



PRIMERA CUMBRE
IBEROAMERICANA
GUADALAJARA, MEXICO 91

23

PCI/DT/2
18-Jul-91

29-5-24

NOTA SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA

NOTA SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

PRESENTACION

Durante la Cuarta Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), que se celebró en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 11 y 12 de octubre de 1990, el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, invitó a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina, así como a los de España y Portugal, a un encuentro de reflexión y diálogo, que tendrá lugar en la ciudad de Guadalajara, los días 18 y 19 de julio de 1991.

La Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno centrará sus deliberaciones en cuatro puntos: desarrollo económico, desarrollo social, educación y cultura y vigencia del Derecho Internacional. Mediante carta del 13 de mayo de 1991, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, solicitó a la Secretaría de la CEPAL la elaboración de una nota que contribuya a orientar las discusiones en el campo del desarrollo social. Los apuntes contenidos en este documento responden a esa solicitud.

La brevedad del documento es intencionada. La línea de argumentación central se presenta en breves páginas y el sustento de lo afirmado está contenido en los anexos. Caben dos advertencias: primero, que si bien se hace un esfuerzo por revelar aquellos aspectos que podrían fundamentar la reflexión y el diálogo sobre el desarrollo social, desde el punto de vista conceptual no es posible divorciar los aspectos económicos de los sociales, por lo que convendría abordar ambos de manera integral; segundo, al hablar de fenómenos de carácter regional, cabría tener en mente las importantes diferencias entre un país y otro, e incluso entre distintas regiones dentro de un mismo país.

El documento destaca la manera en que las contradicciones y ambivalencias del desarrollo latinoamericano y caribeño en la posguerra se hicieron especialmente patentes en el

APRESENTAÇÃO

Durante a Quarta Reunião de Presidentes do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), que se celebrou na cidade de Caracas, Venezuela, em 11 e 12 de outubro de 1990, o Presidente do México, Carlos Salinas de Gortari, convidou os Chefes de Estado e de Governo dos países da América Latina, assim como os da Espanha e Portugal, a um encontro de reflexão e diálogo, que terá lugar na cidade de Guadalajara nos dias 18 e 19 de julho de 1991.

A Primeira Reunião Cume Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo centrará suas deliberações em quatro pontos: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, educação e cultura e vigência do Direito Internacional. Mediante carta do dia 30 de maio de 1991, o Secretário das Relações Exteriores do México, Fernando Solana, solicitou à Secretaria da CEPAL a elaboração de uma nota que contribua a orientação das discussões no campo do desenvolvimento social. Os apontamentos contidos nesse documento respondem a essa solicitação.

A brevidade do documento é intencional. A linha de argumentação central se apresenta em breves páginas e o apoio de que se afirmou está contido no anexo. Cabem duas advertências: primeiro, se se faz um esforço por relevar aqueles aspectos que poderiam fundamentar a reflexão e o diálogo sobre o desenvolvimento social, desde o ponto de vista conceitual, não é possível separar os aspectos econômicos dos sociais, o que convencia abordar ambos de maneira integral; segundo, ao falar de fenômenos de caráter regional, caberia ter em mente as importantes diferenças entre um país e outro, e, inclusive, entre distintas regiões dentro de um mesmo país.

O documento destaca a maneira em que as contradições e ambivalências do desenvolvimento latino-americano e caribenho na pós-guerra fizeram-se especialmente patentes

(24)

PCI/DT/2
18-11-91

ámbito social. Demuestra que, como consecuencia de fenómenos de vieja data, agravados durante la crisis de los ochenta, la vasta mayoría de los países enfrenta el inicio del próximo siglo con un impresionante cúmulo de rezagos e insuficiencias en materia del bienestar de grandes contingentes de la población. Se concluye con un conjunto de orientaciones tendientes a corregir dicho estado de cosas.

no âmbito social. Demonstra que, como consequência de fenômenos de antigos tempos, agravados durante a crise dos oitenta, a vasta maioria dos países enfrenta o início do próximo século com um impressionante acúmulo de atrasos e insuficiências em matéria do bem-estar de grandes contingentes da população. Conclui-se com um conjunto de orientações que tendem a corrigir dito estado de coisas.

25

PCI/DT/2
18-Jul-91

NOTA SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA

1. Las modalidades de desarrollo 1945-1980

Las primeras décadas de la posguerra marcaron una etapa de importantes transformaciones en América Latina y el Caribe. Con significativas diferencias de un país a otro, se registró un período de sostenida expansión económica, apoyada en el acrecentamiento de la capacidad productiva y tecnológica y la adquisición de una apreciable potencialidad productiva y exportadora. El producto interno bruto real por habitante se duplicó con creces entre 1950 y 1980, no obstante que la población también se multiplicó por dos; la estructura productiva sufrió considerables mutaciones, las sociedades se diversificaron y su estratificación se volvió cada vez más compleja; se registraron enormes desplazamientos desde el medio rural hacia las ciudades, contribuyendo al creciente coeficiente de urbanización, y ciertos grupos de la población consiguieron incorporarse a pautas de consumo y comportamiento social similares a las de los países desarrollados.

Con todo, el desarrollo durante este período no estuvo exento de problemas y contradicciones. El dinamismo señalado coexistió con un importante rezago en materia tecnológica y una elevada vulnerabilidad externa. Asimismo, por diversas razones, entre ellas la dispar distribución de los activos y la desigual repartición de oportunidades entre distintos estratos de la población, los frutos de la expansión económica se distribuyeron de manera notoriamente desigual: grandes contingentes no captaron sino mínimas partes de los frutos del progreso.

Las contradicciones del desarrollo latinoamericano y caribeño se hicieron especialmente patentes en el ámbito social. Incorporación y exclusión, integración y desarticulación, modernización y heterogeneidad tendieron a reproducirse casi como condición de funcionamiento de la modalidad de desarrollo. De un lado, en el medio urbano se expandían con rapidez sectores sociales intermedios que captaban proporciones apreciables del ingreso y participaban activamente en la vida política. Al mismo tiempo, porcentajes considerables de la población vivían a fines de los años setenta en condiciones de extrema pobreza en las grandes metrópolis, desempeñando trabajos de escasa productividad. No menos significativa para muchos países resultó la evolución rural. La in-

NOTA SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

1. As modalidades de desenvolvimento 1945-1980

As primeiras décadas da pós-guerra marcaram uma etapa de importantes transformações na América Latina e no Caribe. Com significativas diferenças de um país a outro, registrou-se um período de ininterrupta expansão econômica, apoiada no acréscimo da capacidade produtiva e tecnológica e a aquisição de uma apreciável potencialidade produtiva e exportadora. O produto interno bruto real por habitante se duplicou com crecasso entre 1950 e 1980, não obstante que a população também se duplicou; a estrutura produtiva sofreu consideráveis mutações, as sociedades se diversificaram e sua estratificação se tornou cada vez mais complexa; registraram-se enormes deslocamentos do meio rural para as cidades, contribuindo ao crescente coeficiente de urbanização, e certos grupos da população conseguiram incorporar-se a pautas de consumo e comportamento social similares as dos países desenvolvidos.

Contudo, o desenvolvimento, durante este período, não esteve exento de problemas e contradições. O dinamismo assinalado coexistiu com um importante atraso em matéria tecnológica e uma elevada vulnerabilidade externa. Assim mesmo, por diversas razões, entre elas a diferente distribuição dos ativos e a desigual repartição de oportunidades entre distintos níveis da população, os frutos da expansão econômica se distribuíram de maneira notoriamente diferente: grandes contingentes captaram somente mínimas partes dos frutos do progresso.

As contradições do desenvolvimento latino-americano e caribenho se fizeram especialmente patentes no âmbito social. Incorporação e exclusão, integração e desarticulação, modernização e heterogeneidade tenderam a reproduzir-se quase como condição de funcionamento da modalidade de desenvolvimento. De um lado, no meio urbano se expandiam com rapidez setores sociais intermediários que captavam proporções apreciáveis de ingresso e participavam ativamente na vida política. Ao mesmo tempo, porcentagens consideráveis da população viviam, nos fins dos anos setenta, em condições de extrema pobreza nas grandes metrópoles, desempenhando trabalhos de escassa produtividade. Não menos significativa para muitos países resultou a evolução rural. A incorporação

26

PC/VDT/2
18-Jul-91

corporación del sector empresarial moderno y la difusión de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria modificaron la estructura y funcionamiento de la sociedad rural y acrecentaron su integración con el resto del sistema, al mismo tiempo que aumentaba la diferenciación entre la agricultura empresarial y la agricultura tradicional o campesina.¹

De otra parte, se registraron notables logros en el área social. Se produjeron caídas radicales de la mortalidad, especialmente infantil, y aumentó en más de 13 años la esperanza de vida al nacer; se incorporó a una elevada proporción de niños a las escuelas y se ampliaron las coberturas de las enseñanzas media y superior; el analfabetismo se transformó en residual para numerosos países; se acrecentó el acceso de la población a las vacunas y a los servicios de agua potable, alcantarillado y, en menor grado, vivienda. Al mismo tiempo, los sectores más pobres siguieron padeciendo en forma desproporcionada ciertas enfermedades típicas del subdesarrollo, fácilmente curables con medicinas y tratamientos modernos, pero que seguían siendo causa de muerte. Persistía en muchos casos una distribución sesgada de la educación, que se traducía en un numeroso contingente de nuevos trabajadores sin educación primaria completa, funcionalmente analfabetos; esta condición les vedaba el acceso a puestos de trabajo del sector moderno, y contribuía a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En la región como un todo hubo una modesta pero significativa reducción de la proporción de personas ubicadas bajo la línea de pobreza, sobre todo durante los años sesenta.² Con todo, debido al elevado crecimiento de la población, el número absoluto de pobres aumentó. Por último, si bien se dispone de relativamente poca información sobre la distribución del ingreso durante este período, en lo fundamental puede decirse que persistieron los altos índices de concentración, que constituyen una constante de la vasta mayoría de las sociedades latinoamericanas.³ Este hecho fue tan acentuado

¹ CEPAL, "Transformación y Crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", Crisis y Desarrollo: Presente y Futuro de América Latina y el Caribe (LC/L.332 (Sem. 22/3)), Vol. I, Santiago de Chile, abril de 1985.

² CEPAL, La pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas (LC/G.1366) Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, octubre de 1985. Publicación de Las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.18.

³ CEPAL, Transformación Ocupacional y Crisis Social en América Latina (LC/G.1558-P), Santiago de Chile, diciembre de 1989. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.3. Véase también Altamir, O., "La Pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981, especialmente la parte VI, "Las desigualdades del ingreso", pp. 88-91.

do setor empresarial moderno e a difusão dos avanços tecnológicos na produção agropecuária modificaram a estrutura e o funcionamento da sociedade rural e acrescentaram sua integração com o resto do sistema, ao mesmo tempo que aumentava a diferenciação entre a agricultura empresarial e a agricultura tradicional ou campesina.¹

De outro modo, registraram-se notáveis êxitos na área social. Produziram-se quedas radicais da mortalidade, especialmente infantil, e aumentou em mais de treze anos a esperança de vida ao nascer; incorporou-se, às escolas, uma elevada proporção de crianças e se ampliaram as coberturas do ensino médio e superior; o analfabetismo se transformou em residual para numerosos países; acrescentou-se o acesso da população às vacinas e aos serviços de água potável, esgotos e, em menor grau, habitação. Ao mesmo tempo, os setores mais pobres seguiram padecendo, de forma desproporcionada, certas doenças típicas do subdesenvolvimento, facilmente curáveis com remédios e tratamentos modernos, mas que seguiam sendo causa de morte. Persistia, em muitos casos, uma distribuição dividida da educação, que se traduzia em um numeroso contingente de novos trabalhadores sem educação primária completa, funcionalmente analfabetos; essa condição lhes impedia o acesso a postos de trabalho do setor moderno e contribuía à reprodução intergeracional da pobreza.

Na região, como um todo, houve uma modesta, mas significativa redução da proporção de pessoas situadas abaixo da linha da pobreza, sobretudo durante os anos sessenta.² Contudo, devido ao elevado crescimento da população, o número absoluto de pobres aumentou. Por último, mesmo que se disponha de relativamente pouca informação sobre a distribuição do ingresso durante esse período, no fundamental, pode-se dizer que persistiram os altos índices de concentração, que constituem uma constante da vasta maioria das sociedades latino-americanas.³ Este fato foi tão acentuado que, com o tem-

¹ CEPAL, "Transformación y Crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", Crisis y Desarrollo: Presente y Futuro de América Latina y el Caribe (LC/L.332 (Sem. 22/3)), Vol. I, Santiago de Chile, abril de 1985.

² CEPAL, La pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas (LC/G.1366) Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, octubre de 1985. Publicación de Las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.18.

³ CEPAL, Transformación Ocupacional y Crisis Social en América Latina (LC/G.1558-P), Santiago de Chile, diciembre de 1989. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.3. Véase también Altamir, O., "La Pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981, especialmente la parte VI, "Las desigualdades del ingreso", pp. 88-91.

27

PC/DT/2
18-Jul-91

que con el tiempo se fue disipando la confianza, propia de los primeros años de la posguerra, en que la distribución de los frutos del progreso mejoraría junto con el incremento del ingreso por habitante. Así, el carácter concentrador y excluyente del desarrollo de la región terminó diferenciándola de otras regiones que también crecieron y se transformaron económicamente.

2. La crisis de los años ochenta

Como se sabe, a principios del decenio de 1980 se desencadenó una prolongada y profunda crisis, que modificó las tendencias del período anterior en materia de expansión económica.⁴ Entre las muchas manifestaciones de este largo período recesivo y de desequilibrios macroeconómicos, se puso nuevamente en evidencia la naturaleza inequitativa de las sociedades latinoamericanas, por cuanto los costos del ajuste recayeron en forma desproporcionada sobre los grupos de ingresos medios y bajos, en tanto que el 5% más alto en muchos casos no vio reducidos sus ingresos, e incluso los aumentó en algunos países.

En estas circunstancias, la proporción de la población en situación de pobreza volvió a aumentar, anulándose de este modo los progresos de los años setenta. Se estima que el porcentaje de pobres pasó de 41% a 43% de la población entre 1980 y 1986 (136 millones y 170 millones de habitantes, respectivamente), y una estimación conservadora sitúa esa cifra en 44% en 1989, lo que equivale a 183,2 millones de habitantes.⁵ Asimismo, al parecer la distribución del ingreso, en la mayoría de los países, ha empeorado. Al menos así lo sugieren los datos empíricos en cuatro de los seis países para los que se dispone de información, así como otros indicadores parciales derivados de encuestas.

La maduración de la inversión previa en infraestructura social, junto con la captación de progreso técnico en áreas tales como la salud, permitieron en general que continuaran mejorando los promedios cuantitativos en lo que respecta a la mortalidad infantil, la esperanza de vida, los años de educación de niños y jóvenes, las tasas de alfabetización y el acceso

⁴ Para una interpretación sobre el origen, el alcance y las consecuencias de las crisis de los ochenta, véase, entre otros: CEPAL, *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y El Caribe: restricciones y requisitos* (LC/G.1540-P), Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 61, Santiago de Chile, 1989. Publicación de Las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.3, especialmente el capítulo II.

⁵ CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L.533), Santiago de Chile, Mayo de 1990, pp. 60-66.

po, foi-se dissipando a confiança, própria dos primeiros anos da pós-guerra onde a distribuição dos frutos do progresso melhoraria junto com o incremento do ingreso por habitante. Assim, o caráter concentrador e excluyente do desenvolvimento da região terminou por diferenciá-la de outras regiões que também cresceram e se transformaram economicamente.

2. A crise dos anos oitenta

Como se sabe, a princípios do decênio de 1980, desencadeou-se uma prolongada e profunda crise que modificou as tendências do período anterior em matéria de expansão econômica.⁴ Entre as muitas manifestações deste longo período recesivo e de desequilíbrios macroeconómicos, colocou-se novamente em evidência a natureza inequitativa das sociedades latino-americanas, de maneira que as consequências do ajuste recaíram em forma desproporcionada sobre os grupos de ingressos médios e baixos, tanto que os 5% mais altos, em muitos casos, não viram reduzidos seus ingressos, e, inclusive, aumentou-os em alguns países.

Nestas circunstâncias, a proporção da população em situação de pobreza tornou a aumentar, anulando-se, desse modo, os progressos dos anos setenta. Estima-se que a porcentagem de pobres passou de 41% a 43% da população entre 1980 e 1986 (136 milhões e 170 milhões de habitantes respectivamente), e uma estimativa conservadora situa esse índice em 44% em 1989, o que equivale a 183,2 milhões de habitantes.⁵ Assim mesmo, ao parecer, a distribuição do ingreso, na maioria dos países, piorou. Pelo menos assim sugerem os dados empíricos em quatro dos seis países para os que se dispõe de informação, assim como outros indicadores parciais derivados de pesquisas.

O amadurecimento da inversão prévia em infra-estrutura social, junto com a captação do progresso técnico em áreas tais como a saúde, permitiram que continuassem melhorando as médias quantitativas no que diz respeito à mortalidade infantil, a esperança de vida, os anos de educação de crianças e jovens, as taxas de alfabetização e o acesso a serviços

⁴ Para una interpretación sobre el origen, el alcance y las consecuencias de las crisis de los ochenta, véase, entre otros: CEPAL, *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y El Caribe: restricciones y requisitos* (LC/G.1540-P), Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 61, Santiago de Chile, 1989. Publicación de Las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.3, especialmente el capítulo II.

⁵ CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L.533), Santiago de Chile, Mayo de 1990, pp. 60-66.

a servicios de agua y alcantarillado. Sin embargo, se dispararon logros, especialmente en el área económica. Más aún, al reducirse notablemente las inversiones en infraestructura económica y social, se afectó la potencialidad de crecimiento futuro, y la posibilidad de dar solución a los problemas sociales que la crisis acumuló. Asimismo, cabría suponer que existe un deterioro cualitativo en los servicios prestados, debido a las restricciones presupuestarias.

3. La región en el umbral del próximo siglo

De lo anterior se desprende que los países de América Latina y el Caribe enfrentan los años noventa con impresionantes rezagos sociales. Si bien la mayoría de las naciones se encuentra en plena transición hacia bajas tasas de fecundidad, son las cohortes nacidas en los años de más alta natalidad las que se incorporarán a la población económicamente activa en el decenio de 1990.⁴ La estructura ocupacional muestra enormes disparidades de productividad e ingresos, los que, junto a otros factores, están en el origen de que persista la situación de pobreza de grandes estratos de la población, así como una muy desigual distribución del ingreso.

