



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE CHILE Y
MÉXICO”**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

Martha Lucía Ortiz Barrios

Asesor:

Mtro. Eduardo Ramírez Cedillo

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F, NOVIEMBRE , 2014.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción:	3
Capítulo 1. La pobreza y su relevancia social	5
1.1 Diversas definiciones sobre el término.....	6
1.2 La medición tradicional de la pobreza.	11
1.3 Contexto histórico, económico y social.....	15
1.3.1 Contexto histórico	15
1.3.2 Contexto económico y social de los años previos	17
Capítulo 2. Evolución de la pobreza y políticas en América Latina	24
2.1. La pobreza en América Latina	24
2.2. El crecimiento económico no es suficiente.....	41
2.3 El impacto de la crisis global en la pobreza de la región	47
Capítulo 3. México y Chile, ¿economías comunes o divergentes?	53
3.1. El caso de Chile.....	53
3.2. El caso de México	66
3.3. Un análisis comparativo	71
Conclusiones:	77
Bibliografía	83

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Introducción:

El presente trabajo de investigación tiene el objetivo de hacer un análisis del tema de la *Pobreza en América Latina*, las políticas públicas aplicadas a la región, específicamente en los casos de Chile y de México; siendo éstas ejemplos de economías con etapas de crecimiento no necesariamente correlacionadas con la disminución de la pobreza.

En el desarrollo de la investigación se pretende introducir al lector a este tópico mediante una conceptualización del término “pobreza”, mencionando las diferentes definiciones que presentan autores como CEPAL (2001), diciendo que la pobreza es la “...carencia de bienes o servicios materiales que son indispensables para que un individuo pueda vivir y desempeñarse como un miembro de una sociedad. Pobreza en relación con otros individuos que viven dentro de una misma sociedad...”, Amartya Sen (1999) propone que la pobreza es la “...Carencia o privación de las capacidades básicas que permiten a un individuo funcionar dentro de una sociedad, es decir, desempeñarse y realizarse de acuerdo a sus oportunidades...”

En este sentido, se refiere una serie de indicadores que ayudan a caracterizar el contexto histórico, económico y social de la región. El análisis que resulta de estas variables permite conceptualizar de manera adecuada el panorama social de América Latina, mismo que servirá para introducir los casos de la Pobreza en México y en Chile.

Una vez que el lector tenga el concepto claro sobre lo que los economistas denominan “pobreza” y conozca el ambiente social de la región, se tratan de explicar los factores que influyen en la evolución del número de personas que se encuentra en dicha situación, por lo cual, es indispensable presentar la serie de políticas sociales aplicadas en cada uno de los países analizados, con el fin de contrastar los resultados de éstas, en dos economías con características diferentes.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

El documento se encuentra dividido en 4 apartados. En el primero se brinda una concepción uniforme sobre el término, lo cual conlleva un contraste de las diferentes posturas; en el segundo se establece un breve recuento histórico de la pobreza en la región, y se analiza estadísticamente la evolución de la pobreza en América Latina y de las políticas sociales regionales; el tercero se enfoca a la descripción estadística del comportamiento de la variable en cuestión y de las políticas implementadas en México y Chile, contrastándolos; y por último, se brinda una serie de conclusiones en materia de política social a las que condujo la elaboración de esta investigación.

Los principales resultados del trabajo indican que las personas que no alcanzan un cierto nivel de bienestar, con las condiciones actuales en las que se encuentran, se denominan “personas en situación de pobreza”; asumiendo esto, en Chile, siendo un país con un ritmo de crecimiento económico dinámico en los últimos años, ha sido acompañado de altos niveles de pobreza, es decir, el crecimiento no implica reducción de la pobreza. Asimismo, en México, donde en las últimas tres décadas se ha registrado un estancamiento de la producción, el número de personas en situación de pobreza, parece mantenerse, solo en el caso de la crisis se ha disparado.

Capítulo 1. La pobreza y su relevancia social

En la actualidad muchos países enfrentan un problema de aumento de pobreza, este fenómeno se ha agudizado como consecuencia de la actual coyuntura económica por la que atraviesa el mundo.

Según los criterios del Banco Mundial, el umbral de pobreza extrema se encuentra definido por las personas que cuentan con un ingreso menor a un dólar al día. Esto implica que en México, las personas que ingresan cantidades menores a los 13 pesos diarios se ubican en esta clasificación.

Suena inverosímil esta situación, sin embargo, existe una gran parte de la población en América Latina que cuenta con estos recursos para hacer frente a los retos que impone el “sobrevivir”, es decir, en términos llanos una familia que percibe un dólar podría comprar un litro de leche, lo cual sería la base de su dieta.

El problema de la pobreza se encuentra estrechamente ligado con problemas de distribución del ingreso, lo cual es determinado por el tipo de sistema impositivo que se aplica en una economía. En este sentido, algunos países siguen manteniendo sistemas regresivos que polarizan el ingreso, incluso en medio de la actual crisis.

Por estas razones, este problema cobra importancia en el sentido social, al determinar el nivel de bienestar de una parte de la población, la más vulnerable. No se trata de meras estadísticas, sino de personas que demandan una mejor calidad de vida, puesto que, aparte de luchar contra los efectos de este fenómeno, las personas se enfrentan a obstáculos que perpetúan esta condición, como lo son: el acceso a la educación, los esquemas tributarios regresivos, la falta de empleo, el uso de paliativos en los programas sociales, las condiciones de mercado desfavorables, y la exclusión dentro de la política económica nacional.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Con base en esto, se debe precisar con claridad a que se hace referencia cuando usamos el término “pobreza”, y cómo lo miden diferentes instituciones a nivel mundial, regional y local.

1.1 Diversas definiciones sobre el término.

No existe una definición única y universal de la pobreza. En la realidad no hay una forma única de pobreza, sino que diferentes formas en que este fenómeno se presenta. Pese a lo anterior, un elemento común a todas las definiciones es la privación de los elementos necesarios para la vida humana dentro de la sociedad. En efecto, según la Real Academia Española la definición de pobre es “Necesitado, que no tiene lo necesario para vivir”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) define la pobreza como la incapacidad de las personas de vivir de una manera tolerable. De acuerdo a esta institución, el concepto se refiere a la falta de oportunidad de vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respecto por sí mismo y de los demás (*véase cuadro 1*).

De acuerdo al Banco Mundial, el concepto de pobreza incluye elementos como la falta de acceso a libertades fundamentales de acción y decisión, la carencia de viviendas, alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, que se traducen en ser más vulnerables a las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales (*véase cuadro 1*).

Por otro lado, la CEPAL, definió inicialmente la pobreza como un “síndrome situacional en que se asocian el infra-consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores diferenciada en alguna

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

medida del resto de la sociedad” (Almitir, 1979). Más tarde, se incorporaron otros elementos a la definición, refiriéndose a la pobreza como “el resultado de un proceso social y económico –con componentes culturales y políticos- en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional” (CEPAL, 2003) (véase *cuadro 1*).

Las definiciones anteriores nos muestran a la pobreza como un fenómeno de carácter multidimensional, que engloba aspectos tangibles e intangibles. Sin embargo, es evidente que muchos puntos de las definiciones presentan dificultades técnicas importantes para medirlos. Así, mientras elementos como la carencia de una nutrición adecuada o el logro de un cierto nivel de consumo son relativamente fáciles de observar y cuantificar, no ocurre lo mismo cuando se habla de elementos ligados a la calidad de vida o la sensación de desaliento que provoca estar en pobreza.

Por ello, la gran mayoría de los estudios económicos sobre pobreza se han restringido a medir los aspectos que resultan más fáciles de cuantificar, que son, generalmente, los elementos materiales. Es decir, en la práctica las mediciones se concentran en aspectos tangibles. Aun así, esta tarea resulta bastante compleja.

La medición tradicional de la pobreza se ha realizado en base a ingresos. En parte ello responde al desarrollo de un marco conceptual que ha resuelto las preguntas fundamentales para la medición de la pobreza, también denominado paradigma de la pobreza según ingresos.

En cambio, la medición de la pobreza incorporando otras dimensiones se ha limitado en el pasado a la identificación de déficit en las respectivas variables, como es el caso del enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas, así como la más reciente medición que realiza el PNUD a través del Índice de Pobreza Humana. No obstante lo anterior, en los últimos años han existido importantes

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

contribuciones conceptuales en la medición de la pobreza multidimensional (véase cuadro 1).

Cuadro 1.- Definiciones sobre Pobreza.

CEPAL (2001)*	“...Carencia de bienes o servicios materiales que son indispensables para que un individuo pueda vivir y desempeñarse como un miembro de una sociedad. Pobreza en relación con otros individuos que viven dentro de una misma sociedad...”
Boltvinik (1999)*	“...Falta de cosas que son indispensables para la vida; en una situación de carencia de la cual es imposible sustraerse y que por lo tanto impide a las personas ejercer su libertad...”
PNUD (1997)*	“...Incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, entendido por ésta la posibilidad de contar con una alimentación adecuada, un lugar donde vivir y gozar de salud, además de tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, así como la posibilidad de contar con otros elementos como la seguridad personal, la libertad política y de asociación...”
CTMP (2002)*	“...Carencia definida en diferentes ámbitos de la vida humana como en ingresos, en bienes de consumo, en capital físico o humano, en oportunidades de participación en la toma de decisiones o en cuanto a niveles de bienestar y satisfacción personal...” <u>Pobreza moderada</u> : se refiere a aquellas carencias que, aunque no generan detrimento físico, sí impiden a un individuo integrarse al entorno social. <u>Pobreza extrema</u> : cuando una inadecuada nutrición o una salud endeble llegan a generar deterioro orgánico, dado que no se genera una eficiencia biológica.
Amartya Sen (1999)*	“...Carencia o privación de las capacidades básicas que permiten a un individuo funcionar dentro de una sociedad, es decir, desempeñarse y realizarse de acuerdo a sus oportunidades...”
Chen y Ravallion (2008)*	Basado en la medición que realiza en Banco Mundial con su – actualizada- Línea de Pobreza Internacional de 1.25 dólares al día.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

CAPITULO I

Batthyány, Karina, et al (2004)**

“...Carencias en la satisfacción de un determinado conjunto de necesidades consideradas básicas para el desarrollo de la vida en sociedad. No sólo en la forma de medición de las carencias, también en la determinación de cuando una necesidad está satisfecha...”

Pobreza, cuando sus ingresos estén por debajo del umbral considerado mínimo para satisfacer determinadas necesidades, que está basado en:

Línea de pobreza relativa: Una persona es considerada pobre si su ingreso es inferior a cierta magnitud al ingreso promedio de la sociedad.

Línea de pobreza absoluta: Nivel de ingreso necesario para cubrir necesidades básicas, determinada por una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios. No depende de la distribución del ingreso.

En América Latina se utilizan las líneas de pobreza absoluta

CUADERNOS04

Escuela neoclásica

Ausencia de recursos/Privación.

Martin Ravallion (1994)***

Falta de un recurso o recursos ante un referente de dotación de recursos que posee un individuo, grupo o comunidad que presenta un grado de bienestar. Como consecuencia de esta privación se presenta una pérdida de bienestar. En el modelo neoclásico se asume equidad en la dotación inicial de un individuo o familia, éste es un fuerte supuesto del modelo.

Atkinson, Bourguignon (1999)***

“...Inequitativa distribución del ingreso que genera un obstáculo a los individuos para acceder a recursos o falta de ingresos que genera brechas entre de niveles de vida entre las personas. Nivel mínimo de vida razonable frente a los estándares de la sociedad...”

Banco Mundial (2000-2001)***

“...Mínimo de bienes que debe tener una persona o grupo para encontrarse en una situación digna de vida. Pérdida de bienestar por tal circunstancia. Existe quién puede solucionar los problemas de necesidades con provisión de bienes públicos...”

Sen, Dréze (1997)***

“...Se concentra en las capacidades de los individuos y en su posibilidad de desarrollar habilidades, allí lo material pasa a un segundo plano (sin dejar de ser importante). Las titularidades permiten analizar cómo las estructuras sociales le permiten a los individuos acceder a un bien. Cualquier desigualdad en la estructura social genera un problema...”

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Escuela marxista George(1988) Townsend (1979)***	"...La extracción social genera grandes desigualdades entre los grupos sociales, los cuales explican su bajo nivel de bienestar. Apropiación de un grupo de clase del excedente que otros producen. Problemas de estructura social. Dificultades en los accesos a bienes de posición..."
Booth (1971)***	"...Pobres son aquellos cuyos medios pueden ser suficientes, pero son apenas suficientes para una vida decente (digna); los muy pobres son aquellos cuyos medios son insuficientes, acorde con el estándar de vida usual de su país..."
O'Higgins, Jenkins (1990)***	"Ciertos grados o dimensiones de desigualdad [...] conducen a la gente a estándares mínimos aceptables en la sociedad, lo que se traduce en un elemento que identifica la pobreza. Aunque esto no significa que toda desigualdad social sea pobreza, sólo si la desigualdad implica una brecha económica más allá de un nivel crítico" REVISTA 14_2
CEPAL/FAO/RIMISP (2003)****	"...Una persona o un grupo son pobres si no participan en la adopción de las decisiones que afectan su bienestar. Aunque reciban transferencias que aumenten sus ingresos por encima de la línea de pobreza, cabe seguir considerándolos pobres porque no pueden ejercer control alguno sobre el sistema político que determina muchas de las condiciones en que viven..."
CONEVAL	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Fuente: Batthyány, et al. (2004; Serrano, (2001). CEPAL, (2003).

1.2 La medición tradicional de la pobreza.

El proceso de medición de la pobreza obliga por una parte a identificar aquellas unidades de análisis que se consideren “pobres”, y por otra a la agregación del bienestar de tales unidades de análisis en una medida de pobreza (Domínguez, et al. 2006).

La medición tradicional de pobreza mide carencia en la dimensión de los ingresos. El marco conceptual de la pobreza según ingresos tiene dos ramas principales: (a) la identificación y agregación de los pobres en indicadores que cumplan con un conjunto de propiedades deseables; (b) la comparación (*ranking*) de distribuciones de ingresos según la intensidad de la pobreza. (Bourguignon, 2003).

Un primer tratamiento formal de los temas de identificación y agregación está en Sen (1976:437-46). La identificación se realiza a nivel de individuos y consiste en condiciones que señalan cuando la persona califica como pobre. A tal efecto se define un umbral de ingresos o línea de pobreza, identificándose como pobre a las personas cuyo nivel de ingreso (gasto) del hogar —medido en términos *per cápita* o en escalas de equivalencia— esté por debajo de la línea de pobreza.

Ésta representa el ingreso necesario para adquirir una canasta de bienes y servicios que cubra las necesidades básicas de los miembros del hogar. La línea de pobreza se puede calcular en base a un estándar absoluto (US\$ 1 ó US\$ 2 por día, medido en PPP); como una medida relativa al nivel de ingresos del país (50% de la mediana del ingreso); o como un múltiplo del costo de la canasta básica de alimentos.

El problema de agregación consiste en derivar un indicador de pobreza que informe sobre la situación a nivel de la población. Amartya Sen (1976: 437-46) postula un conjunto de axiomas o propiedades deseables que debe cumplir tal indicador. Éstas incluyen:

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

- (i) Focal o de dominio: una vez elegida la línea de pobreza, si se realizan cambios en los ingresos de las unidades de análisis consideradas pobres, el valor del indicador no variará, siempre que dichos cambios no hagan que las unidades de análisis pasen a estar por encima de la línea de pobreza establecida. Por tanto, el índice de pobreza es invariante ante cambios en los ingresos de los individuos considerados no pobres (situados por encima de la línea de pobreza); es decir, solo la información relativa a las unidades de análisis consideradas pobres cuentan en la construcción del indicador (Domínguez, et al. 2006).

- (ii) Monotonicidad: una reducción de ingreso de cualquier pobre (situado por debajo de la línea de pobreza), aumenta la medida de pobreza; es decir, el índice de pobreza verá incrementado su valor. O sea, el indicador de pobreza debe ser una función decreciente en las unidades de análisis cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza elegida (véase Axioma de monotonía débil por Sen y axioma de monotonía fuerte, propuesto por Donalson y Weimark (1986).

- (iii) Transferencias: sostienen que si se hacen transferencias para reducir la desigualdad entre los pobres (es decir, la transferencia consiste en un traspaso de recursos de los pobres hacia los más pobres), el índice de pobreza reducirá su valor, existen cuatro tipos de este axioma:

transferencia débil: una transferencia desde un pobre de mayor ingreso a otro de menor ingreso (que no aumente la distancia media de ingreso) reduce la pobreza;

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

transferencia fuerte: es posible que la unidad de análisis que realiza la transferencia cruce la línea de pobreza; es decir, en esta versión el número de individuos pobres no tiene que permanecer fijo.

Transferencia mínima: el número de unidades de análisis pobres permanece invariante (después de realizar la transferencia), y establece que las dos unidades de análisis implicadas en la transferencia permanecen las dos pobres antes y después de realizada la transferencia

Transferencia extra fuerte: exige que la unidad de análisis y receptora sea pobre, pero no exige que después de la transferencia siga siendo pobre ni que la unidad de análisis donante sea pobre.

- (iv) Descomponibilidad aditiva: todo índice de pobreza agregado puede ser expresado como suma de índices de pobreza de cada subgrupo de la población, donde cada uno de los subgrupos de la población está ponderado por su correspondiente peso.
- (v) Simetría: el indicador de pobreza es anónimo; dadas dos distribuciones de ingresos donde una se obtiene a partir de una permutación de la otra, el indicador de pobreza de ambas distribuciones de ingresos coincide. Por este axioma se puede ordenar los ingresos de mayor a menor o viceversa, sin que el valor del indicador se vea afectado.
- (vi) Invariante a la escala: si todos los ingresos y la línea de pobreza se multiplican por una constante positiva, el valor del indicador no se modifica; (v) invariante a replicación; el indicador no varía ante cambios en el tamaño de la población que no modifiquen la

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

distribución de los ingresos; (vi) foco: la medida de pobreza no se modifica cuando cambian los ingresos de los no pobres.

Los distintos indicadores de pobreza pueden ser evaluados según cumplan o no los axiomas deseables. Es interesante destacar que el porcentaje de pobreza o *headcount* no cumple con todas las propiedades deseables de un indicador de pobreza, puesto que este indicador no se modifica ante variaciones en los ingresos por debajo de la línea de pobreza, contrario al axioma de monotonocidad.

La segunda rama del paradigma de la pobreza según ingresos son los órdenes parciales de pobreza (*poverty partial ordering*). Se trata de ordenar las distribuciones de ingreso según su nivel de pobreza, donde las distribuciones a comparar pueden corresponder a una misma población en distintos períodos de tiempo o a distintas poblaciones en un mismo período (Atkinson, 1987; Foster y Shorrocks, 1988:173-177). Se plantea que la distribución A domina en primer orden a la distribución B si la intensidad de la pobreza medida por cualquier función monótona de pobreza individual es menor en A.

Este resultado es importante, porque establece un resultado que es robusto a la elección del indicador de pobreza. Una condición necesaria y suficiente para que ello suceda es que el porcentaje de pobres sea menor en A para todo umbral de ingresos menor a la línea de pobreza. Un resultado análogo, denominado dominancia de segundo orden, se aplica para funciones individuales de pobreza que sean monótonas y cóncavas, en cuyo caso el resultado de equivalencia se obtiene a nivel de la brecha de pobreza en vez del porcentaje de pobres.

A entender de Bourguignon (2003), el paradigma de la medición de la pobreza según ingresos se encuentra prácticamente completo, producto del conjunto de contribuciones que se han realizado a la literatura en los últimos 30 años. Entre las revisiones de esta literatura, pueden citarse Ravallion (1994:1328-1342) y Foster y Sen (1997).

