

Panorama social
de América Latina 2001-2002
(Síntesis)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS/CEPAL



En 1997 concluyó en América Latina un ciclo de crecimiento que permitió a varios países lograr importantes adelantos en materia de reducción de la pobreza. El punto de quiebre en este proceso es la crisis asiática, con la que se inicia un lustro de menor dinamismo económico, aumento del desempleo, estancamiento y en muchos casos elevación de los índices de pobreza en la región. No es exagerado afirmar que la población latinoamericana se ha visto nuevamente afectada y desalentada por las consecuencias negativas de esta media década perdida.

En la presente edición del “Panorama social” se argumenta, sin embargo, que América Latina y el Caribe en su conjunto, y especialmente los países con un mayor ingreso por habitante, están, en cualquier caso, en condiciones de formular políticas económicas y de aplicar políticas sociales que, una vez reanudado el proceso de crecimiento, permitirían alcanzar en el 2015 la meta de reducción de la pobreza propuesta en la Declaración aprobada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.¹ América Latina puede y debe hacer los esfuerzos necesarios de crecimiento sostenido y destinar más recursos a políticas y programas sociales de mayor envergadura y calidad, con el fin de cumplir con la meta de reducir a la mitad la pobreza para entonces y eliminar las manifestaciones más graves de la indigencia.

En el “Panorama social” se hace hincapié en que, para alcanzar dicha meta, al igual que los demás objetivos de desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio, es imprescindible el rápido incremento de los índices de cobertura de la educación y el mejoramiento sustancial de su calidad, lo que permitiría reducir las brechas existentes entre los niños y jóve-

nes de distintos estratos socioeconómicos. Asimismo, se insiste en la importancia de mejorar la pertinencia de la educación, adecuándola a las demandas que impone una economía cada vez más tecnificada e integrada al comercio mundial.

La elevada deserción escolar registrada en América Latina, que se examina en la presente edición del “Panorama social”, indica que, para lograr las metas propuestas por la Organización de las Naciones Unidas para el año 2015, es urgente evitar la deserción escolar en el ciclo primario y aumentar significativamente la tasa de retención en la enseñanza secundaria. A su vez, al comprobarse la considerable subutilización del capital humano acumulado por la región, se ponen de relieve tanto los patrones de crecimiento como la calidad de los sistemas de educación superior y formación técnica.

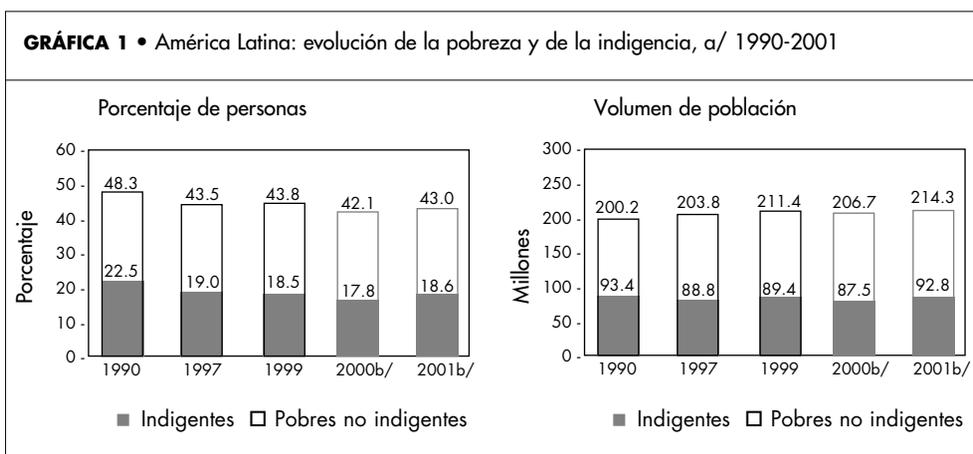
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

En la década de 1990, tanto la pobreza como la indigencia en América Latina se caracterizaron por una tendencia generalizada a la reducción, aunque el ímpetu inicial se fue desvaneciendo paulatinamente hasta llegar, en algunos países, a revertirse hacia fines del periodo. El porcentaje de población pobre estimado para 1997 (43.5%) fue casi 5 puntos porcentuales inferior al registrado en 1990, para repuntar luego 3 décimas (43.8%) hacia 1999. Por su parte, la indigencia o pobreza extrema disminuyó desde 22.5% en 1990 hasta 18.5% en 1999, sólo 5 décimas menos que en 1997. Lo anterior revela, por ende, una clara reducción de la pobreza y la indigencia en los primeros siete años de la década, seguida de un relativo estancamiento de ambas en el bienio 1997-1999 (véase gráfica 1).

Los logros conseguidos en cuanto a la reducción de la incidencia relativa de la pobreza en el conjunto de la década se tradujeron en una variación similar en términos absolutos, ya que el número de personas pobres aumentó cerca de 11 millones (7.6 millones en el último bienio), llegando a totalizar poco más de 211 millones en 1999. En cambio, la reducción de 4 puntos de la tasa de indigencia implicó una disminución del volumen de la pobreza extrema de aproximadamente 4 millones de personas, con lo cual se situó en 89 millones a fines del periodo, pese al aumento de 0.6

millones observado entre 1997 y 1999 (véase gráfica 1).

Las tendencias en la evolución de la pobreza a fines de los años noventa se han mantenido en el periodo 2000-2002, trienio que se caracteriza por el continuado estancamiento en la lucha contra la pobreza en el conjunto de la región, aunque con variaciones de signo contrapuesto en los distintos países. Siguiendo un patrón inverso al del crecimiento económico, la pobreza y la indigencia en el ámbito regional se habrían reducido notablemente en 2000, para luego aumentar sobremedida en los años 2001 y 2002.



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región. Las cifras sobre la barra blanca representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). b/ Las cifras para 2000 y 2001 corresponden a una proyección.

En efecto, según las proyecciones efectuadas por la CEPAL,² hacia el año 2000 la incidencia de la pobreza de América Latina se habría reducido a 42.1%, en tanto que la indigencia habría disminuido hasta alcanzar 17.8% de la población. Esta disminución en términos porcentuales se habría traducido en 5 millones menos de pobres y 3 millones menos de indigentes

que en 1999 (véase gráfica 1). Entre los diez países que habrían reducido sus tasas de pobreza perceptiblemente respecto de 1999, México y República Dominicana se destacan con disminuciones superiores a los cinco puntos. En cambio, el porcentaje de personas pobres habría aumentado en torno a un punto porcentual en Argentina, Paraguay y Uruguay.

A su vez, en 2001 todos los países de la región se vieron afectados, en distinto grado, por la desaceleración del ritmo de crecimiento económico, lo que se tradujo en un aumento de la incidencia de la pobreza. De acuerdo con las proyecciones, la pobreza regional se situaría en 43.0%, es decir, 0.9 puntos porcentuales por encima de la cifra registrada en 2000, mientras que la indigencia alcanzaría 18.6%, tras un aumento de 0.8 puntos porcentuales. Doce países registrarían incrementos de la pobreza y catorce de la indigencia respecto de 2000, aunque en la mitad de ellos éstos no serían superiores a medio punto porcentual. El deterioro más notable se habría producido en Argentina que, con 5.6 puntos de incremento de la pobreza y 3.1 de la indigencia entre 2000 y 2001, constituye un caso claramente excepcional en la región. En el otro extremo, Chile, Ecuador, República Dominicana y Venezuela no sólo habrían evitado un incremento de sus niveles de pobreza e indigencia, sino que podrían haber experimentado una reducción de los mismos.

Por último, la expectativa de un crecimiento económico negativo en 2002 (-0.8%) redundaría en un aumento de la pobreza para ese año en el conjunto de la región. El porcentaje de personas que viven en situación de pobreza probablemente alcance un punto porcentual más que en 2001, ubicándose en torno a 44%, mientras que la indigencia totalizaría poco menos de 20%. Es de esperar que el mayor crecimiento de la pobreza se vuelva a producir en Argentina, de manera similar a lo sucedido en 2001; también se podrían registrar deterioros importantes en Venezuela, Paraguay y Uruguay, y es probable que sólo en Perú y República Dominicana se produzca una leve reducción de la pobreza.