En el pasado, la ampliación de los servicios de educación, salud, vivienda, agua y alcantarillado se llevó a cabo, en general, mediante instituciones estatales. Hoy éstas, en la mayoría de los países, han sufrido los efectos de la crisis del sector fiscal. Más aún, y no obstante algunos esfuerzos de modernización en curso, suelen no calzar con las nuevas modalidades de transformación económica y social que se están proponiendo para superar la crisis.

Los efectos del profundo deterioro de la situación social tienen numerosas manifestaciones. Afectan a los jóvenes, que en porcentajes elevados ni estudian ni trabajan; a las mujeres, que se han incorporado a la fuerza de trabajo en condiciones discriminatorias; a los jefes de familia, que sufren elevados niveles de desempleo. En la mayoría de los casos estas situaciones son más dramáticas para las familias de bajos ingresos; frecuentemente incluyen procesos acelerados de degradación ambiental. Otra manifestación de lo señalado se encuentra en los aumentos de los indicadores de delincuencia en las grandes ciudades.

⁴ Véase Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Boletín Demográfico, N° 45 (LC/DEM/G.82) Santiago de Chile, enero de 1990.

de água e esgoto. No entanto, dissiparam-se êxitos, especialmente na área econômica. Mais ainda, ao se reduzir notavelmente as inversões em infra-estrutura econômica e social, afetou-se a potencialidade de crescimento futuro e a possibilidade de dar solução aos problemas sociais que a crise acumulou. Assim mesmo, caberia supor que existe uma deterioração qualitativa nos serviços prestados, devido às restrições orçamentárias.

3. A região no umbral do próximo século

Do que foi dito anteriormente, conclui-se que os países da América Latina e do Caribe enfrentam os anos noventa com impressionantes atrasos sociais. Já que a maioria das nações se encontra em plena transição a baixas taxas de fecundidade, são os grupos nascidos nos anos de mais alta natalidade os que se incorporarão à população economicamente ativa no decênio de 1990.⁴ A estrutura ocupacional demonstra enormes disparidades de produtividade e ingressos, os que, junto a outros fatores, estão na origem de que persista a situação de pobreza de grandes níveis da população, assim como uma desigual distribuição do ingresso.

No passado, a ampliação dos serviços de educação, saúde, habitação, água e esgotos foi realizada, em geral, mediante instituições estatais. Hoje, na maioria dos países, essas ampliações sofreram os efeitos da crise do setor fiscal. Mais ainda, e, não obstante alguns esforços de modernização em curso, podem não se adequar às novas modalidades de transformação econômica e social que estão propondo para superar a crise.

Os efeitos da profunda deterioração da situação social têm numerosas manifestações. Afeta os jovens, que em porcentagens elevadas, não estudam e nem trabalham; às mulheres, que se incorporaram à força de trabalho em condições discriminatórias; os chefes de família, que sofrem elevados níveis de desemprego. Na maioria dos casos, essas situações são mais dramáticas para as famílias de baixos ingressos; frequentemente, incluem processos acelerados de degradação ambiental. Outra manifestação do que foi dito se encontra nos aumentos dos indicadores de delinqüência nas grandes cidades.

⁴ Véase Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Boletín Demográfico, N° 45 (LC/DEM/G.82) Santiago de Chile, enero de 1990.

29

PC/DT/2
18-Jul-91

Todo ello ocurre en un contexto en que gobiernos y sociedades civiles procuran consolidar el avance hacia sistemas políticos plurales, participativos y democráticos. Los rezagos descritos ciertamente no contribuyen a dicha consolidación; más bien, la someten a agudas tensiones. Es más, por intenso que resulte un esfuerzo de transformación, es probable que transcurra un período prolongado antes de que los sectores actualmente marginados puedan incorporarse a las actividades de creciente productividad.

4. Bases para enfrentar el desafío social

Los procesos económicos y sociales necesarios para superar este estado de cosas suponen desafíos de la mayor magnitud. El sistema político debe poner en marcha procesos de concertación democráticos que permitan rehacer la cohesión social y a la vez ampliar la inversión, en circunstancias que un porcentaje apreciable del ahorro interno se sigue utilizando en el servicio de la deuda externa. Aprovechar con eficiencia la abundante oferta de mano de obra que caracteriza a la región requiere poner énfasis en la capacitación, así como en nuevas formas y rubros de producción: por ejemplo, debe haber políticas de crédito y asesoramiento para las microempresas, tanto del sector informal urbano como del campesinado.

Estos procesos suponen, entre otras condiciones, ampliar la base tributaria, disminuir la evasión de impuestos, reasignar los gastos militares excesivos, aumentar la eficiencia del aparato estatal, reorientar el gasto desde las actividades de alto costo que sirven principalmente a los estratos medios y altos más influyentes hacia las apremiantes necesidades de las mayorías y poner fin a las subvenciones a sectores productivos en actividades mal administradas y de baja eficiencia. Suponen además focalizar estrictamente las políticas económicas y sociales de apoyo, para alcanzar efectivamente a las personas y grupos que se desea apoyar.

La condición fundamental es la de contar con un enfoque integral y sistémico, que se oriente a avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad. La Secretaría de la CEPAL ha formulado una propuesta al respecto. En ella postula que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad, pero que estos últimos no podrán corre-

Tudo isso ocorre num contexto onde governos e sociedades civis procuram consolidar o avance dos sistemas políticos plurais, participativos e democráticos. Os atrasos descritos certamente não contribuem à dita consolidação; mais bem, submetem-na a agudas tensões. Além disso, por intenso que resulte um esforço de transformação, é provável que transcorra um período prolongado antes de que os setores, atualmente marginalizados, possam incorporar-se às atividades de crescente produtividade.

4. Bases para enfrentar o desafio social

Os processos econômicos e sociais necessários para superar esse estado de coisas supõem desafios da maior magnitude. O sistema político deve pôr em marcha processos de concertação democrática que permitam refazer a coesão social e, ao mesmo tempo, ampliar a inversão em circunstâncias que uma porcentagem apreciável da economia interna siga utilizando no serviço da dívida externa. Aproveitar, com eficiência, a abundante oferta de mão-de-obra que caracteriza a região, requer-se pôr ênfase na capacitação, assim como em novas formas e números de produção: por exemplo, deve haver políticas de crédito e assessoramento para as microempresas, tanto do setor informal urbano como do setor camponês.

Esses processos supõem, entre outras condições, ampliar a base tributária, diminuir a evasão de impostos, redistribuir os gastos militares excessivos, aumentar a eficiência do aparelho estatal, reorientar o gasto das atividades de alto custo que servem principalmente aos níveis médios e altos mais influentes às urgentes necessidades das maiorias, e pôr fim às subvenções a setores produtivos em atividades mal administradas e de baixa eficiência. Supõem, além disso, focalizar estrictamente as políticas econômicas e sociais de apoio para alcançar efetivamente pessoas e grupos que se deseja apoiar.

A condição fundamental é a de contar com um enfoque integral e sistemático que se oriente a avançar pelo caminho da transformação productiva com igualdade. A Secretaria da CEPAL formulou uma proposta a respeito disso. Nela postula que o crescimento apoiado na competitividade é incompatível com a prolongação de atrasos em relação com a igualdade, mas que esses últimos não poderão ser corrigidos sem que seja

30

PCI/DT/2
18-Jul-91

girse sin dicho crecimiento sostenido.⁷ La idea central del planteamiento, en torno a la cual se articulan todas las demás, es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a lograr crecientes niveles de productividad.

En ese sentido, materias de clara prelación, tanto para la transformación productiva como para la equidad, son la educación y la capacitación. Al abocarse la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a acciones concretas, encontrará en este ámbito un fecundo campo de actividad, así como un terreno propicio a la cooperación intra e interregional.

mantido dito crescimento.⁷ A idéia central do que foi exposto, a qual se articulam todas as demais, é que a transformação productiva deve se sustentar numa incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico, no contexto de uma maior competitividade internacional, com objetivos de alcançar crescentes níveis de produtividade.

Nesse sentido, matérias de clara preferência, tanto para a transformação produtiva como para a igualdade, são a educação e a capacitação. Ao incumbir-se a Primeira Reunião Cume Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo a ações concretas, encontrará, nesse âmbito, um fecundo campo de atividade, assim como um terreno propício à cooperação intra e inter-regional.

⁷ CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria para el desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (L.C/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 2.90.II.G.6.

⁷ CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria para el desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (L.C/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 3.90.II.G.6.

31

PCI/DT/2
18-Jul-91

ANEXOS

32

PCI/DT/2
18-Jul-91

L POBLACION

Las tendencias del volumen, crecimiento y distribución de la población, así como su estructura por sexos y edades, están estrechamente vinculadas con los desafíos que plantea el desarrollo económico y social. Es la población la que producirá demandas de alimentos, educación, empleo, vivienda y seguridad social; para ella deben encontrarse los caminos de un desarrollo ambientalmente sustentable.

América Latina y el Caribe, con 446 millones de habitantes, representa poco más del 8% de la población mundial, y se espera que en el año 2000 alcanzará la cifra de 526 millones (véase el cuadro 1). En las últimas décadas el comportamiento demográfico de la región ha sido afectado por profundos cambios, producto, por una parte, de una mortalidad que ya había estado desoendiendo en forma importante (la esperanza de vida al nacimiento pasó de 52 años en 1950 a 68 en la

L POPULAÇÃO

As tendências do volume, crescimento e distribuição da população, assim como sua estrutura por sexos e idades, estão estritamente vinculadas com os desafios que sugere o desenvolvimento econômico e social. É a população a que produzirá demandas de alimentos, educação, emprego, habitação e previdência social; para ela, devem-se encontrar os caminhos de um desenvolvimento ambientalmente sustentável.

América Latina e Caribe, com 446 milhões de habitantes, representa pouco mais de 8% da população mundial, e se espera que no ano 2000 alcanzará cifra de 526 milhões (ver o quadro 1). Nas últimas décadas, o comportamento demográfico da região tem sido afetado por profundas mudanças, produto, por uma parte, de uma mortalidade que já estava decrescendo de forma importante (a esperança de vida ao nascer passou de 52 anos em 1950 a 68 na atualidade) e, fun-

CUADRO 1

IBEROAMERICA: POBLACION Y TASA DE CRECIMIENTO.
Período 1950-2000

| Países | Población Total (millones) | | | | | | Países | Tasa de Crecimiento Medio Anual (por cien) | | | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------------|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | | 1950- 1955 | 1960- 1965 | 1970- 1975 | 1980- 1985 | 1990- 1995 | 1995- 2000 |
| AMERICA LATINA (19 países) | 156253 | 206888 | 272451 | 347565 | 430522 | 517584 | AMERICA LATINA (19 países) | 2.8 | 2.8 | 2.5 | 2.2 | 1.9 | 1.8 |
| Argentina | 17130 | 20616 | 23902 | 28237 | 32322 | 36238 | Argentina | 2.0 | 1.6 | 1.7 | 1.4 | 1.2 | 1.1 |
| Bolivia | 2766 | 3428 | 4325 | 5581 | 7171 | 9038 | Bolivia | 2.1 | 2.3 | 2.5 | 2.6 | 2.4 | 2.3 |
| Brazil | 53444 | 72594 | 95847 | 121286 | 150368 | 179487 | Brazil | 3.1 | 3.0 | 2.4 | 2.2 | 1.9 | 1.7 |
| Colombia | 11944 | 15939 | 21360 | 26906 | 32978 | 39397 | Colombia | 2.8 | 3.0 | 2.3 | 2.1 | 1.9 | 1.7 |
| Costa Rica | 862 | 1236 | 1731 | 2284 | 3015 | 3711 | Costa Rica | 3.5 | 3.6 | 2.6 | 2.9 | 2.3 | 1.9 |
| Cuba | 5850 | 6985 | 8520 | 9679 | 10608 | 11504 | Cuba | 1.8 | 2.1 | 1.8 | 0.8 | 0.9 | 0.7 |
| Chile | 6082 | 7614 | 9504 | 11145 | 13173 | 15272 | Chile | 2.2 | 2.4 | 1.7 | 1.7 | 1.6 | 1.4 |
| Ecuador | 3310 | 4413 | 6031 | 8123 | 10587 | 13319 | Ecuador | 2.8 | 3.1 | 3.0 | 2.7 | 2.4 | 2.2 |
| El Salvador | 1940 | 2570 | 3588 | 4525 | 5252 | 6739 | El Salvador | 2.6 | 3.1 | 2.6 | 1.0 | 2.5 | 2.5 |
| Guatemala | 2969 | 3964 | 5246 | 6917 | 9197 | 12222 | Guatemala | 2.9 | 2.8 | 2.8 | 2.8 | 2.9 | 2.8 |
| Honduras | 1401 | 1935 | 2627 | 3662 | 5138 | 6846 | Honduras | 3.1 | 3.4 | 3.2 | 3.6 | 3.0 | 2.7 |
| México | 28012 | 38020 | 52771 | 70416 | 88598 | 107233 | México | 2.9 | 2.3 | 2.2 | 2.4 | 2.0 | 1.8 |
| Nicaragua | 1098 | 1493 | 2033 | 2771 | 3671 | 5261 | Nicaragua | 3.0 | 3.2 | 3.2 | 3.3 | 3.2 | 2.9 |
| Panamá | 839 | 1105 | 1487 | 1984 | 2418 | 2893 | Panamá | 2.6 | 3.0 | 2.7 | 2.2 | 1.9 | 1.7 |
| Paraguay | 1351 | 1774 | 2351 | 3147 | 4277 | 5538 | Paraguay | 2.8 | 2.9 | 2.6 | 3.2 | 2.7 | 2.5 |
| Perú | 7632 | 9931 | 13193 | 17295 | 21550 | 26276 | Perú | 2.5 | 2.9 | 2.8 | 2.3 | 2.0 | 1.9 |
| Rep. Dominicana | 2395 | 3231 | 4423 | 5697 | 7170 | 8621 | Rep. Dominicana | 3.0 | 3.3 | 2.6 | 2.4 | 2.0 | 1.7 |
| Uruguay | 2239 | 2358 | 2808 | 2914 | 3094 | 3274 | Uruguay | 1.2 | 1.2 | 0.1 | 0.6 | 0.6 | 0.5 |
| Venezuela | 5009 | 7502 | 10604 | 15024 | 19735 | 24715 | Venezuela | 4.1 | 3.6 | 3.5 | 2.8 | 2.4 | 2.1 |
| España | 28009 | 30455 | 33779 | 37542 | 39187 | 40667 | España | 0.8 | 1.0 | 1.0 | 0.6 | 0.4 | 0.4 |
| Portugal | 8405 | 8826 | 9044 | 9766 | 10285 | 10587 | Portugal | 0.5 | 0.7 | 0.1 | 0.8 | 0.3 | 0.3 |

Fuente: CELADE

33

PCI/DT/2
18-Jul-01

actualidad) y, fundamentalmente, de una fecundidad que ha experimentado una fuerte reducción en los últimos años (de 6 hijos por mujer en 1960 se alcanza 3.3 hoy día). La región como un todo ha tenido en el decenio 1980-1990 una tasa de crecimiento medio anual de 2.2% y se espera que entre los años 1990 y 2000 crezca a razón de 1.9%, lo que significa la incorporación de 90 millones de personas. Estas tasas de crecimiento son superiores al promedio mundial esperado (1.6% para el período 1990-2000) y sólo son superadas por el continente africano.

El hecho de que la región continúe creciendo a tasas relativamente altas se debe a que, por la elevada fecundidad del pasado, existe un fuerte contingente de mujeres en edad reproductiva, lo cual conduce a un alto número de nacimientos, pese a que las mujeres tienen, en promedio, cada vez un menor número de hijos. Estos cambios en la dinámica poblacional, que se han dado en llamar transición demográfica, son muy diferentes entre países latinoamericanos y aún entre regiones y sectores sociales dentro de cada país. Existen contrastes muy grandes entre naciones en que las mujeres tienen en promedio alrededor de seis hijos durante su vida reproductiva y otros en que tienen aproximadamente dos hijos, o países cuyas esperanzas de vida al nacer no alcanzan a 60 años, mientras en otros es de alrededor de 75 (véase el cuadro 2).

damentalmente, de una fecundidade que tem experimentado uma forte redução nos últimos anos (de 6 filhos por mulher em 1960 se alcança 3,3 hoje em dia). A região, como um todo, tem tido, no decênio 1980-1990 uma taxa de crescimento médio anual de 2,2% e se espera que entre os anos de 1990 e 2000 cresça à razão de 1,9%, o que significa a incorporação de 90 milhões de pessoas. Essas taxas de crescimento são superiores à média mundial esperada (1,6% para o período 1990-2000), e somente são superadas pelo continente africano.