1.3 Contexto histórico, económico y social

La región de AL ha llegado a un punto crítico que se ha venido desarrollando desde hace décadas. La región debe enfrentar el gran desafío de aprovechar las buenas brechas estructurales que existen, para alcanzar la igualdad social y llegar a un crecimiento económico homogéneo.

1.3.1 Contexto histórico

La historia de la pobreza en la región ha sido marcada por diversos sucesos. En la década de los ochenta se presentó un aumento en el número de pobres, así como un proceso de profundización y un aumento de la desigualdad entre ellos.

Además de esto, este periodo fue acompañado de hiperinflaciones en varios países de la región, lo cual agudizó el problema. Sin embargo, en los últimos 20 años los niveles de pobreza y pobreza extrema han disminuido, debido a la recuperación y crecimiento económico registrado en algunas zonas.

Algunas experiencias muestran que el crecimiento económico que se dieron a partir de la década de los noventa causó una sensación de una senda de desarrollo que implicaría avances significativos en la reducción de la pobreza. Sin embargo, es necesario establecer criterios de medición y la definición más sólida sobre el término, antes de brindar cualquier aseveración.

Gran parte de los países de América Latina, consideran a la pobreza como un asunto vital y de suma importancia, muchas de las políticas sociales y económicas apuntan sus esfuerzos para combatirla. La razón de esto es evidente: la pobreza limita seriamente la vida de quienes la sufren, y aunque sus efectos recaen principalmente sobre las personas afectadas, es un mal para la población en general, por lo que debería ser considerada una realidad inaceptable en cualquier sociedad.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Sin embargo, el concepto de pobreza no es, por su naturaleza, algo que todos perciban de única forma, por lo que debe ser planteado dentro de un contexto conceptual que contenga juicios respecto a la naturaleza de las carencias que experimenta el ser humano y la importancia de éstas. Por lo cual es inevitable la existencia de múltiples conceptos de pobreza, por lo que también existen diversas maneras de cuantificarla.

La década de los 90 en la región bajo el criterio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estuvo marcada por logros significativos en términos de estabilidad macroeconómica, estabilizando el nivel de precios que se había observado en la década previa, una mayor apertura de las economías y el progreso en el manejo de indicadores sociales.

El bajo dinamismo del crecimiento económico se relaciona con una ligera reducción de la pobreza, una persistencia de alta desigualdad y exclusión, y un marcado descontento social.

Los datos estadísticos evidencian que la región atraviesa una aguda crisis en cuanto a la enorme masa de personas que subsiste con menos de uno o dos dólares al día, pero lamentablemente este no es el peor de los factores que aqueja a esta región sino es la desigualdad que persiste, convirtiéndola en la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, en el planeta (Cansino, 2007).

El problema más grave que presenta la región hace referencia sin lugar a dudas a la desigualdad. Latinoamérica presenta los niveles más altos de desigualdad en la distribución del ingreso del mundo.

1.3.2 Contexto económico y social de los años previos

En las últimas dos décadas, los países que integran la región de América Latina han transitado por caminos diferentes en materia de crecimiento y desarrollo económico, esto ha ocasionado inequidad y desigualdad en el nivel de bienestar de las economías que integran la zona.

El crecimiento económico ha tenido un comportamiento heterogéneo. Según datos del Fondo Monetario Internacional, las tasas de crecimiento promedio anual, durante el periodo 2000-2010, de Perú, Ecuador, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay y México fueron de 5.67, 4.34, 4.33, 4.09, 3.75, 3.58, 3.34 y 1.65 por ciento, respectivamente. Sin embargo, en términos de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita las economías que registraron un mayor crecimiento fueron: Uruguay, Argentina, Perú y Brasil. Por otro lado, México sigue siendo el último lugar dentro de este grupo de países, con apenas una tasa de crecimiento promedio anual del 0.88 por ciento, en diez años, agudizándose con la crisis planetaria que aquejó al globo en 2008 y 2009.

Como consecuencia de la contracción económica global, en 2009, México fue la economía que más resintió sus efectos, con una caída en la producción de -6.01, Chile con -1.53, Brasil de -0.60, en Argentina, Colombia y Perú presentaron un crecimiento cercano a uno por ciento, respecto al año previo en todos los casos.

Sin duda la evolución de la economía impacta directamente sobre las condiciones de bienestar de los habitantes de los países de América Latina, expresados en variables como salud, educación, pobreza y desigualdad.

La pobreza en AL, es ya considerado un problema desde hace décadas, sin embargo, los logros resultantes de las políticas y programas enfocadas a reducirla no han tenido éxito. También, representa un grave problema social que tiene implicaciones éticas, económicas y políticas consideradas como de primer orden.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Sectores muy amplios de la población en nuestro continente están afectados actualmente por una marcada situación de desempleo, de abandono, hambre, desnutrición y de marginalidad.

Esta condición atenta contra los derechos humanos y coloca, al gran número de personas afectadas, en situación de constante desasosiego social por lo que la estabilidad democrática en muchos países latinoamericanos se ve seriamente comprometida, ya que es difícil el pensar que allá pueda afianzarse en tanto grandes sectores son excluidos de la economía y de la sociedad.

La pobreza existente en Latinoamérica, es un reflejo de la gran desigualdad que atenta contra el crecimiento económico, que dificulta los procesos de integración e impide que se den las condiciones deseadas para afrontar las exigencias del desarrollo y garantizar la seguridad del continente.

Para América Latina la pobreza ha sido siempre un flagelo en constante evolución, que toma fuerzas y abarca un elevado porcentaje de la población. A la pobreza, como mal de la sociedad, deber cortársele el paso, combatirla, reducirla progresivamente hasta erradicarla.

En todo caso, la pobreza es concebida como un problema económico, o más precisamente como un derivado de una insuficiente racionalidad económica. Por consiguiente, la articulación de la política económica y social debe ser analizada sin perder de vista esta fundamentación teórica, que de alguna manera subyace en todas las propuestas económicas dirigidas a resolver el problema.

La articulación de las políticas económica y social ha seguido un movimiento pendular entre las posiciones de las teorías liberales según las cuales el mercado debe satisfacer todas las necesidades al utilizar de manera eficiente todos los factores y las posiciones enmarcadas en la concepción del Estado benefactor, cuya intervención es necesaria para corregir o evitar las distorsiones del mercado.

Los escasos resultados de este movimiento pendular tienen que ver con la manera de concebir la naturaleza de la pobreza, cuya problemática no se limita a aspectos

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

de tecnología, productividad, educación y destreza técnica de la población. La pobreza tiene su fundamento en la naturaleza de las prácticas sociales latinoamericanas que han impedido la formación de una sociedad moderna y el cumplimiento del proyecto de Estado liberal que se inició con la Independencia.

Para dar respuesta a la interrogante de cómo articular mejor las políticas económicas y sociales a fin de que sean más eficaces en sus objetivos de reducir y eventualmente eliminar la pobreza, es imprescindible superar el estrecho horizonte gerencial del problema y colocarlo en el plano de la dinámica de las prácticas sociales. Un enfoque gerencial adecuado debe basarse en la creación de nuevos mecanismos de diseño y ejecución de las políticas que impliquen nuevas prácticas sociales, que chocan con la división tradicional entre funciones del Estado y organismos de la sociedad civil.

Los pilares de toda posible articulación de las políticas sociales y económicas son los siguientes: los enfoques teóricos, el tejido social y la estructura institucional. Sobre estos pilares, se trata de orientar el proceso hacia una concepción participativa de la vida social, ofrecer alternativas a la estructuración institucional actual, estableciendo objetivos fundamentales de corto plazo de las políticas en relación con la calidad de vida.

Un rasgo sobresaliente de América Latina es la elevada heterogeneidad de la pobreza. Los menores niveles de pobreza se registran en la Argentina (datos solo del área urbana), Chile, Costa Rica y el Uruguay, con tasas de pobreza inferiores al 22% y tasas de indigencia de entre un 3% y un 7%. Por su parte, el grupo de pobreza media-baja está constituido por Brasil, Panamá y Venezuela, donde la tasa de pobreza se mantiene por debajo del 30%. A su vez, el grupo de países con niveles de pobreza media-alta incluye a Colombia, el Ecuador (datos del área urbana), El Salvador, México, el Perú y la República Dominicana, con tasas de pobreza de entre un 35% y un 48%. Los países con las tasas más altas de pobreza e indigencia, que superan el 50% y el 30% respectivamente, son Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay .

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

La pobreza y la indigencia afectan a las áreas rurales de una manera más extensa que a las urbanas. En 2008, el porcentaje de población pobre en las áreas rurales (52,2%) prácticamente duplicó la tasa de pobreza urbana (27,6%).

La indigencia presenta una diferencia aún más pronunciada, ya que su incidencia en áreas rurales (29,5%) superó en más de tres veces a la urbana (8,3%). Estas cifras muestran, asimismo, que la mayor parte de la población pobre en las áreas rurales vive en condiciones de pobreza extrema, a diferencia de lo que sucede en las áreas urbanas, lo que denota que la insuficiencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas es más generalizada en las primeras.

Ahora bien, dado el alto grado de concentración de la población latinoamericana en las ciudades, la composición de la pobreza tiene un carácter eminentemente urbano: un 66% de las personas pobres vive en esas áreas.

A manera de ejemplo, entre 2002 y 2008 la tasa de pobreza se redujo un 28% en las áreas urbanas y un 16% en las rurales; en el caso de la indigencia los porcentajes fueron del 39% y el 22%, respectivamente (véase cuadro 2)

Cuadro 2. Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica (CEPAL), (Porcentaje del total de la población en cada área geográfica)

Años	Pobreza Total	Total área urbana	Total área rural	Indigencia Total	Total área urbana	Total área rural
1980	40.5	29.8	59.8	18.6	10.6	32.7
1986	43.3	35.5	59.9	20.7	13.5	36.0
1990	48.4	41.4	65.2	22.6	15.3	40.1
1994	45.8	38.8	64.4	20.9	13.7	40.1
1997	43.5	36.4	63.8	19.0	12.2	38.3
1999	43.8	37.1	64.1	18.6	12.0	38.7
2002	43.9	38.3	62.4	19.3	13.4	38.4
2005	39.7	34.0	59.8	15.4	10.3	33.3
2006	36.2	30.9	55.2	13.3	8.5	30.4
2007	34.0	28.8	53.0	12.5	8.0	28.9
2008	33.2	27.4	54.9	12.8	8.0	30.9
2009	33.0	27.3	54.9	13.1	8.4	31.4
2010	31.4	26.0	52.6	12.3	7.8	30.0
2011	29.6	24.5	49.8	11.6	7.3	28.5
2012	28.2	23.2	48.6	11.3	7.1	28.2

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La magra disminución de la pobreza y la indigencia en 2008 no impidió que el saldo haya sido positivo respecto de 2002, año en que los indicadores alcanzaron sus valores más altos desde la década de 1990. La disminución acumulada de la tasa de pobreza fue de 11 puntos porcentuales, mientras que la incidencia de la indigencia cayó 6,4 puntos porcentuales.

Al expresar estas cifras en términos de variación porcentual de las tasas, se ve que el logro en materia de indigencia fue mayor, pues esta disminuyó a un ritmo del 6,6% al año, mientras que la pobreza lo hizo a razón de un 4,7% anual. El período 2002-2008 se caracterizó también por una reducción del número total de personas pobres e indigentes (41 millones y 26 millones, respectivamente).

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Este hecho marca una diferencia clara con los períodos anteriores, durante los que el número de personas en situación de pobreza e indigencia aumentó en forma constante.

Los logros de años recientes en materia de lucha contra la pobreza han llevado a que la situación actual sea más favorable que la de las dos décadas pasadas. No solo las actuales tasas de pobreza e indigencia se encuentran muy por debajo de las de 1990, cuando prácticamente la mitad de los latinoamericanos carecía de ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas, sino que el número de pobres se sitúa en alrededor de 20 millones por debajo de lo registrado en ese año.

En la comparación con 1980 también se verifica una reducción apreciable de la incidencia de la pobreza y, en particular, de la indigencia, aunque insuficiente para contrarrestar completamente el elevado crecimiento poblacional del período: el número de personas pobres e indigentes de 2008 supera al de 1980 en 44 millones y 9 millones, respectivamente.

El único país donde se registró un empeoramiento de la situación de la pobreza fue México, cuyo incremento de 3,1 puntos porcentuales entre 2006 y 2008 refleja los primeros efectos de la crisis económica que se empezó a manifestar hacia fines del año.

La distribución del ingreso en AL, es conocida por estar entre las más desiguales del mundo, característica que se ha mantenido en las últimas cuatro décadas (PNUD, 2010). A grandes rasgos, el ingreso captado por los cuatro deciles más pobres es, en promedio, menos del 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total.

A pesar de la generalidad de la desigualdad distributiva en los países de la región, no en todos se manifiesta con la misma magnitud. En los países con menor desigualdad como (la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay), la participación en el ingreso de los cuatro deciles más pobres se ubica en torno al

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

20%, la participación del decil más rico es de aproximadamente un 25% y el ingreso medio del quintil más rico excede al del quintil más pobre en no más de 10 veces. En el otro extremo, los países con mayor desigualdad, los cuatro deciles más pobres captan menos del 12% del ingreso, el decil más rico capta casi el 40% del ingreso y el ingreso del quintil más rico puede exceder 30 veces al del quintil más pobre.

En suma, la pobreza en América Latina ha sido uno de los grandes tópicos que se han debatido durante los últimos años. Después de las crisis de los ochenta, las cuales estuvieron llenas de espirales inflacionarias, niveles de endeudamiento público impresionantes (los cuales condicionaron el actuar de la política económica que se ha aplicada hasta nuestros días), los altos precios del petróleo, y cuestiones de baja productividad.

Estas características llevaron a los pueblos de la región a aumentar sus niveles de pobreza e indigencia, sobre todo en la década de los noventa. Tomando como referencia las diferentes formas de conceptualizar o de medir la pobreza, las cuales indican la falta de recursos para tener un nivel de bienestar mínimo o adecuado, éstas varían según la vertiente o el autor que las proclama.

La concepción convencional marca umbrales de pobreza según la capacidad que tengas las personas de acceder a ciertos bienes, como el caso de los alimentos, la educación, la salud, y una vivienda.

En la década de los noventa algunas de las economías de la región comenzaron una tendencia de crecimiento económico débil, pero al fin crecieron. Sin embargo, no todas fueron acompañadas de una política social incluyente.

En este capítulo se presentaron una serie de conceptualizaciones y forma de medición de la pobreza, lo cual será utilizado en el capítulo siguiente, en la presentación de la evolución reciente de la pobreza y su relación con el crecimiento económico.

Capítulo 2. Evolución de la pobreza y políticas en América Latina.

En el presente capítulo se hace una descripción estadística de los principales indicadores, en términos de pobreza, de la región de América Latina. Una vez que en el capítulo anterior se trató un recuento histórico de las principales variables, es importante contar con una visión clara de la situación actual de la pobreza en AL.

El primer subcapítulo trata el tema de la pobreza y su evolución, posteriormente, se presenta un tópico relevante en la mesa de debate de la economía, el del crecimiento económico de la región. Y al final del capítulo se presenta el tema de la coyuntura económica global que inició en 2008 y su impacto en AL, con la caída de Lehman Brothers en Estados Unidos, situación que aún persiste, resulta relevante notar su impacto en las personas más vulnerables.

2.1. La pobreza en América Latina

¿Quiénes son los pobres? ¿Dónde viven? ¿Qué hacen? ¿Hay regiones o grupos más propensos a la pobreza? La preparación de perfiles de la pobreza es esencial para lograr la aplicación efectiva de una política. Pese a las grandes diferencias entre uno y otro país en materia de ingreso por habitante y características socioeconómicas, hay patrones comunes.

Una característica universal es que los pobres tienden a pertenecer a hogares cuyo jefe tiene escasa o nula instrucción, a formar parte de hogares más numerosos y con una relación de dependencia superior. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no hay un patrón sistemático: en algunos países, hay mayor proporción de mujeres como jefe del hogar en los estratos pobres, y en otros, no es así.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

La proporción de grupos indígenas y de negros es más alta entre los pobres y tienen mayor probabilidad de vivir en zonas rurales. El jefe de hogar pobre tiene mayores probabilidades de trabajar en el sector informal y en actividades primarias o de servicios. Aunque la mayoría de jefes de hogar entre los pobres trabaja, la proporción de jefes de hogar desocupados es más alta entre los pobres que entre quienes no lo son. (CEPAL, 2003)

Por lo tanto, las personas que tienen menos instrucción, las que viven en zonas rurales y las que trabajan en actividades primarias, de servicios y de construcción, así como en el sector informal, tienen mayores probabilidades de ser pobres. Igual cosa puede decirse de los desocupados. Los grupos indígenas y los negros tienen mayores probabilidades que los blancos de ser pobres.

Además, incluso controlando la influencia de variables tales como el grado de instrucción y otras, las mujeres que trabajan tienen mayores probabilidades de ser pobres que los trabajadores varones. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no se observa un patrón sistemático; en sólo uno de los 10 países en que se estudió este aspecto (Costa Rica) el coeficiente de pobreza era mucho más alto cuando el jefe del hogar era mujer. Por lo que toca a la edad, los niños y los trabajadores jóvenes tienen mayores probabilidades de ser pobres.

En cuanto a la edad del jefe del hogar, en varios países de la región la pobreza se da con mayor frecuencia entre los que tienen 60 años o más. Como una proporción tan elevada de los pobres de la región son campesinos o personas que trabajan por cuenta propia, en algunos países (por ejemplo, México y Nicaragua) el número de pobres es mayor entre las personas que perciben ingresos no salariales o que trabajan en forma independiente.

¿Dónde hay mayor concentración de pobres? Aunque en varios países más del 50% de los pobres vive en zonas rurales, el número que corresponde a las zonas urbanas no es despreciable. En países como Brasil y Chile, los pobres urbanos constituyen la mayor proporción (cuadro 4). Sin embargo, los hogares que se

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

encuentran en situación de pobreza extrema parecen concentrarse en las zonas rurales, aunque no ocurre en todos los países.

En el informe de la CEPAL “Panorama social de América Latina 2011” se estima que la tasa de pobreza caerá a 30.4% de la población, mientras que la de indigencia subirá levemente a 12.8%, debido a que la alza en los precios de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares.

Lo cual significa que la región de AL cerrará este año con 174 millones de habitantes en situación de pobreza, 73 millones de ellos en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En 2010 se contabilizaron 177 millones de personas pobres, de los cuales 70 millones eran indigentes.

Esta disminución de la pobreza se explica principalmente por un incremento de los ingresos laborales. Las transferencias públicas monetarias también contribuyeron, pero en menor grado (CEPAL). Cinco países registraron disminuciones significativas en sus tasas de pobreza entre 2009 y 2010: Perú, Ecuador, Uruguay, Colombia y Argentina.

Honduras y México fueron los únicos países con incrementos relevantes en sus porcentajes de pobreza (1.7 y 1.5% respectivamente). En el caso de México, la comparación se realizó con la medición de la pobreza de 2008, por lo que la cifra no solo refleja la expansión de la economía mexicana en 2010 sino también la fuerte contracción del PIB per cápita en 2009.

Otro aspecto importante es, el gasto público, y en especial el gasto social, ha registrado un aumento significativo en las últimas dos décadas en la región. Entre los países con menor gasto per cápita (menos de 300 dólares) se encuentran Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

En este grupo la educación constituye la principal partida del gasto. En cambio en los países con gasto social per cápita superior a los 1,000 dólares, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Trinidad y Tobago y Uruguay, la

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

seguridad y la asistencia social son las áreas de mayor importancia (CEPAL, 2011).

La educación superior pública representa una posibilidad de las personas que se encuentran en situación de pobreza o de clase media, para tener acceso a otros niveles de ingreso, sin embargo, la tendencia a hacia la privatización de la educación de nivel medio y superior, así como la disminución proporcional de la educación pública gratuita representa ahora uno de las grandes factores que permiten que se perpetúen los niveles de ingresos actuales, al limitar excluir el ingreso de alumnos con pocos recursos.