En lo que respecta al volumen de pobreza, las proyecciones para el año 2002 arrojan un probable incremento en torno a los siete millones de personas con respecto a 2001, de las cuales cerca de seis millones serían indigentes. De cumplirse estas suposiciones, el número de pobres en la región estaría aumentando 15 millones durante el periodo 2000-2002, cifra que señala un sensible deterioro del panorama social de la región. Cabe destacar, no obstante, que las cantidades mencionadas no se traducen en aumentos proporcionales de los volúmenes de pobreza en todos los países de la región. En particular, el mayor número de pobres en Argentina constituiría uno de los elementos principales del deterioro registrado en el ámbito regional.

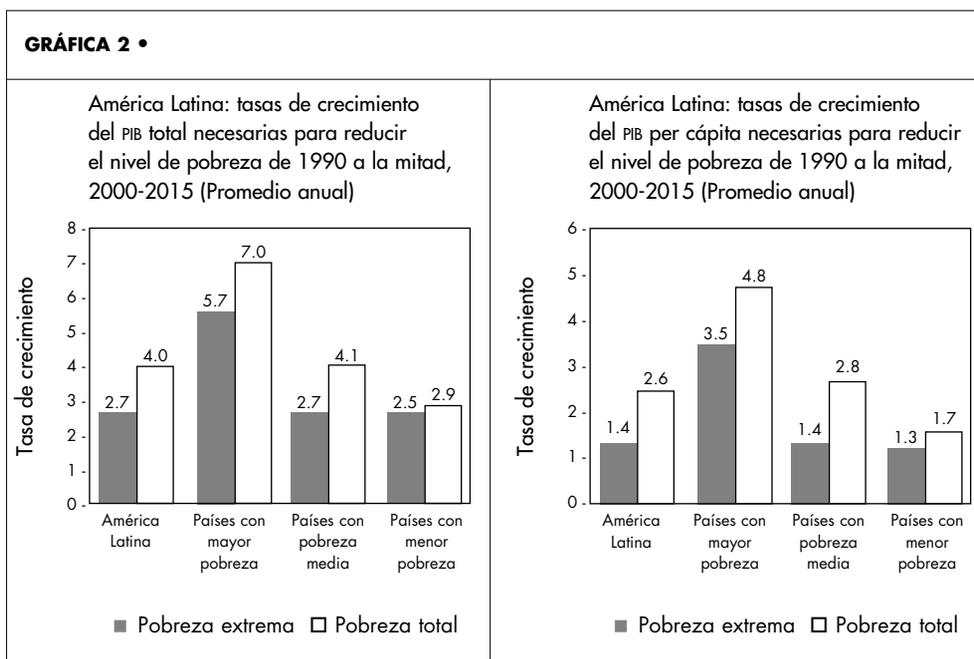
Por otra parte, y como complemento del análisis presentado en la anterior edición del "Panorama social de América Latina", se ha considerado pertinente revisar la factibilidad de la región en cuanto a cumplir la meta, propuesta en la Declaración del Milenio, de reducir la pobreza extrema a la mitad hacia el año 2015 respecto de los niveles de 1990. Cabe destacar que el progreso registrado a la fecha por los distintos países es muy disímil, e incluye tanto algunos que ya alcanzaron la meta como otros que, en lugar de avanzar hacia ella, han retrocedido. La situación más favorable se encuentra en Chile y Panamá, países que en 2000 ya habrían alcanzado la meta de reducción a la mitad de la pobreza extrema, así como Brasil y República Dominicana, con un avance superior a 95%, y Uruguay, con un avance superior a 82%. A su vez, países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua revelan un progreso cercano a 40%; vale decir, se encuentran en la senda correcta

para cumplir la meta en el año 2015. Bolivia, Honduras y Perú ostentan también adelantos hacia el cumplimiento de la meta, aunque a un ritmo que, de mantenerse, no permitiría alcanzar el objetivo deseado al final del periodo. Un panorama más complejo presentan Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, ya que sus niveles de pobreza extrema para el año 2000 exceden los de 1990.

Según las nuevas proyecciones, reducir a la mitad hacia el año 2015 la pobreza extrema que prevalecía en América Latina en 1990 requeriría en el periodo 2000-2015 una tasa de crecimiento anual del producto por habitante del orden de 1.4%, que equivale a 2.7% del producto

total, suponiendo que la distribución del ingreso permaneciera inalterada en dicho periodo. En los países con niveles de pobreza extrema superiores a 30% haría falta un ritmo de crecimiento promedio del producto por habitante en torno a 3.5% anual; los países con niveles de indigencia entre 11.1% y 30% necesitarían crecer en promedio a 1.4% anual, mientras que el grupo de países con indigencia de 11% o menos les bastaría una tasa de crecimiento de su producto per cápita de 1.3% anual. A su vez, estas cifras equivalen a un crecimiento del producto total de 5.7% para el primer grupo de países, de 2.7% para el segundo y de 2.5% para el tercero (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2 •



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Una meta mucho más exigente pero también más acorde con el grado de desarrollo de América Latina en el contexto mundial consistiría en reducir a la mitad

la pobreza total, y no sólo la pobreza extrema, que es la meta mínima propuesta en la Declaración del Milenio. Ningún país de la región habría alcanzado todavía

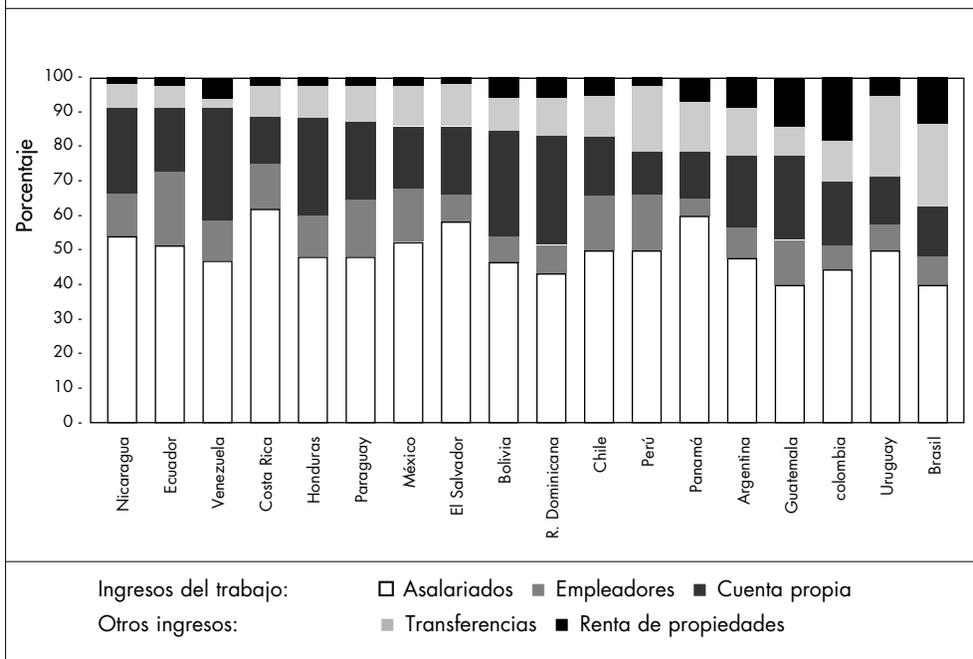
esta meta más ambiciosa, aunque Chile, Panamá y Uruguay serían los más adelantados, pues hacia el año 2000 los tres habrían logrado a lo menos 70% de avance. En cuanto a los niveles de crecimiento necesarios para reducir la pobreza a la mitad, el producto por habitante de América Latina debería crecer 2.6% anual durante 15 años: 4.8% para los países con mayor pobreza, 2.8% para aquellos con niveles medios y 1.7% de crecimiento para los países con menor pobreza. De acuerdo con estos resultados, las posibilidades de los países de mayor pobreza de alcanzar la meta son prácticamente nulas, ya que un crecimiento de 7% anual del producto total está lejos de sus posibilidades históricas (véase gráfica 2).

