

Sección II

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, LA REGIÓN DE MAYORES DISPARIDADES



1. La desigualdad, factor subyacente de la pobreza

La región de América Latina y el Caribe presenta las mayores desigualdades del mundo en la distribución del ingreso.¹³ El 40% de la población más pobre recibe el 10% de los ingresos totales y el 20% de la población más acomodada recibe más del 60% de éstos. Esta realidad representa una constatación ampliamente difundida cuyas causas estriban en factores históricos y estructurales. Por ello, los beneficios de mayor crecimiento económico registrado en algunos períodos no han llegado a los sectores de menores ingresos. En cambio, en fases de recesión, han sido frecuentemente los grupos más desprotegidos los que han contribuido con sacrificios proporcionalmente mayores. La estructura de la propiedad y, entre otros factores, la baja capacidad fiscal -y redistributiva- de los gobiernos, sin duda han contribuido a configurar estructuras socioeconómicas extremadamente inequitativas.

Muchas de las políticas de ajuste se han ejecutado “sin un rostro humano”.¹⁴ América Latina y el Caribe sufren una doble crisis, de generación de ingresos familiares y de desaparición de beneficios sociales, que ha venido a agudizar tanto las disparidades como la pobreza, y ello en la práctica significa una violación sistemática de los derechos sociales y económicos de las familias y, obviamente, de los niños. La desigualdad se erige así en uno de los factores subyacentes que determinan la magnitud de pobreza e indigencia de la población -a veces mayoritaria- en varios países de la región.

Los países de América Latina y el Caribe presentan diferencias sensibles en cuanto a grados de desigualdad de sus estructuras distributivas. Precisamente, el índice Gini, que varía de 0 (igualdad total) a 1 (desigualdad

¹³ De forma individual, existen países africanos, como Swazilandia y Sudáfrica, comparables a los países latinoamericanos de peor estructura distributiva: Nicaragua, Brasil y Honduras. Ningún país asiático es comparable. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002), *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001*, cuadro 12, pág. 186.

¹⁴ UNICEF lo viene advirtiendo desde hace dos décadas. Véase UNICEF (1986), *Adjustment with a human face*, Nueva York, pág. 20.

total), oscila entre las economías más equitativas -Cuba, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tabago, en el Caribe, y Uruguay, Ecuador y Costa Rica, en América Latina-, y las menos equitativas (Brasil y Bolivia, y los centroamericanos Honduras y Nicaragua). Los países anglófonos del Caribe mencionados registran un patrón de distribución del ingreso comparable al de los Estados Unidos, mientras que Canadá y Cuba descuellan con una situación equivalente a la de algunas naciones europeas, aunque éstas no sean las más equitativas de su región. De hecho, Japón y los países escandinavos sobresalen por la equidad distributiva.

Además del coeficiente de Gini, se dispone de

información acerca de la brecha que separa el ingreso medio del 40% más pobre de la población del correspondiente al 10% más rico en cada país. Según información (no siempre completa ni homogénea) que la CEPAL deriva de la encuestas de ingreso y gasto de hogares de 17 países de América Latina (no se dispone de información equivalente para el Caribe), en los años noventa la tendencia general apuntó hacia mayores disparidades. El caso más extremo ocurrió en Paraguay, donde casi se duplicó esa distancia, seguido de Bolivia, Ecuador y Venezuela. En cambio, alguna mejoría pudo ocurrir en Honduras, Uruguay, Colombia y Panamá, donde las diferencias -algunas abismales- se acortaron en algún grado.

2. Las disparidades múltiples y la exclusión

Además de la desigualdad en la distribución del ingreso, las disparidades se manifiestan en múltiples ángulos: a) entre el sector urbano y el rural, en marcado detrimento de este último; b) dentro del mismo sector urbano, con su creciente proceso de marginación; c) por regiones geográficas y económicas, en desmedro de las sectores de producción tradicionales; d) entre hombres y mujeres, a favor de los primeros, y e) por grupos de edad, en los que la infancia y los adultos mayores resienten enormes desventajas en el interior de cada hogar. La propiedad de activos físicos y educacionales, el acceso a un empleo del jefe o jefa de familia o de los contribuyentes secundarios, y la calidad de ese empleo, son factores que con claridad separan a quienes lo poseen de los que están excluidos de su propiedad. Se alimenta así la transmisión intergeneracional de la pobreza que arrastra a los niños en su devastadora marcha.

Incluso, se generan crecientes diferencias entre quienes sí tienen acceso al empleo, diferencias que se fundamentan en el número de años de escolaridad de los empleados y se reflejan en la dispersión salarial con que se retribuye a las distintas habilidades. La minusvalía, las diferencias étnicas y culturales y el aislamiento geográfico, son manifestaciones a la vez que causas de una pobreza que separa cada vez más a estos grupos rezagados y tradicionales de los situados en sectores

dinámicos y competitivos de las economías.