Actualmente, en la mayoría de los países de América Latina (AL) las universidades públicas son las responsables de los programas de pregrado y posgrado, también se encargan de fomentar y llevar a cabo actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología.

Sin embargo, en las últimas dos décadas el número de instituciones privadas ha crecido significativamente en países de la región hasta el punto de ser el sector privado el principal responsable de brindar este servicio, como en el caso de Chile, donde el número de institutos y universidades privadas supera a las públicas.

En América Latina, la matrícula de estudiantes de la educación terciaria asciende a 14.5 millones, de los cuales el 96.5% se ubica en 8 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Perú y Venezuela).

La tasa de matriculación en la región en educación superior asciende a 40%, mientras que en países desarrollados es de 63%. Asimismo, la tasa de graduación es de 11.4% y 38.9%, respectivamente; lo que sigue un nivel más bajo de eficiencia educativa en AL, ya que la relación profesor-alumno no es tan distante respecto a otros países.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Según los datos más recientes que publica CEPAL países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, invierten en el rubro de Educación 5.4, 5.4, 4.5, 4.8, 4.9 y 2.6 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB), respectivamente.

En Argentina, Brasil, Chile, México y Perú el gasto total en instituciones de educación superior es de 1.17, 0.74, 1.95, 1.19 y 1.21% del PIB, respectivamente. Sin embargo, en Argentina, Chile, México y Perú el sector privado es la entidad que aporta el 0.22, 1.68, 0.36 y 0.8% de su PIB a este rubro.

Esto indica que en Argentina alrededor del 18 por ciento de inversión en la educación superior proviene del sector privado, mientras que en Chile, México y Perú esta cifra asciende a 86, 30 y 67%, en el mismo orden, según datos del Banco Mundial. La creación de instituciones de educación superior, públicas y privadas, mantienen el mismo comportamiento que el gasto.

La evolución del número de universidades en diferentes países de América Latina nos muestra una tendencia clara de “aumento de instituciones privadas a costa del estancamiento de universidades públicas”.

Para el 2008, en Chile existían 16 universidades estatales, 9 universidades privadas con financiamiento público directo, 36 nuevas universidades privadas, 45 institutos profesionales y 90 centros de formación técnica.

En Perú, a partir de 1995 el número de universidades privadas fue superior a las públicas, al ser 29 centros, mientras que los públicos fueron 28; para 2009, las cifras mostraron un comportamiento divergente, pues existían 63 centros privados y 35 públicos (según la Asamblea Nacional de Rectores).

En México, de 1990 a 2009, el número de jóvenes que se incorporaron a universidades públicas se duplicó, mientras que en el caso de las universidades privadas éste se cuadruplicó; asimismo, de 2000 a 2009 las instituciones privadas crecieron a tasas promedio entre 4.5 y 5%, hasta llegar a ser cerca de mil 600 instituciones en 2009. Además de ello, se presenta una tendencia hacia la

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

mercantilización de la educación superior, con medidas como la disminución del gasto en investigación y desarrollo y a la educación superior, y la puesta en marcha del programa de financiamiento para escuelas privadas.

La universidad pública en América Latina juega un papel sustancial en la enseñanza y en la investigación científica en diversas disciplinas de las Ciencias Biológicas, Sociales, Exactas, y de las Humanidades. Las instituciones públicas representan una puerta de entrada a la educación superior de las clases medias, y en cierta medida de las clases bajas, las cuales no podrían financiarse algún tipo de formación privada.

El proceso de la globalización se ha manifestado en las instituciones de educación superior en América Latina, pues se presenta una dialéctica entre tres contradicciones: universidad pública versus privada, autonomía vs. Regulación, y producción de conocimientos vs. gestión docente, según el estudio de Francisco López publicado por la UNESCO; dicho de otra manera, la educación y el desarrollo científico debe asumirse como una responsabilidad del Estado o simplemente dejar a la educación superior a merced de las condiciones de mercado, las cuales resultan en un alto grado de polarización en el acceso al conocimiento universal, provocando que la educación superior se convierta en el instrumento central a través del cual perduren las desigualdades sociales existentes en América Latina.

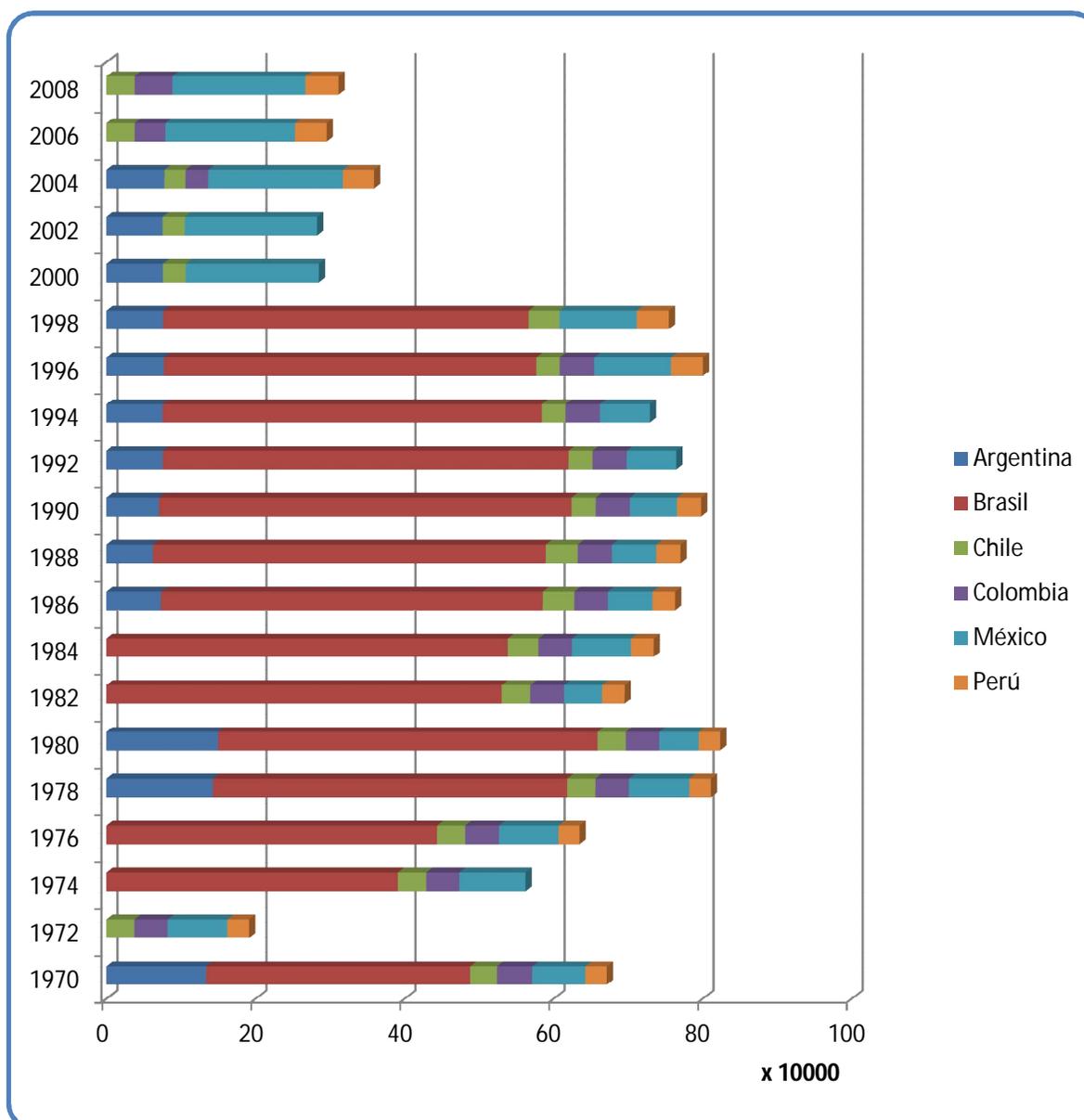
Otros de los grandes factores que permiten la desigualdad social es el caso de la Salud. Según datos de CEPAL¹, en el caso de la salud, en los países referidos anteriormente, se presenta una disminución en la capacidad de atender a enfermos; pues el número de camas de hospital por cada mil habitantes son cada vez menos. De 1970 a 2009, en Argentina este indicador pasó de 5.6 a 2 (en 2007), en Brasil de 3.7 a 2.4 (en 2005), en Chile de 3.8 a 2.2, en Colombia de 2.2 a 1.2, en México de 1.4 a 0.7, y en Perú de 2.2 a 1.5 camas. En cuanto al gasto

¹ Disponibles en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

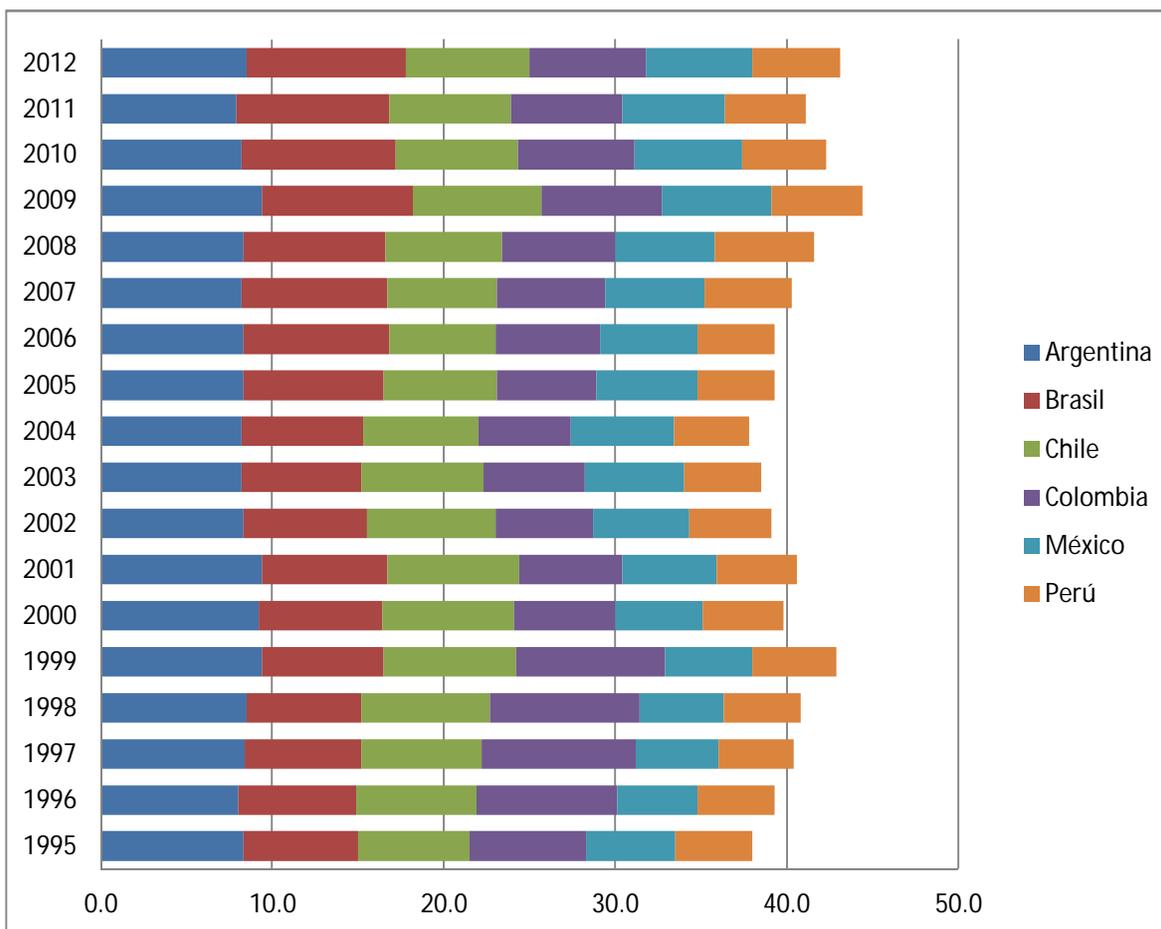
público en salud, se ha hecho un esfuerzo por incrementarlo en Argentina, Brasil y Chile, donde alcanza hasta 4 puntos porcentuales del PIB; en México y Colombia se ha mantenido estable alrededor de 2-2.5 por ciento del PIB, y en Perú solo un punto por ciento del PIB (Véase gráfica 1).

Gráfica 1. Camas de hospital por cada 1,000 habitantes, varios países 1970-2008



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Gráfica 2. Gasto público en salud como porcentaje del PIB, varios países 1970-2009.
(Sólo está disponible la información desde 1995)

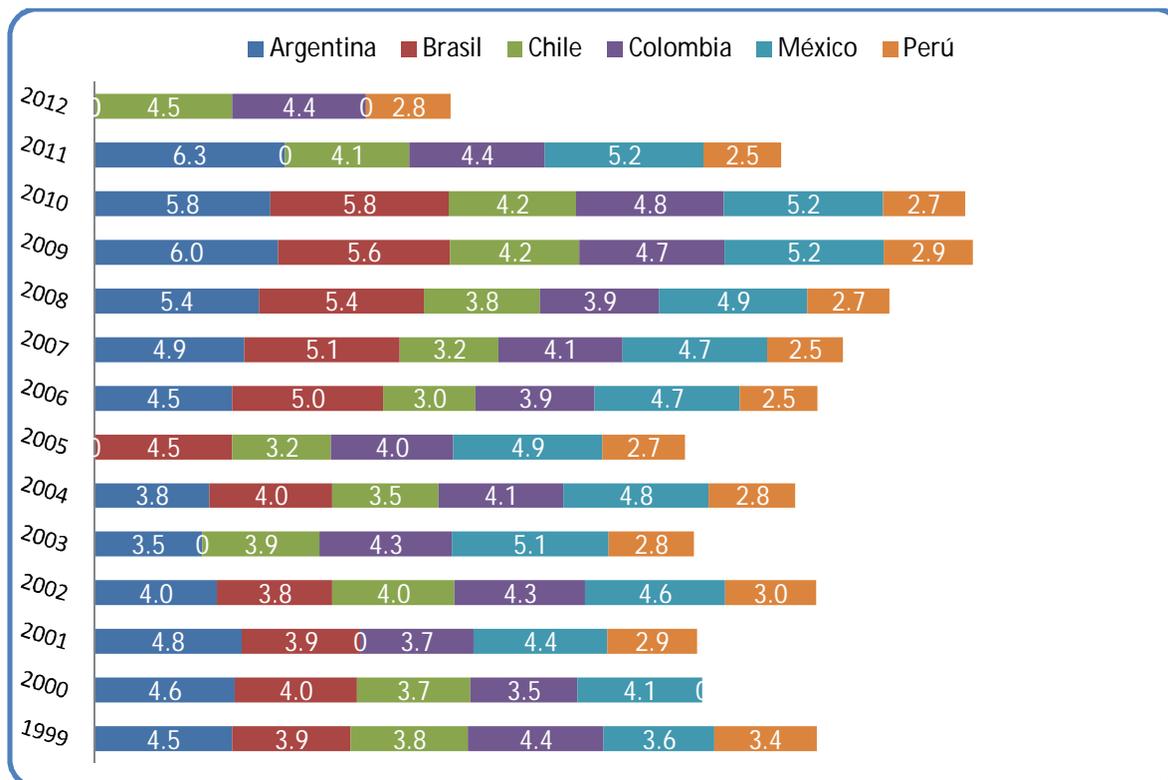


Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

En educación, el gasto público como porcentaje del PIB se mantiene alrededor del 3.8 al 5.3 por ciento en Argentina, Brasil, Chile y Colombia, mientras que en Perú oscila entre 2.5 y 3 por ciento, durante los últimos 10 años. Comparado con el gasto destinado a este rubro por otros países de la OCDE, se encuentran por debajo de la media.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Gráfica 3. Gasto público en educación como porcentaje del PIB, varios países 1999-2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

La poca inversión en educación y en salud impacta los niveles de vida de los habitantes de la zona ocasionando desigualdad e inequidad, además de otras consecuencias.

Los países de América Latina han avanzado en el abatimiento de los niveles de pobreza e indigencia, sin embargo, se presentan situaciones heterogéneas en las personas con alto grado de vulnerabilidad.

En veinte años, Brasil redujo sus niveles de pobreza e indigencia (como porcentaje del total de la población) de 48 a 25 por ciento, y de 23 a 7 por ciento, respectivamente. Chile pasó de 39 a 12 por ciento, y de 13 a 3.6 por ciento, en el mismo periodo. Colombia de 56 a 46 por ciento y de 26 a 17 por ciento. México de

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

48 a 35 por ciento y de 19 a 11 por ciento; y Perú de 48 a 35 por ciento y de 25 a 12 por ciento, en el periodo de 1997 a 2009. A pesar que Brasil y Chile han hecho un gran esfuerzo, en las demás economías no se observa un cambio estructural.

La inequidad en la distribución de los ingresos es otro de los tópicos donde se presenta heterogeneidad en las condiciones de cada país.

Sin lugar a dudas, uno de los índices más utilizados en el estudio de la desigualdad es el Coeficiente de Concentración de Gini. Existen diversas formas de derivar la expresión algebraica que se usa para su cálculo, y también es posible deducirlo desarrollando un procedimiento geométrico a partir de la curva de Lorenz (CEPAL, 2001).

Mediante la metodología estadística del cálculo del coeficiente de Gini se puede conocer el grado de desigualdad que hay en la distribución de los ingresos en una economía (próximo a cero, completa igualdad).

Actualmente, se hacen muchos esfuerzos por parte de diversos investigadores para realizar estudios con el objetivo de comparar el nivel de desigualdad, iniquidad y bienestar entre un conjunto de países. Ante esta situación, se recurre a diversas fuentes de información, que en muchas ocasiones son heterogéneas, empero, se ha tendido a garantizar la estandarización de los procedimientos de cálculo y la identificación de las variables apropiadas.

Las variantes en los procedimientos de estimación y de identificación tienen cierta influencia sobre el nivel del coeficiente de concentración del ingreso, y en particular sobre los valores resultantes del índice de Gini.

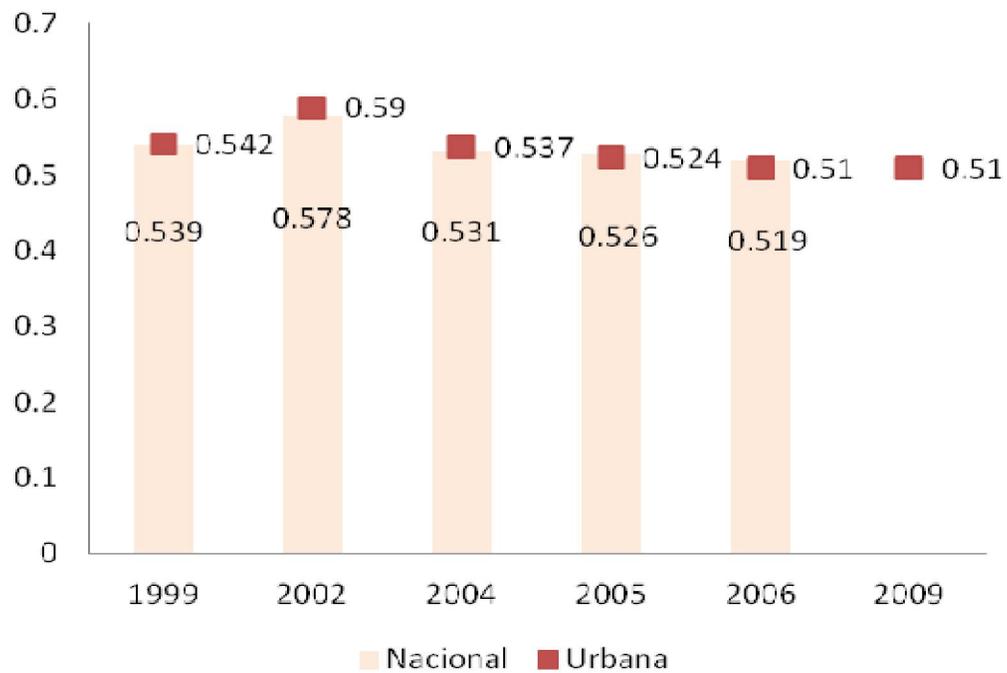
En este sentido, no puede efectuarse un estudio internacional de manera acrítica, sin tener la certeza que se han estandarizados dichos procesos, y la compatibilidad absoluta de los niveles de desigualdad en los países (CEPAL, 2001).