Los elementos expuestos ilustran dos aspectos relevantes. En primer lugar, la meta de reducción de la pobreza extrema plantea retos muy dispares para los países, ya que mientras en aquellos con baja pobreza es preciso registrar tasas de crecimiento inferiores a las alcanzadas en los noventa, en los países con mayor grado de pobreza el ritmo de crecimiento deberá ser muy superior al que exhibieron en dicha década. En segundo lugar, cumplir con las metas de reducción de la pobreza total representa un enorme desafío para toda la región que, aunque no imposible, es cada vez más arduo. Ambas observaciones reiteran la necesidad de recurrir a políticas económicas y sociales que refuercen las posibilidades de ampliar la base productiva, pero que a la vez conlleven una redistribución progresiva del ingreso, que permita que el crecimiento económico eleve más rápidamente el nivel de vida de la población con menores recursos.

En atención a la importancia de las mejoras distributivas en la lucha contra la

pobreza, se estimó de interés examinar la estructura de los ingresos que subyace a los patrones de concentración observados en los países de la región. Un análisis de la composición de los ingresos de los hogares por fuentes destaca la alta gravitación de las remuneraciones al trabajo (salarios y ganancias) en la mayoría de los hogares de los países de la región. En 1999 éstas representaban, en promedio, entre 63% (en Brasil) y 90% (en Ecuador y Nicaragua) del ingreso total de los hogares, y en al menos once países esa participación excedía 80%. Dentro de los ingresos provenientes del mercado de trabajo, los salarios son los que tienen un peso mayor —a la vez que constituyen la fuente de ingresos menos concentrada—, seguidos por el ingreso de los trabajadores por cuenta propia. Por su parte, las transferencias, integradas principalmente por las jubilaciones y pensiones pagadas por los sistemas previsionales, constituyen una fuente valiosa de recursos para los hogares, que en promedio aporta cerca de 13% de los ingresos totales. En casi todos los casos, las rentas de la propiedad son la fuente de recursos menos cuantiosa (véase gráfica 3) y, además, la de distribución menos equitativa.

Desde otra perspectiva, aunque el principal proveedor de ingresos en todos los países de América Latina continuó siendo el jefe del hogar, su contribución a los ingresos del hogar disminuyó en términos relativos frente a la de los otros preceptores durante la década de 1990. A su vez, la participación de las mujeres en los ingresos totales del hogar acusó un incremento significativo, tras el cual su aporte promedia alrededor de 32%. Por último, en el caso específico de los ingresos del trabajo, la contribución de los jóvenes de 15 a 24 años alcanza un

GRÁFICA 3 • América Latina (18 países): composición del ingreso de los hogares, 1999

Fuente: cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

12.5% y la de los mayores de 65 años promedia 3.3 por ciento.

En conclusión, el análisis de la composición de los ingresos familiares permite corroborar que las posibilidades para corregir por vía directa los problemas distributivos son limitadas y, excepto en el caso de las transferencias públicas, sus efectos -de lograrse- se manifiestan en gran medida en el largo plazo. No obstante, es imperativo que los gobiernos aprovechen el relativamente escaso margen de acción del que disponen para impulsar mejoras en la distribución de los ingresos, si se pretende elevar con mayor rapidez el nivel de vida de los grupos más carenciados y alcanzar hacia el año 2015 la meta, contemplada en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad la pobreza en la región.

ABSORCIÓN DE EMPLEO CALIFICADO

Los cambios que ha traído consigo la globalización se han manifestado prácticamente en todos los ámbitos del mercado de trabajo: en nuevas formas de vinculación de los trabajadores a las empresas y en el grado de asalarización de las distintas actividades, en modificaciones de la estructura sectorial del empleo y en las remuneraciones de los ocupados con distinto grado de calificación. En diversos documentos, especialmente *Globalización y desarrollo*,³ la CEPAL ha examinado los efectos de dichas transformaciones en las condiciones de vida de la población latinoamericana y caribeña. En particular, ha destacado el impacto que tiene sobre la pobreza la escasa generación de puestos de trabajo como consecuencia de las fases

recesivas y la mayor volatilidad del crecimiento, así como de la progresiva disociación entre el crecimiento económico y la oferta de empleos productivos derivada de los cambios tecnológicos y la apertura al comercio internacional en la región.

En un periodo en que la cantidad y el tipo de calificaciones profesionales y técnicas que exigen las empresas cambian con rapidez para adecuarse a las nuevas tecnologías, elevar su competitividad e insertarse con éxito en el comercio internacional, se modifican también las necesidades de formación de recursos humanos. Sin embargo, si las señales del mercado hacia el sistema educativo y de formación de recursos humanos en general no encuentran una respuesta adecuada o si la respuesta es lenta, se producirán desajustes entre la oferta y la demanda de calificaciones. Lo mismo ocurre si la oferta de recursos humanos calificados crece a un ritmo mayor que aquel al cual se crean nuevos puestos de trabajo que permiten hacer un uso productivo de los mismos. Ambos casos suponen elevados costos para los individuos y para la sociedad en su conjunto. No obstante su importancia, este aspecto ha recibido escasa atención en años recientes. El propósito de la segunda parte del presente "Panorama social" es precisamente brindar antecedentes acerca del ritmo al cual se ha venido expandiendo la oferta de recursos humanos calificados y la capacidad de las economías latinoamericanas de generar empleos que permitan aprovechar esas calificaciones.

Los antecedentes disponibles al respecto en la región son escasos y en general se refieren a desajustes entre la oferta y los requerimientos de determinados tipos de profesionales o técnicos, o a sectores de actividad económica muy específicos.

Atendiendo a la referida insuficiencia de información —y sobre la base de las encuestas de hogares que se realizan periódicamente en los países—, se ofrece un panorama regional centrado en la población que ha alcanzado niveles de conocimientos y destrezas relativamente más altos, esto es, en la oferta de calificaciones profesionales y técnicas. A la vez se sugiere un procedimiento que permite estimar el grado de aprovechamiento de dichas calificaciones técnicas postsecundarias y profesionales de nivel universitario.

El primer aspecto que se examina es la capacidad del sistema escolar y de formación de recursos humanos en general para dotar a los países de fuerza de trabajo con calificaciones técnicas y profesionales. ¿A qué ritmo se vienen expandiendo esos recursos en los distintos países de la región? ¿Cómo participaron las mujeres en comparación con los hombres en dicho aumento? ¿Qué fracción del total de la población en edad activa está conformada por personas con calificación postsecundaria técnica o profesional en los países latinoamericanos y qué diferencias existen entre ellos?

En los años noventa, el ritmo de crecimiento del número de personas en plena edad activa (entre 25 y 59 años) que cuentan con calificación superior —correspondiente a una formación profesional universitaria o técnica postsecundaria completa— superó ampliamente el ritmo de crecimiento de la población urbana y rural en edad de trabajar. Mientras la última se expandió a una tasa de 3.1%, el número de profesionales y técnicos creció a un ritmo anual de 7.5 por ciento.

En 9 de un total de 14 países, la población con calificación profesional o técnica —que requiere a lo menos catorce años de estudio aprobados para considerarse

como tal— se expandió a un ritmo anual que más que duplicó el de la población que no dispone de esa calificación. En el cuadro 1 se presenta una estimación del importante aumento que experimentó entre 1990 y 1999 el número de profesionales y técnicos en las zonas urbanas de América Latina. De éste se desprende que del incremento de algo más de 32 millones de personas en plena edad activa, 7.9 millones disponían de una calificación postsecundaria (4.3 millones de técnicos y 3.6 millones profesionales). Sin embargo, esa notable expansión en el lapso de una década permitió reducir sólo 2.6 puntos porcentuales la elevada proporción de la población no calificada dentro del total (de 86.5% a 83.9 por ciento).