O fato de que a região continue crescendo a taxas relativamente altas se deve a que, pela elevada fecundidade do passado, exista um forte contingente de mulheres em idade produtiva, o qual conduz a um alto número de nascimentos, apesar de que as mulheres têm, em média, cada vez um menor número de filhos. Essas mudanças, na dinâmica populacional, que foi chamada de transição demográfica, são muito diferentes entre países latino-americanos e ainda entre regiões e setores sociais dentro de cada país. Existem contrastes muito grandes entre nações onde as mulheres têm uma média em torno de seis filhos durante sua vida reproductiva e outros em que têm, aproximadamente, dois filhos, ou países cujas esperanças de vida ao nascer alcançam os 60 anos, enquanto que em outros é ao redor de 75 (ver o quadro 2).

| CUADRO 2 | | IBEROAMERICA: TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD Y ESPERANZA DE VIDA AL NACER. Período 1950-2000 | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|--|--|-----------|-----------|-----------|------|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Países | Tasas globales de fecundidad (hijos por mujer) | | | | | | Países | Esperanza de Vida al Nacer (años) | | | | | |
| | 1950-1955 | 1960-1965 | 1970-1975 | 1980-1985 | 1990-1995 | 2000 | | 1950-1955 | 1960-1965 | 1970-1975 | 1980-1985 | 1990-1995 | 2000 |
| AMERICA LATINA (19 países) | 5.91 | 5.99 | 5.05 | 3.94 | 3.25 | 3.00 | AMERICA LATINA (19 países) | 51.78 | 57.17 | 61.24 | 65.25 | 68.10 | 69.28 |
| Argentina | 3.15 | 3.09 | 3.15 | 2.15 | 2.79 | 2.65 | Argentina | 62.73 | 65.48 | 67.32 | 69.71 | 71.33 | 72.00 |
| Bolivia | 6.75 | 6.63 | 6.50 | 5.50 | 4.56 | 4.20 | Bolivia | 40.44 | 43.45 | 46.74 | 56.22 | 61.14 | 63.99 |
| Brasil | 6.15 | 6.15 | 4.70 | 3.81 | 3.16 | 2.91 | Brasil | 50.99 | 55.87 | 59.81 | 63.41 | 66.25 | 67.48 |
| Colombia | 6.76 | 6.76 | 4.67 | 3.51 | 2.92 | 2.75 | Colombia | 50.62 | 57.91 | 61.64 | 67.16 | 69.26 | 70.23 |
| Costa Rica | 6.72 | 6.95 | 4.54 | 3.50 | 3.02 | 2.81 | Costa Rica | 57.26 | 63.02 | 68.08 | 73.53 | 75.19 | 75.60 |
| Cuba | 4.10 | 4.67 | 3.55 | 1.85 | 1.87 | 1.95 | Cuba | 59.48 | 65.41 | 71.05 | 74.19 | 73.68 | 76.09 |
| Chile | 5.10 | 5.28 | 3.63 | 2.80 | 2.66 | 2.60 | Chile | 53.75 | 58.05 | 63.57 | 70.98 | 72.00 | 72.46 |
| Ecuador | 6.90 | 6.90 | 6.05 | 4.80 | 3.87 | 3.50 | Ecuador | 48.35 | 54.71 | 58.87 | 64.27 | 66.59 | 67.70 |
| El Salvador | 6.46 | 6.85 | 6.10 | 5.21 | 4.51 | 4.16 | El Salvador | 45.26 | 52.34 | 58.75 | 57.15 | 66.40 | 68.00 |
| Guatemala | 7.09 | 6.85 | 6.45 | 6.12 | 5.36 | 4.90 | Guatemala | 42.09 | 47.03 | 54.00 | 58.98 | 64.81 | 67.19 |
| Honduras | 7.05 | 7.36 | 7.38 | 6.16 | 4.94 | 4.34 | Honduras | 42.31 | 47.94 | 53.96 | 61.94 | 65.80 | 67.47 |
| México | 6.75 | 6.75 | 6.37 | 4.20 | 3.11 | 2.78 | México | 50.75 | 58.61 | 62.62 | 67.56 | 70.37 | 71.60 |
| Nicaragua | 7.33 | 7.33 | 6.71 | 5.94 | 5.01 | 4.50 | Nicaragua | 42.28 | 48.51 | 54.70 | 59.81 | 66.22 | 68.50 |
| Panamá | 5.68 | 5.92 | 4.94 | 3.46 | 2.87 | 2.65 | Panamá | 55.26 | 61.99 | 66.34 | 70.98 | 72.79 | 73.30 |
| Paraguay | 6.80 | 6.80 | 5.63 | 4.82 | 4.34 | 4.10 | Paraguay | 62.62 | 64.38 | 65.58 | 66.44 | 67.29 | 67.70 |
| Perú | 6.85 | 6.85 | 6.00 | 4.65 | 3.57 | 3.20 | Perú | 43.90 | 49.13 | 55.52 | 58.60 | 64.60 | 67.00 |
| Rep. Dominicana | 7.40 | 7.32 | 5.63 | 4.21 | 3.34 | 3.00 | Rep. Dominicana | 45.99 | 53.64 | 59.91 | 64.10 | 67.56 | 69.02 |
| Uruguay | 2.73 | 2.9 | 3.00 | 2.57 | 2.33 | 2.25 | Uruguay | 66.27 | 68.43 | 68.83 | 70.94 | 72.41 | 72.82 |
| Venezuela | 6.46 | 6.46 | 4.97 | 4.10 | 3.47 | 3.20 | Venezuela | 55.19 | 60.98 | 66.23 | 68.97 | 70.33 | 70.96 |
| España | 2.57 | 2.80 | 2.89 | 1.96 | 1.65 | 1.70 | España | 63.90 | 70.20 | 72.90 | 75.88 | 77.40 | 78.00 |
| Portugal | 3.05 | 3.09 | 2.76 | 1.99 | 1.70 | 1.75 | Portugal | 59.30 | 64.20 | 68.00 | 72.20 | 74.50 | 75.40 |

34

PCI/DT/2
18-Jul-91

Un rasgo que también caracteriza a la población latinoamericana es su grado relativamente alto de urbanización, hecho que la diferencia, desde hace mucho tiempo, de otras regiones en desarrollo (véase el cuadro 3). Todavía en 1950, más de la mitad de los latinoamericanos habitaban en áreas clasificadas como rurales; hacia 1990, el porcentaje era de algo menos de 20%. Se prevé que en el año 2000 tres cuartas partes de ellos vivirán en zonas urbanas. Aún cuando el ritmo de crecimiento de la población urbana ha ido disminuyendo en la mayoría de los países de la región, especialmente desde mediados de los años sesenta, las tasas todavía presentan magnitudes elevadas, a pesar de los ya altos niveles de urbanización alcanzados.

Como consecuencia de las modificaciones aludidas, y principalmente las que están a la fecundidad, se ha comenzado a observar un cambio en la distribución porcentual según edades: la población tiende a envejecer (véase el cuadro 4). Para 1990 se estimó que los países que están en los inicios de la transición tenían cerca de 40% de niños menores de 15 años y alrededor de 5% de mayores de 64 años, mientras que los países más envejecidos tenían en promedio 28% de niños y 10% de personas en la tercera edad. Si bien la distribución porcentual de la población por grupos de edades mostrará poca variación en el corto plazo, es de interés la forma en que crecerá la población absoluta de los diversos tramos de edades, ya que el número de personas que se incorpora a dichos tramos es lo que determina el incremento de la demanda de bienes y servicios, así como la necesidad de generación de nuevos empleos.

En tal sentido, puede decirse que la mayoría de los

Um traço que também caracteriza a população latinoamericana é seu grau relativamente alto de urbanização, fato que a diferencia, há muito tempo, de outras regiões em desenvolvimento. (ver o quadro 3). Ainda em 1950, mais da metade dos latino-americanos habitavam em áreas classificadas como rurais; até 1990, a porcentagem era de um pouco menos de 20%. Prevê-se que no ano 2000, três quartas partes deles viverão em zonas urbanas. Mesmo que o ritmo de crescimento da população urbana tenha diminuído na maioria dos países da região, especialmente desde meados dos anos sessenta, as taxas ainda apresentam magnitudes elevadas, apesar dos altos níveis de urbanização alcançados.

Como consequência das modificações mencionadas e principalmente as que afetam a fecundidade, começou-se a observar uma mudança na distribuição porcentual segundo idades: a população tende a envelhecer (ver o quadro 4). Para 1990, estimou-se que os países que estão nos inícios da transição tinham cerca de 40% de crianças menores de 15 anos e ao redor de 5% de maiores de 64 anos, enquanto que os países mais envelhecidos tinham, em média, 28% de crianças e 10% de pessoas na terceira idade. Mesmo que a distribuição porcentual da população mostre pouca variação a curto prazo, é de interesse a forma em que crescerá a população absoluta dos diversos fragmentos de idades, já que o número de pessoas que se incorpora a esses fragmentos é o que determina o incremento da demanda de bens e serviços, assim como a necessidade de gerar novos empregos.

Nesse sentido, pode-se dizer que a maioria dos países da

CUADRO 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACION URBANA
(Porcentajes)

| Países | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|-------------------|------|------|------|------|------|
| TOTAL | 41.1 | 49.3 | 57.4 | 65.3 | 71.9 |
| Argentina | 65.3 | 73.6 | 78.4 | 82.7 | 86.2 |
| Barbados | 33.9 | 35.4 | 37.1 | 40.1 | 44.7 |
| Bolivia | 37.8 | 39.3 | 40.8 | 42.3 | 45.7 |
| Brasil | 34.5 | 44.9 | 55.8 | 67.5 | 76.9 |
| Colombia | 37.1 | 48.2 | 57.2 | 64.2 | 70.3 |
| Costa Rica | 33.5 | 36.6 | 39.7 | 43.4 | 48.9 |
| Cuba | 49.4 | 54.9 | 60.2 | 68.1 | 74.9 |
| Chile | 58.4 | 67.8 | 75.2 | 81.2 | 85.1 |
| Ecuador | 28.3 | 34.4 | 39.5 | 44.6 | 51.0 |
| El Salvador | 36.5 | 38.4 | 39.4 | 41.1 | 45.6 |
| Guatemala | 30.5 | 33.0 | 35.7 | 38.9 | 44.3 |
| Guyana | 28.6 | 29.0 | 29.4 | 30.5 | 34.6 |
| Haití | 12.2 | 15.6 | 19.8 | 24.9 | 31.5 |
| Honduras | 17.4 | 22.8 | 28.9 | 36.0 | 43.9 |
| Jamaica | 26.8 | 33.8 | 41.6 | 49.8 | 57.6 |
| México | 42.7 | 50.8 | 59.0 | 66.7 | 72.8 |
| Nicaragua | 34.9 | 39.6 | 47.0 | 55.5 | 63.0 |
| Panamá | 35.8 | 41.3 | 47.6 | 50.1 | 54.1 |
| Paraguay | 34.6 | 35.6 | 37.1 | 39.4 | 44.2 |
| Perú | 35.5 | 46.3 | 57.4 | 64.5 | 70.2 |
| Rep. Dominicana | 23.7 | 30.2 | 40.3 | 50.5 | 60.4 |
| Suriname | 46.9 | 47.3 | 46.0 | 44.8 | 47.5 |
| Trinidad y Tobago | 22.9 | 22.2 | 21.5 | 21.5 | 24.5 |
| Uruguay | 78.0 | 80.1 | 82.1 | 84.0 | 86.1 |
| Venezuela | 53.2 | 66.6 | 76.2 | 83.3 | 87.5 |

Fuente: Naciones Unidas, "Estimates and projections of urban, rural and city populations, 1950-2025: The 1982 Assessment", New York, 1985.

35

PCI/DT/2
18-Jul-91

CUADRO 4 IBEROAMERICA: POBLACION Y DISTRIBUCION PORCENTUAL
POR GRANDES GRUPOS DE EDAD. 1960-2000

| Países | Población (en miles) | | | | | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------|--------|------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|
| | 1960 | | | 1990 | | | 2000 | | |
| | <15 | 15-64 | 65y+ | <15 | 15-64 | 65y+ | <15 | 15-64 | 65y+ |
| AMERICA LATINA (19 países) | 87943 | 111710 | 7235 | 154516 | 255646 | 20360 | 168504 | 321350 | 27730 |
| Argentina | 6345 | 13128 | 1143 | 9671 | 19707 | 2945 | 9864 | 22809 | 3565 |
| Bolivia | 1469 | 1850 | 109 | 2969 | 3942 | 261 | 3446 | 2517 | 376 |
| Brazil | 51650 | 38842 | 2103 | 52978 | 90392 | 6998 | 56988 | 112782 | 9717 |
| Colombia | 7393 | 8032 | 513 | 11892 | 19728 | 1358 | 12726 | 24879 | 1792 |
| Costa Rica | 586 | 611 | 40 | 1000 | 1796 | 128 | 1197 | 2324 | 189 |
| Cuba | 2394 | 4239 | 352 | 2412 | 7259 | 898 | 2686 | 7737 | 1080 |
| Chile | 3000 | 4253 | 361 | 4033 | 8347 | 793 | 4488 | 9756 | 1027 |
| Ecuador | 1977 | 2259 | 177 | 4185 | 6001 | 401 | 4772 | 7994 | 553 |
| El Salvador | 1169 | 1235 | 64 | 2334 | 2724 | 193 | 2799 | 3660 | 281 |
| Guatemala | 1825 | 2034 | 105 | 4179 | 4726 | 392 | 5247 | 6519 | 455 |
| Honduras | 874 | 1017 | 44 | 2291 | 2679 | 168 | 2817 | 3792 | 237 |
| México | 17244 | 19521 | 1255 | 32962 | 52228 | 3407 | 35144 | 67203 | 4886 |
| Nicaragua | 716 | 742 | 35 | 1774 | 1992 | 105 | 2247 | 2851 | 163 |
| Panamá | 480 | 580 | 45 | 845 | 1457 | 116 | 911 | 1826 | 157 |
| Paraguay | 846 | 870 | 58 | 1727 | 2397 | 153 | 2118 | 3221 | 199 |
| Perú | 4302 | 5288 | 341 | 8110 | 12621 | 819 | 8823 | 16247 | 1196 |
| Rep. Dominicana | 1507 | 1626 | 98 | 2717 | 4212 | 241 | 2920 | 5332 | 369 |
| Uruguay | 707 | 1624 | 206 | 798 | 1938 | 359 | 781 | 2078 | 415 |
| Venezuela | 2460 | 3860 | 183 | 7531 | 11460 | 725 | 8519 | 15121 | 1075 |
| España | 8345 | 19613 | 2497 | 7877 | 26177 | 5133 | 7442 | 27044 | 6181 |
| Portugal | 2368 | 5552 | 706 | 2191 | 6768 | 1327 | 2043 | 7019 | 1525 |
| Países | Distribución Porcentual | | | | | | | | |
| | 1960 | | | 1990 | | | 2000 | | |
| | <15 | 15-64 | 65y+ | <15 | 15-64 | 65y+ | <15 | 15-64 | 65y+ |
| AMERICA LATINA (19 países) | 42.5 | 54.0 | 3.5 | 35.9 | 59.4 | 4.7 | 32.6 | 62.1 | 5.4 |
| Argentina | 30.8 | 63.7 | 5.5 | 29.9 | 61.0 | 9.1 | 27.2 | 62.9 | 9.8 |
| Bolivia | 42.9 | 54.0 | 3.2 | 41.4 | 55.0 | 3.6 | 38.1 | 57.7 | 4.2 |
| Brazil | 43.6 | 53.5 | 2.9 | 35.2 | 60.1 | 4.7 | 31.8 | 62.8 | 5.4 |
| Colombia | 4 | 50.4 | 3.2 | 36.1 | 59.8 | 4.1 | 32.3 | 63.1 | 4.5 |
| Costa Rica | 47.4 | 49.4 | 3.2 | 36.2 | 59.6 | 4.2 | 32.3 | 62.4 | 5.1 |
| Cuba | 34.3 | 60.7 | 5.0 | 22.7 | 68.8 | 8.5 | 23.4 | 67.3 | 9.4 |
| Chile | 39.4 | 55.9 | 4.7 | 30.6 | 63.4 | 6.0 | 29.4 | 63.9 | 6.7 |
| Ecuador | 44.8 | 51.2 | 4.0 | 39.5 | 56.7 | 3.8 | 35.8 | 60.0 | 4.2 |
| El Salvador | 45.5 | 52.0 | 2.6 | 44.4 | 51.9 | 3.7 | 41.5 | 54.3 | 4.2 |
| Guatemala | 46.0 | 51.3 | 2.6 | 45.4 | 51.4 | 3.2 | 42.9 | 53.3 | 3.7 |
| Honduras | 45.2 | 52.6 | 2.3 | 44.6 | 52.1 | 3.3 | 41.2 | 55.4 | 3.5 |
| México | 45.4 | 51.3 | 3.3 | 37.2 | 58.9 | 3.8 | 32.8 | 62.7 | 4.6 |
| Nicaragua | 48.0 | 49.7 | 2.3 | 45.8 | 51.5 | 2.7 | 42.7 | 54.2 | 3.1 |
| Panamá | 43.5 | 52.5 | 4.0 | 35.0 | 60.3 | 4.8 | 31.5 | 63.1 | 5.4 |
| Paraguay | 47.7 | 49.0 | 3.3 | 40.4 | 56.1 | 3.6 | 38.2 | 58.2 | 3.6 |
| Perú | 43.3 | 53.2 | 3.4 | 37.6 | 58.6 | 3.8 | 33.6 | 61.8 | 4.6 |
| Rep. Dominicana | 46.6 | 50.3 | 3.0 | 37.9 | 58.7 | 3.4 | 33.9 | 61.9 | 4.3 |
| Uruguay | 27.5 | 64.0 | 8.1 | 25.8 | 62.6 | 11.6 | 23.9 | 63.5 | 12.7 |
| Venezuela | 46.1 | 51.5 | 2.4 | 38.3 | 58.1 | 3.7 | 34.3 | 61.2 | 4.3 |
| España | 27.4 | 64.4 | 8.2 | 20.1 | 66.8 | 13.1 | 18.3 | 66.5 | 15.2 |
| Portugal | 29.1 | 62.9 | 8.0 | 21.3 | 65.8 | 12.9 | 19.3 | 66.3 | 14.4 |

Fuente: CELADE

36

PCI/DT/2
18-Jul-91

países de la región enfrentará nuevas demandas correspondientes a la tercera edad, sin que por ello merme la presión del contingente de niños ni la demanda de creación de empleos para la población en edad adulta joven. En rigor, este sector de la población crece a altas tasas, debido al gran número de nacimientos en el decenio de 1960. En otras palabras, las poblaciones que se encuentran en plena etapa de transición demográfica tienen una situación dual: experimentan un aumento fuerte de población de ancianos, y un incremento igualmente marcado de población en las edades menores, lo que hace mantenerse la demanda de atención materno-infantil.

La diversidad del comportamiento demográfico, que se mencionó respecto de los países, también está presente dentro de cada uno de ellos. Puede verse que los sectores sociales más postergados presentan muy altas tasas de mortalidad y fecundidad. En general esta situación de mayor retraso en la evolución demográfica afecta fundamentalmente a los sectores rurales pobres y a las familias con muy bajo nivel de instrucción, que de alguna manera están más aislados de los beneficios del desarrollo y la vida moderna. Así puede verse que, en varios países de alta fecundidad y mortalidad, los sectores rurales analfabetos tienen en promedio aproximadamente 8 hijos por mujer y tasas de mortalidad infantil muy superiores a 100 por mil nacidos vivos, mientras que la población urbana con nivel universitario tiene una fecundidad inferior a cuatro hijos por mujer y una tasa de mortalidad infantil de alrededor de 30 por mil nacidos vivos.