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Tomando en cuenta estas advertencias, se procedió a formular un análisis comparativo entre los países más representativos de la región de América Latina, de sus niveles de pobreza y desigualdad, utilizando la información estadística publicada por la CEPAL, en todos los casos, lo cual permite una mejor homologación de los datos. Para después enfatizar los casos de México y Chile, en el último capítulo.

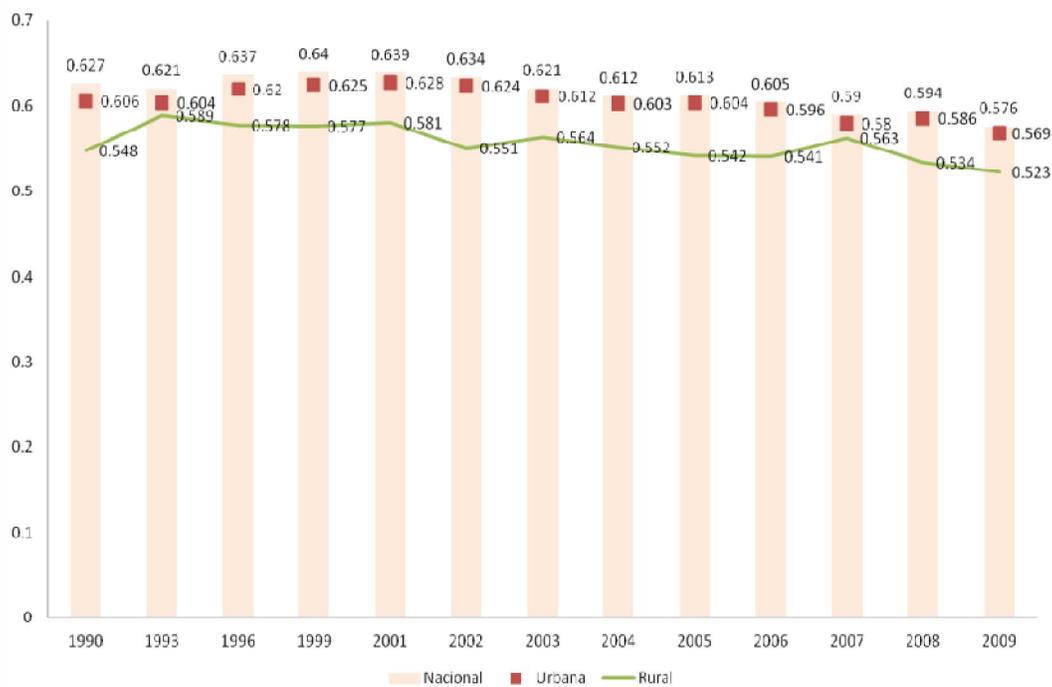
En el caso de Argentina, se ha logrado un avance marginal hacia una mejor distribución al pasar el coeficiente de Gini de 0.54 a 0.52 de 1999 a 2006; en Brasil, este pasó de 0.63 a 0.58 en el periodo 1990-2009, presentándose una mejor distribución en las zonas rurales; en Chile pasó de 0.55 a 0.52 de 1990 a 2009, con mejor distribución en lo rural; México de 0.54 a 0.52 de 1989 a 2008; en Perú de 0.53 a 0.47 en el periodo 1997-2009; de las estas economías Colombia es el caso en donde hay un fuerte retroceso en la política redistributiva del ingreso, pues el índice de Gini pasó de 0.53 a 0.58 de 1991 a 2009 (*Véase gráficas 1-3*).

Gráfica 3. Coeficiente de Gini Argentina.



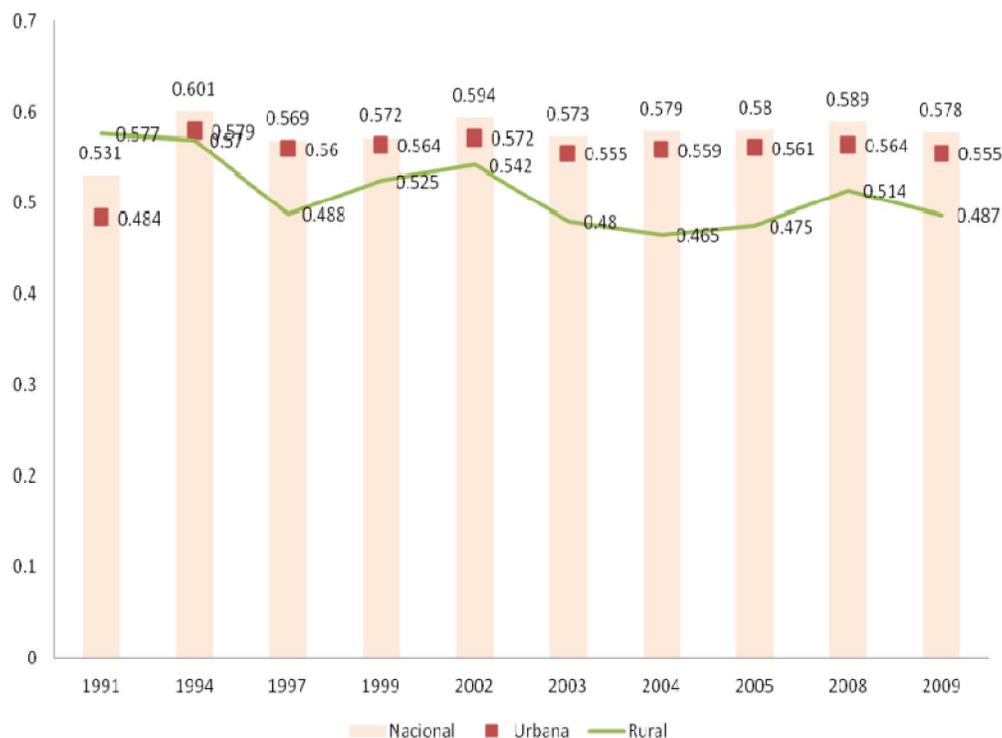
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini Brasil.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Gráfico 5. Coeficiente de Gini Colombia.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

En lo que respecta a los niveles de pobreza, la CEPAL presenta datos sobre el nivel de pobreza y de indigencia en cada uno de los países. La evidencia empírica de los últimos años parece sugerir una tendencia decreciente en los niveles de pobreza e indigencia en países como Brasil, Colombia y Perú.

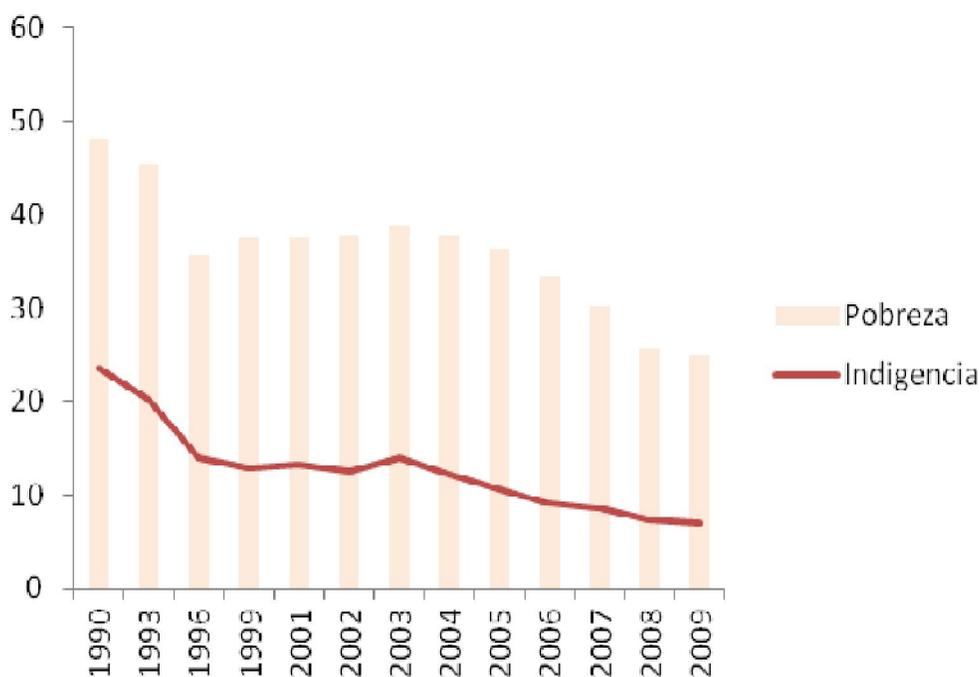
En el caso de Brasil, se presenta una clara tendencia hacia la reducción de estos dos indicadores (pobreza e indigencia), pues desde 1990 a 2009 sus niveles se han reducido a más de la mitad de lo que oscilaban hace dos décadas. En 20 años la economía brasileña ha permitido que del 48% de la población que era pobre en 1990, ahora tan sólo el 25% del total de su población se encuentra en esta situación.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Al mismo tiempo, el nivel de indigencia que existe en Brasil se ha reducido a una tercera parte de lo que era hace más de dos décadas. En 1990 el 23% de la población de Brasil era indigente, sin embargo, mediante las políticas de fortalecimiento a la clase media en esa economía, se ha logrado un nivel de indigencia de tan sólo el 7% de la población total (*Véase gráfica 6*).

El buen desempeño económico, acompañado de una serie de políticas sociales promotoras y que fortalecen a la clase media, han sido las herramientas que gobiernos de “izquierda” han utilizado para estos logros sociales. Además de la creencia de que un Estado fuerte y no mediante el libre mercado, se pueden asignar mejor los recursos de una economía.

Gráfico 6. Porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia, Brasil.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

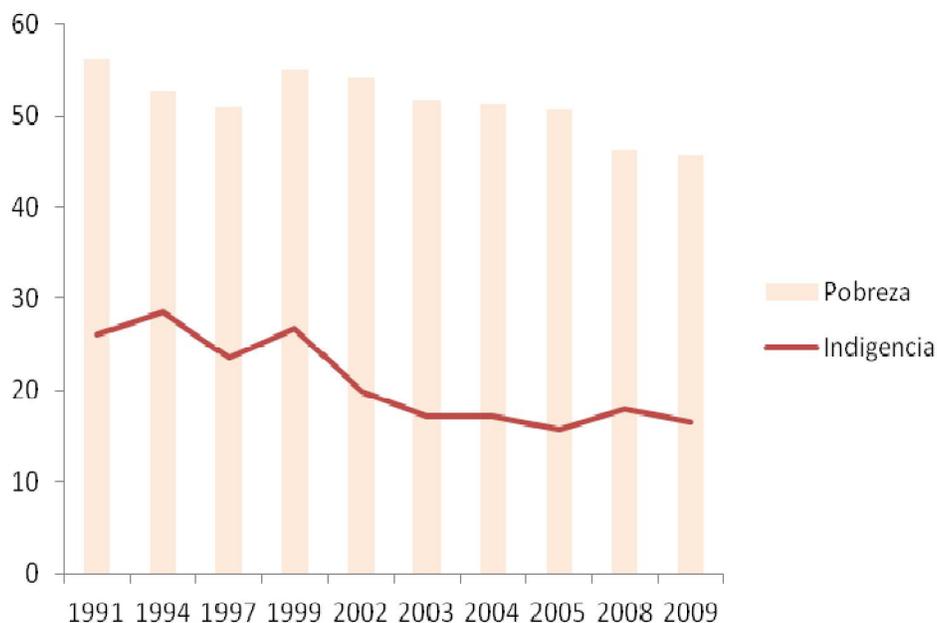
La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Por otro lado, en Colombia, a pesar de que se ha observado una evolución en el mismo sentido que la de Brasil, en ambos indicadores, la velocidad con la que se han disminuido es menor.

La cantidad de personas que se encuentra en situación de pobreza actualmente corresponde al 46% del total de su población, mientras que en 1991 el 56% se encontraba en dicha situación, lo cual indica que la economía no ha resuelto este problema en la misma magnitud que la economía de Brasil.

Asimismo, la indigencia en Colombia se ha logrado disminuir durante las últimas dos décadas, puesto que en 1991 el 26% de la población era indigente, sin embargo, ahora solo el 17% lo es. Aún queda mucho por hacer, a pesar de que es un logro disminuir estos niveles, cuál podría ser la causa de que no sea a la misma velocidad que lo ha resuelto la economía brasileña (*Véase gráfica 7*).

Gráfica 7. Porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia, Colombia.



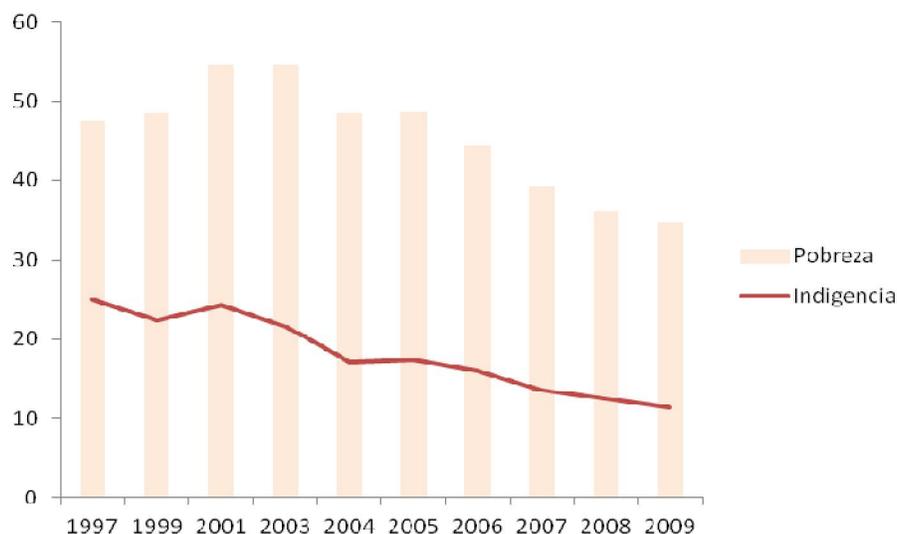
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Un caso similar al de Colombia, es Perú. En los últimos años Perú ha sido una economía con un dinamismo económico ejemplar, lo cual ha permitido la posibilidad de instaurar una política incluyente de los sectores más vulnerables.

Antes de 2003 las cifras de pobreza e indigencia mostraron un comportamiento a la alza, sin embargo, de esta fecha en adelante cambiaron su trayectoria. La pobreza pasó de representar el 55% de su población, a 35% en 2009; mientras que la indigencia ahora representa el 11% del total de los habitantes, cuando en 2003 fue del orden del 22%, esto en gran medida por el crecimiento económico (Véase gráfica 8).

Gráfica 8. Porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia, Perú.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

El hecho que algunas economías muestren altos niveles de dinamismo en el PIB, no implica necesariamente mejores niveles de bienestar de las personas; pues el

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

crecimiento puede ser acompañado de una alta polarización del ingreso, y de poca inversión en salud y educación, siendo estos últimos los pilares del comportamiento futuro de las economías. La disminución de la pobreza no es necesariamente una condición del alto crecimiento económico de un país, se necesita de una política social incluyente, que comprenda mejoras en educación, salud e ingreso.

2.2. El crecimiento económico no es suficiente

Se sabe que el crecimiento económico es indispensable para reducir la pobreza, pero no suficiente. Estimaciones empíricas muestran que un aumento del 1% en el consumo anual por habitante se traduce en una disminución de la pobreza del 1.5 al 4% (Escalante, 2011).

En el decenio de 1990, el crecimiento económico se reanudó en la mayoría de los países de la región y las perspectivas son favorables en los últimos años, aunque a corto plazo menos alentadoras que lo que eran antes de la crisis financiera asiática.

Por primera vez en muchos decenios los países de la región registran tasas de inflación mucho más bajas y el fenómeno de la hiperinflación parece haber desaparecido, después de las grandes escaladas de precios que se observaron en la década de los ochenta.

Aunque se han identificado muchas políticas para promover el crecimiento, siguen siendo difíciles de encauzar algunos que garanticen la erradicación de la pobreza extrema en un plazo prudente: por ejemplo, quince a veinte años. Además, tal vez no baste con el crecimiento. Si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido. Esto si no se aplican medidas de política económica incluyentes de las clases más vulnerables.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

El lapso sería mayor si se utilizaran los umbrales de pobreza específicos de cada país, si la tasa de crecimiento económico fuera inferior o si empeorara la distribución del ingreso. A las tasas de crecimiento y umbrales de la pobreza por países vigentes se necesitarían varios años para poder erradicar la pobreza extrema.

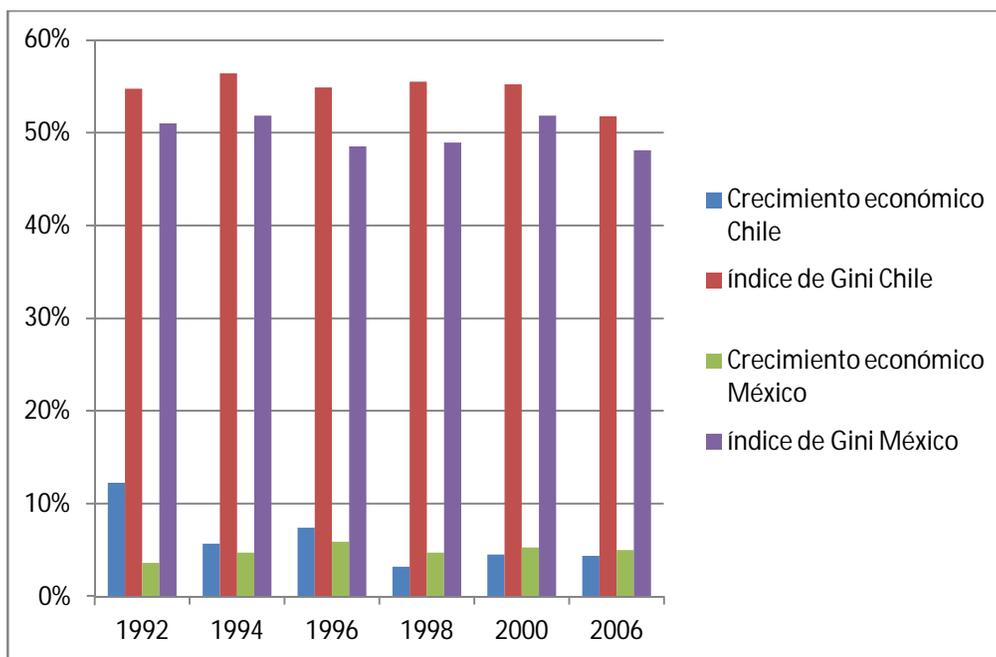
El crecimiento económico no garantiza un beneficio para todo el mundo. Regularmente, las etapas de crecimiento de las economías emergentes han beneficiado a solo algunas personas, no se ha tratado de un crecimiento equitativo.