Tres aspectos se destacan en relación con la oferta de calificaciones y sus cam-

bios recientes en la región. El primero es que la oferta de recursos humanos calificados creció más rápidamente en las zonas rurales, aunque continúa muy reducida, pues sólo alrededor de 3% de la población en edad activa contaba con una calificación técnica o profesional. El segundo es que, según las diferencias en sus sistemas de formación en el nivel terciario, algunos países registraron un aumento más rápido de la oferta de calificaciones técnicas (Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), mientras que en los demás predominó la tendencia opuesta y se expandió a un ritmo más alto el número de profesionales (Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay). Finalmente, con muy raras excepciones, en todos los países el

CUADRO 1 • América Latina (18 países): evolución de la población de 25 a 29 años de edad, según el nivel de calificación, zonas urbanas, a/ alrededor de 1990 y 1999.					
Año	Total	Nivel de calificación			
		Con calificación técnica o profesional			
		Sin calificación técnica o profesional	Subtotal	Con calificación técnica	Con calificación profesional
		(En miles de personas)			
1990	103 549	89 617	13 932	7 755	6 178
1999	135 840	113 946	21 891	12 077	9 814
		(Aumento en miles de personas)			
90-99	32 291	24 329	7 959	4 322	3 636
		(En porcentaje)			
1990	100.0	86.5	13.5	7.5	6.0
1999	100.0	83.9	16.1	8.9	7.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países y estimaciones de población de la División de Población –Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) cuando no se dispuso de información de encuestas.

a/ Incluye el total nacional de Venezuela.

número de mujeres con dicha calificación creció más rápidamente que el de hombres, lo que incidió en la creciente incorporación de mujeres a la actividad económica, especialmente como asalariados, y en la disminución de la brecha de ingresos salariales por género durante la década pasada.

A pesar de la significativa expansión de la oferta de profesionales y técnicos durante los años noventa, América Latina sigue sujeta a las limitaciones propias de una población en edad activa con muy baja calificación. De mantenerse las tendencias registradas en esa década, la gravitación de la población con una formación postsecundaria técnica o profesional se elevaría al año 2015 a una cifra cercana a 29% del total de la población en edad de trabajar, de modo que una fracción muy importante de los latinoamericanos seguirán incorporándose al mercado laboral con un bajo nivel de calificación, dificultándose el logro de las Metas del Milenio, en particular la referente a la disminución de la pobreza, debido a que no sólo los ingresos que obtendrán en el mercado laboral serán insuficientes para mantenerse ellos o su grupo familiar fuera de la pobreza y de la vulnerabilidad frente a los ciclos recesivos, sino que enfrentarán episodios de desempleo frecuentes.

La región tiene ante sí, por tanto, el urgente desafío de mejorar la calidad de los recursos humanos necesarios para elevar la competitividad sistemática de sus economías: Más recursos y mejores programas de formación de jóvenes y adultos que ya han abandonado el sistema educativo son condiciones necesarias para lograrlo, pero también es preciso fortalecer los vínculos entre el sector público y el privado, a fin de incorporar criterios

que permitan atender adecuada y oportunamente la cambiante demanda de calificaciones que impone la creciente competencia internacional.

Con respecto a la demanda de profesionales y técnicos, se ha establecido un cuadro nuevo y complejo de relaciones entre la educación y el mundo del trabajo, que han alterado las formas de aprovechamiento de estos recursos. Entre las principales modificaciones destacan las que atañen a los contenidos de las ocupaciones, generando nuevas demandas de competencias, destrezas y conocimientos; la disminución relativa de la oferta global de puestos de trabajo, cuyos efectos han sido el aumento de la subocupación y el incremento del tiempo de búsqueda del primer empleo, la elevación del desempleo abierto y de la duración de los episodios de cesantía, especialmente entre los más calificados; el cambio en la estructura sectorial del empleo, que sigue manifestándose en la pérdida de gravitación de las actividades del sector primario y secundario (agropecuario e industrial), y el aumento de las actividades terciarias.

Pese al rápido aumento del número de mujeres con calificación profesional o técnica, en la región persisten desigualdades de género en términos del aprovechamiento social e individual de esas calificaciones. Ello se manifiesta en las bajas tasas de participación en la actividad económica que todavía se registran entre las mujeres que disponen de calificación postsecundaria, bastante menores que las correspondientes a los varones con niveles similares de calificación: la tasa promedio de participación de las técnicas hacia fines de los años noventa era 14 puntos porcentuales inferior a la de los hombres y 10 puntos porcentuales más baja en el caso de las profesionales. Este

aspecto permite señalar una primera fuente de desaprovechamiento de calificaciones, tanto en términos de los recursos privados y públicos invertidos en la formación de esas profesionales y técnicas como de los ingresos que dejan de percibir.

El desempleo abierto entre las personas que han alcanzado niveles elevados de calificación constituye otra forma de desaprovechamiento o subutilización de los recursos humanos en la región. La persistencia de tasas de desocupación abierta relativamente elevadas, con aumento de la duración de los episodios de desempleo en el conjunto de la población activa, pero también entre la población que exhibe mayor nivel de calificación, respondería a una merma en la capacidad de las economías de generar suficientes puestos de trabajo para absorber la oferta de calificaciones técnicas y profesionales. La comparación de las tasas de desocupación que prevalecían a inicios y a finales de la década pasada en los países que experimentaron los mayores incrementos del desempleo urbano (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Venezuela) indica que éste afectó no sólo a los trabajadores menos calificados sino también a los técnicos y profesionales (subió de 3.8% a 6.6%), y en mayor medida a las mujeres que a los varones.

Por otro lado, las tendencias a la desasalarización de los ocupados más calificados y su concentración en actividades terciarias de menores ingresos (alrededor de 50% de ellos se ocupan en actividades de servicios sociales, comunales y personales) dan claros indicios de las insuficiencias de las economías para absorber productivamente el fuerte aumento de la oferta de recursos humanos calificados.

Entre las distintas formas de desaprovechamiento del capital de recursos humanos calificados destaca el empleo de profesionales y técnicos para el desempeño de funciones en que no se aprovechan los conocimientos y destrezas adquiridos en virtud de la inversión de recursos públicos y privados en el sistema educativo formal postsecundario, y que se manifiesta en las muy bajas retribuciones efectivas obtenidas en el mercado de trabajo urbano por unos 2.4 millones de asalariados y 1.1 millones de independientes con altas calificaciones (véase gráfica 4). Por otra parte, el desempleo es otra fuente de subutilización de los más calificados, pues aunque el desempleo entre los profesionales y técnicos es menor en comparación con la fuerza de trabajo no calificada, los tiempos de desocupación y, por consiguiente, de desaprovechamiento de esos recursos humanos son más extensos: a fines de la década pasada, algo más de un millón de personas con tales calificaciones se encontraban en esa situación. Una tercera fuente de desaprovechamiento del acervo de capital humano es la inactividad, que afecta a aquellos que se han retirado después de un periodo prolongado de búsqueda infructuosa de empleo (los desocupados desalentados) y mayormente a las mujeres que, por falta de condiciones adecuadas (inexistencia de redes para el cuidado de los hijos o dificultades de acceso a salas cuna o jardines de infantes), no logran desempeñar simultáneamente las funciones domésticas y las actividades laborales como asalariadas.