El acceso a los servicios básicos que proveen los gobiernos sigue patrones de disparidad similares a los de los ingresos de los hogares, a pesar de que la mayoría de las administraciones intentan implementar políticas sociales universales, sobre todo en salud y educación básica. Como se verá a continuación, hay componentes importantes del gasto social que no favorecen necesariamente a los sectores de menores ingresos de la sociedad, sino a menudo a estratos medios y altos.

De las políticas de asignación del gasto suelen beneficiarse principalmente las ciudades capitales y en menor grado las secundarias, porque en esas áreas se concentran el mayor número y las mejores instalaciones de salud y educativas, aunque los pobres urbanos no siempre tienen acceso a estos servicios. Del mismo modo, en algunos países los institutos de seguro social cubren preferentemente a los asalariados urbanos y a agricultores del sector moderno, y con frecuencia ni siquiera a sus hijos, mientras que la población rural tradicional queda recurrentemente excluida. En el mejor de los casos, se dispone de pequeñas clínicas rurales o de centros de salud básica que instalan los ministerios de salud, a veces vinculados a los programas gubernamentales contra la pobreza, en el marco de enormes restricciones

presupuestarias, así como de calidad y cantidad de los recursos humanos. Igualmente ocurre con las posibilidades de dotar de servicios básicos de agua potable y de saneamiento a comunidades dispersas e incomu-

nicadas. Algunos países han obtenido importantes progresos en este sentido, que en todo caso resultan insuficientes ante la magnitud de las carencias.

3. El impacto sobre la infancia y la adolescencia

Los períodos prolongados de insuficiente crecimiento económico, los cambios profundos en los mercados laborales, los rápidos cambios tecnológicos y de los procesos productivos, son algunos de los factores que tienden a escindir a amplios sectores de la población, y por consiguiente, a crear una creciente dispersión de los ingresos. En estas circunstancias de exclusión, los adultos no están en capacidad de garantizar el potencial de sus hijos. Los niños de los sectores más excluidos son empujados a ingresar prematuramente al mundo del trabajo, a menudo en condiciones abyectas, por un pago mísero. Así, se sacrifican posibilidades de estudio y, consecuentemente, se cancelan oportunidades de superación futura. En el otro extremo, para los adultos mayores esta situación se traduce en una permanencia mayor en el mercado laboral, lo cual presiona a la baja los salarios reales.

En sociedades de mercado, como la mayoría en esta región, las diferencias de ingreso determinan en un alto grado las posibilidades de alcanzar una vida plena. A la vez, en este círculo vicioso, las enormes diferencias en el capital físico y en el acervo educativo condicionan la futura inserción, defectuosa y trunca, de los actuales niños y niñas en el mercado laboral, condenándolos a ingresos de subsistencia, haciéndolos más vulnerables y limitando el potencial de desarrollo del país. El nivel educativo individual alcanzado es fundamental, aunque tanto o más importante resulta el acceso efectivo de toda la población a esa educación. Se ha demostrado que hay una relación directa entre el logro educativo individual y la equidad educacional. Asimismo, la rentabilidad del gasto en educación se compara favorablemente con todos los demás tipos de inversión.