Cuadro 3. Crecimiento económico e índice de Gini, Chile y México

<i>Año</i>	<i>Chile</i>		<i>México</i>	
	<i>Crecimiento económico Chile</i>	<i>Índice de Gini Chile</i>	<i>Crecimiento económico México</i>	<i>Índice de Gini México</i>
1992	12%	55%	4%	51%
1994	6%	56%	5%	52%
1996	7%	55%	6%	49%
1998	3%	56%	5%	49%
2000	4%	55%	5%	52%
2006	4%	52%	5%	48%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial

Gráfica 9. Crecimiento económico vs índice de Gini, México y Chile.



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial

En Chile, por ejemplo, no obstante el incuestionable éxito de la gestión económica y a que en términos globales disminuyó la pobreza, entre 1992 y 1994 el ingreso medio por adulto equivalente de los hogares en el decil inferior de la población bajó de 13,800 a 13,500 pesos (a precios de 1994). En México, aunque la pobreza extrema se redujo levemente entre 1989 y 1994, aumentó su incidencia en las regiones sur y sudoriental. En Colombia, entre 1978 y 1995 la pobreza urbana disminuyó, pero subió la rural. Pruebas de efectos heterogéneos del crecimiento en diversos países.

Por lo demás, el crecimiento económico ni siquiera asegura que la pobreza disminuya. Salvo algunas excepciones, la mayoría de los países de América Latina analizados en el presente trabajo registran una relación inversa entre la

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

incidencia de la pobreza y el crecimiento económico, aunque hay algunas excepciones.

En Argentina y México, la reducción de la pobreza al elevarse el ingreso fue casi nula. En Argentina, el PIB por habitante acusó un fuerte aumento entre 1991 y 1994, pero la pobreza se mantuvo prácticamente constante. En México, el PIB por habitante subió ligeramente entre 1992 y 1994, pero la pobreza casi no varió. En Venezuela, entre 1991 y 1992, el incremento del PIB por habitante fue acompañado de un acrecentamiento de la pobreza. En Paraguay, la pobreza urbana (Asunción) ha disminuido sostenidamente, pese a que el PIB por habitante registró leves caídas en 1991, 1992 y 1995.

Por último, el crecimiento puede ser irregular. Los países suelen hacer frente a crisis debidas a errores de política, a la inestabilidad de los mercados de capital, a las pronunciadas fluctuaciones de los precios de los productos básicos, a desastres naturales, etc. Como se vio, las variaciones de las tasas de crecimiento se traducen en grandes modificaciones del índice de pobreza.

En realidad, los incrementos más pronunciados que ha registrado la pobreza en la región han obedecido a crisis ocasionadas por factores económicos, políticos o naturales. Para reducir la pobreza no basta con el simple crecimiento, sino que éste debe ser sostenido.

La pobreza puede constituirse en un obstáculo para el crecimiento cuando se conjugan imperfecciones en el comportamiento de los mercados (mercados incompletos, fallas de mercado, mercados no competitivos) con la exigencia de indivisibilidades y complementariedades estratégicas.

Las complementariedades estratégicas ocurren cuando la estrategia óptima de un agente depende positivamente de las estrategias de los demás agentes (Cooper y John, 1988). Esto puede generar equilibrios múltiples, algunos de los cuales pueden generar senderos de bajo crecimiento y pobreza persistente (“malos equilibrios”).

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Por ejemplo, Benhabib y Rustichini (1996) muestra como la pobreza puede generar equilibrios de bajo crecimiento al aumentar los incentivos para la expropiación de la riqueza que otros agentes acumulan en la economía. Los equilibrios ineficientes pueden ser el resultado de fallas de coordinación.

Las fallas de coordinación ocurren porque los incentivos individuales de expropiación dependen de las acciones tomadas por los demás agentes. En el equilibrio en que todos los agentes tratan de expropiar, los incentivos individuales para acumular capital son bajos mientras los incentivos para expropiar son altos.

Esto conduce a una menor inversión y un menor crecimiento. Por el contrario, cuando nadie expropia todos los incentivos para acumular capital y no expropiar lo cual resulta en mayor inversión y crecimiento económico.

Las trampas de pobreza también pueden resultar de equilibrios múltiples cuando hay restricciones para la inversión de capital humano (Galor y Zeira, 1993) o racionamiento del crédito para una significativa fracción de la población (Piketty, 1997).

Otro canal por el cual la pobreza puede resultar en menor crecimiento es a través de la relación que ésta guarda con los equilibrios sociales y políticos. La pobreza sobre todo en contextos de injusticia social y falta de canales de participación política, puede llevar a estallidos sociales o incluso violencia sostenida que afectan de manera negativa al crecimiento.

Se ha mostrado que la pobreza y la desigualdad asociada a factores geográficos, étnicos, raciales y de género tienen un costo económico para la sociedad en su conjunto que afecta la tasa potencial de crecimientos.

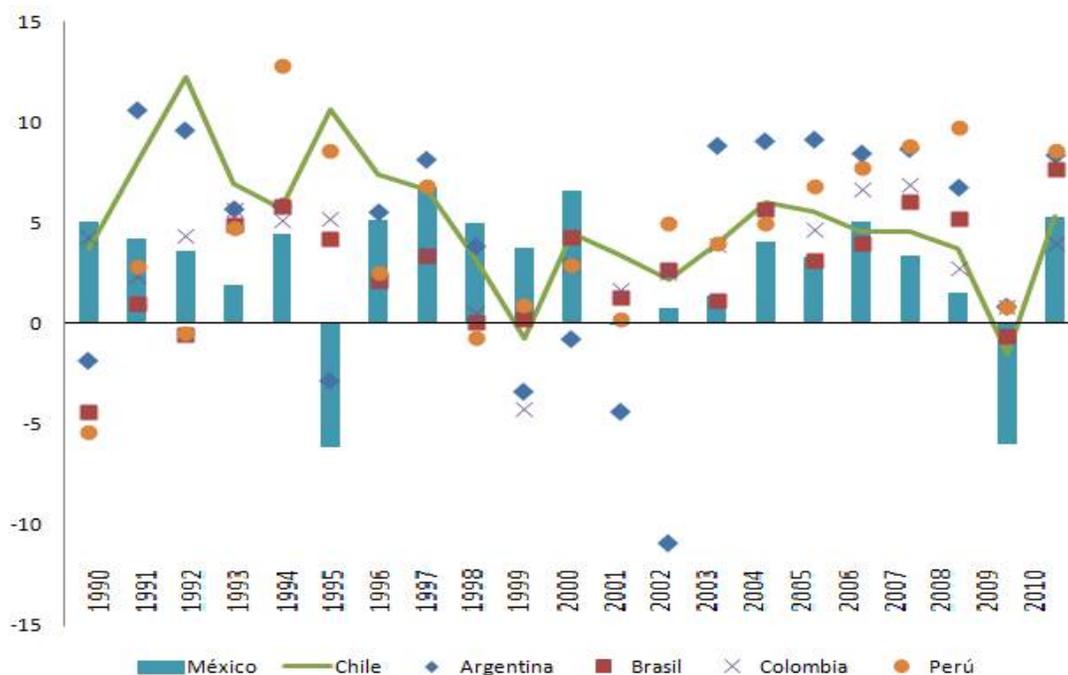
Asimismo, la frustración asociada a la pobreza puede llevar a comportamientos disfuncionales y males sociales (crimen, alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica, embarazo temprano, entre otros) que además de entrapar a la población pobre también tienen altos costos económicos.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

La exclusión social está asociado (como causa y efecto) a la desigualdad de la distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades y a los menores precios y retornos que los grupos socialmente excluidos reciben de sus actividades productivas, muchas veces como resultado de abierta discriminación o porque la condición de exclusión impide explotar externalidades en la producción. Cada vez más se reconoce que los costos de exclusión social pueden ser muy altos.

La polarización social alimentada por divisiones étnicas extensas puede afectar negativamente la adopción de políticas de promoción de la estabilidad macroeconómica y crecimiento (Easterly y Levine, 1997). La falla en desarrollar y utilizar plenamente las habilidades y el potencial de crecimiento. Existe evidencia de que las habilidades y la motivación comienzan a desarrollarse en la edad temprana y que las mismas son afectadas por el entorno de aprendizaje en el hogar, la escuela y la comunidad de residencia.

Gráfica 10. Tasa de crecimiento anual del PIB, varios países 1990-2010 (porcentaje).



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL

2.3 El impacto de la crisis global en la pobreza de la región

Desde hace más de diez años los países que conforman la Unión Europea (UE), optaron por utilizar una sola moneda, el euro, con la cual conformaron una unión monetaria entre dichos países.

Este mecanismo se concibió bajo el principio de lograr una armonización entre los países de Europa, trayendo consigo beneficios en el comercio y en la industria, fortaleciendo la integración económica de la UE.

Sin embargo, el centro de atención de la política económica fue monetario, pues el eje de las políticas se basó en el fortalecimiento de la moneda única, el euro, a pesar de la presencia de diferencias de productividad entre los países que conformaron la unión monetaria.

El problema de la crisis en Europa surge pocos meses después de la recesión económica global. La crisis de deuda soberana de la UE se presenta cuando Grecia se encuentra en quiebra financiera, al incurrir en excesos de gastos fiscales. Además de los problemas de crecimiento que presenta España, como consecuencia de la congelación de pensiones, baja de sueldos a los funcionarios, recorte de inversiones, entre otros.

La sacudida se presenta en el primer trimestre de 2010, con un crecimiento de 0.2 por ciento, en términos trimestrales, del PIB de la Eurozona.

Dicha contracción de la actividad económica en la UE impactará a América Latina a través de los siguientes mecanismos de transmisión: el comercio, la inversión, el flujo de remesas y los desequilibrios fiscales.

El impacto de lo acontecido en la UE, en América Latina, será mínimo, al ser muy débiles los canales de transmisión entre estas economías. Sin embargo, debemos considerar algunas vías de contagio de los “shocks negativos” que se originan en

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

la UE, además de considerar como posibilidad muy remota la desaparición de la Eurozona.

La vía de transmisión de la crisis en la UE hacia Brasil y Argentina es el comercio, principalmente, pues el nivel de exportaciones de estos países hacia la UE es importante. Mientras que, el canal de transmisión para países como Bolivia, Ecuador y El Salvador es el flujo de remesas que envían sus connacionales que laboran en el otro hemisferio.

En el caso de México, la posibilidad de un “shock” negativo originado por la crisis en la Eurozona, es remota. Pues el nivel de comercio con la UE apenas asciende al 5 por ciento de nuestras exportaciones, y un cambio tendría efectos marginales. Además que el crecimiento de las importaciones de productos europeos, crecieron tan solo a una tasa del 13.2 por ciento, cifra inferior al crecimiento de las exportaciones a la UE, las cuales se incrementaron en 26 por ciento, durante el primer trimestre de 2010.

Existen dos posibles vías de transmisión: la primera corresponde a una transmisión indirecta, a través de impactos en la economía de Estados Unidos; y la segunda, corresponde a un colapso de la UE, lo cual es sumamente remoto.

Para el primer caso, la relación que existe entre la UE y Estados Unidos es muy clara, en términos financieros fundamentalmente, pues existe la preocupación de impactos mediante bancas comerciales, créditos interbancarios, y créditos hacia gobiernos soberanos en Europa. Incluso, en México su puede presentar una situación complicada, pues dos bancos españoles operan en México, con niveles significativos, ya que cuentan con el 35 por ciento del total de los activos de la banca, y brindan el 40 por ciento del total del crédito al consumo. Sin embargo, la probabilidad de ocurrencia es marginal, pues la banca mexicana cuenta con un nivel de capitalización del 15 por ciento, siendo que el índice mundial es de 8 puntos porcentuales.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

La segunda posibilidad radica en la desaparición de la zona del Euro, lo cual causaría un efecto negativo en la economía global, esta posibilidad se debe descartar pues existe un gran tramo por recorrer para que esto suceda, pues países como Alemania y Francia no permitirían el colapso económico.

La preponderancia de una unión monetaria, dejando de lado la política fiscal, trae consigo una serie de desequilibrios que se van gestando a través del tiempo. En el caso de la UE, se presentó el momento en el que se expresaron de forma negativa estos desequilibrios.

En un contexto lleno de incertidumbre en la economía mundial, donde se espera un crecimiento de 1.6 y 1.7 por ciento del PIB, en Estados Unidos y la Zona del Euro para 2011, respectivamente (según datos del Banco Mundial); y la volatilidad de las principales bolsas de valores del mundo, indican que el panorama para las economías de América Latina es incierto, aunque representa una oportunidad para la zona.

Esta institución calcula que en 2011, el crecimiento del PIB de América Latina sea de 4.5 por ciento, y en 2012, de 4.1 por ciento. Sin embargo, economías como Argentina, Brasil y Perú, registran altas tasas de crecimiento, pues en 2010, la tasa de crecimiento anual del PIB fue de 8.4, 7.7, y 8.6 por ciento, respectivamente.

La inestabilidad por la que atraviesa la economía global, y el aumento del riesgo de otra recesión económica, llevan nuevamente a los gobiernos a repensar en la forma en que deben actuar ante esta amenaza.

El eje del modelo económico actual sigue siendo el libre mercado y la retirada del Estado de la economía desde hace más de 3 décadas, a pesar de esto, se han registrado algunas intervenciones estatales en América Latina, tal es el caso de: Ecuador, en donde a partir de la toma del poder del presidente Correa en 2007 se

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

defiende la intervención del Estado para favorecer a las clases sociales más vulnerables.

Otro ejemplo, fue la intervención del Estado en la economía Argentina llevado a cabo por Néstor Kirchner en 2003, con el cual se completó el ciclo de crecimiento económico más importante de los últimos años.

En medio de la crisis que comenzó en 2008, el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, aseveró que los países que cuentan con una carga tributaria del 10 por ciento, no cuentan con un Estado capaz, argumentando que Brasil ha tenido éxito en sus políticas públicas debido a la fortaleza de éste.

A pesar de la intervención actual de estos gobiernos en la economía, la postura de los gobiernos de América Latina fue clara durante más de 20 años. Ecuador mantenía un nivel de deuda pública del 115 por ciento del PIB en 1990, sin embargo, veinte años después esta cifra representa el 24 por ciento; en el caso de Bolivia, pasó de 83 a 38 por ciento del PIB, en el mismo periodo; y Brasil del 85 al 41 por ciento.

En este periodo, se han presentado algunos periodos en los que el gobierno ha intervenido en la actividad económica mediante el endeudamiento, tal es el caso de Bolivia en 2003, cuando la deuda representó el 96 por ciento del PIB, o en 1993 en Brasil cuando el endeudamiento fue del 115 por ciento respecto a la producción, en Ecuador que en el inicio de la década de los noventa contaba con una deuda del 115 por ciento del producto.

La historia ha indicado que las recesiones económicas arrojan a millones de personas hacia una situación de bienestar menor, pero también “algunas” resultan beneficiadas de la coyuntura, debido al manejo erróneo de la crisis. Esto lleva al análisis de la aplicación del gasto público por parte de los gobiernos que han sido manchados con altos niveles de corrupción.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Según datos del Banco Mundial, el índice de control de corrupción de Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil y Venezuela se ubica en 0.40, 0.38, 0.20, 0.60, 0.07, respectivamente. Mientras que, en Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, los índices apuntan a 0.86, 0.90, y 0.93, respectivamente.

Los altos índices de corrupción en los gobiernos de América Latina reducen, en gran medida, la eficiencia del gasto público y en tiempos de crisis se convierte uno de los principales obstáculos a la eficiencia de la política económica. Se trata de fortalecer a las instituciones y mejorar la política tributaria para ampliar la capacidad de acción de los gobiernos para manejar los “shocks” externos como los que se han presentado a partir de la actual coyuntura.

En este capítulo se trató el tema de la pobreza en América Latina, empezando con un análisis de la evolución actual de este indicador, caracterizando a los grupos de personas que son más vulnerables y susceptibles de ingresar a los umbrales de pobreza. Además de ello, se trataron los comportamientos de los indicadores de pobreza, indigencia y desigual (tomando como medida al índice de Gini).

Se observa que algunos indicadores sociales, como el gasto público en salud, se han incrementado en la mayoría de los países de la región, durante los últimos años. Como consecuencia de ello, los índices de desigualdad han avanzado favorablemente, el caso de Brasil refleja una aplicación de política social incluyente, según los indicadores de desigualdad, de pobreza e indigencia. Seguido por Perú.

Algunos de las mejoras en las condiciones de bienestar de cada uno de los países en las que éstas se han logrado, se han acompañado por un nivel de crecimiento económico dinámico, al menos en un periodo de tiempo. Sin embargo, el crecimiento económico no es una condición suficiente para una mejor distribución del ingreso ni mucho menos para sacar de la pobreza a las personas en dicha situación. Se presenta el caso de crecimiento con polarización del ingreso en

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

algunos de los países, o en otros, no hay crecimiento y además el ingreso de polariza (como en el caso de México).

Se necesita que el crecimiento económico sea más dinámico y se ligue una política social incluyente de las clases con altos grados de vulnerabilidad.

La coyuntura económica global aún no ha impactado de manera fuerte a la región económica de AL, sin embargo, algunos países han visto mermado su ritmo de crecimiento, lo cual conlleva a niveles más bajos de ingreso, provocando que ya algunas personas hayan rebasado los umbrales de pobreza en algunos países de la región.

Capítulo 3. México y Chile, ¿economías comunes o divergentes?

Como ya se ha mencionado algunas de las economías de América Latina han logrado disminuir sus niveles de pobreza e indigencia en los últimos años. En este capítulo se desarrollará un análisis de dos de las economías más importantes de este bloque: el caso de Chile y México, la intención es identificar cuáles han sido las debilidades de la política social en los casos o el caso en donde no se haya presentado un éxito en la reducción de la pobreza.

El capítulo se encuentra dividido en tres secciones, la primera de ellas corresponde al recuento de las políticas sociales implementadas en el caso de Chile, así como una breve reflexión sobre su impacto en la reducción de los indicadores de pobreza y desigualdad; el segundo de ellos, corresponde al mismo análisis, pero para el caso de México; y por último, un recuento de las características de la política social y la evolución de la pobreza en cada uno de los países, identificando similitudes y diferencias.

3.1. El caso de Chile

Uno de los primeros intentos de cuantificar la pobreza en Chile fue el de Ahumada (1958), quien estimó que, en un trabajo relativamente avanzado para la época, un 58.6% de la población era pobre en 1951. Para él, las necesidades básicas que debía satisfacer una familia tenían que ver primordialmente con la alimentación, educación y vivienda. En los setenta se desarrollaron diversos estudios de cobertura nacional, aplicando dos metodologías.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Las políticas aplicadas en Chile con el propósito de reducir los niveles de pobreza provienen de tiempos remotos, sin embargo, el análisis comprende el periodo anterior a 1973.

Antes de 1973, específicamente a partir de los años treinta y hasta el golpe de Estado de principios de la década de los setenta, las políticas del Estado estuvieron encaminadas a dos tipos. En el primer tipo de medidas se ubicaban las que regulaban las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones; en el segundo, las políticas de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social.

Los dos tipos de política tenían una orientación claramente universal, pues buscaban mejorar el nivel de bienestar de toda la población, mediante la apertura a todos, el acceso a los derechos sociales, los cuales eran garantizados por las normas legales establecidas.

El universalismo buscado terminó siendo un “universalismo estratificado”, es decir, una universalización de los sistemas de seguridad social y una fuerte estratificación en los beneficios, las condiciones de acceso y el rango de protección en materia de seguridad social (Filgueira, 1994) ².

Así, a finales de la década de 1940, la masiva migración del campo a la ciudad y en especial a la capital, Santiago de Chile, puso de manifiesto los altos índices de pobreza y marginalidad social existentes en el país y dio origen a fuertes conflictos sociales derivados de la falta de vivienda y empleo en el país.

A finales de los años cincuenta y hasta el golpe de estado de 1973, a las protestas urbanas se unen las rurales, dando origen a la puesta en ejecución de políticas de reformas agrarias.