Finalmente, en el continente se observa, en general, un aumento global de la migración internacional, así como un crecimiento de la presencia de latinoamericanos y caribeños en Estados Unidos y Canadá. El problema de mayor significación en los últimos años es la población que ha migrado a otros países como refugiados, por razones de violencia. Las cifras existentes (de varias fuentes) indican que entre un 7% y un 10% de los centroamericanos han emigrado. En la gran mayoría de los casos lo han hecho como indocumentados hacia el extranjero o como desplazados a otra región de su propio país. En menor proporción, han sido refugiados o repatriados reconocidos. Crear las condiciones adecuadas para el reasentamiento de los retornados es uno de los desafíos importantes en el marco del Plan de Paz Centroamericano.

região enfrentará novas demandas correspondentes à terceira idade, sem que, por isso, diminua a pressão do contingente de crianças nem a demanda de criação de empregos para a população de idade adulta jovem. A rigor, esse setor da população cresce a altas taxas, devido ao grande número de nascimentos no decênio de 1960. Em outras palavras, as populações que se encontram em plena etapa de transição demográfica têm uma situação dupla: experimentam um forte aumento de população de anciãos, e um incremento igualmente marcado de população nas idades menores, o que mantém a demanda de atenção materno-infantil.

A diversidade do comportamento demográfico, que se mencionou a respeito dos países, também está presente dentro de cada um deles. Pode-se ver que os setores sociais mais postergados apresentam grandes taxas de mortalidade e fecundidade. Em geral, essa situação de maior atraso na evolução demográfica afeta fundamentalmente os setores rurais pobres e as famílias com baixo nível de instrução, que de alguma maneira, estão mais isolados dos benefícios do desenvolvimento e da vida moderna. Assim, pode-se ver que, em vários países de alta fecundidade e mortalidade, os setores rurais analfabetos têm uma média de aproximadamente 8 filhos por mulher e taxas de mortalidade infantil muito superiores a 100 por mil nascidos vivos, enquanto que a população urbana com nível universitário tem uma fecundidade inferior a quatro filhos por mulher e uma taxa de mortalidade infantil ao redor de 30 por mil nascidos vivos.

Finalmente, no continente observa-se, em geral, um aumento global da migração internacional, assim como um crescimento da presença de latino-americanos e caribenhos nos Estados Unidos e Canadá. O problema de maior significação nos últimos anos é a população que migrou a outros países como refugiados, por razões de violência. As cifras existentes (de várias fontes) indicam que entre 7% e 10% dos centro-americanos emigraram. Na grande maioria dos casos o fizeram como indocumentados ao estrangeiro ou como mandados a outra região de seu próprio país. Em menor proporção, foram reconhecidos como refugiados ou repatriados. Criar as condições adequadas para o reasentamento dos que retornaram é um dos desafios no marco do Plano de Paz Centro-Americano.

37

PCI/DT/2
18-Jul-91

II. EMPLEO

Los cambios producidos por la crisis de los ochenta en el empleo y en los niveles de ingreso afectaron en forma importante las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Los principales fueron: el fuerte descenso de la capacidad de absorción de empleo en los sectores de producción que proporcionaban las ocupaciones más estables, más productivas, mejor remuneradas y con mayor cobertura de la seguridad social, y el marcado incremento consiguiente en las tasas de desempleo; la declinación de los salarios reales, y las nuevas formas en que los gobiernos reaccionaron a esta situación en el marco de las políticas de ajuste y reestructuración de las economías.

La situación de estancamiento, e incluso de involución del empleo y de la productividad, representó para la región una clara reversión de las tendencias observadas en las décadas anteriores. Entre 1960 y 1980, el sostenido crecimiento económico de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe fue acompañado por una absorción creciente, en el sector moderno, de recursos humanos cada vez más calificados y productivos mientras que la mano de obra no calificada en la agricultura disminuía rápidamente como proporción de la población económicamente activa. Esta movilidad ocupacional estructural, aunque no bastó para reducir el tamaño relativo del sector informal urbano o el número absoluto de personas pobres, generó un crecimiento de los puestos de trabajo relativamente bien remunerados en el sector formal, especialmente de asalariados en empresas privadas grandes y medianas y en el sector público.

Sin embargo, con la crisis se produjo una rápida transferencia de mano de obra desde actividades de mayor productividad e ingreso a otras de productividad e ingresos más bajos, con congelamiento de las oportunidades de movilidad social y desplazamientos de hogares hacia estratos sociales más bajos. Las estimaciones de la CEPAL revelan que durante el primer quinquenio de los ochenta -período en que se concentraron los efectos de la crisis en el mercado laboral- se produjo un cambio significativo en la estructura sectorial del empleo en la región (véase el cuadro 5). Junto a la disminución del empleo y del producto industrial se incrementó fuertemente la participación de los servicios en el total del empleo; este último sector absorbió parte importante del aumento de la población activa y del desempleo en la industria, con un producto medio por persona ocupada que fue cerca de 20% inferior al de 1980.

II. EMPREGO

As mudanças produzidas pela crise dos 80 no emprego e nos níveis de ingresso afetaram, de forma importante, as condições de vida de amplos setores da população. As principais foram: o forte descenso da capacidade de absorção de emprego nos setores de produção que proporcionavam as ocupações mais estáveis, mais produtivas, melhor remuneradas e com maior cobertura da segurança social, e o marcado incremento posterior nas taxas de desemprego; a declinação dos salários reais e as novas formas em que os governos reagiram a esta situação no marco das políticas de ajuste e reestruturação das economias.

A situação de estancamento, e, inclusive de involução do emprego e da produtividade, representou para a região uma clara reversão das tendências observadas nas décadas anteriores. Entre 1960 e 1980, o mantido crescimento econômico da maioria dos países da América Latina e do Caribe foi acompanhado por uma absorção crescente no setor moderno de recursos humanos cada vez mais qualificados e produtivos, enquanto que a mão-de-obra não qualificada na agricultura diminuía rapidamente como proporção da população economicamente ativa. Essa mobilidade ocupacional estrutural, mesmo que não bastasse para reduzir o tamanho relativo do setor informal urbano ou o número absoluto de pessoas pobres, gerou um crescimento dos postos de trabalho relativamente bem remunerados no setor formal, especialmente de assalariados em empresas privadas grandes e médias e no setor público.

No entanto, com a crise, produziu-se uma rápida transferência de mão-de-obra de atividades de maior produtividade e ingresso a outras de produtividade e ingressos mais baixos, com o congelamento das oportunidades de mobilidade social e deslocamentos de famílias a níveis sociais mais baixos. As estimativas da CEPAL revelam que durante o primeiro quinquênio dos oitenta -período onde se concentraram os efeitos da crise no mercado laboral- produziu-se uma mudança significativa na estrutura setorial do emprego na região (ver o quadro 5). Junto à diminuição do emprego e do produto industrial se incrementou fortemente a participação dos serviços no total do emprego; esse último setor absorveu parte importante no aumento da população ativa e no desemprego na indústria, com um produto médio por pessoa ocupada que foi cerca de 20% inferior ao de 1980. De outro modo,

38

FCI/DT/2
18-Jul-91

CUADRO 5

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA Y EVOLUCION DEL EMPLEO
Y DEL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA, SEGUN
SECTORES DE ACTIVIDAD (1960-1985)

| | Empleo | | | Distribución Porcentual | | | |
|----------------|---|-----------|-----------|-------------------------|-------|-------|-------|
| | Tasa promedio anual de crecimiento (porcentajes) | | | | | | |
| | 1960-1970 | 1970-1980 | 1980-1985 | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 |
| Total | 2.0 | 2.4 | 2.8 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Agricultura /a | 0.2 | 1.1 | 2.7 | 50.2 | 42.1 | 36.2 | 36.0 |
| Industria /b | 3.4 | 2.7 | -0.7 | 18.2 | 20.8 | 20.9 | 17.5 |
| Servicios /c | 3.6 | 4.1 | 4.5 | 31.6 | 37.1 | 42.9 | 46.5 |

Producto por persona ocupada

| | Tasa promedio anual de crecimiento (porcentajes) | | | Distribución porcentual | | | |
|-------------|---|-----------|-----------|-------------------------|------|------|------|
| | | | | | | | |
| | 1960-1970 | 1970-1980 | 1980-1985 | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 |
| Total | 3.3 | 2.9 | -1.8 | 54 | 75 | 100 | 91 |
| Agricultura | 3.1 | 2.4 | 0.4 | 18 | 25 | 31 | 32 |
| Industrias | 2.4 | 2.9 | 0.5 | 109 | 138 | 183 | 188 |
| Servicios | 1.9 | 1.9 | -3.8 | 80 | 97 | 117 | 96 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, estimaciones a base de datos censales, encuestas de hogares y cifras oficiales de Cuentas Nacionales de los países.

a/ Incluye agricultura, caza, silvicultura y pesca.

b/ Incluye minería, manufacturas, electricidad, gas, agua y construcción.

c/ Incluye transporte y comunicaciones, comercio y servicios personales, sociales y comunales.

Por su parte, la agricultura no perdió participación en el empleo como en las décadas previas, y la expansión del producto agropecuario permitió que el sector mantuviera el nivel de producto por persona ocupada registrado a fines de los años setenta.

Si bien la reducción de la productividad restringió las posibilidades del crecimiento y de la equidad en el mediano plazo, el resultado circunstancial que más afectó a los hogares en un determinado lapso de la década fue el agudo incremento de las tasas de desempleo. Entre 1983 y 1985, éstas alcanzaron en muchos países los niveles más altos de los que se tenga registro (véase el cuadro 6). El promedio de desempleo abierto urbano en quince países de la región alcanzó en ese período un porcentaje cercano al 10%, y se redujo sólo en un pun-

a agricultura não perdeu participação no emprego como nas décadas prévias, e a expansão do produto agropecuário permitiu que o setor mantivesse o nível de produto por pessoa ocupada registrado a fins dos anos setenta.

Mesmo que a redução da produtividade tenha restringido as possibilidades do crescimento e da igualdade a médio prazo, o resultado circunstancial que mais afetou as famílias num determinado lapso da década foi o agudo incremento das taxas de desemprego. Entre 1983 e 1985, essas alcançaram, em muitos países, os níveis mais altos dos que estão registrados (ver quadro 6). A média de desemprego aberto urbano em quinze países da região alcançou, nesse período, uma porcentagem próxima aos 10% e se reduziu somente em um ponto

to porcentual a fines de la década. Dado el ritmo de expansión de la población activa, esta última cifra implica una, en comparación con el desempleo de alrededor de 6% de fines de los setenta, América Latina ha visto más que duplicarse el número de sus desocupados en las zonas urbanas. Los jefes de hogar sufrieron, al igual que los jóvenes, la falta de oportunidades de trabajo, triplicando en algunos casos sus tasas de desempleo al comienzo de la década. El paulatino descenso del desempleo a partir de la segunda mitad de los ochenta en muchos países debe atribuirse a la incorporación de un número creciente de personas a actividades de baja productividad e ingresos, entre las cuales figuran predominantemente las actividades de empleo no profesional por cuenta propia.

El estudio de un grupo de seis países de América Latina^a mostró que la disminución de los ingresos del trabajo afectó principalmente a los trabajadores por cuenta propia no profesionales, a los trabajadores del sector público y a los asalariados de la industria manufacturera. Es probable que éstos constituyan una proporción considerable de los "nuevos pobres", dada la magnitud de las disminuciones del ingreso en esas categorías - en varios casos superiores a 20% - y la cercanía de las mismas a las líneas de pobreza.

Cabe destacar, además, que el empleo no profesional por cuenta propia creció más en aquellos países en los que hubo menor estancamiento del sector más productivo, y en los que los gobiernos flexibilizaron tanto los controles municipales como las restricciones legales para el ejercicio de determi-

^a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

| | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| América Latina (15 países) | 6.6 | 9.8 | 10.2 | 8.6 | 9.2 |
| Argentina | 2.6 | 4.7 | 6.1 | 5.9 | 8.0 |
| Bolivia | 7.1 | 8.5 | 5.8 | 7.2 | 10.2 |
| Brasil | 6.2 | 6.7 | 5.3 | 3.7 | 3.6 |
| Colombia | 9.7 | 11.7 | 14.0 | 11.7 | 9.8 |
| Costa Rica | 6.0 | 8.5 | 6.7 | 5.9 | 5.5 |
| Chile | 11.7 | 19.0 | 17.0 | 11.9 | 7.5 |
| Ecuador | 5.7 | 6.7 | 10.4 | 12.0 | 14.3 |
| Guatemala | 2.2 | 9.9 | 12.0 | 12.1 | 7.2 |
| Honduras | 8.8 | 9.5 | 11.7 | 11.4 | 9.4 |
| México | 4.5 | 6.6 | 4.4 | 3.9 | 2.9 |
| Panamá | 10.4 | 11.7 | 15.6 | 14.0 | 22.0 |
| Paraguay | 3.9 | 8.3 | 5.1 | 5.5 | - |
| Perú | 7.1 | 9.0 | 10.1 | 4.8 | - |
| Uruguay | 7.4 | 15.5 | 13.1 | 9.3 | 8.7 |
| Venezuela | 6.6 | 11.2 | 14.3 | 9.9 | 9.7 |
| España | 9.8 | 16.5 | 19.5 | 20.4 | 17.2 |
| Portugal | 7.8 | 7.3 | 8.5 | 7.0 | - |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ para información sobre cobertura y otros aspectos técnicos, véase CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990.

percentual no final da década. Dado o ritmo de expansão da população ativa, essa última cifra indica que, em comparação com o desemprego em torno de 6% dos fins dos setenta, a América Latina constatou um duplo aumento do número de seus desocupados nas zonas urbanas. Os chefes de família sofreram, assim como os jovens, a falta de oportunidades de trabalho, triplicando, em alguns casos, suas taxas de desemprego no começo da década. O paulatino descenso do desemprego a partir da segunda metade dos oitenta, em muitos países, deve-se atribuir à incorporação de um número crescente de pessoas a atividades de baixa produtividade e ingressos, entre as quais figuram predominantemente, as atividades de emprego não profissional, por conta própria.

O estudo de um grupo de seis países da América Latina^b mostrou que a diminuição dos ingressos do trabalho afetou principalmente os trabalhadores não profissionais, os trabalhadores do setor público e os assalariados da indústria manufatureira. É provável que eles constituam uma proporção considerável dos "novos pobres", dada a magnitude das diminuições do ingresso nessas categorias - em vários casos superiores a 20% - e a aproximação delas mesmas às linhas de pobreza.

Cabe destacar, além disso, que o emprego não profissional por conta própria cresceu mais naqueles países em que houve menor estancamento do setor mais produtivo, e nos quais os governos flexibilizaram tanto os controles municipais como as restrições legais para o exercício de determinadas ati-

^b Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Uruguay e Venezuela.

40

PCI/DT/2
18-Jul-91

nadas actividades, por ejemplo, el desempeño de servicios tales como taxímetros y ventas en la vía pública. Hubo países en la región que adoptaron otras medidas frente al crecimiento del desempleo, como, por ejemplo, la creación de programas de empleo mínimo. En dichos países, el ritmo de crecimiento del empleo por cuenta propia fue inferior al de la población activa no agrícola, aunque los ingresos percibidos por sus integrantes fueran en general inferiores a los salarios mínimos urbanos.

Por otra parte, en el período considerado hubo un notable crecimiento del empleo en las empresas pequeñas (es decir, con menos de diez personas). Según un promedio no ponderado de siete países,⁸ la ocupación en este sector habría experimentado un incremento 23% superior al del empleo global. Al igual que en el caso del empleo no profesional por cuenta propia, ese significativo aumento de su participación relativa fue acompañado de una reducción importante en los ingresos por trabajo, que en 1987 fueron alrededor de un 70% de lo que habían sido en 1980. Se puede suponer que este fenómeno se debió, entre otros factores, a la necesidad en que se encontraban las empresas grandes de mantener su competitividad durante la crisis: así buscaron reducir sus costos de mano de obra (desligándose, entre otras cosas, de las cargas sociales) contratando con empresas pequeñas una parte de los bienes y de los servicios previamente producidos dentro de sus propios establecimientos. Asimismo, las deficiencias que pasaron a exhibir los servicios estatales, principalmente en la calidad de los mismos, por efecto de la drástica reducción de sus recursos, crearon vacíos en la oferta de servicios, los que probablemente fueron ocupados por empresas privadas.

Las acciones gubernamentales con respecto al empleo en el sector público tienen un impacto importante sobre la evolución de las tasas de desempleo. En la región se observan diferencias significativas entre países en cuanto al comportamiento del empleo en este sector durante los ochenta. En la mayoría, los gobiernos debieron congelar las contrataciones en el sector y reducir los salarios reales de los funcionarios, en el marco de programas de ajuste fiscal o de reestructuración acordados con organismos multilaterales. Estos cambios afectaron, en general, a los estratos medios, y en particular, a los jóvenes educados de estos estratos, los que tradicionalmente encontraban en el empleo estatal una vía de acceso al mercado de trabajo.

⁸ Adicionando México y Chile al conjunto de seis países ya mencionado, y excluyendo Uruguay.

vidades - por ejemplo, o desempenho de serviços tais como taxímetros e vendas na via pública. Houve países na região que adotaram outras medidas frente ao crescimento do desemprego como, por exemplo a criação de programas de emprego mínimo. Em ditos países, o ritmo de crescimento do emprego por conta própria foi inferior ao da população ativa não agrícola, mesmo que os ingressos percebidos por seus integrantes tenham sido, em geral, inferiores aos salários mínimos urbanos.

De outro modo, no período considerado houve um notável crescimento do emprego nas pequenas empresas (ou seja, menos de 10 pessoas). Segundo uma média não ponderada de sete países,⁸ a ocupação nesse setor haveria experimentado um incremento 23% superior ao do emprego global. Assim como, no caso do emprego não profissional por conta própria, esse significativo aumento de sua participação relativa foi acompanhado de uma redução importante nos ingressos por trabalho, que em 1987 foram ao redor de 70% do que havia sido em 1980. Pode-se supor que este fenômeno ocorreu, entre outros fatores, pela necessidade em que se encontravam as grandes empresas para manter sua competitividade durante a crise: assim buscaram reduzir seus custos de mão-de-obra (desligando-se, entre outras coisas, das cargas sociais) contratando-se, com empresas pequenas, uma parte dos bens e dos serviços previamente produzidos dentro de seus próprios estabelecimentos. Assim mesmo, as deficiências que foram mostradas pelos serviços estatais, principalmente na qualidade dos mesmos, por efeito da drástica redução de seus recursos, criaram vazios na oferta de serviços, os quais provavelmente foram ocupados por empresas privadas.