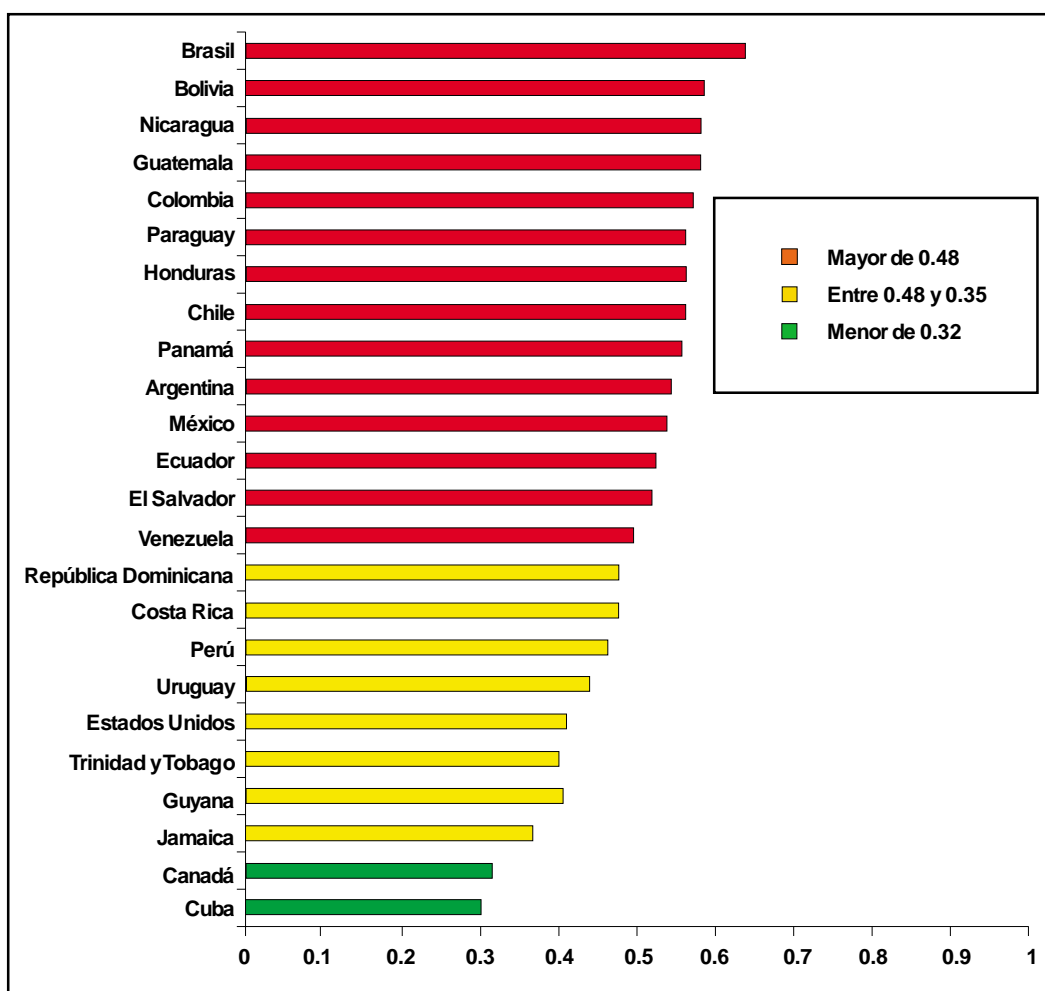
Entre los estratos de más bajos ingresos se registra la mayor incidencia de embarazos precoces, de madres

abandonadas a raíz de los patrones imperantes de paternidad irresponsable y de nacimientos no deseados. En los deciles de más bajo ingreso se padecen otras consecuencias adversas: las madres se encuentran peor alimentadas, hay una mayor incidencia de niños de más baja talla y peso, el acceso a servicios básicos es restringido, se produce una peor ingesta de calorías y proteínas y se registran mayores tasas de mortalidad infantil. Asimismo, se carece de facilidades de educación preescolar, y si bien ya existen posibilidades de cursar la educación básica, ésta a menudo es de calidad dudosa, además de que las propias condiciones objetivas de privación de los hogares en pobreza extrema se erigen como principales causas de deserción y de fracaso escolar. El trabajo infantil, con todas sus consecuencias, complementa ese cuadro de transmisión intergeneracional de la pobreza que es prioritario y urgente romper.

En definitiva, las disparidades que afectan las vidas de los niños y de los adolescentes en condiciones de grandes carencias constituyen indicadores de violación de derechos y de injusticia. Por lo tanto, no es razón suficiente combatir los peores síntomas de la pobreza como tampoco basta con lograr el crecimiento económico, si sus frutos no se reparten equitativamente. En un contexto de agudas disparidades, el principio de la equidad no implica repartir a todos por igual, porque al haber puntos de partida tan diferentes se mantendrían las disparidades. Significa, por el contrario, beneficiar prioritariamente a los más desposeídos y vulnerables con el objetivo de buscar la igualdad de oportunidades, además de revisar las políticas públicas que fomentan las disparidades, entre éstas las políticas de empleo. Estos cambios de enfoque del problema suponen la necesidad de diseñar la política social de forma que garantice los derechos de la infancia y de la adolescencia, en lugar de aceptar que la política social se constituya en el resultado de políticas económicas sin rostro humano.