² Filgueira, Fernando, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada,” en Roberts, Brian (editor), (1994), Ciudadanía y Política Social, San José de Costa Rica: FLACSO.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Aunque esquemático, el esbozo de la evolución de las políticas sociales antes del golpe de Estado de las Fuerzas Armadas en Chile pone de manifiesto dos características de ellos que son importantes de retener para el tema de este apartado. La primera es el papel que juega la ciudadanía social, organizada en sindicatos y gremios, así como en movilizaciones sociales, en el logro de mayores beneficios para los miembros de sus clases.

La segunda característica – el papel central que juegan los gobiernos y los partidos políticos participando en él, tanto en las demandas sociales como en la solución de las mismas, – muestra la gran importancia que tenían esos actores institucionales en la formulación y la implementación de políticas sociales (Palma, 2005).

Posteriormente, las políticas contra la pobreza durante el periodo comprendido entre 1973 y 1989, que se conoce como el periodo de la dictadura militar, las características de la política social son claramente modificadas de forma drástica.

Al presentarse el cambio de modelo económico, el cual fue impuesto después del golpe militar en Chile, el modelo neoliberal adoptado por la Junta de Gobierno poco tiempo después de tomar el poder éste exigía disminuir el gasto social.

La serie de cambios gestados por el cambio de modelo, proclamaban el traspaso de una parte importante de los servicios de seguridad social desde el gobierno al sector privado, siendo una condición necesaria (O'Connor, 1973).³

La intención del gobierno autoritario fue centrar la política social en la erradicación de la extrema pobreza y en asegurar el acceso de toda la población a bienes y servicios mínimos, dando prioridad a la salud materno- infantil y a los más pobres.

No obstante, el drástico cambio en el modelo económico, la inseguridad laboral, la aprobación de leyes sociales que afectaban negativamente a los trabajadores y la

³ O'Connor, J., (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: S. Martin Press;
Mishra, R., (1984), *The Welfare State in Crisis*, Brighton: Wheatsheaf Books.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

disminución de los salarios, condujeron a un considerable aumento de la población pobre (Palma, 2005).

Después del periodo de la dictadura militar, cuando regresa la democracia a Chile, los gobiernos de la coalición política, conocida bajo el nombre de Concertación para la Democracia mantuvieron la economía de mercado y la apertura a la globalización que había adoptado el gobierno de Pinochet.

Sin embargo, ésta ha ido acompañada de una serie de otros objetivos que establecen diferencias muy significativas con el gobierno anterior, en términos de la política social.

La supresión o, al menos, la disminución significativa de la pobreza depende de que se cumplan ciertos objetivos pero, al mismo tiempo, es una condición para que ellos se lleven a cabo. De allí la importancia dada por los gobiernos de la Concertación a las políticas contra la pobreza y a las políticas sociales en general.

Las políticas sociales puestas en acción por los gobiernos democráticos han buscado el logro de dos objetivos principales.

El primero de ellos corresponde a las políticas sectoriales y es el de asegurar un nivel de servicios y beneficios para toda la población (educación, salud, vivienda, seguridad social) que otorgue igualdad de oportunidades.

El segundo es “el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables, para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el anillo central de la política social y las que ofrece el crecimiento de la economía y, más en general, el proceso de desarrollo” (Raczynski, 2006).⁴

La ejecución de esas medidas hizo necesario el aumento del gasto público y fiscal, en particular en las áreas de educación, salud y los nuevos programas destinados

⁴ Raczynski, Dagmar, “Políticas Sociales y de Superación de la Pobreza de Chile”, Centro de Política Social para América Latina Documento Electrónico: www.utexas.edu/colal/II/center/claspo

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

a grupos prioritarios. Al mismo tiempo, se crearon nuevas instituciones públicas orientadas principalmente a la lucha contra la pobreza y la formulación e implementación de políticas sociales⁵

El Sistema Chile Solidario es definido como un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora (Mideplan, 2002)⁶

Al comenzar el cuarto año de ejecución del Sistema Chile Solidario (2005) y del Programa Puente, se contaba con la información necesaria para conocer el estado de avance en relación con las metas y objetivos por ellos planteados (Palma, 2005).

El Sistema consta de cuatro componentes:

1. Apoyo Psicosocial (realizado a través del Programa Puente del FOSIS):

Consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. El rol fundamental de este profesional, denominado “Apoyo Familiar”, es constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social. Este acompañamiento dura 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar las fortalezas de la familia como núcleo.

2. Bono de Protección a la familia:

Este beneficio en dinero está condicionado al cumplimiento del Contrato Familiar firmado con cada familia y es entregado preferentemente a la mujer jefa de familia o a la compañera del jefe de familia. El bono es

⁵ Las más importantes de esas instituciones son las siguientes: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

⁶ La descripción del Sistema se basa principalmente en: MIDEPLAN. «Sistema Chile Solidario». Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

asignado en montos decrecientes durante los 24 meses de participación en el programa.

3. Subsidios monetarios garantizados:

Las 225.000 familias integradas al Sistema tienen garantía de asignación de las prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones familiares.

4. Acceso preferente a Programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales y de Previsión.

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es la institución responsable del funcionamiento del Sistema Chile Solidario. Asimismo, el programa ha tenido grandes logros, entre los que destacan: el programa muestra un importante grado de avance en términos de alcance a las familias en situación de extrema pobreza en todas las regiones del país, con una baja tasa de rechazo y de interrupción.

Sin embargo, en lo que se refiere al egreso de las familias y el éxito de éste, el avance es mucho menor. El cumplimiento de las condiciones mínimas es en general alto, con leves variaciones que responden a la diferente dificultad que representa su cumplimiento tanto para las familias como para el Estado (Palma, 2005).

La economía chilena estaba en pleno proceso de recuperación desde mediados de 2009, tras sufrir las consecuencias de la crisis financiera mundial, cuando en febrero de 2010 enfrentó un devastador terremoto. Esto, sumado a cierta incertidumbre respecto del alcance de la crisis de la deuda soberana de algunos países europeos, llevó, inicialmente, a menores estimaciones de la tasa de

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

crecimiento del PIB, situándola en niveles cercanos al 4,5%. Durante el primer trimestre, el PIB se expandió solo un 1,6% anual. No obstante, la reacción cíclica del consumo, en especial de bienes duraderos, y de la inversión en maquinaria y equipos tras su contracción en 2009 ante la incertidumbre que se vivía, contribuyó a una marcada expansión del PIB del 6,6% y el 7% anual durante los dos trimestres siguientes, respectivamente. Con ello, dada la continuidad del dinamismo de la demanda agregada y la actividad productiva en el cuarto trimestre, para el año completo el crecimiento del PIB fue del orden del 5,5%. A su vez, el significativo aumento de la inversión durante 2010 se habría traducido en un incremento del 5% del PIB potencial para el próximo año, por lo que, en conjunto con la continuidad de la demanda interna y externa y la intensificación de los esfuerzos de reconstrucción, en especial de viviendas.

Cuadro 4. Principales indicadores económicos

CHILE: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS			
	2010	2011	2012 ^a
	Tasas de variación anual		
Producto interno bruto	6,1	6,0	5,5
Producto interno bruto por habitante	5,1	5,0	4,6
Precios al consumidor	3,0	4,4	2,9 ^b
Salario medio real ^c	2,3	2,5	3,2
Dinero (M1)	28,7	11,3	10,6 ^d
Tipo de cambio real efectivo ^e	-5,5	-1,0	-1,1 ^d
Relación de precios del intercambio	22,4	0,6	-11,2
	Porcentaje promedio anual		
Tasa de desempleo urbano abierto	8,2	7,1	6,4
Resultado global del gobierno central / PIB	-0,4	1,3	-0,2
Tasa de política monetaria	1,5	4,8	5,0 ^f
Tasa de interés activa nominal ^g	11,8	12,4	13,5 ^f
	Millones de dólares		
Exportaciones de bienes y servicios	81 728	93 818	92 862
Importaciones de bienes y servicios	68 209	85 442	88 083
Balanza de cuenta corriente	3 269	-3 220	-6 064
Balanzas de capital y financiera ^h	-245	17 410	3 387
Balanza global	3 023	14 190	-2 677

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Estimaciones.

^b Variación en 12 meses hasta octubre de 2012.

^c Índice general de remuneraciones por hora.

^d Variación del promedio de enero a octubre de 2012 respecto del mismo período del año anterior.

^e Una tasa negativa significa una apreciación real.

^f Promedio de enero a octubre.

^g Tasa activa a 90-360 días, operaciones no reajustables.

^h Incluye errores y omisiones.

En términos de desigualdad, la economía chilena ha avanzado muy lentamente, puesto que en 1990 el índice de Gini se encontraba en 57%, lo que implica un nivel alto de desigualdad. En este mismo año, el mayor grado de desigualdad se ubicaba entre las personas que vivían en el medio rural.

Cuadro 5. Crecimiento económico e Índice Gini, Chile.

<i>Chile</i>		
<i>Año</i>	<i>Crecimiento económico</i>	<i>índice de Gini</i>
1987	7%	56%
1990	4%	57%
1992	12%	55%
1994	6%	56%
1996	7%	55%
1998	3%	56%
2000	4%	55%
2003	4%	55%
2006	4%	52%
2009	-1%	52%
2011	6%	51%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial

Sin embargo, para 1994 a pesar de que no hubo un gran avance en términos de una mejor distribución de la riqueza en este país, se avanzó en la reducción de la

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

iniquidad en el medio rural, siendo menor al de la zonas urbanas y a la desigualdad nacional, en este año se observa que por primera vez la mayor iniquidad en la distribución del ingreso nacional se presenta en las ciudades (*Véase cuadro 6*).

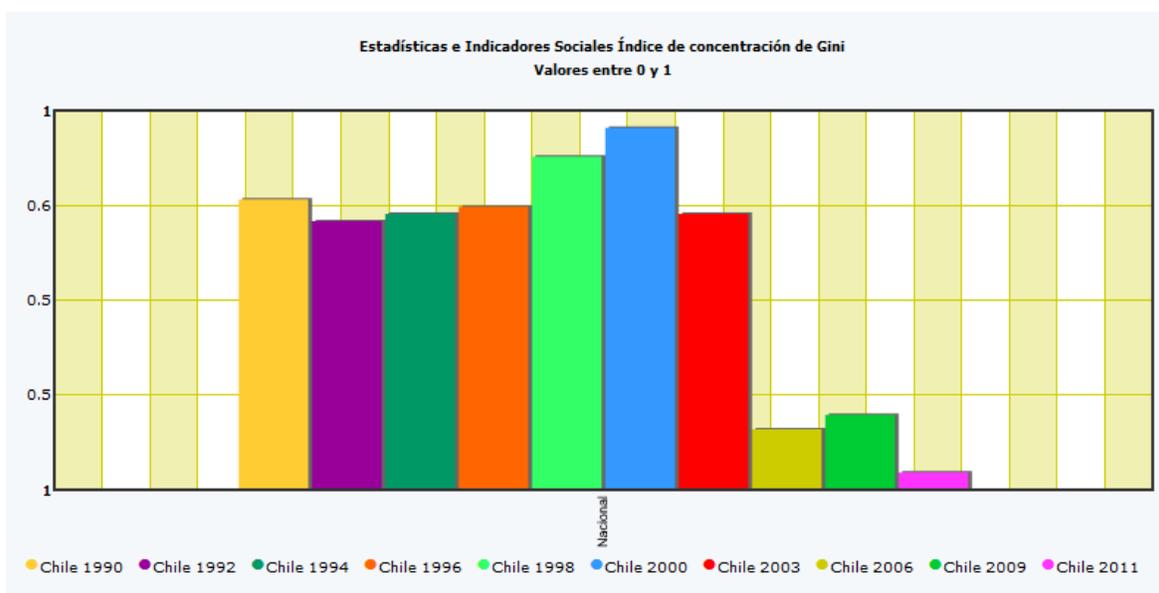
Durante finales de la década de los noventa y principios de la siguiente década, no se presentó algún cambio sustancial en lo que respecta a la distribución de la riqueza, pues el índice de Gini se ubicó entre 55 y 56%, lo cual se mantuvo por más de 10 años (entre 1990 y 2003).

Mediante la aplicación del Sistema Chile Solidario se presentaron algunos efectos positivos en pro de la equidad en la distribución de la riqueza en Chile. A partir de 2006 el índice de Gini se contrae, hasta alcanzar un nivel de 52%, aunque es muy pequeño el avance, es sostenido.

Asimismo, se observa que la iniquidad en el medio rural se reduce aún más que en los años previos. Lo que estaría indicando en un primer momento que la aplicación de la política social actual, de un estado liberal, pero comprometido con la erradicación de la pobreza, está avanzando; y de mejor manera en el medio rural (*Véase cuadro 6*)

Gráfica 11. Coeficiente de Gini Chile.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México



Fuente: CEPAL.

En contraste, los programas aplicados en Chile durante los últimos años, parecen ser muy efectivos en la disminución del número de personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia. El programa Chile Solidario parece haber brindado frutos en cuanto al logro de sus objetivos.

El Banco Mundial toma como referencia para tener una medida de situación de pobreza extrema, a las personas que cuentan con ingresos menores a un dólar al día, y también referencia de los que viven con menos de 2 dólares diarios.

Es relevante mencionar que en Chile se ha logrado erradicar la pobreza extrema, según el Banco Mundial, pues en 1987 el 11% de la población vivía con menos de un dólar diario; en contraste, para el 2006 esta cifra era muy próxima a cero, y en 2009 refleja completa nulidad.

Asimismo, se ha logrado disminuir de manera considerable el porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares al día. En 1987 el 31% de la

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

población en Chile contaba con este nivel de ingreso. Después de la caída de la dictadura, se presenta una clara tendencia a la disminución de este porcentaje, pues en 2009 se alcanza una cifra del 2.06%. Esto indica que viendo las estadísticas de pobreza, medidas por el Banco Mundial, en la dictadura el 42% de la población chilena vivía con menos de dos dólares al día; mientras que actualmente solo el 2% vive con este ingreso (*Véase cuadro 5*)

Cuadro 5. Población que vive con menos de 1 y 2 dólares por día, valores de PPA (Banco Mundial), porcentaje del total de la población.

Año	Población que vive con menos de 1 dólar por día	Población que vive con menos de 2 dólares por día
1987	10.52	31.46
1990	4.37	19.82
1994	2.60	15.92
1996	0.43	12.92
1998	0.68	12.25
2000	1.03	10.33
2003	1.10	9.45
2006	0.19	5.57
2009	0.00	2.06

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Según estadísticas publicadas por la CEPAL, el número de personas que se encuentran en situación de pobreza, respecto al total de la población chilena, ha disminuido considerablemente en las últimas dos décadas. Marcadamente después del golpe militar de estado, pues a partir de 1994 se presenta una tendencia clara hacia la reducción de este indicador.

En 1990, 39% de los chilenos se encontraban en situación de pobreza, cuatro años después esta cifra llegó a 28%; acentuando su trayectoria decreciente, en 2000 fue de 20%, hasta que en 2009 alcanzó tan solo el 11%. En gran medida por el programa mencionado y por el compromiso de la política económica aplicada después de derrocar a Pinochet (*véase cuadro 6*).

Sin duda un éxito la política social aplicada en Chile, pues al mismo tiempo que se redujo el nivel de personas en situación de pobreza, se contrajo el nivel de habitantes indigentes.

Respecto a la ubicación geográfica de la pobreza, según datos del portal estadístico de la CEPAL, la mayor parte de la pobreza se ubica en las zonas urbanas, dentro de ellas, las zonas que no pertenecen a las zonas metropolitanas concentran altos índices de bajos ingresos, lo cual indica un problema de pobreza en la periferia de las ciudades. Sin embargo, la tendencia de largo plazo es decreciente desde los últimos 20 años, pero hay mucho que hacer en la periferia de las ciudades, más que en las zonas rurales.

Por otro lado, la indigencia se ubica principalmente en las zonas rurales, aunque no es un nivel muy alto (4.4% mientras la urbana es del orden del 3.5%). Asimismo al interior de las zonas urbanas se presenta un problema mayor de indigencia en la periferia de las metrópolis (*véase cuadro 6*).

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Cuadro 6. Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica (CEPAL) /+

Años	Pobreza (Nal.)	Total área urbana	Área metropolitana	Resto área urbana	Total área rural	Indigencia (Nal.)	Total área urbana	Área metropolitana	Resto área urbana	Total área rural
1990	38.6	38.5	32.1	43.5	38.8	13.0	12.5	9.3	14.9	15.6
1994	27.6	27.0	18.4	33.4	31.1	7.6	7.1	4.2	9.3	9.9
1996	23.2	22.0	13.4	27.8	30.4	5.7	5.1	2.4	6.9	9.4
1998	21.7	20.7	14.6	25.0	27.5	5.6	5.1	3.3	6.4	8.6
2000	20.2	19.7	14.4	23.4	23.7	5.6	5.1	3.9	6.0	8.4
2003	18.7	18.5	12.4	22.7	20.0	4.7	4.4	2.8	5.6	6.2
2006	13.7	13.9	10.4	16.4	12.3	3.2	3.2	2.4	3.7	3.5
2009	11.5	11.7	8.4	14.0	10.4	3.6	3.5	2.5	4.1	4.4

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Al mismo tiempo, la CEPAL presenta estadísticas que permiten identificar en que grupos de edad se concentra la mayor cantidad de gente pobre. Existe una alta correlación entre la pobreza y la edad del jefe del hogar, puesto que entre más joven es el jefe del hogar mayor nivel de pobreza se observa.

Cuando el jefe del hogar se encuentre en un rango de edad de entre los 15 y los 19 años de edad, su probabilidad de estar en situación de pobreza es alta, pues 38 de cada cien personas en esta edad son pobres (CEPAL, 2011).

Lo mismo sucede en las áreas urbanas, tanto en la zona metropolitana como en la periferia. Sin embargo, en las zonas rurales se observa una estructura diferente. La mayor parte de las personas en situación de pobreza se relacionan con un rango de edad del jefe de familia de entre 30 y 34 años de edad, lo cual indica una peculiaridad en la estructura de edad del jefe de familia y su nivel más bajo de ingresos (*Véase cuadro 6*)

3.2. El caso de México

Actualmente, en México existe una distribución inequitativa del ingreso entre las personas. A pesar de los esfuerzos del gobierno federal por mermar la desigualdad, la tendencia ha sido hacia mantenerse.

En los últimos 20 años el coeficiente de Gini se ubica cerca de 0.52 en promedio, lo que implica que gran parte de la población se encuentra en una situación de desventaja, frente a los que tienen mayores ingresos.

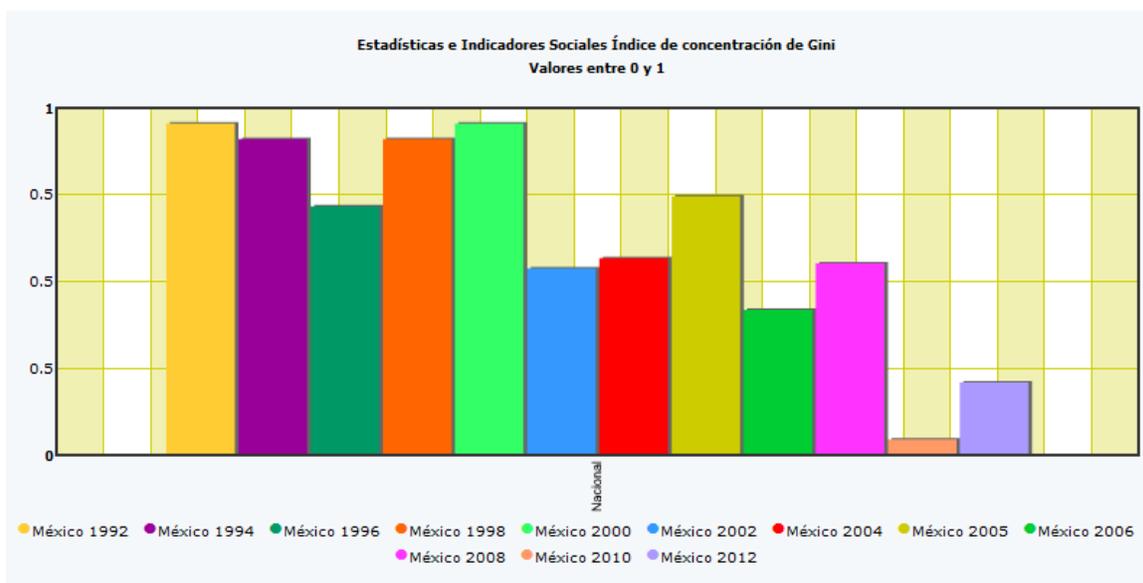
Por todos es bien sabido que la concentración en el ingreso merma las posibilidades de desarrollo económico en un país. Por ende, esta se convierte en una de las limitantes del desarrollo en México.