As ações governamentais, no que diz respeito ao emprego no setor público, têm um impacto importante sobre a evolução das taxas de desemprego. Na região, observam-se diferenças significativas entre países quanto ao comportamento do emprego nesse setor durante os oitenta. Os governos, na sua maioria, tiveram que congelar as contratações no setor e reduzir os salários reais dos funcionários, no marco de programas de ajuste fiscal ou de reestruturação estabelecida com organismos multilaterais. Essas mudanças afetaram, em geral, os níveis médios e, em particular, os jovens educados nesses níveis, os quais tradicionalmente encontravam, no emprego estatal, uma via de acesso ao mercado de trabalho.

⁸ Adicionando o México e o Chile ao conjunto de seis países já mencionados e excluindo o Uruguai.

41

DC/DT/3
18-JUL-91

Los países también aplicaron políticas diversas en cuanto a la determinación de los salarios mínimos o las formas de concertación de los salarios reales, y actuaron con diferentes grados de efectividad. Tanto éstas como las demás intervenciones estatales en el campo del empleo responden a una combinación de factores, entre los que se cuentan las orientaciones del programa de gobierno, los recursos disponibles, el peso relativo de distintos grupos sociales y políticos y las barreras institucionales.

En resumen, en la mayoría de los países la crisis fue acompañada por un estancamiento -y en algunos casos por una involución- del sector moderno de la economía. Este hecho redujo considerablemente las posibilidades de mejoramiento económico de la población y desplazó a segmentos importantes de ésta hacia empleos menos estables, de menor remuneración y con escasa cobertura de seguridad social. Sin embargo, los gobiernos, mediante sus acciones, han buscado distintos caminos para superar la situación.

Os países também aplicaram políticas diversas quanto à determinação dos salários mínimos ou quanto às formas de concertação dos salários reais e atuaram com diferentes graus de efetividade. Tanto essas como as demais intervenções estatais no campo do emprego, respondem a uma combinação de fatores, entre os que se contam as orientações do programa de governo, os recursos disponíveis, o peso relativo de distintos grupos sociais e políticos e as barreiras institucionais.

Em resumo, na maioria dos países, a crise foi acompanhada por um estancamento, e em alguns casos, por uma involução do setor moderno da economia. Esse fato reduziu consideravelmente as possibilidades de melhoras econômicas da população e deslocou a segmentos importantes da mesma a empregos menos estáveis, de menor remuneração e com escassa cobertura na segurança social. No entanto, os governos, mediante suas ações, têm buscado distintos caminhos para superar a situação.

42

PC/DT/2
18-JUL-91

III. EDUCACION Y SALUD

A partir de la crisis de los ochenta, la mayoría de los gobiernos de la región hicieron grandes esfuerzos por atenuar los efectos negativos de la escasez de recursos fiscales en el suministro de servicios sociales básicos; lograron parcialmente esta meta, ya que en general el gasto social se mantuvo o incluso aumentó como proporción del gasto fiscal total. Sin embargo, con las reducciones del gasto total por disminución de las recaudaciones y por los esfuerzos por reducir el déficit fiscal, el gasto social también se redujo. Según un estudio reciente,¹⁴ el gasto social alcanzó un punto máximo en vísperas de la crisis de la deuda (hacia finales de 1982) o en años anteriores, en ocho de diez países estudiados, tanto en términos absolutos como en términos per cápita (véase el cuadro 7).

III. EDUCAÇÃO E SAÚDE

A partir da crise dos oitenta, a maioria dos governos da região fez grandes esforços para diminuir os efeitos negativos da escassez de recursos fiscais na concessão de serviços sociais básicos; obteve parcialmente essa meta, já que em geral o gasto social se manteve ou inclusive aumentou em proporção ao gasto total. No entanto, com as reduções do gasto total por diminuição das arrecadações e pelos esforços para reduzir o déficit fiscal, o gasto social também se reduziu. Segundo um estudo recente,¹⁴ o gasto social alcançou um ponto máximo nas vésperas da crise da dívida (até fins de 1982) ou em anos anteriores, em oito ou dez países estudados, tanto em termos absolutos como em termos per capita. (ver quadro 7).

CUADRO 7
EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL PER CAPITA EN OCHO PAISES DE
AMÉRICA LATINA, EN ESPAÑA Y PORTUGAL
(Índices 1982 = 100)

| Países | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ARGENTINA | 121.8 | 117.5 | 124.0 | 130.1 | 109.0 | 106.7 | 110.8 | 122.1 | 127.1 | — |
| BRASIL | 71.3 | 94.2 | 89.5 | 92.2 | 100.0 | 91.1 | 83.7 | 85.5 | 96.8 | 123.3 |
| CHILE | 75.1 | 77.4 | 83.4 | 96.2 | 100.0 | 90.0 | 94.6 | 89.4 | 86.5 | 82.6 |
| ECUADOR | 95.6 | 72.1 | 128.1 | 111.1 | 100.0 | 88.7 | 83.4 | 87.8 | 103.2 | 79.3 |
| PARAGUAY | 39.4 | 65.1 | 64.1 | 77.4 | 100.0 | 94.7 | 96.8 | 72.6 | 61.6 | 61.1 |
| PERU | — | — | 107.3 | 117.0 | 100.0 | 89.8 | 91.7 | 87.8 | 108.4 | 79.4 |
| URUGUAY | 70.3 | 62.3 | 77.3 | 96.3 | 100.0 | 74.9 | 64.3 | 62.6 | 70.6 | 79.0 |
| VENEZUELA | 95.6 | 90.4 | 92.0 | 103.2 | 100.0 | 107.5 | 70.3 | 68.2 | 80.5 | — |
| ESPAÑA | 74.8 | 80.0 | 83.4 | 84.8 | 100.0 | 101.6 | 100.0 | 94.8 | — | 94.7 |
| PORTUGAL | 77.8 | 81.1 | 82.4 | 97.3 | 100.0 | 96.3 | 90.3 | 98.6 | 101.0 | 106.6 |

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social.

NOTA: Elaborado con datos del Fondo Monetario Internacional, tomados de Government Finance Statistics Yearbook. Los índices están expresados en unidades nacionales a precios constantes. Para esto se utilizó el deflactor del Producto Interno Bruto de cada país.

Esta disminución absoluta en el gasto social tuvo además tres características dignas de subrayar. En primer lugar, se caracterizó, en los años tomados en consideración, por una reducción pro-cíclica, vinculada entre otras consecuencias a

Esta disminución absoluta en el gasto social tuvo tres características dignas de subrayar. En primer lugar, caracterizó-se, nos anos tomados em consideração, por uma redução pró-cíclica, tendo, entre outras consequências, a de haver-

¹⁴ CEPAL, El gasto público social en América del Sur en los años ochenta: un análisis introductorio (L/C/R.961), Santiago de Chile, diciembre de 1990.

¹⁴ CEPAL, El gasto público social en América del Sur en los años ochenta: un análisis introductorio (L/C/R.961), Santiago de Chile, diciembre de 1990.

(43)

PCI/OT/2
18-JUL-81

de haberse constituido en fuente de incertidumbre en la programación del gasto social. Segundo, los cortes realizados en educación, salud y vivienda parecen ser más severos que los hechos en seguridad social (véase el cuadro 8). La crisis de insolvencia que afecta al sector de seguridad social en muchos países, de todos modos, encuentra su causa en problemas estructurales, como el aumento de los jubilados y cesantes y, al mismo tiempo, la disminución relativa de los ocupados que constituyen la base de financiamiento del sistema.¹¹ Tercero,

reconstituido em fonte de incerteza na programação do gasto social. Segundo, os cortes realizados na educação, saúde e habitação parecem ser mais severos que os fatos na previdência social (ver quadro 8). A crise de insolvência que afeta o setor da previdência social em muitos países, de todos os modos, encontra sua causa em problemas estruturais, como o aumento dos aposentados e dos que estão privados de seus empregos e, ao mesmo tempo, a diminuição relativa dos ocupados que constituem a base de financiamento do sistema.¹¹ Terceiro,

CUADRO 8
IBEROAMERICA: EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE
EDUCACION Y SALUD, POR PAISES 1960-1990

| Países | Tasa de escolarización de 6 a 11 años de edad | | | Tasa bruta de escolarización de segundo nivel | | | Analfabetismo (% sobre la población de 15 años y más) | | |
|---------------------------------------|--|------|-------|---|------|-------------------|---|-------------------|------|
| | 1960 | 1980 | 1990 | 1960 | 1980 | 1987 | 1960 | 1980 | 1990 |
| América Latina (19 países) | 61.6 | 81.6 | 86.1 | 16.0 | 44.8 | 52.4 | 46.7 | 23.2 | 15.5 |
| Argentina | 91.1 | 95.3 | 97.2 | 31.9 | 56.0 | 73.2 | 13.6 ^a | 8.6 | 4.7 |
| Bolivia | 50.4 | 86.6 | 87.9 | 9.6 | 35.5 | 37.0 | 67.9 | 61.2 | 22.5 |
| Brazil | 47.4 | 73.2 | 77.9 | 6.2 | 33.6 | 37.7 | 50.5 | 39.7 | 18.9 |
| Colombia | 48.2 | 82.9 | 86.4 | 11.9 | 44.0 | — | 37.7 | 27.1 | 13.3 |
| Costa Rica | 76.8 | 90.1 | 87.1 | 20.3 | 47.5 | 40.5 ^b | 20.6 | 15.6 | 7.2 |
| Cuba | 78.3 | 99.7 | 97.4 | 14.2 | 80.7 | 87.6 | 22.1 | — | 6.0 |
| Chile | 79.9 | 89.6 | 90.5 | 22.9 | 53.0 | 70.0 | 19.8 | 16.4 | 6.6 |
| Ecuador | 64.7 | 87.8 | 92.2 | 11.9 | 30.7 | 35.6 | 44.3 | 22.5 | 14.2 |
| El Salvador | 48.4 | 65.0 | 70.8 | 10.8 | 24.4 | — | 60.6 | 51.0 | 27.0 |
| Guatemala | 31.9 | 49.4 | 56.9 | 6.1 | 18.0 | 21.0 | 70.7 | 62.2 | 44.9 |
| Honduras | 49.3 | 66.1 | 82.3 | 7.4 | 26.9 | — | 64.8 ^c | 35.0 | 26.9 |
| México | 56.6 | 92.6 | 100.0 | 10.7 | 46.0 | 53.0 | 43.2 ^d | 34.5 | 12.7 |
| Nicaragua | 37.9 | 61.2 | 72.0 | 7.3 | 42.6 | 43.0 | 61.6 | 30.4 | — |
| Paraguay | 64.4 | 89.2 | 91.4 | 26.0 | 61.0 | 59.9 | 30.1 | 23.2 | 11.9 |
| Paraguay | 66.0 | 78.6 | 80.1 | 11.1 | 26.2 | 29.5 | 34.2 | 25.5 | 9.9 |
| Perú | 59.6 | 87.1 | 98.9 | 18.6 | 32.8 | 73.5 | 38.9 | 14.7 | — |
| Rep. Dominicana | 66.0 | 83.4 | — | 7.3 | 41.5 | — | 57.1 | 35.5 | 16.7 |
| Uruguay | 94.6 | 83.6 | 94.6 | 36.6 | 60.0 | — | — | 9.5 | 3.8 |
| Venezuela | 68.7 | 85.9 | 91.0 | 17.7 | 40.6 | — | 30.5 | 37.3 ^e | 11.9 |
| España U | — | — | — | — | — | — | 17.6 | 7.1 | 4.6 |
| Portugal U | — | — | — | — | — | — | 44.1 | 20.6 | 13.0 |

11. Ver en el reporte CEPAL, *Social and economic issues of social security for the elderly in Latin America (LC/R_905)* Santiago de Chile, Julio de 1990 y C. Mesa Lago, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 42 (LC/G.1.224), Santiago de Chile, CEPAL, 1985. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.6.

11. Ver no relatório CEPAL, *Social and economic issues of social security for the elderly in Latin America (LC/R_905)* Santiago de Chile, Julio de 1990 y C. Mesa Lago, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 42 (LC/G.1.224), Santiago de Chile, CEPAL, 1985. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.6.

(44)

PCI/DT/2
18-Jul-91

CUADRO 8 (continuación)

| Países | Esperanza de vida (años) | | | Mortalidad infantil (tasas por mil nacidos vivos) | | | Porcentaje de viviendas con acceso a agua potable | | |
|-----------------------------------|--------------------------|-----------|-----------|---|-----------|-----------|---|------|------|
| | 1950-1955 | 1980-1985 | 1990-1995 | 1950-1955 | 1975-1980 | 1985-1990 | 1960 | 1970 | 1980 |
| América Latina (19 países) | 51.4 | 65.0 | 67.8 | 127.7 | 76.9 | 59.8 | 34.5 | 52.2 | 66.3 |
| Argentina | 62.7 | 69.7 | 71.4 | 63.4 | 40.5 | 32.3 | 40.4 | - | 86.0 |
| Bolivia | 40.4 | 56.2 | 53.1 | 175.7 | 138.2 | 109.9 | 22.5 | 39.3 | 50.0 |
| Brazil | 51.0 | 63.4 | 64.9 | 134.7 | 78.8 | 63.2 | 25.1 | 32.8 | 54.9 |
| Colombia | 50.4 | 47.2 | 48.2 | 128.9 | 59.4 | 30.7 | 50.0 | 47.8 | 70.8 |
| Costa Rica | 57.3 | 73.5 | 74.7 | 93.8 | 36.6 | 19.4 | 58.9 | 78.2 | 86.9 |
| Cuba | 59.5 | 74.2 | 75.2 | 80.6 | 22.5 | 15.2 | 37.9 | 66.7 | 74.1 |
| Chile | 53.8 | 71.0 | 71.5 | 126.2 | 46.4 | 18.1 | 55.1 | 81.6 | 81.4 |
| Ecuador | 48.4 | 64.3 | 65.4 | 139.5 | 82.4 | 63.4 | 20.7 | 42.9 | 51.8 |
| El Salvador | 45.9 | 57.2 | 62.2 | 131.1 | 87.3 | 37.4 | 30.8 | 47.2 | - |
| Guatemala | 42.1 | 59.0 | 62.0 | 140.6 | 82.4 | 58.7 | 22.0 | 42.3 | 52.3 |
| Honduras | 42.3 | 61.9 | 64.0 | 195.7 | 89.9 | 68.4 | 13.6 | 43.1 | - |
| México | 50.8 | 67.4 | 68.9 | 115.9 | 59.0 | 42.6 | 35.3 | 61.0 | 70.7 |
| Nicaragua | 42.3 | 59.8 | 63.3 | 167.4 | 93.0 | 61.6 | 15.2 | 38.7 | - |
| Paraguay | 55.3 | 71.0 | 72.1 | 95.0 | 31.6 | 22.7 | 50.2 | 52.2 | 75.4 |
| Paraguay | 62.0 | 66.4 | 66.9 | 79.4 | 32.8 | 48.9 | 10.5 | 11.1 | 20.3 |
| Perú | 43.9 | 58.6 | 61.4 | 158.6 | 104.9 | 88.2 | 28.1 | 29.6 | 37.9 |
| Rep. Dominicana | 46.0 | 64.1 | 65.9 | 149.4 | 84.3 | 65.8 | 19.7 | - | - |
| Uruguay | 46.3 | 70.8 | 72.0 | 87.1 | 43.1 | 24.1 | 59.6 | 80.6 | 86.6 |
| Venezuela | 55.2 | 69.0 | 69.7 | 106.4 | 43.3 | 33.9 | 41.6 | 72.4 | 85.3 |
| España | 48.9 | 75.8 | 77.4 | 62.8 | 16.8 | 10.0 | - | - | - |
| Portugal | 59.3 | 72.2 | 74.5 | 91.0 | 30.0 | 15.0 | - | - | - |

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales. Para los temas de escolarización, de 6 a 21 años de edad, UNESCO, Trends and Projections of Enrollment by level of Education and Age, 1960-2025, noviembre de 1989.

- Se refiere a la población de 14 y más años de edad.
- En 1980 las edades límites para nacer en segundo nivel cambiaron de 12-16 años a 11-17 años.
- Se refiere a la población de 6 y más años de edad.
- Se refiere a la población de 10 y más años de edad.
- Se refiere a la población de 15 a 59 años de edad.
- La UNESCO no calcula datos indicadores para los países europeos.

(45)

PCVDT/2
18-Jul-91

un análisis desagregado del gasto social¹² muestra que el gasto de capital en servicios sociales en varios países disminuyó más que el gasto corriente y en forma más generalizada; en particular, los cortes en el gasto de capital en educación y salud son los más consistentes y generalizados a lo largo de la década, en todos los países tomados en consideración. Evidentemente, esta reducción de la inversión en capital humano futuro puede tener consecuencias negativas muy importantes para la región a mediano y largo plazos.

Los gobiernos de la región han buscado respuestas adecuadas a este panorama sombrío en tres facetas del gasto social: la mantención de coberturas universales de los servicios más esenciales; la privatización selectiva; y la focalización de la atención estatal en sectores o problemas críticos. La mantención de la cobertura esencial, especialmente en educación y salud, con menos recursos, debería implicar una mayor eficiencia y eficacia del aparato público. Pero también existe la posibilidad de que los ahorros realizados se hayan basado más bien en una reducción de la inversión -que de hecho ha sido constatada- y en una baja en la calidad de los servicios públicos, llevando a sistemas "duales" de educación y salud, con circuitos muy superiores para los estratos sociales más acomodados que pueden comprar estos servicios en el mercado.¹³

La privatización de muchas empresas estatales con funciones sociales en sentido amplio, como las que se ocupan de la producción y distribución -a precios subsidiados- de productos alimenticios básicos, o que actúan en el sector transporte, ha causado la anulación de estos instrumentos de política social, dejando al gasto social "stricto sensu" el papel de amortiguar los efectos de la crisis económica. Subsidios globales indirectos e indiscriminados a la oferta fueron reemplazados, en muchos casos, por subsidios directos y progresivos a la demanda.

