filgueira, 1996) en el caso del Uruguay una clara correlación entre descenso del salario real y la disminución del número de matrimonios.¹⁵ Se incrementa el número de madres adolescentes. Ellas difícilmente van a conformar familias orgánicas.

Está aumentando significativamente el número de niños menores de 14 años que trabajan. Según la OIT hay en América Latina más de 17 millones de niños trabajadores. Aumentan fuertemente los niños que viven en la calle, en la más absoluta miseria, y sometidos a todo orden de riesgos. A todo ello se suma el ascenso de la violencia doméstica en la región. Según estimaciones (Buvinic, Morrison y Schifter, 1999), entre 30 y 50% de las mujeres de la región sufre de violencia psicológica en sus hogares, y un 10 a un 35% de violencia física.¹⁶

El ascenso de la criminalidad

La región registra una gravísima tendencia al aumento de la criminalidad. Actualmente es la zona del mundo con más homicidios del globo después del África Subsahariana. La tasa promedio de América Latina cercana a 28,4 homicidios cada 100.000 habitantes y por año, más que duplica la tasa promedio mundial. La Organización Panamericana de la Salud estima que la tasa de homicidios de la región creció en más de un 44% durante el período 1984-94. En Río de Janeiro en 1996, uno de cada tres niños había sido asaltado y la mitad había visto un asalto.

La violencia latinoamericana aparece nítidamente como una violencia de edades jóvenes. Diversos estudios están indicando significativas correlaciones entre las tasas de violencia, y factores como la organicidad de la familia, las tasas de desocupación juvenil, y los niveles educativos. Investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor en el Uruguay, se encontró (Kaztman, 1997) que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal. Sugerentemente, un estudio de amplio alcance sobre la criminalidad en EE.UU. identificó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil del país provenía de familias con padre ausente (Dafoe Whitehead, 1993).¹⁷ El aumento de la violencia parece asimismo tener fuertes lazos con la elevadísima tasa de desocupación de los jóvenes en la región, que supera en muchos países el 20% y duplica los promedios nacionales. Las cifras indican también vínculos con la educación.

El círculo perverso de la exclusión

El círculo perverso «familia pobre, educación incompleta, desocupación, pobreza», interactuará con otros círculos perversos como el de «falta de accesos a bienes básicos como agua potable, instalaciones sanitarias, electricidad, mala salud, dificultades laborales», o el de «delincuencia, imposibilidad posterior de encontrar trabajo para reinsertarse, probabilidad de reincurrir en delincuencia». En el conjunto de la situación se va produciendo un acentuado proceso de exclusión social. Los viejos ejes problemáticos de otros tiempos, subsistentes aún en la región, por ejemplo, las brechas entre sociedad urbana y sociedad rural, las distancias entre áreas sociales modernas y atrasadas (la llamada sociedad dual), son ahora superados en envergadura por la problemática de la inclusión/exclusión.

Una reflexión final

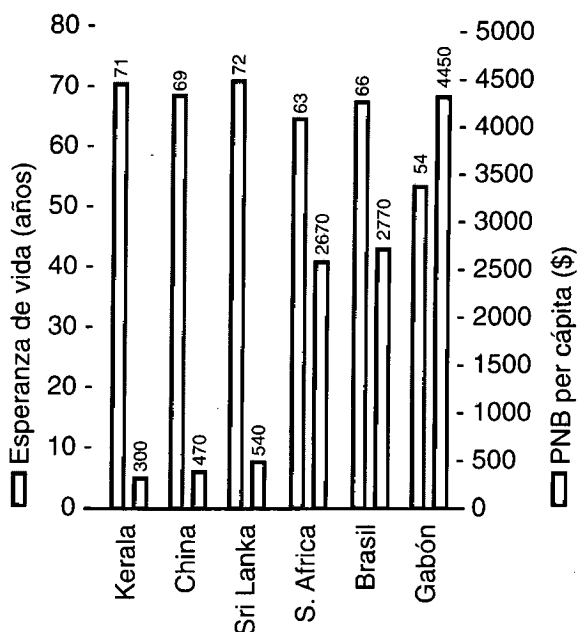
El Papa Juan Pablo II (1999) subrayó que «el desarrollo y el progreso económico nunca deben llegar a costa del hombre y de la mujer dificultando la tarea de satisfacer sus necesidades fundamentales, el avance no puede ser a cualquier precio».¹⁸

Sus afirmaciones parecen muy sugerentes para los dilemas latinoamericanos. Los problemas a los que se pasó revisión en este trabajo no admiten demoras. Hay un costo muy pesado por cualquier postergación.

Urge dar el salto a una visión integrada del desarrollo que logre un tipo de equilibrio diferente entre las políticas económicas y las sociales, y que reconozca el papel imprescindible de estas últimas en la obtención de un desarrollo que tenga bases realmente sostenibles. Como se ha planteado (Touraine, 1997): «en vez de compensar los efectos de la lógica económica la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico».¹⁹

Claro que es importante contar con más recursos económicos y que deben hacerse todos los esfuerzos para mejorar el crecimiento, la productividad, y la competitividad de la economía. Pero el tema no parece reducirse a ello. En un trabajo reciente sobre la mortalidad como indicador del fracaso o éxito económico, Sen (1998) contesta al argumento de los recursos escasos con datos empíricos muy sugerentes.²⁰ Compara la situación de una serie de países en término de dos indicadores: producto bruto per cápita que se supone mide progreso económico, y esperanza de vida, indicador decisivo para apreciar el éxito integral de una sociedad. Los resultados fueron los siguientes:

Gráfico 3
Producto Nacional Bruto y Esperanza de vida
en países seleccionados
1992



Fuente: Amartya Sen., Mortality as indicator of economic success and failure. The Economic Journal, January, 1998

Las tres primeras sociedades del cuadro: el Estado de Kerala en la India, de más de 30 millones de habitantes, China, y Sri Lanka tienen un bajísimo producto bruto per capita (inferior a los 550 dólares anuales). Las otras tres: Sudáfrica, Brasil y Gabón tienen un producto que es 5 a 10 veces mayor. Sin embargo, en las primeras la gente vive bastante más años promedio que en las segundas: 71, 69, y 72, versus 63, 66, y 54.