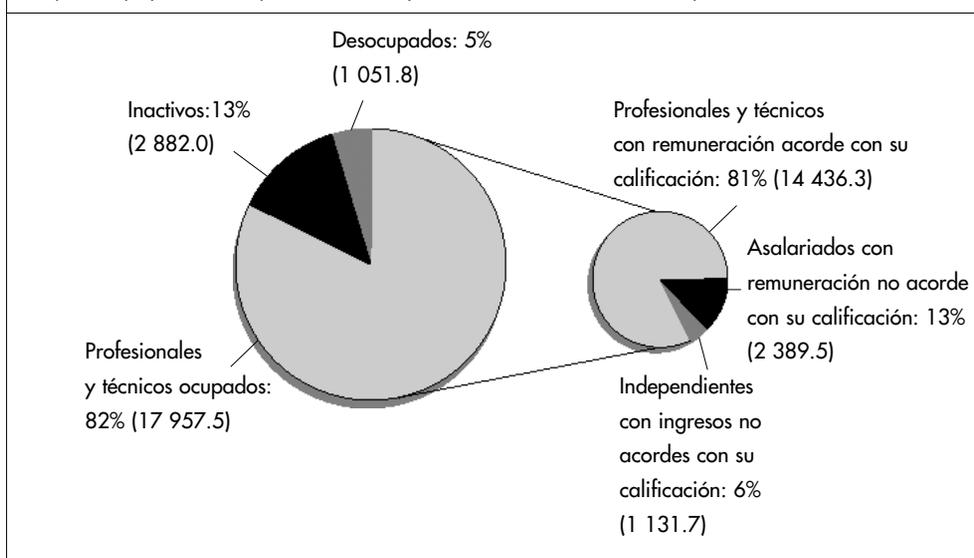
Del examen de la oferta de calificaciones profesionales y técnicas y de su grado de aprovechamiento se desprende que si bien en la región su oferta se está expandiendo a un ritmo relativamente elevado, las economías –aun en los periodos en

que se han logrado tasas relativamente altas de crecimiento— han generado una cantidad insuficiente de puestos de trabajo para absorber dicha expansión. Este balance indica que en las zonas urbanas están subutilizadas cerca de 4.5 millones de personas de un total de 19 millones de profesionales y técnicos, de los cuales poco más de 1 millón están abiertamente desocupados, y el resto se desempeñan en puestos de trabajo en los que obtienen ingresos cuyo bajo monto no corresponden a la inversión educativa realizada, lo

que representa una importante pérdida, tanto individual como social.

La magnitud del desaprovechamiento deja entrever que los sistemas de formación y de educación superior de la región deberían tener mayores grados de flexibilidad para adecuarse a los cambios en la demanda de recursos humanos especializados y así atender a las nuevas necesidades de los sistemas productivos, responder al rápido cambio tecnológico y a los requerimientos que surgen de la incorporación a las corrientes de comercio internacional.

GRÁFICA 4 • América Latina (18 países): aprovechamiento del total de recursos humanos con calificación técnica y profesional, zonas urbanas, alrededor de 1999
(En porcentajes y millones de personas entre 25 y 59 años de edad con calificación postsecundaria)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

LA DESERCIÓN ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA

Uno de los principales desafíos para avanzar hacia el logro de los Objetivos del desarrollo del Milenio es el cumplimiento de la meta referente a educación. La Declaración establece como objetivo mínimo lograr la enseñanza primaria uni-

versal y propone como meta “velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”.⁴

Para América Latina y el Caribe, esta meta representa un logro importante pero insuficiente, si se lo contrasta con las elevadas necesidades de calificación que surgen del mercado de trabajo, acrecentadas

por el proceso de globalización. Como se ha destacado en diversos documentos de la CEPAL y en pasadas ediciones del “Panorama social”, la culminación de la educación secundaria es actualmente el capital educativo mínimo para que las personas tengan buenas oportunidades de situarse fuera de la pobreza durante su vida activa. Sin embargo, en algunos países este logro ya resulta inadecuado debido a la rapidez de la expansión de la educación y la consiguiente devaluación de la misma en el mercado laboral, que hoy ofrece menos puestos de trabajo y exige competencias cada vez mayores para ocuparlos. Por tal motivo la meta de universalizar la educación primaria al año 2015 representa una condición necesaria aunque insuficiente para la región. En otras palabras, es insoslayable –pues su logro hacia el 2015 no está garantizado– pero al mismo tiempo es claramente insuficiente frente a las necesidades de calificación que requiere el desarrollo latinoamericano.

Resulta claro entonces que, sin dejar de considerar el cumplimiento cabal del objetivo establecido en la Declaración del Milenio, los países de la región deberían hacer esfuerzos por identificar los escollos que enfrentan para universalizar una educación primaria de calidad y avanzar hacia metas educacionales más adecuadas a las distintas realidades nacionales. Estas metas deberían contemplar no sólo un número mínimo de años de educación para los jóvenes de ambos sexos, sino también la calidad y pertinencia de sus contenidos y muy especialmente la equidad en materia de logros de quienes acceden al sistema público en comparación con los del privado.

En esta edición del “Panorama social” se destaca que, no obstante la elevada

cobertura del ciclo educacional básico y la expansión de la matrícula en el ciclo secundario durante la pasada década, América Latina sigue registrando tasas muy elevadas de deserción escolar. El abandono de la escuela en ambos ciclos (primario y secundario) es uno de los principales obstáculos para cumplir el conjunto de las metas establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para el año 2015. De allí que los países de la región debieran destinar mayores recursos a políticas y programas dirigidos a evitar que los niños interrumpen sus estudios antes de terminar el ciclo básico y procurar una disminución significativa de la deserción en el ciclo medio.

Junto con el avance hacia la universalización de la educación básica –especialmente en zonas urbanas–, una proporción muy elevada de los niños, niñas y adolescentes abandonan muy tempranamente el sistema escolar, sin alcanzar los niveles mínimos de cobertura de la educación preescolar, el elevado acceso en el ciclo básico y la escasa capacidad de retención en los ciclos primario y secundario son rasgos de los sistemas educacionales que, en mayor o menor medida, comparten todos los países de la región. La repetición y el retraso escolar –fenómenos que con alta frecuencia anteceden a la deserción escolar–, unidos a un bajo nivel de aprendizaje de los contenidos básicos de la enseñanza, caracterizan a los sistemas educacionales latinoamericanos, lo que dificulta su capacidad para igualar oportunidades y favorecer la inclusión social. De allí la importancia de contar con un panorama regional de la magnitud y evolución de la deserción escolar, y de algunos de los principales factores asociados a la capacidad de la familia y de los sistemas educativos de retener a los niños y

adolescentes en la escuela hasta completar el ciclo secundario.

En esta edición del “Panorama social” se brindan estimaciones sobre la magnitud de la deserción escolar en los países latinoamericanos y de sus cambios en los años noventa. Con ese propósito se diseñó una metodología basada en información de encuestas de hogares que permite complementar y dar seguimiento periódico a los escasos y a menudo poco comparables antecedentes sobre este fenómeno. El análisis se basó en la clasificación de la situación escolar de los adolescentes de entre 15 y 19 años de edad. A partir de ella se definieron un conjunto de indicadores de deserción escolar en distintos momentos a lo largo de los ciclos primario y secundario. Se consideró que dicho grupo de edad es adecuado para analizar el fenómeno por cuanto comprende a los adolescentes que se encuentran en un periodo de transición crítica: han debido enfrentar el paso de la primaria a la secundaria –etapa en que el abandono escolar tiende a aumentar–, han alcanzado la edad en que las legislaciones permiten la incorporación al trabajo remunerado o se han visto expuestos a circunstancias que inducen a desertar, como el embarazo precoz o un elevado retraso escolar.

Los antecedentes sobre la magnitud de la deserción escolar en 18 países de América Latina indican que hacia el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad, de un total de 49.4 millones, habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudio. Alrededor de 70% de ellos (10.5 millones) lo habían hecho tempranamente, antes de completar la educación primaria o una vez terminada la misma. A estos guarismos hay que agregar 1.4

millones de niños y niñas que nunca asistieron a la escuela o que la abandonaron antes de completar el primer año básico. Las mejoras en la retención escolar que se registraron en casi todos los países latinoamericanos en la década pasada permitieron reducir en alguna medida la brecha urbano-rural. Sin embargo, persisten grandes diferencias entre ambos contextos: hacia el año 2000 la tasa total de deserción en zonas rurales (48%) casi duplicaba la tasa urbana (26%) (véase el cuadro 2).