La focalización de los servicios sociales en los más necesitados, identificados en términos de su pobreza o su vulnerabilidad biológica (por ejemplo, en programas de atención materno-infantil) representa otra estrategia común para

una análise separada do gasto social¹² mostra que o gasto de capital em serviços sociais em vários países diminuiu mais que o gasto corrente e em forma mais generalizada; em particular, os cortes no gasto de capital na educação e saúde são os mais consistentes e generalizados ao longo da década, em todos os países tomados em consideração. Evidentemente, essa redução da inversão em capital humano futuro pode ter consequências negativas muito importantes para a região a médio e longo prazos.

Os governos da região têm buscado respostas adequadas a este panorama sombrio em três facetas do gasto social: a manutenção de coberturas universais dos serviços mais essenciais; a privatização seletiva; e a focalização da atenção estatal em setores ou problemas críticos. A manutenção da cobertura essencial, especialmente na educação e saúde, com meios reduzidos, deveria implicar em uma maior eficiência e eficácia do aparelho público. Mas também existe a possibilidade de que as economias realizadas tenham-se baseado em uma redução da inversão - que de fato foi constatada - e em uma baixa na qualidade dos serviços públicos, levando a sistemas "duplos" de educação e saúde com circuitos muito superiores para os níveis sociais mais acomodados que podem comprar esses serviços no mercado.¹³

A privatização de muitas empresas estatais com funções sociais no sentido amplo, como as que se ocupam da produção e distribuição - a preços subsidiados - de produtos alimentícios básicos, ou que atuam no setor do transporte, tem causado a anulação desses instrumentos de política social, deixando ao gasto social "strictu sensu" o papel de amortizar os efeitos da crise econômica. Subsidios globais indiretos e indiscriminados à oferta foram substituídos, em muitos casos, por subsidios diretos e progressivos de acordo com a demanda.

A focalização dos serviços sociais nos mais necessitados, identificados em termos de sua pobreza ou sua vulnerabilidade biológica (por exemplo, em programas de atenção materno-infantil) representa outra estratégia comum para

¹² CEPAL, Gasto público corriente y gasto público de capital en servicios sociales. Un análisis comparativo de los países latinoamericanos en los ochenta (LC/R/S/90) Santiago de Chile, diciembre de 1990.

¹³ Ver ao respeito CEPAL, El desarrollo social en los años noventa: principales opciones (LC/R/793/Rev.1), Santiago de Chile, diciembre de 1988.

¹² CEPAL, Gasto público corriente y gasto público de capital en servicios sociales. Un análisis comparativo de los países latinoamericanos en los ochenta (LC/R/S/90) Santiago de Chile, diciembre de 1990.

¹³ Ver ao respeito CEPAL, El desarrollo social en los años noventa: principales opciones (LC/R/793/Rev.1), Santiago de Chile, diciembre de 1988.

46

PCV/DT/2
18-Jul-91

hacer los servicios sociales más eficientes y más eficaces. No obstante, esta solución tampoco está exenta de dificultades. Por un lado, la focalización de servicios sociales exclusivamente en los más pobres tiene ineficiencias inherentes en la cobertura, ya que la arbitraria y fluctuante "línea de pobreza" implica un costo permanente en la identificación de los beneficiarios, y costosos procedimientos burocráticos para evitar las filtraciones. Existe además preocupación por la posible creación de inercia y pasividad entre los grupos beneficiados por servicios asistenciales focalizados, y por el hecho de que la focalización como instrumento exclusivo de política social hace perder la visión estratégica del conjunto de la sociedad y sus interrelaciones sistémicas.

En conclusión, mientras dure la fuerte restricción del gasto social, la mejor estrategia parece encontrarse en la búsqueda permanente de una combinación flexible y dinámica de servicios básicos de cobertura universal con focalización en los problemas y grupos humanos que requieren una atención más urgente.¹⁴

fazer os serviços sociais mais eficientes e mais eficazes. Não obstante, essa solução tampouco está exenta de dificuldades. De outro modo, a focalização de serviços sociais exclusivamente nos mais pobres tem ineficiências inerentes à cobertura, já que a arbitrária e flutuante "linha de pobreza" implica um custo permanente na identificação dos beneficiários e custosos procedimentos burocráticos para evitar as infiltrações. Existe, além disso, preocupação pela possível criação de inércia e passividade entre os grupos beneficiados por serviços assistenciais focalizados, e, por isso, a focalização, como instrumento exclusivo de política social, faz perder a visão estratégica do conjunto da sociedade e suas inter-relações sistêmicas.

Em conclusão, enquanto dure a forte restrição do gasto social, a melhor estratégia parece encontrar-se na busca permanente de uma combinação flexível e dinâmica de serviços básicos de cobertura universal com focalização aos problemas e grupos humanos que requerem uma atenção mais urgente.¹⁴

¹⁴ CEPAL, Políticas sociales en tiempos de crisis (LC/R.963), Santiago de Chile, diciembre de 1990.

¹⁴ CEPAL, Políticas sociais em tempos de crise (LC/R.963), Santiago de Chile, diciembre de 1990.

47

POL/DT/E
10-JUL-91

IV. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Los cambios en la estructura del empleo, el incremento del desempleo abierto, la reducción del gasto público y la caída de las remuneraciones reales que acompañaron a muchas políticas de ajuste, harían suponer un deterioro de la distribución del ingreso en los años ochenta, lo cual se confirma en casi todos los países de la región para los cuales se cuenta con información.

Las modificaciones en la distribución del ingreso en la década de los ochenta, se dieron en el contexto de economías que vieron reducir su ingreso por habitante en forma muy rápida y pronunciada y en las que, al mismo tiempo, se produjeron otros cambios estructurales que afectaron la cuantía de los flujos monetarios y no monetarios que modifican la distribución primaria del ingreso. Junto a los factores depresivos originados en el sector privado, la acción del sector público a través del empleo, las remuneraciones y el gasto social en general, contribuyeron también a modificar los ingresos familiares y su distribución, en la medida que la reducción del gasto público afecta proporcionalmente más a los sectores de ingresos medios y bajos.

Los principales cambios distributivos se resumen en el cuadro 9 en el que se presentan las distribuciones del ingreso familiar total por grupos cuartiles de hogares ordenados en una escala ascendente de ingreso familiar per cápita. Con ello, se ilustra la evolución en el grado de concentración del ingreso en los años ochenta, con base en datos obtenidos en los seis países para los cuales se dispuso de información comparable entre principios y mediados del decenio.

Los índices de ingreso promedio revelan que los cambios distributivos se dieron en un contexto de fuerte reducción del ingreso familiar en cuatro de los seis países. Esas disminuciones fueron de entre 5% y 6% en las áreas metropolitanas de Argentina, Uruguay y Venezuela y de 10% en la de Costa Rica. En las zonas urbanas restantes de esos mismos países las reducciones de los ingresos fueron sustancialmente mayores (de entre 14% y 22%), en tanto que en las zonas rurales de Costa Rica y Venezuela las disminuciones alcanzaron alrededor de 10%. En Brasil y Colombia, en cambio, los ingresos familiares crecieron aunque lo hicieron a tasas muy distintas en los diferentes contextos geográficos. En ambos países, sin embargo, estos ingresos de 1986-87 representan incrementos a partir de contracciones en el período 1981-85, de modo que los cambios distributivos se dieron en el marco de una recuperación de los niveles de ingreso.

IV. DISTRIBUIÇÃO DO INGRESSO

As mudanças na estrutura do emprego, o incremento do desemprego aberto, a redução do gasto público e a queda das remunerações reais que acompanharam a muitas políticas de ajuste, suportam uma deterioração na distribuição do ingreso nos anos oitenta, o qual se confirma em quase todos os países da região para os quais se conta com informação.

As modificações na distribuição do ingreso na década dos oitenta foram reconhecidas no contexto de economias que viram reduzir seu ingreso por habitante de uma forma muito rápida e pronunciada e nas que, ao mesmo tempo, produziram outras mudanças estruturais que afetaram a quantia dos fluxos monetários e não monetários que modificam a distribuição primária do ingreso. Junto aos fatores depressivos originados no setor privado, a ação do setor público através do emprego, as remunerações e o gasto social em geral, contribuíram para modificar os ingresos familiares e sua distribuição, na medida em que a redução do gasto público afeta proporcionalmente mais os setores de ingresos médios e baixos.

As principais mudanças distributivas se resumem no quadro 9, onde se apresentam as distribuições do ingreso familiar total por grupos de quartis de famílias ordenadas em uma escala ascendente de ingreso familiar per capita. Com isso, ilustra-se a evolução no grau de concentração do ingreso nos anos oitenta, com base em dados obtidos nos seis países para os quais se dispuseram de informação comparável entre princípios e mediados do decênio.

Os índices de ingreso médio revelam que as mudanças distributivas aconteceram num contexto de forte redução do ingreso familiar em quatro dos seis países. Essas diminuições foram de 5% e 6% nas áreas metropolitanas da Argentina, Uruguay e Venezuela e de 10% na da Costa Rica. Nas zonas urbanas restantes desses mesmos países, as reduções dos ingresos foram substancialmente maiores (entre 14% e 22%) tanto que nas zonas rurais da Costa Rica e Venezuela as diminuições alcançaram ao redor de 10%. No Brasil e Colômbia, ao contrário, os ingresos familiares cresceram mesmo com taxas muito distintas nos diferentes contextos geográficos. Em ambos países, no entanto, esses ingresos de 1986-87 representam incrementos a partir de contrações no período 1981-85, de modo que as mudanças distributivas ocorreram no marco de uma recuperação dos níveis de ingreso.

48

POU/DT/2
18-Jul-91

CUADRO 9
DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES SEGUN CUARTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA

| | Índice del Ingreso Promedio de los Hogares | Participación en el ingreso (Porcentaje) | | | | Ingreso por decilo promedio expresado en términos del índice de familias de pobreza | | | | Cred. de Gini | Crecimiento anual ingresos promedio | | Porcentaje con ingreso inferior al promedio (%) | |
|------------|--|--|------|------|------|---|-----|-----|-----|---------------|-------------------------------------|-----------|---|----|
| | | Cuartiles | | | | Cuartiles | | | | | 25% más | 25% más | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | | 1990-1991 | 1991-1992 | | |
| ARGENTINA | AM 89 | 100 | 4,3 | 15,8 | 24,1 | 54,8 | 1,3 | 2,4 | 3,9 | 20,1 | 0,240 | 3,5 | 6,5 | 66 |
| | AM 90 | 94 | 3,8 | 14,4 | 23,3 | 54,5 | 1,7 | 2,1 | 3,5 | 20,3 | 0,496 | 6,2 | 8,5 | 71 |
| BRASIL | AM 79 V | 100 | 3,4 | 12,1 | 28,1 | 56,4 | 0,7 | 1,3 | 2,9 | 17,7 | 0,338 | 8,9 | 17,3 | 79 |
| | AM 87 V | 100 | 4,9 | 18,4 | 28,1 | 48,6 | 0,6 | 1,4 | 2,8 | 13,1 | 0,348 | 13,7 | 17,4 | 76 |
| | URB 79 | 100 | 3,4 | 11,3 | 18,7 | 66,6 | 0,9 | 1,1 | 2,1 | 1,2 | 0,581 | 11,2 | 14,4 | 75 |
| | URB 87 | 100 | 4,4 | 18,3 | 19,1 | 68,2 | 0,4 | 1,0 | 2,0 | 1,7 | 0,538 | 15,3 | 17,4 | 79 |
| RUR 79 | 100 | 8,1 | 15,3 | 22,3 | 54,3 | 0,3 | 0,6 | 1,0 | 1,2 | 0,487 | 6,7 | 8,4 | 72 | |
| | RUR 87 | 116 | 6,4 | 13,4 | 20,0 | 60,2 | 0,3 | 0,7 | 1,3 | 1,1 | 0,473 | 9,2 | 11,3 | 73 |
| COLOMBIA | AM 88 | 100 | 4,1 | 17,4 | 21,0 | 57,5 | 0,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,484 | 10,8 | 10,1 | 85 |
| | AM 89 | 110 | 3,4 | 13,0 | 22,1 | 59,5 | 0,4 | 1,1 | 2,0 | 4,3 | 0,467 | 10,2 | 11,4 | 79 |
| | URB 89 | 100 | 3,3 | 13,1 | 22,3 | 59,3 | 0,3 | 0,7 | 1,3 | 1,0 | 0,473 | 11,2 | 11,8 | 77 |
| | URB 86 | 125 | 3,2 | 14,1 | 23,9 | 54,8 | 0,4 | 0,9 | 1,7 | 1,0 | 0,448 | 10,3 | 10,4 | 78 |
| COSTA RICA | AM 81 | 100 | 3,3 | 16,1 | 27,1 | 47,5 | 0,4 | 1,8 | 2,9 | 4,7 | 0,334 | 5,1 | 1,0 | 64 |
| | AM 88 | 90 | 3,3 | 16,3 | 25,8 | 49,3 | 0,7 | 1,5 | 2,5 | 4,2 | 0,361 | 5,8 | 6,2 | 68 |
| | URB 81 | 100 | 3,6 | 17,5 | 27,1 | 49,8 | 0,3 | 1,7 | 2,8 | 4,1 | 0,337 | 4,8 | 4,7 | 64 |
| | URB 88 | 84 | 3,5 | 16,2 | 24,2 | 54,1 | 0,7 | 1,3 | 2,2 | 3,3 | 0,367 | 5,4 | 6,4 | 67 |
| RUR 81 | 100 | 7,9 | 12,3 | 20,0 | 49,8 | 0,4 | 1,3 | 2,3 | 3,7 | 0,335 | 6,1 | 4,8 | 66 | |
| | RUR 88 | 92 | 7,8 | 13,0 | 20,4 | 49,8 | 0,6 | 1,7 | 3,1 | 5,0 | 0,334 | 6,3 | 6,2 | 64 |
| URUGUAY | AM 88 | 100 | 10,1 | 19,3 | 22,4 | 38,9 | 1,7 | 3,5 | 4,9 | 8,8 | 0,334 | 1,8 | 4,8 | 44 |
| | AM 89 | 85 | 10,5 | 19,4 | 23,3 | 38,3 | 1,3 | 2,5 | 3,8 | 8,4 | 0,345 | 4,8 | 3,8 | 46 |
| | URB 81 | 100 | 10,3 | 18,4 | 23,3 | 40,8 | 1,0 | 2,0 | 3,2 | 6,8 | 0,342 | 4,7 | 3,7 | 47 |
| | URB 88 | 84 | 11,1 | 18,4 | 20,4 | 38,9 | 0,9 | 1,7 | 3,0 | 6,9 | 0,349 | 4,7 | 6,4 | 73 |
| VENEZUELA | AM 88 | 100 | 6,3 | 17,0 | 20,0 | 46,0 | 1,8 | 3,8 | 3,4 | 3,7 | 0,365 | 0,8 | 3,3 | 81 |
| | AM 84 | 85 | 7,0 | 15,3 | 14,6 | 37,3 | 0,8 | 1,8 | 2,3 | 2,4 | 0,388 | 6,8 | 7,5 | 67 |
| | URB 81 | 100 | 8,4 | 18,9 | 27,1 | 45,3 | 0,7 | 1,5 | 2,5 | 4,1 | 0,376 | 4,8 | 4,4 | 67 |
| | URB 86 | 78 | 8,1 | 16,4 | 25,0 | 49,6 | 0,5 | 1,1 | 1,8 | 4,7 | 0,370 | 6,2 | 6,4 | 67 |
| RUR 81 | 100 | 18,3 | 18,0 | 26,4 | 44,3 | 0,5 | 1,1 | 1,8 | 1,5 | 0,388 | 4,4 | 4,9 | 61 | |
| | RUR 86 | 90 | 18,9 | 15,2 | 24,6 | 36,6 | 0,4 | 0,9 | 1,5 | 4,2 | 0,378 | 3,7 | 6,7 | 66 |

Fonte: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.
W Corresponde a un promedio de las áreas metropolitanas de Río y San Pedro.

49

PCI/DT/2
18-Jul-91

La caída del ingreso en Argentina, Costa Rica y Venezuela y su aumento en Brasil fue acompañada por incrementos de la desigualdad en cada uno de los contextos geográficos de esos países. En todos ellos los ingresos medios de los hogares pertenecientes a los cuartiles extremos de las respectivas distribuciones se distanciaron. La mayor desigualdad fue el resultado de una baja en el porcentaje de participación de los tres cuartiles de hogares de menores ingresos y de un alza en el cuartil superior, cambios que se resumen en el crecimiento de los coeficientes de concentración (coeficiente de Gini). El nuevo perfil distributivo hizo que el ingreso promedio de la distribución en cada uno de los contextos geográficos se hiciera menos representativo de los ingresos del conjunto de los hogares. Así, por ejemplo, en el Gran Buenos Aires el porcentaje de hogares con ingresos inferiores al promedio creció de 66% a 74%, en tanto que en las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo el porcentaje pasó de 73% a 78%, de forma tal que el ingreso promedio representara cada vez más a hogares de la parte superior de la distribución del ingreso (véase gráfica 1).

El crecimiento de la participación en el ingreso de los estratos altos es el total que caracterizó el aumento de la desigualdad no tuvo el mismo significado en todos los casos. En Brasil y Argentina el cambio de la participación en el ingreso en favor de los hogares del cuartil superior llevó a un crecimiento absoluto de los ingresos medios de ese cuartil, tal como se aprecia en los valores del ingreso per cápita promedio en términos del valor de la línea de pobreza. En Costa Rica y Venezuela, en cambio, los aumentos de la participación de ese cuartil no llegaron a contrarrestar los efectos de la caída generalizada del ingreso, aunque las cifras correspondientes a San José y Caracas indican que los hogares pertenecientes al 5% superior de esas áreas metropolitanas no habrían experimentado pérdidas absolutas de ingreso. Por otra parte, en Colombia y Uruguay no se produjeron cambios regresivos en la distribución.