Influyen factores como el grado de equidad que es considerablemente mejor en las primeras, sus políticas de empleo, y los arreglos sociales que han organizado en temas claves para la salud pública, como el agua potable, las instalaciones sanitarias, la luz, la educación, y la cobertura médica. Después de todo, reflexiona Sen, por ejemplo los costos relativos de algunos de los insumos esenciales de los sistemas de salud como el personal médico y paramédico son mucho más bajos en los países en desarrollo que en los desarrollados. Países como los mencionados y Costa Rica «han registrado una reducción muy rápida de las tasas de mortalidad y una mejora de las condiciones de vida, sin un crecimiento económico notable».

¿Por qué cortar con tanta frecuencia el presupuesto de los sectores sociales? ¿Por qué no revisar cuidadosamente los costos que implican ese tipo de cortes para las metas finales de la sociedad, para la cohesión social, y para el mismo crecimiento? Ante la Asamblea Mundial de la Salud, resaltó al respecto el Premio Nobel de Economía (Sen, 1999): «Es indicación de que vivimos en un mundo al revés el hecho de que el médico, el maestro de escuela, o la enfermera, se sientan más amenazados por el conservadurismo financiero que un general del ejército. Para subsanar esta anomalía es preciso, no ya penalizar la prudencia financiera, sino tener más plenamente en cuenta los costos y los beneficios de las distintas opciones».²¹

El enfrentamiento de la pobreza, la inequidad y la desocupación en la región, requiere una revisión profunda de las consecuencias sociales de las políticas económicas, del crucial tema de la inequidad latinoamericana, la mayor del mundo, y del papel de las políticas sociales.

La política social pública, agresiva y activa que se precisa, deberá contar con una institucionalidad social estatal renovada, con las capacidades de gestión apropiadas, y ser transparente, abierta, y activamente participativa.

BERNARDO KLIKSBERG.

Asesor de la ONU, OIT, UNICEF y UNESCO.
Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID).

BIBLIOGRAFIA Y NOTAS

-
- | | |
|----|--|
| 1 | Ocampo, José Antonio (2000). Conferencia en el 28º Período de Sesiones de la CEPAL. México. |
| 2 | Ocampo, José Antonio. Op. cit. |
| 3 | PNUD-Unión Europea (1999). Estado de la región. Proyecto Estado de la Nación. Costa Rica. |
| 4 | Verrier, Roberto (1999). Declaraciones del presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe. VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe. Río de Janeiro, 10 de septiembre. |
| 5 | Amartya Sen (1992). <i>Inequality re-examined</i> , Harvard University Press. |
| 6 | Tokman, Víctor E. (1998). El desempleo no se va de América Latina. Clarín, 18 de diciembre. Buenos Aires. |
| 7 | Tokman, Víctor E. (1998). Empleo y solidaridad: los desafíos que enfrenta América Latina después del ajuste. Incluido en L. Emmerij, J. Núñez del Arco (comp.), <i>El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI</i> . BID. |
| 8 | EPAL (1997). <i>La brecha de la equidad</i> . Chile. |
| 9 | Comisión Mundial del Agua para el siglo XXI (1999). Informe. Banco Mundial. Washington. |
| 10 | Banco Mundial (1995). <i>América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos</i> . Washington. |
| 11 | Puryear, Jeffrey (1997). <i>La educación en América Latina. Problemas y desafíos</i> . PREAL, Washington. |
| 12 | Banco Interamericano de Desarrollo (1998). <i>Informe de progreso económico y social</i> . Washington. |
| 13 | Minujín, Alberto (1997). <i>Estrujados: la clase media en América Latina</i> . Incluido en Bernardo Kliksberg (comp.), <i>Pobreza, un tema impostergable</i> . 4ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. |
| 14 | Puryear, Jeffrey. Op. cit. |
| 15 | Ilgueira, Carlos (1996). <i>Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay</i> . CEPAL. |
| 16 | Buvinic, Mayra, Andrew R. Morrison and Michael Shifter (1999). <i>Violence in the Americas: a framework for action</i> . En Morrison, Andrew and María Loreto Biehl (editors). <i>Too close to home</i> . Inter-American Development Bank. |
| 17 | Dafoe Whitehead, B. (1993). <i>Dan Quayle was right</i> . The Atlantic Monthly. New York, April. |
| 18 | Juan Pablo II. Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio de 1999. |
| 19 | Touraine, Alan (1997). <i>Por una nueva política social</i> . El País, Madrid, 4 de agosto. |
| 20 | Sen, Amartya (1998). <i>Mortality as an indicator of economic success and failure</i> . The Economic Journal, January. |
| 21 | Sen, Amartya (1999). <i>La salud en el desarrollo</i> . Discurso inaugural, Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 18 de mayo. |
-