Según datos de la CEPAL, el coeficiente de Gini en México, en 2008 se incrementó, al pasar de 0.506 a 0.515 de 2006 a 2008. Esto implica que las personas con mayores ingresos acentuaron su situación, así como también las personas más pobres (*véase gráfica 12*).

Además de este fenómeno, la desigualdad en las zonas rurales se incrementó aún más que la desigualdad total y de la de las zonas urbanas, esto con respecto a dos años anteriores a 2008.

Gráfica 12 Índice de Gini, México

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México



Fuente: CEPAL.

La distribución del ingreso en México es tan desigual que, 22.5 millones de personas se quedan con el 51 por ciento del ingreso total. Mientras que, casi los 80 millones de personas restantes se quedan con la otra mitad del ingreso total.

En nuestro país se presentan condiciones de desigualdad drásticas. El 10 por ciento de la población más pobre vive con 15.53 pesos diarios por persona, en promedio, esto equivale a 1.11 dólares diarios. En contraste, el 10 por ciento de la población con más ingresos, vive con 330 pesos diarios per cápita, equivalente a 24 dólares diarios (CEPAL, 2003)

Es impensable el hecho de que después de la crisis económica por la que atraviesa el mundo, incluido México, surja el hombre más rico del mundo, en un país en donde cerca de 20 millones de personas no tienen ni para satisfacer sus necesidades alimentarias.

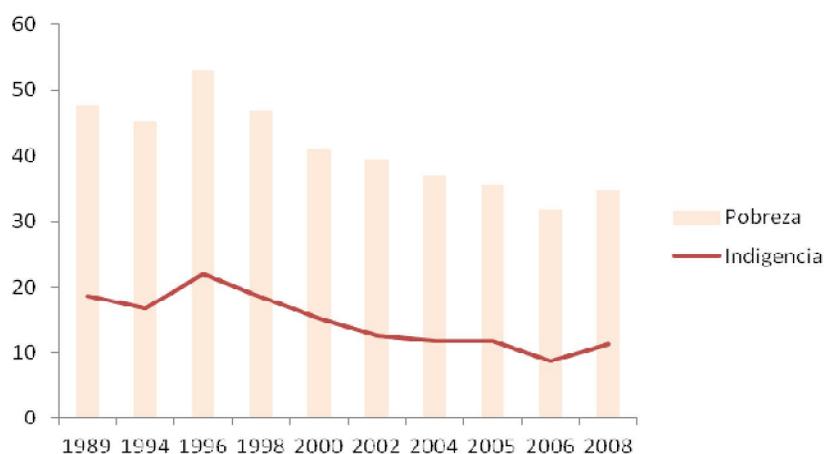
Según datos del INEGI, específicamente de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2010, la crisis mundial por la que atravesamos, agudizó los

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

niveles de desigualdad y aumentó el número de personas en situación de pobreza extrema.

A pesar de que en los gobiernos anteriores, como en el de Vicente Fox, se hizo un gran esfuerzo por combatir la pobreza, al menos en términos estadísticos mediante subsidios clave, la tendencia alcista de las personas en situación de pobreza e indigencia retornó a la senda alcista, como consecuencia de la contracción económica de 2009 (véase *gráfica 13*).

Gráfica 13. Porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL

Las entidades con mayores índices de pobreza son: Guerrero, Oaxaca y Chiapas. 52 millones de personas se encuentran en situación de pobreza y 11.7 millones en condición de pobreza extrema, lo que hace dimensionar la magnitud de los desafíos que enfrenta el Estado para erradicarla, especialmente en aquellas regiones y grupos sociales más desfavorecidos y rezagados. (CEPAL, 2011)

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Aunado a la situación de pobreza, la situación de las personas con menores ingresos se agudiza debido al precio de los principales bienes de consumo de ellos.

En el 2006 se dio un cambio importante en los precios de los alimentos, pues estos comenzaron su tendencia al alza, llegando en 2008 a su máximo nivel en 30 años. Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) en ese año los precios fueron 40% superiores a los de 2007, y 70% mayores que en 2006. Aunque el nivel de precios de los alimentos se ha reducido respecto a los niveles de 2008, continúa con tendencias alcistas y fluctuantes (*véase cuadro 7*), según expertos de la FAO, no se prevé que se inviertan en los próximos diez años (El financiero, 2012).

Los efectos de un incremento en los precios de los productos alimenticios no son menores, pues inciden de forma importante en la seguridad alimentaria. Los países importadores de alimentos, como es el caso de México que es un importador neto, son los más vulnerables ante variaciones en el mercado mundial y por lo tanto ven amenazada la seguridad alimentaria de su población. Las familias más pobres ven obstaculizado su acceso a la canasta básica, por lo que millones de nuevos pobres se suman a las estadísticas de pobreza alimentaria. En 2009 la FAO calculó que 1,000 millones de personas padecían hambre. En México, en el año de mayor alza de precios de los alimentos (2008), la pobreza extrema creció 37% según el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El proceso de adición de más personas a una situación de “carestía de alimentos” representa una condicionante para el desarrollo de la economía de las familias y naciones pobres. Esto debido a que la pobreza de un periodo condiciona la pobreza en el futuro. Según estudios de la FAO, la subnutrición de la población infantil determina que los niños en dicha condición tengan menores capacidades para generar ingresos en el futuro (El financiero, 2012).

Cuadro 7. Inflación anual de los alimentos en México, 2003-2011* (porcentaje).

Año	General	Tortilla de Maíz	Carne de pollo	Carne de cerdo
2003	3.98	12.51	0.85	4.95
2004	5.19	7.31	12.24	19.77
2005	3.33	5.36	0.88	-1.15
2006	4.05	13.82	8.39	0.12
2007	3.76	5.60	7.78	1.68
2008	6.53	7.85	10.18	11.88
2009	3.57	6.89	7.06	2.19
2010	4.40	5.90	5.42	8.45
2011	3.28	14.86	2.60	3.81

Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO.

*Nota: el dato de 2011 corresponde al mes de Junio, inflación anualizada.

Sin duda una de las principales consecuencias de la crisis planetaria y del incremento de los precios de los productos básicos en México, es el aumento del número de personas que se encuentran en situación de pobreza alimentaria.

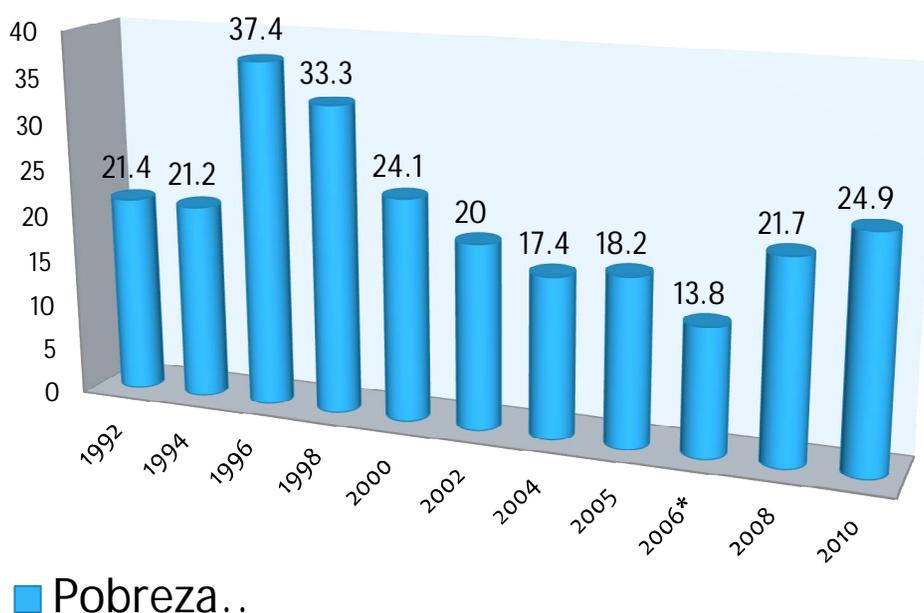
Como consecuencia de la crisis de 1995, el nivel de personas que se encontraban en situación de pobreza alimentaria alcanzó un nivel de 37% respecto al total de la población. Posteriormente, los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, hicieron un gran esfuerzo por disminuir los niveles de pobreza alimentaria, lo cual se logró de manera clara, al menos en términos estadísticos y mediante subsidios claves (esto ha sido criticado por diversos autores).

En 2006, cuando Calderón asume la presidencia de México, recibe una economía con el 13.8% de sus población en condición de pobreza alimentaria. Para los siguientes años, las políticas implementadas no resolvieron la tendencia a la alza de las personas en dicha situación. El despreciable crecimiento económico, las medidas ortodoxas de política económica y las necesidades de combatir de esa manera el crimen organizado, llevaron al traste todos los esfuerzos de las administraciones anteriores.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Para el 2008, dos años después de la toma de protesta de Calderón, el 21.7 por ciento de la población no tenía para comer (el 7% de la población se incorporó a esta situación en dos años). Posteriormente, la crisis global agudizó este comportamiento, pues según datos del CONEVAL e INEGI, en el 2010, casi la cuarta parte de la población no tiene para comer (*véase gráfica 14*).

Gráfica 14. Población en situación de pobreza alimentaria (porcentaje).



■ Pobreza..

FUENTE: Elaboración propia con datos de CONEVAL (varios años).

Nota: Los valores 2006* utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Estas personas no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

3.3. Un análisis comparativo

En los apartados anteriores se han desarrollado explicaciones sobre la pobreza en los casos de Chile y de México, encontrando particularidades en cada uno de ellos. En este apartado se trata de ejemplificar cuales son las similitudes y diferencias en las principales variables que caracterizan los niveles de pobreza.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

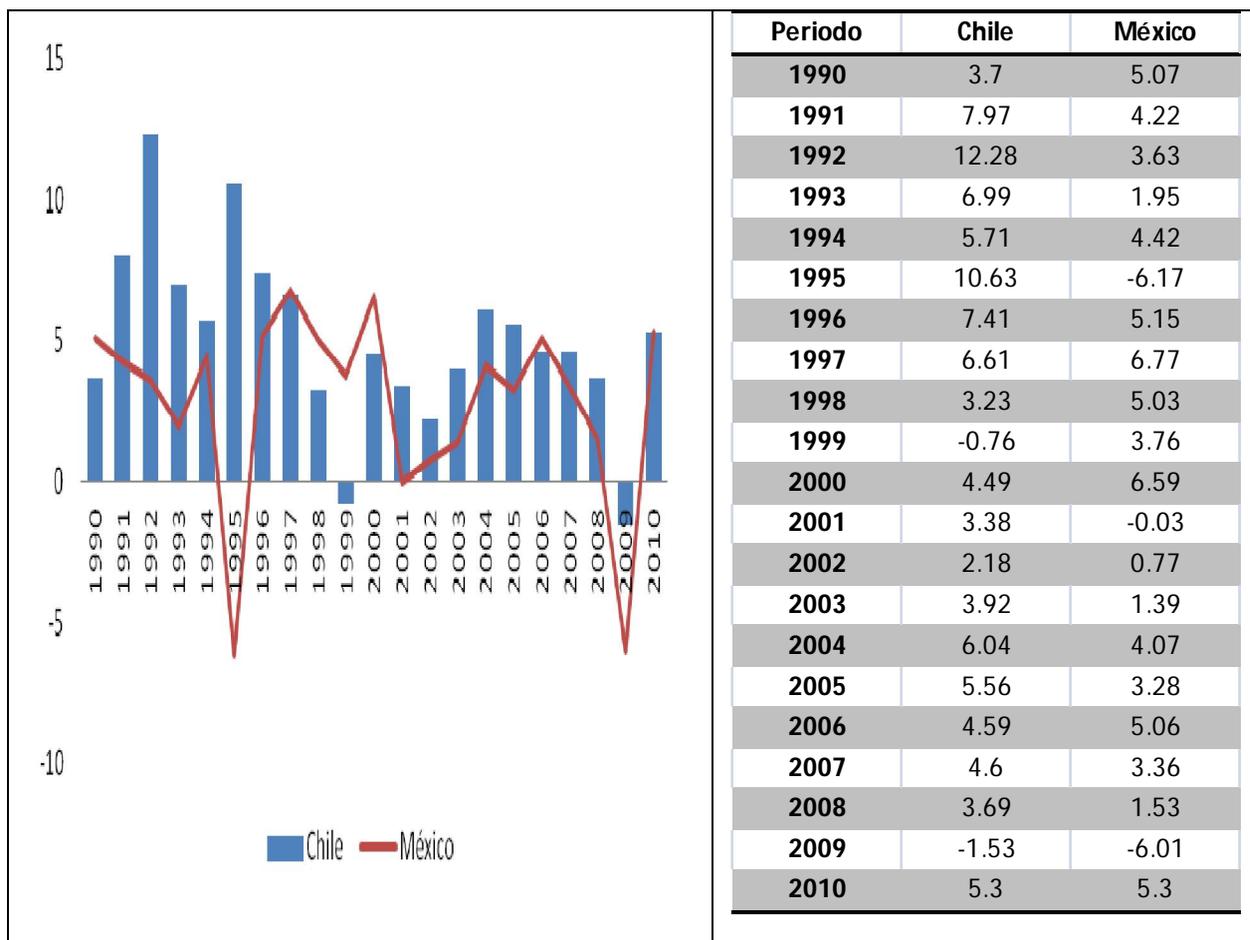
Una de las variables más importante que se correlacionan con los niveles de pobreza es la evolución del Producto Interno Bruto de cada uno de los países. En este sentido, la comparación entre las dos economías mencionadas, mediante el comportamiento de la producción brinda un contexto claro de lo que sucede en la economía.

En el caso de Chile, el PIB de esta economía muestra un comportamiento heterogéneo, pues en 1990 la tasa de crecimiento del PIB fue de 3.7%, en términos anuales, sin embargo, en los dos años posteriores se acelera el crecimiento hasta alcanzar una cifra de 12.28% en 1992. Después de esto, los puntos más altos del ciclo económico se ubican en 1995, 1996 y 2004, con tasas de crecimiento anual de 10.63, 7.41 y 6.04%, respectivamente. Asimismo, los puntos más bajos se presentaron en 1999 y 2009, con tasas negativas de crecimiento del PIB, -0.76 y -1.53%, respectivamente.

En el caso de México, el ciclo económico ha sido muy volátil, pues registra puntos más agudos que el ciclo chileno. Aunque el efecto externo no ha tenido el mismo impacto, cuando se registra una contracción económica global. En México, se presenta una evolución del PIB más pobre que la de la economía chilena, puesto que las tasas de crecimiento anuales más altas de los últimos 20 años se registraron en 1996, 1997, y 2000, cuando las tasas de crecimiento fueron de 5.15, 6.77, 6.59%, respectivamente. Mientras que, las tasas de crecimiento más bajas fueron las de 1995, 2001, y 2009, con tasas negativas de -6.17, -0.03, -6.01%, respectivamente (*véase gráfico 15*).

En este sentido, la economía chilena no ha resentido las crisis económicas globales como lo ha hecho la economía de México. En el caso de la actual coyuntura, México se vio fuertemente impactado en términos de producción, lo que llevó a un aumento significativo de los niveles de pobreza.

Gráfico 16. Tasa de crecimiento anual del PIB en México y en Chile, 1990-2010 (porcentaje).



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Como se mencionó anteriormente, la variable de la pobreza se encuentra ligada a la del crecimiento económico. Por esta razón, es bueno llevar a cabo un análisis de los comportamientos de ambas.

En el caso de la pobreza en Chile, el porcentaje de personas que se encuentran en situación de pobreza, respecto al total de la población, ha disminuido

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

considerablemente. En el año de 1990, el 39 por ciento de la población se encontraba en dicha situación. Un año después este nivel disminuyó considerablemente, hasta alcanzar el 27.6% del total de la población en Chile. La tendencia de la reducción de la pobreza en Chile se aceleró notablemente en la década de los noventa y la actual, pues en el año 2000 el 20% de la población era pobre, mientras que en el 2009, esta cifra llegó al nivel del 11.5%, una reducción significativa, se redujo más de tres veces el nivel que se tenía en 1990.

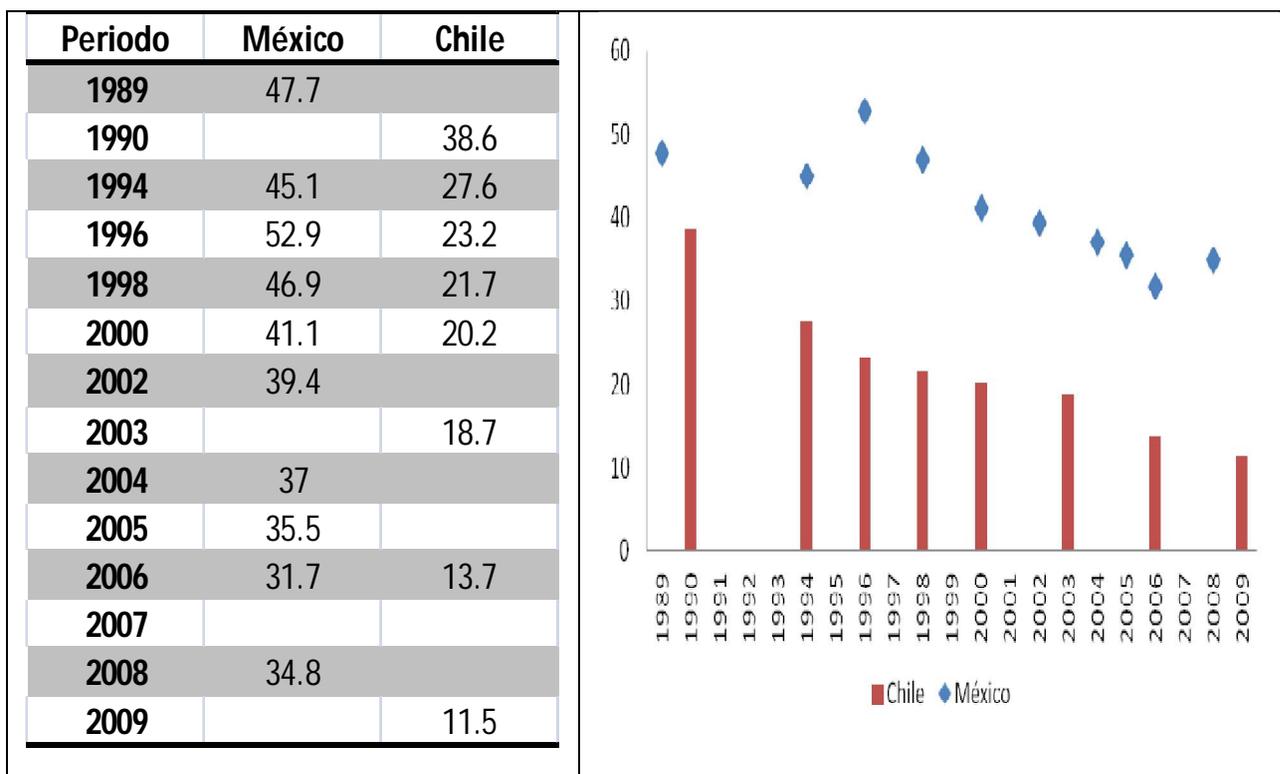
En México, la situación no es tan apremiante. En 1989, el nivel de pobreza alcanzó el 48% de la población total del país. En 1996 se acentuó el crecimiento de este indicador, hasta llegar a los 53 puntos porcentuales (más de la mitad de la población era pobre como consecuencia de la crisis del 95). Posteriormente, los gobiernos federales hicieron un gran esfuerzo por abatir los niveles de pobreza, implementando programas asistenciales. Con lo cual lograron llevar la cifra de pobreza a su mínimo (31.7%). Sin embargo, la crisis reciente y las políticas inadecuadas que aplicó la última administración terminaron con la trayectoria descendente (*véase gráfico 16*).