Del mismo modo, las diferencias entre los 18 países examinados eran apreciables. En efecto, la tasa global de deserción entre los adolescentes urbanos era inferior a 20% en Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana. En Argentina, Brasil, Colombia y Panamá oscilaba entre 20% y 25%. En un grupo de ocho países (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), la deserción escolar afectaba a un porcentaje de entre 25% y 35% de los adolescentes, mientras en Honduras y Guatemala alcanzaba a 40% y 47%, respectivamente (véase gráfica 5).

En cuanto a las diferencias por sexo, el análisis indica que en las zonas urbanas las niñas abandonan la escuela con menor frecuencia que los niños; progresan a lo largo del ciclo escolar con menor repetición y una mayor proporción de las jóvenes que de los varones de entre 15 y 19 años de edad egresan de la educación secundaria sin retraso. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres tienden a abandonar la escuela más tempranamente que los hombres, particularmente durante los primeros años de la primaria, y en algunos países (Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana) un porcentaje mayor de niñas que de

CUADRO 2 • América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 19 años de edad que desertaron del sistema escolar antes de completar el ciclo secundario a/
(En miles de personas)

Año	Jóvenes de 15 a 19 años que...				Jóvenes de 15 a 19 años...	
	Nunca asistieron a la escuela	Desertaron tempranamente (durante el ciclo primario)	Desertaron al finalizar el ciclo primario	Desertaron durante el ciclo secundario	Que desertaron de la educación formal antes de completar la secundaria	Total del grupo estario
	Total nacional					
1990	2 277	9 629	4 491	4 343	18 463	43 597
2000	1 408	6 555	4 069	4 317	14 941	49 412
	Zonas urbanas					
1990	933	5 390	2 551	3 218	11 159	31 324
2000	653	3 763	2 481	3 258	9 502	37 342
	Zonas rurales					
1990	1 344	4 239	1 940	1 125	7 304	12 272
2000	755	2 792	1 588	1 059	5 439	12 070

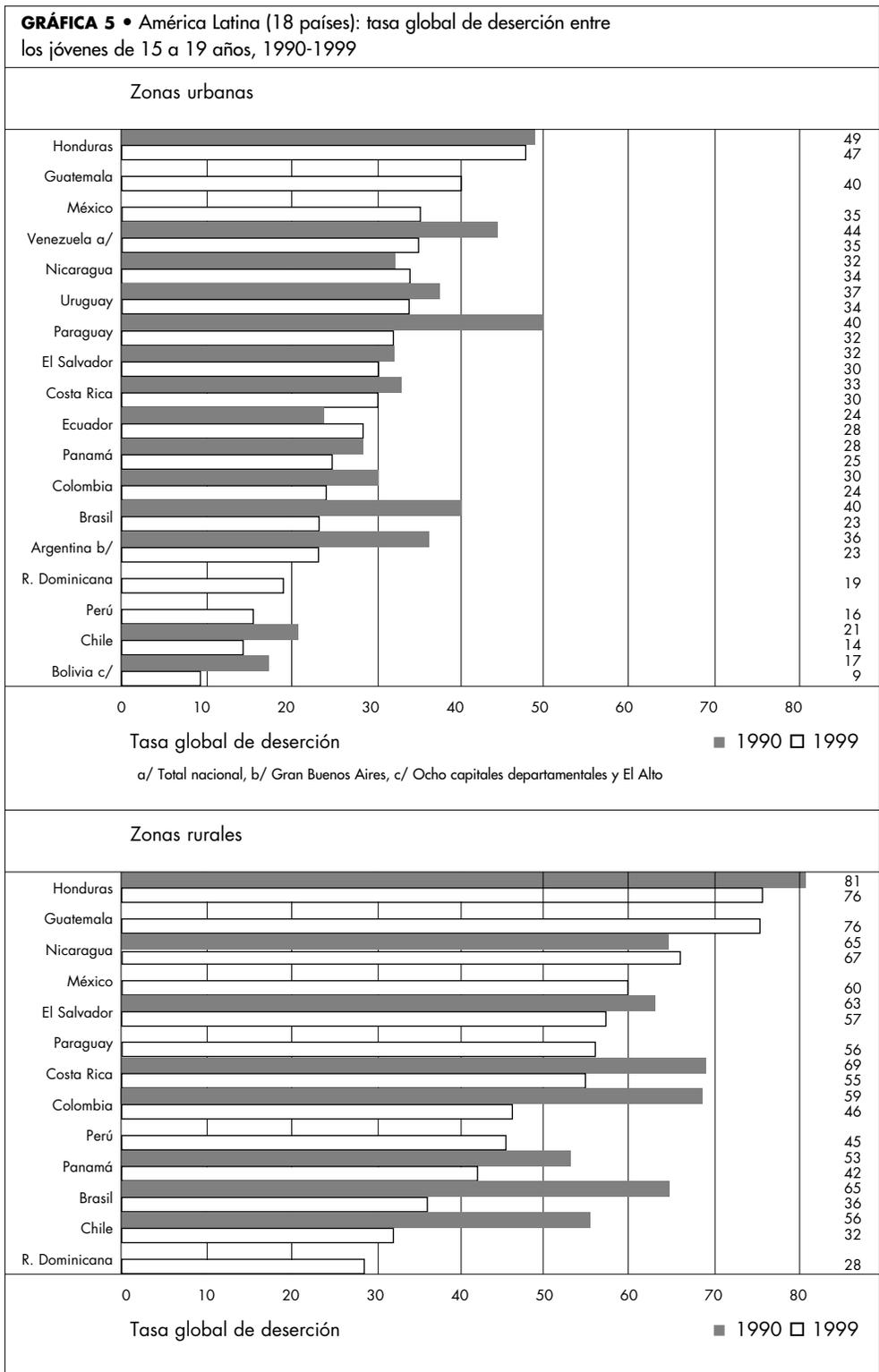
Fuente: CEPAL, estimaciones sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países y Base de Datos sobre Población de la División de Población —Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

a/ En la mayoría de los países se refiere al término de al menos 12 años de estudio.

niños no ingresan al sistema o lo abandonan sin completar el primer grado.

Entre los factores que contribuyeron a reducir la deserción escolar en la década pasada, destacan: *a)* el aumento de la cobertura de la matrícula preescolar, mejorando el rendimiento de los niños en los primeros años de primaria y bajando de repetición, uno de los factores que más incide en el abandono temprano de la escuela; *b)* el cambio a sistemas de promoción automática durante la primaria o en los primeros años de la misma, lo que reduce la extraedad, factor fuertemente asociado al abandono escolar; *c)* la introducción, ampliación y

en algunos casos de mayor focalización de los programas y subsidios dirigidos a mejorar la retención escolar (becas, entrega gratuita de materiales escolares y programas de alimentación escolar), sobre todo en las zonas rurales, donde la deserción en primaria era muy elevada a comienzos de la década pasada; *d)* el mejoramiento de la infraestructura escolar y la disponibilidad de escuelas en zonas rurales apartadas, y *e)* la mayor intervención de los padres y la introducción de los incentivos para su participación en las actividades de la escuela y en el seguimiento de la situación escolar de los niños y de su rendimiento.



La deserción escolar es el resultado de un proceso en el que intervienen múltiples factores y circunstancias, algunos de los cuales son propios de los niños y jóvenes y de su situación socioeconómica (factores extraescuela) y otros se asocian a las insuficiencias del propio sistema educativo (factores intraescuela). Identificar más precisamente estos factores de riesgo de deserción y las circunstancias y procesos que impulsan a los jóvenes a abandonar sus estudios es un requisito para diseñar políticas y programas dirigidos a elevar las tasas de retención escolar en plazos breves y avanzar hacia el cumplimiento de las Metas del Desarrollo del Milenio.