Los cambios aludidos en la estructura de la distribución del ingreso en los años ochenta no llegaron a modificar el ordenamiento de los países en la dimensión de la desigualdad. No obstante el fuerte deterioro experimentado por Argentina -tendencia que se venía dando desde comienzos de los años setenta- los países analizados siguieron presentando estructuras de distribución de ingreso muy diferentes: Argentina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela muestran patrones distributivos urbanos significativamente más igualitarios que Brasil y

A caída do ingresso na Argentina, Costa Rica e Venezuela e seu aumento no Brasil foi acompanhada por incrementos da desigualdade em cada um dos contextos geográficos desses países. Em todos eles, os ingressos médios das famílias pertencentes aos quartilhos extremos das respectivas distribuições se distanciarão. A maior desigualdade foi o resultado de uma baixa na porcentagem de participação dos três quartilhos de famílias de menores ingressos e de uma alta no outro quartilho, mudanças que se resumem no crescimento dos coeficientes de concentração (coeficiente de Gini). O novo perfil distributivo fez com que o ingresso médio da distribuição em cada um dos contextos geográficos ocorresse de maneira menos representativa nos ingressos do conjunto das famílias. Assim, por exemplo, na Grande Buenos Aires a porcentagem de famílias com ingressos inferiores à média cresceu de 66% a 74%, tanto que nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, a porcentagem passou de 73% a 78%, de tal forma que o ingresso médio representa cada vez mais as famílias da parte superior da distribuição do ingresso. (ver gráfico 1)

O crescimento da participação no ingresso dos níveis altos no total que caracterizou o aumento da desigualdade não teve o mesmo significado em todos os casos. No Brasil e na Argentina, a mudança da participação no ingresso a favor das famílias do quartilho superior levou a um crescimento absoluto dos ingressos médios desse quartilho, tal como se aprecia nos valores do ingresso per capita médio em termos do valor da linha de pobreza. Na Costa Rica e na Venezuela, ao contrário, os aumentos da participação desse quartilho não chegaram a evitar os efeitos da queda generalizada do ingresso, mesmo que as cifras correspondentes a San José e Caracas indiquem que as famílias pertencentes aos 5% superiores dessas áreas metropolitanas não haja experimentado perdas absolutas de ingresso. De outro modo, na Colômbia e no Uruguai não se produziram mudanças regressivas na distribuição.

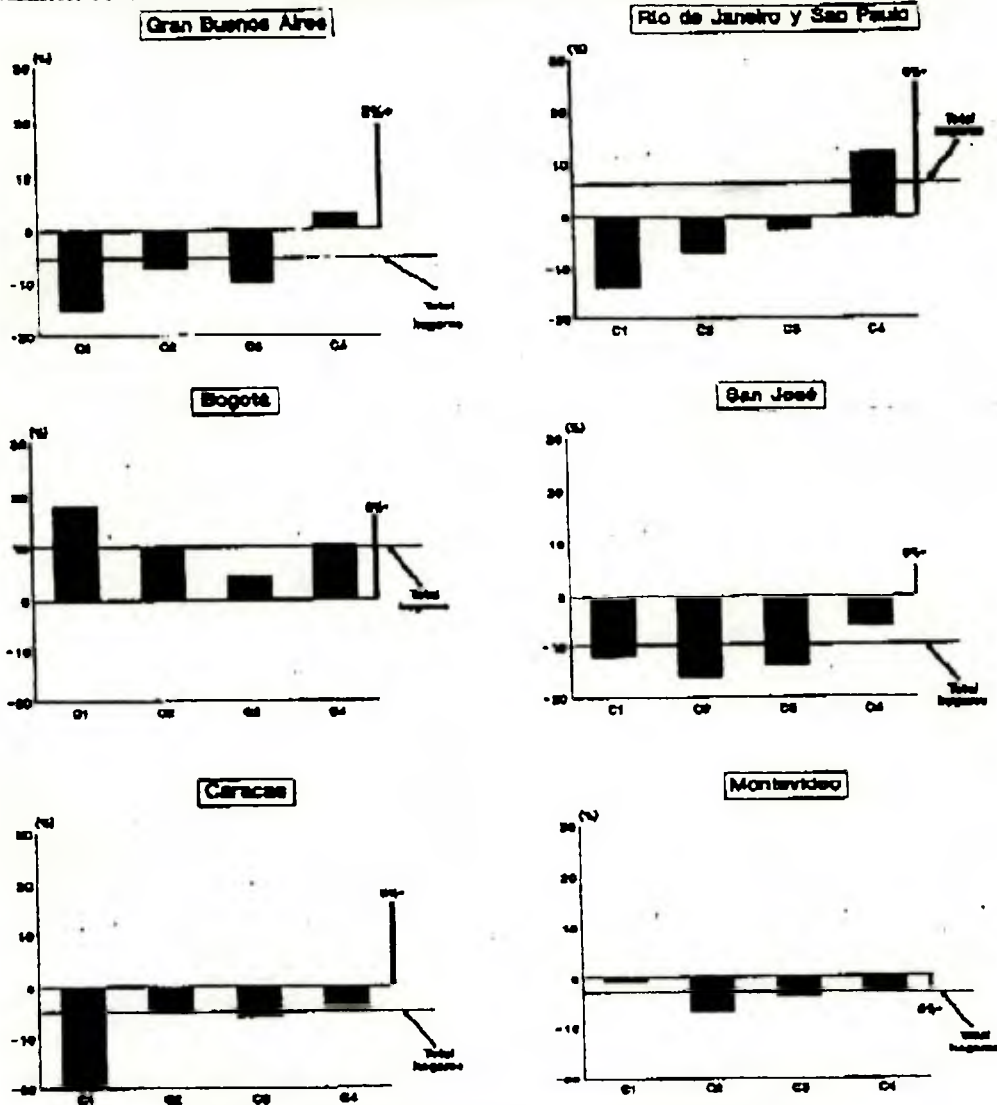
As mudanças aludidas na estrutura da distribuição do ingresso nos anos oitenta não chegaram a modificar a ordem dos países na dimensão da desigualdade. Não obstante, a forte deterioração experimentada pela Argentina -tendência que se vinha dando desde os princípios dos anos setenta- os países analisados seguiram apresentando estruturas de distribuição de ingressos muito diferentes: Argentina, Costa Rica, Uruguai e Venezuela mostram padrões distributivos urbanos significativamente mais igualitários que o Brasil e a Colômbia.

50

PCI/DT2
16-Jul-91

GRAFICA 1

VARIACION PORCENTUAL DEL INGRESO DE LOS BOGARES DE DISTINTOS ESTRATOS DURANTE LOS AÑOS OCHENTA



Fuente: CEVAL. División de Estadística y Proyecciones, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.
 C1 : corresponde al 20% de hogares de menores ingresos. C2 : corresponde al 25% de hogares cercanos a la mediana.
 C3 : corresponde al 25% de hogares próximos a la mediana. C4 : corresponde al 30% de hogares de mayores ingresos.
 95% : corresponde al 95% de hogares de mayores ingresos.

Colombia. En aquellos, los hogares del cuarto inferior captan entre 8% y 11% del ingreso total, en tanto que en éstos alcanzan sólo a porcentajes comprendidos entre 4% y 6%. Los mayores niveles de pobreza absoluta de Brasil y Colombia reflejan, en este sentido, no sólo sus niveles algo menores de ingreso por habitante sino también el alto grado de desigualdad en su distribución.

En síntesis, el análisis muestra que durante los años ochenta, al distribuirse menos equitativamente un ingreso per cápita menor, se agudizó el contraste entre bienestar y pobreza. En efecto, en la mayoría de las subáreas geográficas examinadas, mientras los estratos bajos y medios padecían una fuerte contracción del monto absoluto de ingresos y de su participación relativa en la distribución, que en un caso ponía en peligro su capacidad de satisfacer necesidades básicas y en el otro aumentaba fuertemente su vulnerabilidad social y económica, el 10% superior elevaba su participación relativa y el 5% superior aumentaba, además, el nivel absoluto de sus ingresos. De modo que, en cuanto a capacidad de captación de ingresos el estrato alto predominó sobre todos los demás, y dentro de éste se destacó el poder del 5% superior.

Nos primeiros, as famílias do quartilho inferior captam entre 8% e 11% do ingresso total, tanto que nesses alcançam somente porcentagens compreendidas entre 4% e 6%. Os maiores níveis de pobreza absoluta do Brasil e da Colômbia refletem, neste sentido, não somente seus níveis menores de ingresso por habitante, sendo que também o alto grau de desigualdade em sua distribuição.

Em conclusão, a análise mostra que durante os anos oitenta, ao distribuir-se menos equitativamente um ingresso per capita menor, agudizou-se o contraste entre bem-estar e pobreza. Por isso, na maioria das subáreas geográficas examinadas, enquanto os níveis baixos e médios padeciam de uma forte contração da quantidade absoluta de ingressos e de sua participação relativa na distribuição, que neste caso punha em perigo sua capacidade de satisfazer necessidades básicas e, no outro, aumentava fortemente sua vulnerabilidade social e econômica, os 10% superiores elevavam sua participação relativa e os 5% superiores aumentavam o nível absoluto de seus ingressos. De modo que, quanto à capacidade de captação de ingressos, o nível alto predominou sobre todos os demais e, dentro deste, destacou-se o poder dos 5% superiores.

52

PCVDT/2
18-JUL-91

V. POBREZA Y VULNERABILIDAD ECONOMICA

La pobreza no es un fenómeno nuevo en la región. Las primeras estimaciones realizadas por la CEPAL para 1970 ya alertaban sobre la significativa magnitud del problema, al señalar que alrededor de un 42% de la población latinoamericana, lo que equivale a unos 113 millones de personas, vivían en situación de pobreza y que un 63% de ellas residían en áreas rurales y el 37% restante en áreas urbanas (véanse los cuadros 10 y 11).

El crecimiento económico y el aumento en la capacidad de absorción de empleo que experimentó la región en la década del 70, particularmente en las zonas urbanas, trajeron consigo una modesta reducción de los índices de pobreza del 42% al 40% en 1980.¹⁴ Ello no impidió sin embargo, que la población en situación de pobreza siguiera aumentando a una tasa promedio anual del 1,9%, llegando a 136 millones al final de la década. A su vez, la localización de los pobres de 1980 ya reflejaba un cambio importante en su distribución espacial, dado que se redujo el peso relativo de la pobreza rural del 63% al 54%, y se produjo, como obvia contrapartida, un aumento de la incidencia urbana del 37% al 46%.

En los años 80 se registró una reversión de la tendencia a la disminución en términos relativos, acelerándose el aumento en la cantidad absoluta de pobres, particularmente durante la primera mitad de la década. Durante esos años se redujo considerablemente la capacidad de absorción del empleo urbano, aumentando la desocupación abierta y produciéndose un desplazamiento de parte de la fuerza de trabajo desde ocupaciones de mayor a menor productividad, con reducción simultánea de los salarios. Todos estos factores contribuyeron a aumentar los problemas de pobreza en el medio urbano. Por su parte, y contrastado con el estancamiento o retroceso de la mayoría de los sectores productivos urbanos, el desempeño del sector agropecuario fue relativamente mejor. Aunque no se tienen cifras definitivas de la migración rural-urbana durante la década, todo indica que su ritmo se habría reducido. Así, en el medio rural los fenómenos no tuvieron el mismo sentido o al menos la misma intensidad que en el área urbana.

¹⁴ Véase CEPAL, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/L.533) Santiago de Chile, junio de 1990.

V. POBREZA E VULNERABILIDADE ECONOMICA

A pobreza não é um fenômeno novo na região. As primeiras estimativas realizadas pela CEPAL em 1970 já alertavam sobre a significativa magnitude do problema, ao assinalar que, ao redor de 42% da população latino-americana, aproximadamente 113 milhões de pessoas viviam em situação de pobreza, equando que 63% residiam em áreas rurais; os restantes 37%, em áreas urbanas. (ver quadros 10 e 11)

O crescimento econômico e o aumento da capacidade de absorção de emprego que a região experimentou na década de setenta, particularmente nas zonas urbanas, trouxeram consigo uma modesta redução dos índices de pobreza de 42% a 40% em 1980.¹⁵ Isso não impediu, no entanto, que a população em situação de pobreza seguisse aumentando a uma taxa média anual de 1,9%, chegando a 136 milhões no final da década. Por sua vez, a localização dos pobres em 1980 já refletia uma mudança importante em sua distribuição de espaço, já que se reduziu o peso relativo da pobreza rural de 63% a 54%, e se produziu, como óbvia contrapartida, um aumento da incidência urbana de 37% a 46%.

Nos anos oitenta, registrou-se uma reversão na tendência à diminuição em termos relativos, acelerando-se o aumento na quantidade absoluta de pobres, particularmente durante a primeira metade da década. Durante esses anos, reduziu-se consideravelmente a capacidade de absorção do emprego urbano, aumentando a desocupação aberta e produzindo-se um deslocamento de parte da força de trabalho de ocupações de maior a menor produtividade, com redução simultânea dos salários. Todos esses fatores contribuíram para aumentar os problemas de pobreza no meio urbano. De outro modo, e contrastado com o estancamento do retrocesso da maioria dos setores produtivos urbanos, o desempenho do setor agropecuário foi relativamente melhor. Ainda que não se tenham cifras definitivas da migração rural e urbana durante a década, tudo indica que seu ritmo haja reduzido. Assim, no meio rural, os fenômenos não tiveram o mesmo sentido e nem a mesma intensidade que na área urbana.

¹⁵ Ver CEPAL, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/L.533) Santiago de Chile, junio de 1990.

CUADRO 10

AMÉRICA LATINA: HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA

| Países | PORCENTAJE DE HOGARES BAJO LA LÍNEA DE POBREZA ^a | | | | | PORCENTAJE DE HOGARES BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA ^b | | | | | | |
|-----------------------------|---|--------------------------------|---------|---------------------|------------|--|-----|--------------------------------|---------|---------------------|---------------|------------|
| | Año | Áreas Metropolitanas y Urbanas | | Total Áreas Urbanas | APM Densad | Total País | Año | Áreas Metropolitanas y Urbanas | | Total Áreas Urbanas | Áreas Rurales | Total País |
| | | Metropolit. | Urbanas | | | | | Metropolit. | Urbanas | | | |
| ARGENTINA | 1978 | - | - | 4 | 37 | 8 | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 1980 | 5 | 9 | 7 | 36 | 9 | 1 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 |
| | 1985 | 9 | 11 | 11 | 37 | 13 | 3 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| BRAZIL | 1978 | - | - | 35 | 10 | 48 | - | - | 15 | 42 | 23 | 23 |
| | 1979 | 21 M | 34 | 38 | 62 | 39 | 6 M | 12 | 39 | 35 | 17 | 17 |
| | 1987 | 24 M | 37 | 34 | 64 | 4 | 8 M | 13 | 10 | 34 | 18 | 18 |
| COLOMBIA | 1978 | - | - | 38 | 34 | 45 | - | - | 34 | 23 | 18 | 18 |
| | 1980 | 38 | 37 | 36 | 45 | 39 | 10 | 14 | 10 | 22 | 14 | 14 |
| | 1985 | 31 | 37 | 34 | 42 | 38 | 11 | 15 | 10 | 21 | 17 | 17 |
| COSTA RICA | 1978 | - | - | 13 | 38 | 24 | - | - | 3 | 7 | 6 | 6 |
| | 1981 | 13 | 17 | 16 | 28 | 22 | 5 | 6 | 1 | 4 | 6 | 6 |
| | 1988 | 19 | 26 | 21 | 28 | 27 | 5 | 6 | 4 | 20 | 9 | 9 |
| CHILE | 1980 | - | - | 19 | 34 | 17 | - | - | 3 | 11 | 4 | 4 |
| | 1987 | 35 | 48 | 37 | 45 | 38 | 14 | 15 | 10 | 16 | 14 | 14 |
| GUATEMALA | 1978 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 1981 | 4 | 14 | 11 | 29 | 11 | 5 | 18 | 11 | 4 | 13 | 13 |
| | 1985 | 4 | 19 | 14 | 21 | 12 | 20 | 24 | 28 | 13 | 13 | 13 |
| MÉJICO | 1978 | - | - | 28 | 49 | 34 | - | - | 4 | 18 | 12 | 12 |
| | 1977 | 6 A | 6 A | 17 | 42 | 32 | 6 A | 6 A | 4 | 4 | 15 | 15 |
| | 1984 | 6 A | 6 A | 23 | 40 | 30 | 6 A | 6 A | 4 | 29 | 19 | 19 |
| PANAMA | 1978 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 1979 | 17 | 42 | 31 | 41 | 34 | 11 | 18 | 14 | 27 | 19 | 19 |
| | 1985 | 17 | 41 | 34 | 41 | 34 | 11 | 18 | 13 | 22 | 16 | 16 |
| PERU | 1978 | - | - | 28 | 44 | 30 | - | - | 8 | 39 | 25 | 25 |
| | 1979 | 28 | 41 | 31 | 41 | 30 | 9 | 11 | 11 | 37 | 25 | 25 |
| | 1985 | 27 | 33 | 35 | 41 | 31 | 11 | 11 | 11 | 39 | 25 | 25 |
| URUGUAY | 1978 | - | - | 38 | - | - | - | - | 4 | - | - | - |
| | 1981 | 6 | 12 | 9 | 24 | 11 | 1 | 3 | 3 | 7 | 3 | 3 |
| | 1988 | 7 | 14 | 11 | 24 | 11 | 1 | 4 | 3 | 8 | 3 | 3 |
| VENEZUELA | 1978 | - | - | 38 | 34 | 21 | - | - | 6 | 19 | 15 | 15 |
| | 1981 | 15 | 28 | 18 | 31 | 21 | 3 | 4 | 5 | 15 | 11 | 11 |
| | 1985 | 14 | 28 | 21 | 34 | 23 | 4 | 9 | 8 | 14 | 9 | 9 |
| A. LATINA (de 19 países) | 1978 | - | - | 28 | 42 | 38 | - | - | 8 | 34 | 19 | 19 |
| | 1980 | - | - | 26 | 44 | 35 | - | - | 9 | 38 | 15 | 15 |
| | 1985 | - | - | 29 | 33 | 33 | - | - | 10 | 30 | 17 | 17 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

^a El índice incluye sólo la línea de indigencia.^b Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y Sao Paulo.^c Sólo se dispuso de datos sobre el área censal.^d La estimación de hogares utilizada para la estimación no es representativa a nivel del Distrito Federal.^e Incluye, además de los once países indicados, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

CUADRO 11
 AMÉRICA LATINA: PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E
 INDIGENCIA Y SU DISTRIBUCIÓN SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL

| América Latina a/ (19 países) | Población pobre b/ | | | Población indigente | | |
|--|--------------------|---------------|----------------|---------------------|---------------|---------------|
| | Área urbana | Área rural | Total | Área urbana | Área rural | Total |
| (Incidence de pobreza en porcentajes) | | | | | | |
| 1970 | 27 | 63 | 42 | 12 | 37 | 22 |
| 1980 | 30 | 68 | 41 | 11 | 33 | 19 |
| 1986 | 36 | 60 | 45 | 14 | 36 | 21 |
| (Millones de personas y su distribución porcentual según Área) | | | | | | |
| 1970 | 41.4 (37) | 71.2 (63) | 112.8 (100) | 18.7 (31) | 41.3 (69) | 60.0 (100) |
| 1980 | 62.9 (46) | 73.8 (54) | 135.9 (100) | 22.5 (36) | 39.9 (64) | 62.4 (100) |
| 1986 | 94.4 (56) | 75.8 (48) | 170.2 (100) | 32.8 (44) | 45.6 (56) | 78.4 (100) |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

a/ Incluye, además de los 11 países indicados en el cuadro 10, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

b/ Incluye la población en situación de indigencia.