Los ciclos económicos de estas dos economías mantienen diferencias significativas, puesto que Chile ha mantenido una economía creciente y más estable que la de México; y éste por su parte, tiene un ciclo más volátil que el chileno, lo cual genera presiones sobre los niveles de pobreza.

Las políticas chilenas han sido mejores que las aplicadas en México, puesto que ha reducido el número de personas que se encuentran en situación de pobreza en tres veces, mientras que México no ha tenido la capacidad de lograr una reducción de la misma índole.

Cuadro y Gráfico 16. Porcentaje de la población en situación de pobreza en México y en Chile, varios años.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México



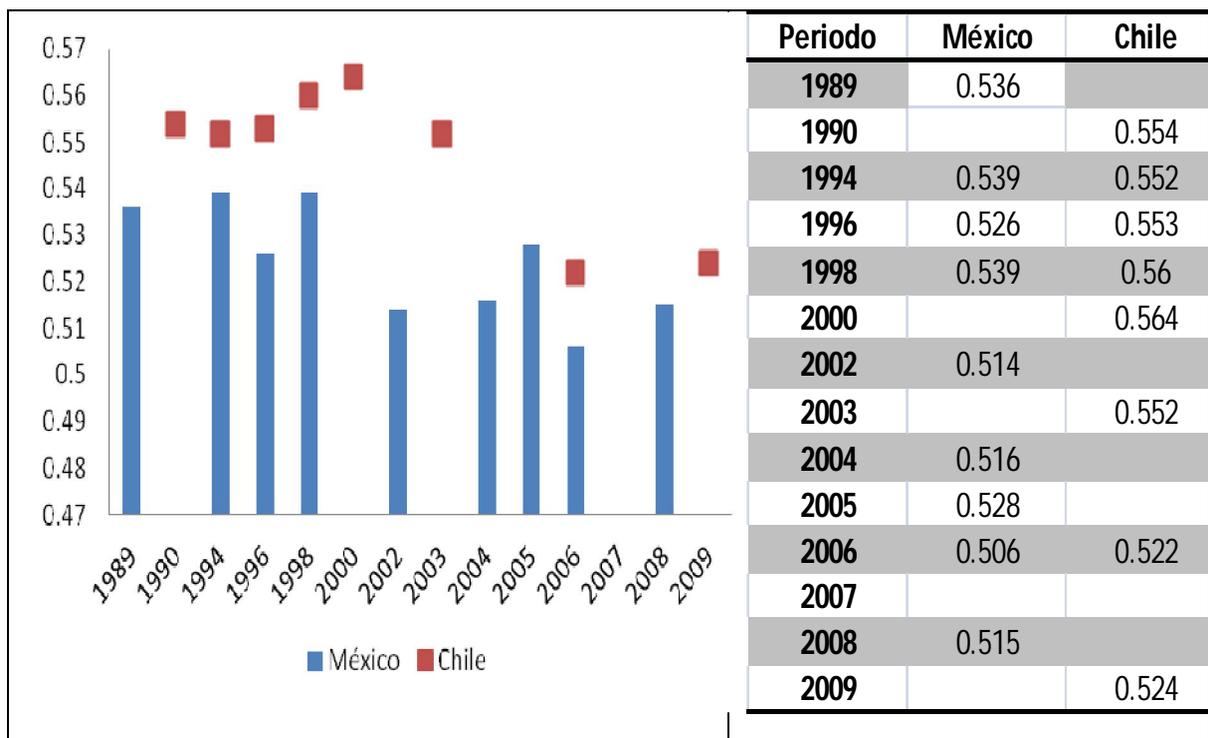
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Otra de las variables que desempeñan un papel importante en la evolución de la pobreza y el desempeño económico de un país, es el nivel de desigualdad económica. En este sentido, un país que crece mucho, no necesariamente tiene la capacidad de abatir la pobreza.

En el caso de Chile, el nivel de desigualdad es ligeramente superior al de México, aunque ha avanzado en la reducción de éste. En los últimos 20 años, ha distribuido de mejor manera los beneficios de su crecimiento económico, aunque no ha alcanzado los niveles de México.

En México, la desigualdad se manifiesta de forma importante, aunque no ha tenido avances la política redistributiva. Chile está cerrando la brecha de desigualdad con México (véase gráfica 16).

Gráfica 17. Índice de Gini en México y en Chile, varios años.

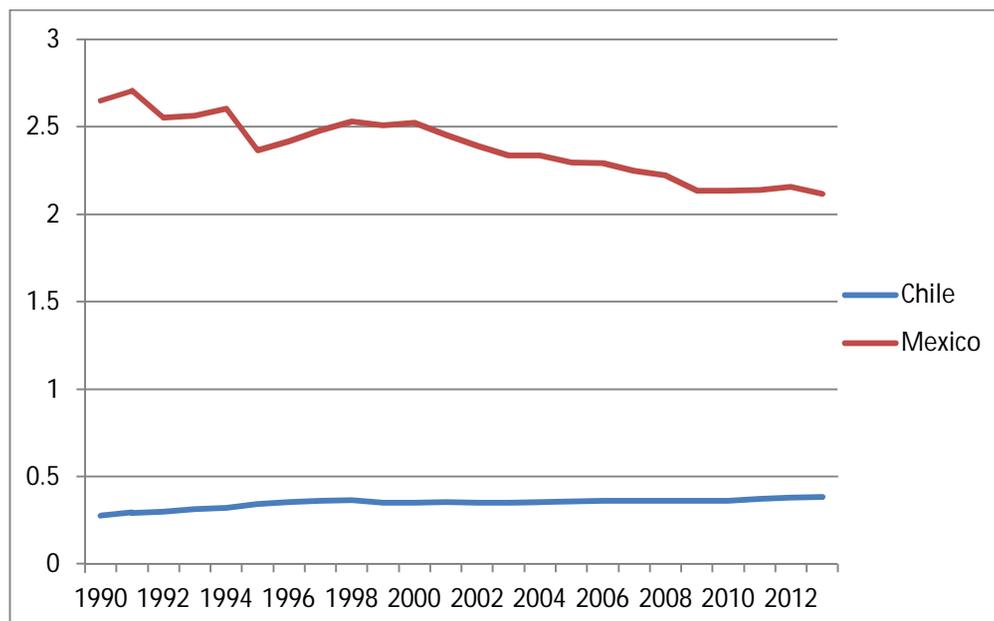


Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

En este sentido, el avance de la política social en Chile ha sido favorable, aunque aún falta por reducir los niveles de desigualdad. La pobreza ha disminuido de manera considerable, esto significa que los beneficios del crecimiento han sido dirigidos a las clases más vulnerables, pero conservando el nivel de desigualdad. En México, la pobreza aumenta, porque el crecimiento es lento, y además la desigualdad se mantiene.

Otro punto importante a considerar es la evolución del PIB per cápita en Paridad del Poder Adquisitivo, el cual nos muestra que Chile se ha mantenido en un porcentaje bajo pero constante, a diferencia de nuestro país con una baja notable en el año de 1994. (véase gráfica 18)

Gráfica 18. PIB per cápita basado en PPP como % del total mundial.



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Conclusiones:

La política social es el principal instrumento para el combate a la pobreza. Sin embargo, no es hasta la última década del siglo pasado que la política social en su vertiente de combate a la pobreza, adquiere configuración propia dentro de las políticas públicas, principalmente a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos (Cabrera, 2007:70).

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

La política social busca crear condiciones para que la población se incorpore de forma exitosa a los mercados laborales y que comiencen a detonar círculos virtuosos de mayor capacitación, mayores ingresos y por supuesto superación de la pobreza.

México ha sido durante las últimas décadas un laboratorio de experimentación de los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tanto en materia económica como social. Sin embargo, la historia ha demostrado que el resultado ha sido desastroso. Esto ha traído como consecuencia que los niveles de pobreza en México se encuentren en niveles superiores a los de los años ochenta (Damián, 2004:150)

Otro gran debate dentro del campo del combate a la pobreza es la implementación de las políticas que se deben de poner en práctica para lograr un avance importante, las cuales a su vez, están relacionadas con el modelo del Estado de bienestar implementada que en la actualidad y bajo en esquema neoliberal, los programas de combate a la pobreza desde la perspectiva de la focalización han cobrado fuerza internacional, en el cual, solo reciben apoyo del Estado aquellos que comprueben no contar con los medios para resolver sus necesidades elementales, con el propósito de maximizar los recursos utilizados.

La prioridad del gobierno mexicano en los últimos años, y en particular el objetivo central de la política social, ha sido el combate a la pobreza. Así, la guerra contra la pobreza en México, en 1989 surge el Programa Nacional de Solidaridad y posteriormente, en el sexenio siguiente continúa esta tendencia con el Programa Educación, Salud y Alimentación y posteriormente con el Programa Oportunidades.

En un contexto de redefinición de objetivos y estrategias también se modificaron las visiones acerca de los roles asignados al Estado En neoliberalismo, los

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

lineamientos de ajuste y cambio estructural, propios dan lugar a una discusión intelectual y política de la política social que se centra prácticamente en:

- i) la crítica a los programas focalizados;
- ii) en los riesgos políticos;
- iii) y los intereses de grupo que genera.

La focalización, adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevadas a cabo como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización y la reducción del gasto estatal.

A través de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia.

De tal manera con la focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto.

Con la revalorización de las estrategias focalizadoras del combate a la pobreza como tarea fundamental de las políticas de desarrollo, comenzó a observarse un desplazamiento de los principales grupos meta-destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados a la población pobre y al mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados.

En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, que en última instancia, llevarían a una mayor igualdad de oportunidades. Así el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la política social de justicia social por el políticamente neutro de equidad social.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

El discurso de la nueva política social puso énfasis en la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica. Respetando, ante todo los equilibrios macroeconómicos, lo que se convertiría así en principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. A esto, también se añadía, la idea de que los gastos sociales del Estado, deberían ser entendidos como una inversión eficiente y redituable destinada a la formación de capital humano. Estableciendo una clara conexión entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a enfatizarse que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición por un lado y el crecimiento económico y la productividad por otro.

Como queda claro en los párrafos anteriores, la iniciativa de establecer un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza surge desde el interior del gobierno y sus equipos técnicos, como una reacción frente al estancamiento de los indicadores de indigencia y no como una respuesta a demandas sociales emanadas desde la ciudadanía. Ella es el resultado de la interacción entre actores muy diversos, pero que compartían el hecho de ocupar cargos técnicos directivos en organismos públicos o de ser miembros de empresas consultoras, universidades u ONGs. La gran mayoría de ellos tenían experiencia en el estudio o la conducción de políticas sociales, por lo que participaron en la formulación de Chile Solidario apoyándose en sus propios aprendizajes de los factores de éxito y fracaso de otras políticas sociales y, en sus preferencias teórico-ideológicas.⁷

⁷ Recogemos aquí los aportes al análisis de las políticas públicas hechos, entre otros, por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co.: Westview Press; Sabatier, Paul A. (1998), "The Advocacy Coalition Framework: revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, marzo de 1998; Jobert, Bruno, (2004), *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, Santiago de Chile: Lom-Cátedra UNESCO de Políticas Públicas (colección de textos traducidos del francés); Muller, Pierre (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers un sociologue politique de l'action politique", *Revue Française de science politique*, 32 vol. 50, n° 2; Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en Action*, Paris: PUF.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Como lo demuestran los resultados alcanzados, la combinación de componentes promocionales con otros asistenciales ha hecho que Chile Solidario pueda mostrar logros importantes en crear las condiciones que permitan a las familias participantes superar su estado de pobreza extrema.

En este sentido, se han hecho progresos en la búsqueda de un crecimiento con equidad. Sin embargo, la consolidación de esos progresos dependerá de que las capacidades adquiridas puedan superar por sí mismas las desigualdades de oportunidades que siguen estando presentes.

Una forma de superar la contradicción entre decisiones científico-técnicas de políticas y participación social y ciudadana se resuelve en lo que Carol Weiss ha llamado el modelo interactivo de relaciones entre la ciencia y la política.⁸

De acuerdo a ese modelo, el conocimiento científico técnico ciertamente juega un papel importante en la formulación de políticas, pero los científicos y las tecnoburocracias son sólo algunos de los muchos actores cuyos conocimientos, experiencias e intereses hay que tomar en cuenta al decidir.

De allí que el modelo sólo pueda operar con éxito en un régimen democrático donde hay una ciudadanía que define la agenda pública y presiona para que ella se convierta en agenda política.

Como ya lo ha hecho ver la CEPAL al comienzo de las actividades de ese programa, “sería conveniente incorporar una mirada más comprensiva incorporando el entorno del barrio en algunas de las intervenciones”⁹. Ampliando esa discreta sugerencia, desde la perspectiva que hemos examinado este Programa, ir más allá de las relaciones intrafamiliares para apoyar la asociatividad y el ejercicio de la participación en la comunidad, contribuiría a lograr una

⁸ Weiss, C., Bucvulas, M., (1980) *Social Science Research and Decision Making*, New York: Columbia University Press; Weiss, C., (1986), “The Many Meanings of Research Utilization”, en Bulmer, M. et al, (1986) *Social Science and Social Policy*, London: Allen and Unwin, pgs. 31-40.

⁹ CEPAL (2003), *Análisis de Resultados del Programa Puente 2002*, Informe Final, tomo 1, Resumen Ejecutivo, pág. IX.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

ciudadanía más activa y participativa. Nuestra sugerencia es que ese sea el próximo paso de Chile Solidario. (CEPAL 2008)

Después de la crisis de 1995, la reducción de la pobreza fue una constante, debido en gran medida a la implementación de programas asistencialistas como: “Solidaridad” y “Oportunidades”, con los cuales se logró sacar de la pobreza a millones de personas, aunque este hecho es muy criticado por diversos autores, pues argumentan que fue un mero ajuste estadístico.

Sin embargo, con la entrada de la Administración de Felipe Calderón y las medidas de política económica que implementó, además del crecimiento económico casi nulo, y la coyuntura económica global, impactaron de manera negativa a los indicadores de pobreza.

Ya no se trata de reducir los indicadores de pobreza en los informes oficiales, sino de implementar políticas que mejoren el nivel de vida de la población. A través de mejoras en el nivel y calidad en el empleo, y no de tratar de derrochar recursos en Seguridad Pública.

Se tiene que mejorar la seguridad social en México, pues la mayoría de la población no cuenta con un seguro de salud por ejemplo. Existe el programa “Seguro Popular”, el cual aparentemente incluye a las personas que no cuentan con un aseguramiento en salud, sin embargo, éste programa es insostenible por la estructura de ingresos con la que cuenta.

En términos de educación, la polarización en el sistema educativo actual, permite que se perpetúe la desigualdad social, puesto que las personas con menores ingresos no tienen acceso a los niveles superiores de educación, y solo lo tienen las de mayores ingresos, esta dinámica acentúa el nivel de desigualdad y de pobreza.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Bibliografía:

- Banco Mundial. <http://www.datos.bancomundial.org/indicador> (fecha de consulta 22 de octubre de 2014)
- CABRERA Adame, Carlos, (2007), Política social: cambios y resultados. En: La política social en México: tendencias y perspectivas. Cordera, R. y Cabrera, C. (coordinadores), México. Facultad de Economía, UNAM. Pp. 97.
- CEPAL (2007). Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2362.
- CEPAL (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2432(SES.33/3)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011a) Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011, julio.
- --- (2011) Panorama social de América Latina 2010, Naciones Unidas, mayo.
- --- (2009) Panorama social de América Latina 2008, Naciones Unidas, mayo.
- --- (2008) Panorama social de América Latina 2007, Naciones Unidas, mayo.
- Esquivel, Gerardo, Nora Lustig y John Scott (2010) "Mexico: A Decade of Falling Inequality, Market Forces or State Action?," Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?, eds. Luis Felipe Lopez-Calva y Nora Lustig, Brookings Institution Press and United Nations Development Programme.

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

- BATTYÁNY, Karina, et al. “La pobreza y la desigualdad en América Latina”. Uruguay, 2004
- SERRANO, E. David. “El concepto de pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente”. Colombia, 2001
- CEPAL, FAO, RIMISP. “La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas”. Chile, 2003
- DAMIAN, A.,(2004). Panorama de la pobreza en América latina y México. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Boltvinik, J. y Damián A. (coordinadores). Siglo veintiuno editores. México.
- Domínguez, J., et al. (2006). “Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores”. Revista de métodos cuantitativos para la Economía y la Empresa. ISSN: 1886-516X. pp. 27-66.
- Sen, A. (1976). “Poverty: an ordinal approach to measurement”. *Econometrica* 44(2), pp.219–231.
- Sen, A. (1979). “Issues in the measurement of poverty”. *Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 81, pp.285–307.
- Sen, A. (1983). “Poor, relatively speaking”. *Oxford Economic Papers*. Vol. 35, pp.153–170.
- Sen, A. (1984). “Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation”. Oxford University Press. New York.
- Sen, A. (1992). “Inequality reexamined”. Massachusetts: Harvard University Press.
- Palma, et al. (2005). Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario. Colección: Políticas sociales/12. Impreso en 2005 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura¹, rue Miollis - 75732 Paris Cedex 15 – France. Pp. 1-39.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240s.pdf>

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

- Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de “Chile Solidario”, Julieta Palma y Raúl Urzúa, 2005.
- Weiss, C., Bucvulas, M., (1980) Social Science Research and Decision Making, New York: Columbia University Press;
- Weiss, C., (1986), “The Many Meanings of Research Utilization”, en Bulmer, M. et al, (1986) Social Science and Social Policy, London: Allen and Unwin, pgs. 31-40.
- Sabatier y Jenkins-Smith (1993) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder,Co.: Westview Press;
- Sabatier, Paul A. (1998), “The Advocacy Coalition Framework: revisions and Relevance for Europe”, Journal of European Public Policy, marzo de 1998;
- Jobert, Bruno, (2004), Estado, Sociedad, Políticas Públicas, Santiago de Chile: Lom-Cátedra UNESCO de Políticas Públicas (colección de textos traducidos del francés);
- Muller, Pierre (2000), “L’analyse cognitive des politiques publiques: vers un sociologue politique de l’action politique”, Revue Française de science politique, 32 vol. 50, nº 2; Jobert, B. y Muller, P.(1987). L’État en Action, Paris: PUF.
- Raczynski, Dagmar, “Políticas Sociales y de Superación de la Pobreza de Chile”, Centro de Política Social para América Latina Documento Electrónico: www.utexas.edu/colal/II/center/claspo
- O’Connor, J., (1973), The Fiscal Crisis of the State, New York: S. Martin Press;
- Mishra, R., (1984), The Welfare State in Crisis, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Filgueira, Fernando, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada,” en Roberts,

La pobreza en América Latina: el caso de Chile y México

Brian (editor), (1994), Ciudadanía y Política Social, San José de Costa Rica:
FLACSO.