Entre los factores extraescuela, la insuficiencia de ingreso de los hogares y los diversos déficit de bienestar material de los niños y adolescentes de estratos pobres son decisivos para su mayor frecuencia de retraso y deserción escolar en comparación con los de los hogares de ingresos medios y altos. Los adolescentes del 25% de los hogares urbanos de menores ingresos presentan tasas de abandono escolar que, en promedio, triplican la de los que residen en el 25% de los hogares de ingresos más altos. Estas desigualdades entre estratos socioeconómicos –que contribuyen desde muy temprano a la reproducción de las desigualdades sociales– son mayores en el medio urbano que en el rural, mucho más elevadas cuando se refieren al abandono durante la primaria y, por regla general, más altas en los países de la región con mayor cobertura de matrícula primaria y secundaria. Aunque en estos países la deserción temprana es menos frecuente que en los restantes, constituye un área cada vez más “dura” de las políticas sociales.

El examen de la evolución de la deserción en los años noventa indica que las

mejoras globales registradas no atenuaron en forma significativa las disparidades de logro educativo entre los adolescentes de distintos estratos sociales. Entre otras consecuencias, se desprende que la persistencia de los rezagos educativos en la región siguen gravitando en el mantenimiento de las desigualdades y en la exclusión social de los jóvenes latinoamericanos. Asimismo, el ingreso familiar y la escasez de recursos de los hogares sigue siendo –quizás en mayor medida– una dimensión decisiva para orientar las políticas y focalizar los beneficios de los programas, aunque su diseño debe basarse en una comprensión del variado y complejo conjunto de factores que inciden en las decisiones de los que se retiran de la escuela en las diferentes etapas de la vida escolar. En este sentido, el abandono escolar definitivo es rara vez un evento inesperado, y se presenta más bien como una cadena de circunstancias que van elevando el riesgo de deserción a medida que se avanza en la edad y se experimentan crecientes dificultades de rendimiento y de adaptación, especialmente cuando se transita del ciclo primario al secundario.

La condición socioeconómica y el bajo ingreso de los hogares en que residen los jóvenes tienden a aumentar sensiblemente la deserción escolar, pero como resultado de la presencia de otros factores más directamente relacionados con los logros educativos, entre los que destacan la baja educación de la madre, que se asocia a la menor valoración de la educación formal (y a otras situaciones de carácter crítico), la ausencia de uno de los padres en el hogar, que entraña mayores riesgos económicos e incapacidad de la familia como soporte social del proceso educativo, y la necesidad de una inserción temprana en la actividad laboral, el factor más estre-

chamente relacionado con el fracaso y el retiro escolar debido a la relativa incompatibilidad entre ésta y las exigencias de rendimiento académico.

Entre estos factores, se observa que la baja educación de la madre (5 años de estudio o menos) y, en menor medida, la ausencia de uno de los padres también tienen efectos en la deserción. Así, entre los jóvenes urbanos cuya madre tiene baja educación, más de 40% han desertado (55% en las zonas rurales); en cambio, entre aquellos cuya madre ha completado al menos la educación primaria, la proporción bordea 15% en las zonas urbanas y 34% en las rurales; este factor quintuplica el riesgo de deserción en etapas tempranas del ciclo educativo (15% contra 3%). Mientras la condición de monoparentalidad de las familias de los jóvenes aumenta, en promedio, casi 40% el riesgo de deserción en las zonas urbanas, la baja escolaridad de la madre lo incrementa más de 170%. Ambos factores anteceden la inserción educativa de los jóvenes y son, por ello, netamente adscriptivos. Esto lleva a considerarlos, en particular la escolaridad de la madre, factores clave en la reproducción de las condiciones de desigualdad socioeconómica.

Por otro lado, entre las razones inmediatas que aducen los jóvenes para el abandono escolar, más de 70% de ellos señala haberse retirado por dificultades económicas o porque se encuentran trabajando o buscando un empleo; es el caso de Bolivia, Nicaragua, Paraguay y El Salvador. En Chile, Perú y Venezuela esas mismas razones concentran más de la mitad de las respuestas. Entre las mujeres, los factores económicos son igualmente importantes, pero las tareas del hogar y el embarazo y la maternidad se mencionan con gran frecuencia. Como cabía esperar,

sólo en las zonas rurales las dificultades de acceso a la escuela son un motivo relativamente frecuente de deserción.

El trabajo juvenil también va asociado a diferencias en los niveles de deserción: en las zonas urbanas, 53% de los jóvenes que trabajan han abandonado la escuela sin terminar la enseñanza secundaria (18% desertaron tempranamente), mientras que entre los jóvenes que no trabajan esta proporción sólo alcanza 19% (6% desertaron tempranamente); en las zonas rurales, 71% de los jóvenes trabajadores dejaron su educación incompleta, frente a 38% de los que no trabajan. Sin embargo, estas diferencias no permiten afirmar fehacientemente que el trabajo sea un factor expulsor del sistema educacional, toda vez que mediante las encuestas de hogares no es posible determinar si la actividad laboral precede a la deserción o si el proceso es el inverso, es decir, si aquellos que desertan se dedican posteriormente a trabajar.

Por otro lado, los elevados costos sociales y privados que generan las altas tasas de deserción escolar que registra América Latina señalan la necesidad de establecer nuevos programas y destinar más recursos al urgente propósito de retener a los niños y adolescentes en el sistema escolar. En pocos ámbitos los recursos invertidos logran un retorno mayor. Entre los costos sociales cabe mencionar los que resultan de disponer de una fuerza de trabajo menos calificada y menos "calificable", cuando las personas no han alcanzado ciertos niveles mínimos de educación necesarios para aprovechar los beneficios de programas de entrenamiento ofrecidos por el Estado o por las empresas. El caso extremo es el costo que se deriva de la deserción escolar muy temprana, que se traduce en analfabetismo

funcional. También se consideran parte de los costos sociales de la deserción la baja productividad del trabajo y su efecto en el (menor) crecimiento de las economías, además de los mayores gastos en que es necesario incurrir para financiar programas sociales y de transferencias a los sectores que no logran generar recursos propios. En otro orden de factores, también pueden considerarse parte de los costos sociales de la deserción escolar la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales y su impacto negativo en la integración social, lo que dificulta el fortalecimiento y la profundización de la democracia.

En cuanto a los costos privados, éstos normalmente se evalúan mediante la estimación de las pérdidas de ingresos en el mercado laboral en que incurren quienes abandonan la educación formal antes de completar un determinado número de años de estudio. Con el propósito de proveer órdenes de magnitud de las pérdidas individuales que resultan de la deserción escolar, se estimaron los rendimientos o ingresos salariales que se obtienen por cada año adicional de educación en los mercados laborales urbanos de la región. Sobre esa base se calcularon los costos (en términos de menores ingresos futuros) en que incurren las personas que completan un número menor de años de estudio en comparación con un nivel de escolaridad preestablecido.

Las estimaciones —referidas al rendimiento de años adicionales de educación en los mercados de trabajo urbanos— señalan que en los países en que el abandono escolar se produce tempranamente, el aumento de la retención en la escuela hasta completar la primaria (cuatro años adicionales de estudio) se traduciría en ingresos laborales entre 25% y 60% más

altos. En los países en que el abandono escolar tiende a coincidir con la culminación del ciclo primario, el logro de tres años adicionales de educación (hasta completar el primer ciclo de secundaria) redundaría en mejoras salariales comprendidas entre 30% y 50%. En los países que han logrado una cobertura de la secundaria relativamente alta, la deserción antes de terminar ese ciclo entraña también cuantiosas pérdidas privadas y sociales: dejar la escuela dos años antes de completarla acarrea pérdidas de ingreso comprendidas entre 20% y 30 por ciento.

A modo de conclusión, se puede afirmar que las políticas tendientes a mejorar la retención de los niños y niñas en la escuela no sólo rinden en términos de los menores costos sociales, sino que producen significativos impactos en términos de aumento de los ingresos laborales. Las mayores oportunidades de acceder a empleos mejor remunerados se traducen también en un menor número y duración de los episodios de desempleo para quienes logran completar el ciclo secundario y pueden continuar sus estudios, así como menores pérdidas de los sistemas educativos se expresan también en grandes ahorros de recursos públicos, por cuanto los repitentes y desertores se concentran en los establecimientos cuya gestión y/o financiamiento está a cargo del Estado.