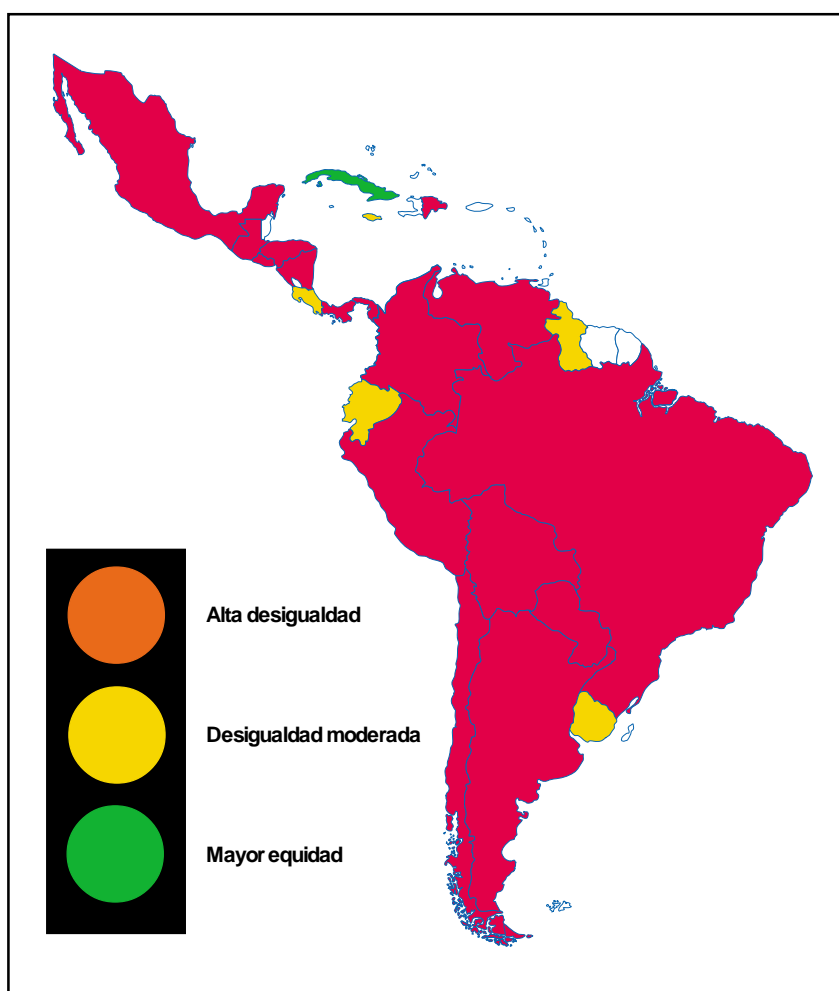
Gráfico 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES)
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1999

(Coeficiente Gini)



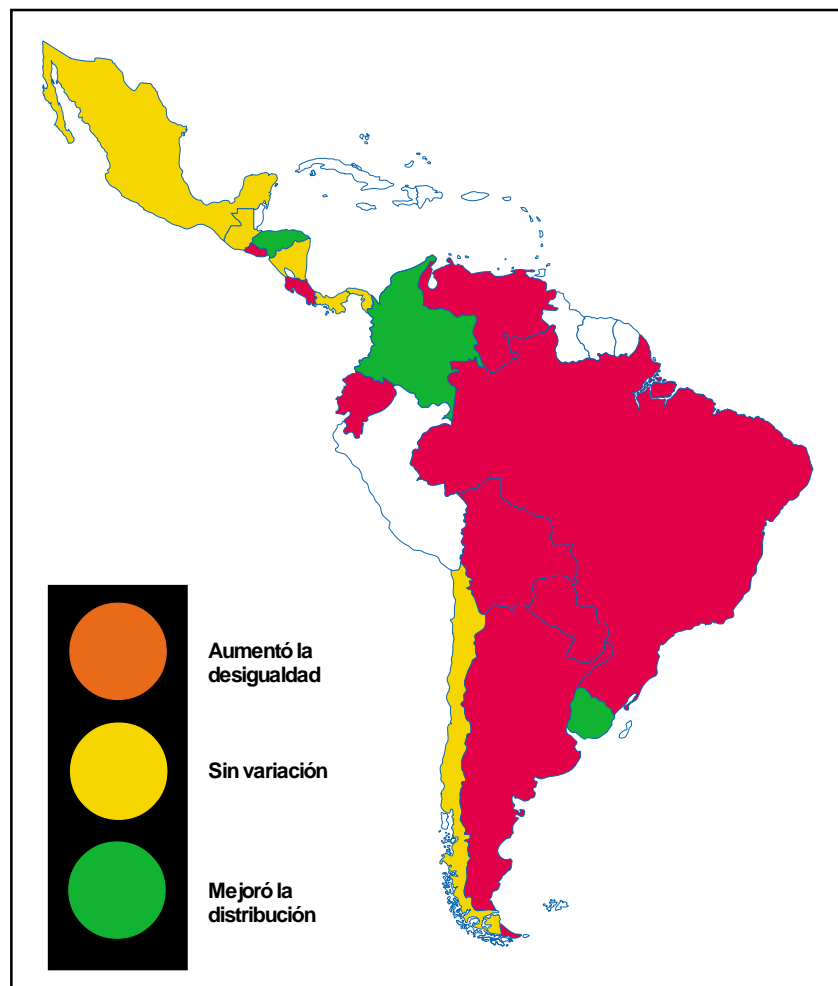
Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*;
 PNUD, *Informe del Desarrollo Humano, 2001*, y Cuba,
 fuente nacional.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (22 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO, 1989-1998
(Coeficiente Gini)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*; PNUD, *Informe del Desarrollo Humano, 2001*, y Cuba, fuente nacional.

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO EN LOS AÑOS NOVENTA
(Coeficiente Gini)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.