Los procesos recién mencionados llevaron los niveles de pobreza a 170 millones (43%) en 1986 y, según proyecciones de CEPAL, tales niveles alcanzarían a fines de los ochenta a 183 millones (44%). Esto significa que entre 1980 y 1986, la población en condiciones de pobreza creció a una tasa promedio anual del 3.8%, lo que implicó una duplicación de la tasa de crecimiento promedio anual del período 1970-1980. En esta aceleración del ritmo de evolución de la pobreza en un período relativamente corto, destacan dos fenómenos: la concentración de la pobreza en las áreas urbanas y el aumento de la heterogeneidad de esa mayor pobreza urbana.

La concentración de la pobreza en las áreas urbanas se constata tanto en el ritmo de crecimiento que experimenta en esas áreas como en su distribución espacial al final del período. En efecto, entre 1980-1986 el ritmo de crecimiento fue del

Os processos recém mencionados levaram 170 milhões de pessoas à pobreza em 1986 (43%), e, segundo projeções da CEPAL, tais níveis alcançariam, aos fins dos oitenta, 183 milhões (44%). Isso significa que entre 1980 e 1986, a população em condições de pobreza cresceu numa taxa média anual de 3,8%, o qual implicou numa duplicação da taxa de crescimento médio anual do período de 1970-1980. Nessa aceleração do ritmo de evolução da pobreza em um período relativamente curto, destacam-se dois fenômenos: a concentração da pobreza nas áreas urbanas e o aumento da heterogeneidade dessa maior pobreza.

A concentração de pobreza nas áreas urbanas se constata tanto no ritmo de crescimento que experimentam essas áreas como em sua distribuição de espaço no final do período. Assim, entre 1980-1986, o ritmo de crescimento médio anual

55

FCUOT/2
10-Jul-81

6,9% promedio anual, casi diez veces superior a la tasa de crecimiento promedio anual de la pobreza rural (0,7%) en esos años, y al final del período, las áreas urbanas pasaron a albergar alrededor del 56% del total de pobres, proporción significativamente superior al 46% calculado para 1980 y al 37% registrado para 1970. De todas formas, la comparación de la severidad de la pobreza entre áreas geográficas continuó resultando adversa para las rurales, que registraron un 60% frente al 36% de las urbanas.

Por su parte, el aumento en la heterogeneidad de la pobreza urbana estuvo estrechamente asociado a procesos de movilidad descendente desencadenados por la crisis. De este modo, se agregaron cantidades importantes de "nuevos pobres"¹⁴ (pobres por insuficiencia de sus ingresos pero sin carencias críticas en sus necesidades básicas educacionales, sanitarias y de vivienda), al crecimiento tendencial de la "pobreza crónica" (pobres por insuficiencia de ingresos y con carencias críticas básicas).

La crisis afectó a una proporción mayor de los hogares con ingresos cercanos al valor de la línea de pobreza que de los hogares que se encontraban en torno de la línea de indigencia (valor de la canasta alimentaria solamente). Así, por ejemplo, en las ciudades principales de siete de nueve países, entre 70% y 85% del incremento de hogares en situación de pobreza correspondió a hogares no indigentes; incluso en dos de estos casos el porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia disminuyó levemente. Por otra parte, la crisis aumentó la vulnerabilidad de muchos hogares al producirse un acercamiento del valor modal de la distribución de ingreso per cápita de los hogares al valor de la línea de pobreza de cada subárea geográfica. La información sobre los cambios en la proporción de hogares que se ubican en las áreas de riesgo inmediatamente por encima de la línea de pobreza resulta útil para complementar los datos sobre la evolución de la pobreza.

Al evaluar la significación de las principales corrientes de ingreso (sueldos y salarios, ingresos por trabajo independiente y transferencias) se constata la alta proporción que representan los sueldos y salarios dentro del ingreso total de los hogares pobres. Alrededor del 60% de los recursos de los hogares urbanos proviene de esta fuente. Aún en el caso de los

foi de 6,9%, quase dez vezes superior à taxa de crescimento médio anual da pobreza rural (0,7%) durante esses anos, e, no final do período, as áreas urbanas passaram a albergar ao redor de 56% do total de pobres, proporção significativamente superior aos 46% calculados para 1980 e aos 37% registrados em 1970. De qualquer forma, a comparação da severidade da pobreza entre áreas geográficas continuou resultando adversa para as rurais, que registraram 60% diante dos 36% das urbanas.

De outro modo, o aumento na heterogeneidade urbana esteve estreitamente associado a processos de mobilidade descendente desencadeados pela crise. Dessa forma, acrescentaram-se quantidades importantes de "novos pobres"¹⁴ (pobres por insuficiência de ingressos, mas sem carencias críticas em suas necessidades básicas educacionais, sanitárias e de habitação), ao crescimento tendencial da pobreza crônica (pobres por insuficiência de ingressos e com carencias críticas básicas).

A crise afetou uma proporção maior de famílias com ingressos próximos ao valor da linha de pobreza que as famílias que se encontravam em torno da linha de indigência (valor da cesta alimentícia somente). Assim, por exemplo, nas principais cidades de sete entre nove países, entre 70% e 85% do incremento de famílias em situação de pobreza, correspondeu a famílias não indigentes; inclusive, em dois desses casos, a porcentagem de famílias sob a linha de indigência diminuiu levemente. De outro modo, a crise aumentou a vulnerabilidade de muitas famílias ao se produzir uma aproximação do valor modal da distribuição de ingreso per capita das famílias da linha de pobreza de cada subárea geográfica. A informação sobre as mudanças na proporção de famílias que se encontram nas áreas de risco logo acima da linha de pobreza resulta útil para complementar os dados sobre a evolução da pobreza.

Ao avaliar a significação das principais correntes de ingreso (salários, ingresos por trabalho independente e transferências) se constata a alta proporción que representam os salários dentro do ingreso total das famílias pobres. Uma média de 60% dos recursos de famílias urbanas provém dessa fonte. Ainda no caso dos indigentes, que recebem mais a gran-

¹⁴ Véase Rubén Kuzman, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", Revista de la CEPAL, N° 37, (LC/O.1547-P), Santiago de Chile, abril de 1989.

¹⁴ Ver Rubén Kuzman, "La heterogeneidad de la pobreza". El caso de Montevideo, Revista de la CEPAL, N° 37, (LC/O.1547-P), Santiago de Chile, abril de 1989.

56

PC/DT/2
18-Jul-91

Indígenas, si bien reciben más ingresos por transferencias, los sueldos y salarios representan más del 40% de sus ingresos. Si no serían las transferencias e los sueldos y salarios, en todos los contextos urbanos analizados, tanto alrededor de 1980 como de 1986, no menos del 70% del ingreso total de los hogares proviene de esas fuentes. Estas suelas experimentar un rezago más pronunciado que los ingresos por trabajo independiente con respecto al crecimiento generalizado de los precios de los bienes y servicios. Por ende, un importante segmento de los pobres fue particularmente vulnerable a las periódicas crisis inflacionarias que caracterizaron a la situación de muchos países de la región en los ochenta (véase el cuadro 12).

Tanto la significativa proporción de hogares alrededor del umbral de pobreza, como la importancia en los sectores pobres de las fuentes de ingresos más afectadas por la inflación, no sólo contribuyen a explicar el considerable aumento de los "nuevos pobres" durante la crisis de los ochenta, sino que también destacan la importancia que pueden tener para la satisfacción de las necesidades básicas las políticas de empleo e ingresos, ya sea aquellas que afectan la participación económica de los miembros del hogar o las que afectan la evolución en términos reales de sus ingresos por salario o transferencias.

Por transferências, os salários representava mais de 40% de seus ingressos. Se se somam as transferências com os salários, em todos os contextos urbanos analisados, tanto em 1980 como em 1986, não menos dos 70% do ingresso total das famílias provém dessas fontes. Essas habitualmente experimentar um atraso mais pronunciado que os ingressos por trabalho independente que diz respeito ao crescimento generalizado dos preços dos bens e serviços. Por conseguinte, um importante segmento dos pobres foi particularmente vulnerável às periódicas crises inflacionárias que caracterizaram a situação de muitos países da região nos oitenta. (ver quadro 12)

Tanto a significativa proporção de famílias ao redor do umbral de pobreza, como a importância nos setores pobres das fontes de ingressos mais afetadas pela inflação, não somente contribuem para explicar o considerável aumento dos "novos pobres" durante a crise dos oitenta, senão que também destacam a importância que podem ter para satisfação das necessidades básicas as políticas de emprego e ingressos, sejam as que afetam a participação econômica dos membros da família ou as que afetam a evolução em termos reais de seus ingressos por salário ou transferências.

CUADRO 12

AMÉRICA LATINA: INDICES DE SALARIO MÍNIMO REAL (URBANO) Y DE REMUNERACIONES MEDIAS REALES ^{a/}

Índices promedio anuales (1980 = 100)

| Países | Salario mínimo real urbano | | | | Remuneraciones medias reales | | | |
|------------|----------------------------|-------|-------|-------|------------------------------|-------|-------|-------|
| | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 |
| Argentina | 136.9 | 177.1 | 120.3 | 77.1 | 100.5 | 107.8 | 103.0 | 68.7 |
| Brasil | 95.9 | 88.9 | 72.6 | 70.6 | - | - | - | - |
| Río | - | - | - | - | 112.7 | 112.7 | 102.4 | 105.6 |
| Sao Paulo | - | - | - | - | 94.0 | 120.4 | 143.2 | 154.2 |
| Colombia | 107.9 | 108.4 | 113.0 | 110.7 | 110.1 | 114.6 | 119.2 | 119.1 |
| Costa Rica | 99.5 | 112.2 | 118.6 | 116.5 | 79.5 | 94.2 | 89.2 | - |
| Chile | 94.2 | 76.4 | 69.1 | 79.7 | 97.1 | 93.5 | 94.7 | 102.9 |
| Ecuador | 63.6 | 60.4 | 61.4 | 42.3 | - | - | - | - |
| México | 76.6 | 71.1 | 60.6 | 59.7 | 80.7 | 76.6 | 72.8 | - |
| Paraguay | 94.2 | 99.6 | 122.6 | 140.6 | - | - | - | - |
| Perú | 89.2 | 60.3 | 66.1 | 26.7 | 93.4 | 77.6 | 101.3 | 36.9 |
| Uruguay | 89.4 | 94.1 | 91.1 | 78.6 | 84.9 | 88.1 | 78.5 | 78.9 |
| Venezuela | 73.9 | 96.8 | 85.3 | 68.6 | - | - | - | - |

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Para información sobre cobertura y otros aspectos técnicos véase Anuario Estadístico de América Latina y F.L. Caribe 1990.

b/ Incluye la población en situación de indigencia.

57

FOI/DT/2
18-Jul-91

VI. MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO PRODUCTIVO Y EQUIDAD SOCIAL

Existe actualmente en la región una creciente conciencia de que no es factible abordar las tareas del desarrollo social y económico sin integrar a ellas los temas de sustentabilidad, en términos de la protección del medio ambiente y del manejo a largo plazo de los recursos naturales. Ya se da por superado el debate en el cual se establecían oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo. Hoy, los responsables de la política económica de la región se encuentran en la necesidad de incorporar entre sus variables la de la sustentabilidad ambiental, no solo para responder a las necesidades de las generaciones venideras, sino también como un elemento vital para asegurar el crecimiento sostenido en beneficio de las generaciones actuales.¹⁷

A diferencia de los países más desarrollados, en los países en desarrollo los problemas ambientales suelen estar ligados a situaciones de escasez de recursos. En lo social, esto hecho se ve reflejado al interior de los países en la problemática imbricación entre pobreza y deterioro ambiental. La mayoría de la población rural es pobre, y muchos campesinos pobres han sido desplazados hacia áreas en que el medio ambiente está muy deteriorado. Ellos suelen percibir la importancia de conservar su limitado capital natural de tierra en buenas condiciones para sus hijos y nietos, pero esta misma limitación no les deja alternativas a la sobreexplotación depredatoria para sobrevivir.¹⁸

Las poblaciones indígenas viven a menudo en condiciones de pobreza peores que el resto de la sociedad, y sus asentamientos se sitúan en tierras altamente deterioradas. La erosión y pérdida de suelos aumenta el empobrecimiento de la población rural en general, y promueve su emigración hacia zonas urbanas. El proceso de marginalización en estas se refleja en el hecho que la mayor parte de la población en estado de pobreza en la región actualmente vive en áreas urbanas. Hacinadas y frecuentemente sin alumbrado público,

¹⁷ CEPAL, El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/R.1648/Rev.II-P), Santiago de Chile, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

¹⁸ CEPAL, Sobrevivencia campesina en condiciones de altura, (E/CEPAL/G.1267), Santiago de Chile, 1983. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.31.

VI. MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E IGUALDADE SOCIAL

Existe atualmente na região uma crescente consciência de que não é certo abordar as tarefas do desenvolvimento social e econômico sem as integrar aos temas de sustentabilidade em termos da proteção do meio ambiente e do manejo a longo prazo dos recursos naturais. Já se considera superado o debate no qual se estabeleciam oposições entre a preocupação ambiental e o objetivo do desenvolvimento. Atualmente, os responsáveis da política econômica da região se encontram na necessidade de incorporar, entre suas variáveis, a da sustentabilidade ambiental, não somente para responder às necessidades das próximas gerações, senão que também como um elemento vital para assegurar o crescimento mantido em benefício das gerações atuais.¹⁷

Diferentemente dos países mais desenvolvidos, nos países em desenvolvimento, os problemas ambientais habitualmente estão ligados a situações de escassez de recursos. No social, esse fato se vê refletido no interior dos países na problemática implicada na pobreza e na deterioração ambiental. A maioria da população rural é pobre, e muitos camponeses pobres têm sido deslocados em direção a áreas em que o meio ambiente está muito deteriorado. Eles habitualmente percebem a importância de conservar seu limitado capital natural de terra em boas condições para seus filhos e netos; porém, essa mesma limitação não lhes deixa alternativas à sobreexploração depredatória para sobreviver.¹⁸

As populações indígenas vivem constantemente em condições de pobreza piores que o resto da sociedade e seus assentamentos se situam em terras altamente deterioradas. A erosão e perda de solos aumenta o empobrecimento da população rural em geral e promove sua emigração às zonas urbanas. O processo de marginalização nessas zonas, reflete-se no fato de que a maior parte da população, em estado de pobreza, na região, atualmente vive em áreas urbanas. Amontoados e freqüentemente sem iluminação pública, ruas pavimentadas,

¹⁷ CEPAL, El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/R.1648/Rev.II-P), Santiago de Chile, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

¹⁸ CEPAL, Sobrevivencia campesina en condiciones de altura, (E/CEPAL/G.1267), Santiago de Chile, 1983. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.31.

calles pavimentadas, alcantarillado y facilidades para disponer de la basura, los sectores pobres de las áreas urbanas se ven obligados a aumentar la contaminación como consecuencia de desechos humanos no tratados, y sufren las consecuencias del aire, agua y alimentos contaminados. Como se ha hecho patente en los últimos tiempos, enfermedades como el cólera encuentran condiciones ideales para difundirse.

Además, los sitios urbanos de alto riesgo de inundaciones o deslizamientos, cercanos a emanaciones de gases tóxicos, o atravesados por aguas contaminadas son ocupados por los residentes más pobres. Alteraciones ecológicas producidas por la actividad humana, combinada con la vulnerabilidad de los sectores marginados magnifican entonces el efecto regresivo de los desastres naturales.

El desarrollo sustentable requiere un equilibrio dinámico entre el uso de todas las formas de capital o patrimonio: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural. La pobreza es, en gran parte, resultado de dificultades para la acumulación de capital. Aprovechar el patrimonio cultural de los pobres, incluyendo sus organizaciones comunitarias, y facilitar la acumulación de otras formas de capital por parte de estos sectores, incluyendo el capital natural a través de programas de piscicultura, de ganadería en pequeña escala o de desarrollo forestal de corte social, puede favorecer tanto la equidad como la sustentabilidad.

Além disso, os lugares urbanos de alto risco de inundações e deslizamentos, próximos a emanações de gases tóxicos ou atravessados por águas poluídas, são ocupados pelos residentes mais pobres. Alterações ecológicas produzidas pela atividade humana combinada com a vulnerabilidade dos setores marginalizados magnificam, em tão, o efeito regressivo dos desastres naturais.

Além disso, os lugares urbanos de alto risco de inundações e deslizamentos, próximos a emanações de gases tóxicos ou atravessados por águas poluídas, são ocupados pelos residentes mais pobres. Alterações ecológicas produzidas pela atividade humana combinada com a vulnerabilidade dos setores marginalizados magnificam, em tão, o efeito regressivo dos desastres naturais.

O desenvolvimento sustentado requer de um equilíbrio dinâmico entre o uso de todas as formas de capital ou patrimônio: humano, natural, físico, financeiro, institucional e cultural. A pobreza é, em grande parte, resultado de dificuldades para a acumulação de capital. Aproveitar o patrimônio cultural dos pobres, incluindo suas organizações comunitárias, e facilitar a acumulação de outras formas de capital por parte desses setores, incluindo o capital natural através de programas de piscicultura, criação de gado em pequena escala e de desenvolvimento florestal de caráter social, podem favorecer tanto a igualdade como o sustento.