No menos importante es la consideración de que la drástica disminución del número de niños y niñas que abandonan la escuela antes del término del ciclo básico o una vez completado éste es la principal vía para evitar el trabajo infantil y cumplir los acuerdos internacionales en esa materia, consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por otra parte, los antecedentes aportados sobre el rendimiento privado de un

mayor número de años de educación sugieren que la prolongación de los estudios en el caso de las jóvenes tiene, por regla general, réditos mayores en los mercados laborales urbanos en comparación con los varones, de modo que las políticas tendientes a retener en la escuela a las niñas contribuirían a cortar las brechas salariales entre ambos sexos.

Es necesario reiterar que los programas sociales destinados a reducir el abandono escolar temprano debieran ocupar un lugar prioritario en las agendas de los gobiernos de la región. Los esfuerzos destinados a elevar los índices de retención en la primaria, junto al mejoramiento de la calidad de la educación, son decisivos para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Ellos no sólo contribuyen a alcanzar las metas educacionales aprobadas por los gobiernos para el año 2015, sino que son una condición necesaria para reducir las desigualdades y lograr objetivos más exigentes en materia de mejoramiento de la calidad de los recursos humanos en América Latina. Por tal razón reviste gran importancia continuar evaluando los logros, limitaciones y el impacto en la retención escolar de programas como el Programa de Becas Escolares (Bolsa Escola) de Brasil y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)⁵ de México, cuya masificación puede tener un impacto no menor en la reducción de la pobreza y el mejoramiento del capital humano en el más largo plazo.

Sin embargo, los esfuerzos para evitar la deserción escolar a fin de que los jóvenes de hoy puedan alcanzar mayores niveles de educación e ingresos laborales futuros más altos, que les permitan mantener a sus familias fuera de la pobreza, no rendirán plenamente sus frutos si las políti-

cas educativas –cuyos efectos potenciales sobre el bienestar y la equidad son de largo plazo– no van acompañadas de una dinámica de generación de empleos de calidad y una adecuada protección social tendiente a absorber productivamente las mayores calificaciones ofrecidas. La creciente coincidencia entre la estructura de la oferta y la demanda laboral en un contexto de crecimiento de la productividad y de los ingresos es la condición para que el aumento del número de años de estudio de los jóvenes se retribuya adecuadamente y se evite su devaluación.

POTENCIAL Y LIMITACIONES DEL CAPITAL SOCIAL

El propósito de la agenda social es aportar un diagnóstico respecto de temas sociales emergentes en la región latinoamericana. Dada la importancia que en los últimos tiempos ha cobrado el tema del capital social y su posible contribución a las políticas sociales, se lo ha escogido en esta ocasión con el objeto de intentar responder a diversas interrogantes. ¿Qué se entiende por capital social? ¿Cuáles son los principales enfoques y posturas sobre la materia? ¿Cuál es su potencial y qué limitaciones presenta el enfoque basado en fortalecer las capacidades de los grupos más vulnerables con el objetivo de reducir la pobreza? ¿Qué prácticas interesantes existen en la región?

Existe gran variedad de enfoques y posturas con respecto al capital social en que se otorga particular atención a la capacidad de movilizar recursos; la pertenencia a redes; las fuentes que lo originan; las acciones, individuales o colectivas, que la infraestructura del capital social posibilita y, finalmente, las conse-

cuencias y resultados positivos y negativos que puede generar.

La variedad de las definiciones del capital social se debe en parte a que es un concepto utilizado por diversas disciplinas, cada una de las cuales se centra en aspectos diversos. Las instituciones internacionales de desarrollo lo consideran útil porque valora el conocimiento de las relaciones entre actores económicos, así como entre sus organizaciones (formales o informales), y sirve para aumentar la eficiencia de las actividades económicas y sociales. Ese tipo de relaciones sociales e institucionales es considerado deseable, porque comportan externalidades positivas para el desarrollo. De este modo, existiría una complementariedad entre políticas públicas y asociatividad con el paradigma del capital social basado en la confianza, la reciprocidad y la cooperación. El capital social reduciría los costos de transacción, produciría bienes públicos y facilitaría las actividades de organizaciones de base efectivas.

Entre las limitaciones conceptuales que muestran los enfoques del capital social cabe señalar el insuficiente análisis de su articulación con otros conceptos como las desigualdades de poder y de género; el clientelismo entre organizaciones de base y organismos gubernamentales y no gubernamentales, y la existencia de un capital social negativo, que puede retrasar o anular los efectos positivos de programas y proyectos sociales. A estas limitaciones se suma el hecho de que, debido a la amplia diversidad conceptual, la definición de indicadores comunes y su medición siguen siendo una tarea pendiente.

Sin embargo, el concepto de capital social puede representar un aporte para los programas de pobreza. En este contexto, cabe destacar los esfuerzos realizados

por aumentar la participación mediante la incorporación activa de los involucrados, lo que permite la adecuada rendición de cuentas y otorga especial importancia al entorno de los programas. Entre las sugerencias para aumentar o potenciar el capital social existente se plantean cuatro posibles tipos de políticas; de promoción, culturales, participativas y de coordinación y sinergia. Algunas experiencias realizadas en Brasil, Chile y Guatemala permiten obtener enseñanzas sobre la utilidad de la aplicación de dimensiones de capital social a los programas de combate a la pobreza. Entre ellas se indican: el uso de formas de capital social no tradicionales, la adopción de una organización novedosa y, lo más importante, una voluntad política real de compartir recursos económicos y, en último término, el poder desde las instituciones estatales.

Desde su perspectiva metodológica, la consideración de las formas de capital social preexistente o existente en una comunidad ayuda al desarrollo de metodologías participativas y al empoderamiento de actores sociales débiles. Sin embargo, conviene destacar que es un proceso que puede resultar lento, y en algunos casos muy costoso, si bien produce resultados interesantes cuando cuenta con un gran apoyo de recursos y capacitación, junto con la voluntad política de modificar las condiciones de pobreza de grupos específicos de población. Es preciso recalcar que dicho proceso en ningún caso puede reemplazar a la políticas sociales diseñadas para alcanzar una sociedad más integrada sobre la base de una economía sólida y que redistribuya los recursos. No obstante, puede contribuir al éxito de programas y proyectos orientados a disminuir la pobreza en la región.

Como es habitual, en la sección dedicada a la agenda social internacional se reseñan también las principales reuniones y acuerdos internacionales sobre temas sociales realizadas en el último año. En América Latina se han celebrado dos importantes reuniones presidenciales, la undécima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, y la decimosexta reunión del Grupo de Río. En ambas, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región reafirmaron su compromiso de apoyar el fortalecimiento de la paz, el desarrollo, la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Específicamente, la Cumbre Iberoamericana enfocó su interés en los derechos de la niñez y la de Río orientó el análisis hacia las políticas centradas en la familia.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales se han reunido en dos foros sociales mundiales en Porto Alegre, Brasil, que han contado con amplia convocatoria. En ambas reuniones se han

analizado las nuevas características de la globalización, con especial atención en sus impactos sociales. Bajo el lema “Otro mundo es posible” se han diseñado diversas propuestas temáticas para combatir y proponer alternativas a lo que se ha denominado “el modelo único de desarrollo”.

NOTAS

1. La Cumbre del Milenio es la denominación que recibe el encuentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizado en septiembre del año 2000 en Nueva York. En esta reunión, los gobernantes de todo el mundo se comprometieron a participar activamente en el cumplimiento de las nuevas metas de desarrollo definidas para las próximas décadas, resumidas en la Declaración del Milenio.
2. Véase la explicación del método utilizado para las proyecciones en el recuadro I.4 del Capítulo I.
3. CEPAL, Globalización y desarrollo (LC/G.2157(SES.29/3)), documento presentado en el vigesimonoventa periodo de sesiones de la CEPAL (Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002), Santiago de Chile, 2002.
4. Véase Organización de las Naciones Unidas, Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, Informe del Secretario General (A/56/326), Asamblea General, 6 de septiembre de 2001.
5. A partir del año 2002 este programa pasó a llamarse Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades.