

2009



Panorama social
de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Martín Hopenhayn

Director de la División de Desarrollo Social

Luis Beccaria

Director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas

Dirk Jaspers Fajier

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -

División de Población de la CEPAL

Sonia Montaña

Oficial a cargo

División de Asuntos de Género

Susana Malchik

Oficial a cargo

División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, dirigidas por Martín Hopenhayn y Luis Beccaria, respectivamente. En esta oportunidad se contó con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, dirigido por Dirk Jaspers Fajier, y de la División de Asuntos de Género, a cargo de Sonia Montaña.

La edición de 2009 fue coordinada por Fernando Filgueira y Juan Carlos Feres quienes, junto con Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Daniela González, Diego Hernández, Martín Hopenhayn, Sandra Huenchuan, Xavier Mancero, María Nieves Rico y Pablo Villatoro, se encargaron de la redacción de los capítulos. En la preparación de insumos sustantivos y el procesamiento de los antecedentes estadísticos colaboraron Claudia Arias, Jimena Arias, Carlos Daroch, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández, Marco Galván, Consuelo Gálvez, Diego Hernández, Carlos Howes, Isidora Iñigo, Aldo Madariaga, Vivian Milosavljevic, Francisca Miranda, Miguel Ojeda, Katherine Páez, Carla Parraguez, María de la Luz Ramírez, Claudia Robles, Corina Rodríguez, Nora Ruedi y Fernanda Stang. En la formulación de diversas secciones del documento también se tuvieron en cuenta los valiosos comentarios y sugerencias de Carlos Maldonado, Ciro Martínez, Vivian Milosavljevic y Daniela Trucco.

Para la elaboración de los capítulos II y III se recibió el apoyo del programa de cooperación de la CEPAL y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) "Mejorando las condiciones socioeconómicas y oportunidades de los grupos vulnerables en América Latina" y del proyecto de la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) "Seguimiento del componente de pobreza del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio"; asimismo, para la sección titulada "Impactos de la dinámica demográfica sobre las generaciones y los cuidados en el marco de la protección social" se contó con contribuciones del Plan de trabajo anual 2009 de la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).



Notas explicativas

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Dos rayas y un punto (-) indican que el tamaño de la muestra no resulta suficiente para estimar la categoría respectiva con una confiabilidad y precisión adecuadas.

La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable o no es comparable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1990-1998, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2003/2005) indica que la información corresponde a alguno de esos años.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-323378-8 • ISSN impreso: 1020-5152

LC/G.2423-P • Número de venta: S.09.II.G.135

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2010. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile • 2009-786

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	13
Síntesis	17
Introducción	
La crisis internacional y su impacto en América Latina y el Caribe	49
Capítulo I	
Pobreza y desigualdad en el contexto de la crisis económica	51
A. Pobreza y desigualdad hasta el año 2008	51
1. Situación de la pobreza y la indigencia al nivel regional.....	51
2. Situación de la pobreza y la indigencia en los países de América Latina.....	54
3. Avance hacia la consecución de la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.....	57
4. Evolución de la desigualdad	58
5. Factores asociados a la evolución de la pobreza y la indigencia	61
6. Pobreza y grupos vulnerables	65
B. La crisis y su probable impacto en la pobreza.....	69
1. Algunas lecciones de las crisis previas.....	69
2. Efecto esperado de la crisis actual sobre la pobreza.....	73
C. Percepciones de desigualdad.....	75
1. Antecedentes generales.....	76
2. Percepciones de injusticia distributiva y factores asociados.....	80
Anexo	86
Capítulo II	
Dinámica del gasto social, las transferencias monetarias y los programas de transferencias condicionadas	93
A. Introducción.....	93
B. Evolución, comportamiento y características del gasto social.....	95
1. La evolución del gasto público social.....	96
2. El gasto público social y no social.....	101
C. Importancia de las transferencias monetarias a los hogares y sus efectos redistributivos.....	103
1. Ingreso primario, transferencias monetarias e ingreso total	105
2. Las jubilaciones y las pensiones	108

3. Transferencias vinculadas al empleo, el desempleo y los sistemas de aseguramiento.....	110
4. Las transferencias en el ámbito educativo.....	110
5. Las transferencias asistenciales públicas y privadas.....	111
D. Los programas de transferencias condicionadas: ¿pieza clave de la nueva matriz de protección social?.....	114
1. Derechos, asistencia social y crisis.....	115
2. El panorama de los programas de transferencias condicionadas.....	116
3. Desafíos de los programas de transferencias condicionadas.....	119
4. Los programas de transferencias condicionadas ante las crisis económicas.....	122
5. A modo de conclusión.....	122
Anexo	124
Capítulo III	
El régimen de bienestar ante la crisis y la respuesta del Estado	145
A. La crisis, los escenarios poscrisis y la vulnerabilidad en América Latina.....	145
1. La vulnerabilidad de los motores de lucha contra la pobreza.....	147
B. La vulnerabilidad de la estructura social.....	152
1. Legados del pasado: una estructura social altamente vulnerable a las crisis.....	152
2. Fragilidad de ingresos y vulnerabilidad al empobrecimiento.....	153
3. Hogares, mercado laboral e ingresos.....	156
4. Estructura de los hogares y las familias.....	158
5. Capital humano de los hogares.....	160
C. Las matrices de protección social y las respuestas ante la crisis.....	161
1. Puntos de partida y respuestas e instrumentos ante la crisis.....	162
2. Transferencias monetarias.....	163
3. La política social sectorial.....	166
4. Políticas de subsidio a servicios y consumo básico no alimenticio.....	169
5. Políticas de empleo y pymes.....	170
Capítulo IV	
Género, trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad	173
A. La crisis del cuidado y la doble discriminación de género.....	173
B. Mercados, familias y estados ante la crisis del cuidado: la reproducción ampliada de la desigualdad.....	175
1. La incorporación de las mujeres al mercado laboral: un proceso indispensable e irreversible, pero estratificado.....	176
2. Inserción laboral, desigualdad y reproducción de la desigualdad.....	179
3. Estado, formalidad laboral y vulnerabilidad presente y futura de la mujer.....	185
4. Familias imaginadas y familias reales: mitos a develar para orientar acciones eficaces.....	188
5. Tiempo y género: sistemas desiguales e ineficientes de división del trabajo remunerado y no remunerado en las familias.....	189
C. Conclusiones.....	196
Anexo	197
Capítulo V	
Efectos de la dinámica demográfica sobre las generaciones y los cuidados en el marco de la protección social	205
A. Introducción.....	205
B. El contexto de los sistemas de cuidados: evolución y perspectivas de la estructura etaria de la población..	207
1. La transición demográfica.....	208
2. La evolución de la mortalidad y la fecundidad.....	209
3. Las repercusiones de los cambios demográficos en la estructura etaria de la población.....	211
C. Escenarios de la demanda de cuidado en América Latina.....	214
1. Hacia la estimación de la demanda demográfica de cuidado.....	215
2. La expresión demográfica de la disponibilidad para brindar cuidados.....	219
3. La maduración del ciclo de vida familiar y su impacto en la demanda de cuidado.....	223

Capítulo VI

Políticas públicas y crisis de cuidado en América Latina: alternativas e iniciativas	227
A. Consideraciones normativas: la protección social y la desigualdad frente a las necesidades de cuidado	227
B. Consideraciones analíticas: riesgo, regímenes de bienestar y lugar de la familia y las políticas.....	230
C. Transferencias monetarias y familia: ¿existe espacio para un nuevo contrato intergeneracional y sensible al género?.....	232
D. Servicios y familias: estrategias colectivas para redistribuir la carga del cuidado.....	234
E. Normativa en torno a la igualdad de género, el trabajo de cuidado y la conciliación de la vida profesional y familiar	236
F. Las nuevas formas de familia: entre la negación y el reconocimiento.....	239

Bibliografía	241
---------------------------	-----

Anexo estadístico	253
--------------------------------	-----

Cuadro A-1	Evolución de algunos indicadores económicos, 1990-2008.....	255
Cuadro A-2	Población total de la región por países, 1980-2020.....	259
Cuadro A-3	Tasas globales de fecundidad estimadas según quinquenios, por países, 1980-2020	260
Cuadro A-4	Magnitud de la pobreza y la indigencia, 1990-2008	261
Cuadro A-5	Líneas de indigencia (li) y de pobreza (lp).....	264
Cuadro A-6	Nivel y distribución del ingreso per cápita de los hogares, total nacional, 1990-2008	267
Cuadro A-7	Indicadores de concentración del ingreso, total nacional, 1990-2008.....	269
Cuadro A-8	Tasa de participación de hombres y mujeres en la actividad económica, según tramos de edad, total nacional, 1990-2008.....	271
Cuadro A-9	Distribución de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral, zonas urbanas, 1990-2008	273
Cuadro A-10	Población urbana ocupada en sectores de baja productividad de mercado del trabajo, 1990-2008	276
Cuadro A-11	Tasas de desempleo abierto, según sexo y edad, en zonas urbanas, alrededor de 1990, 1994, 1997, 1999, 2002, 2004, 2007 y 2008	279
Cuadro A-12	Ingreso medio de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral, zonas urbanas, 1990-2008	281
Cuadro A-13	Ingreso medio de las mujeres, comparado con el de los hombres, según grupos de edad, zonas urbanas, 1990-2008	284
Cuadro A-14	Indicadores del gasto público social, 1990-1991 y 2006-2007	287

Publicaciones de la CEPAL	288
--	-----

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina: incidencia de la pobreza y la indigencia, 1980-2008	52
Cuadro I.2	América Latina: población pobre e indigente, 1980-2008	53
Cuadro I.3	América Latina (16 países): cambios en la pobreza y contribución de los efectos crecimiento y distribución, 1990-2008.....	62
Cuadro I.4	América Latina (13 países): episodios de crisis seleccionados	71
Cuadro I.5	América Latina (13 países): variación anual de los componentes del ingreso laboral por persona en hogares pobres y vulnerables durante episodios de crisis seleccionados.....	72
Cuadro I.6	América Latina: proyecciones de indigencia y pobreza, 2009	74
Cuadro I.7	América Latina (18 países): evolución de las opiniones sobre el grado de justicia en la distribución del ingreso por países, 1997-2007	79
Cuadro I.A-1	América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, 1990-2008	86
Cuadro I.A-2	América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, 1990-2008.....	88
Cuadro I.A-3	América Latina (18 países): indicadores de concentración del ingreso, 1990-2008.....	90
Cuadro II.1	Evolución del gasto público social (GPS), 1985-1990 y 2006-2007.....	98
Cuadro II.2	Evolución de la prioridad fiscal, 1982-1983 y 2006-2007	98
Cuadro II.3	América Latina (15 países): efectos de los diversos tipos de transferencias en la reducción del nivel de pobreza de los hogares, alrededor de 2008.....	107

Cuadro II.A-1	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como porcentaje del producto interno bruto	124
Cuadro II.A-2	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social per cápita.....	125
Cuadro II.A-3	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como porcentaje del gasto público total	126
Cuadro II.A-4	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en educación como porcentaje del producto interno bruto	127
Cuadro II.A-5	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en salud como porcentaje del producto interno bruto	128
Cuadro II.A-6	América Latina y el Caribe (20 países): gasto público social en seguridad y asistencia social como porcentaje del producto interno bruto	129
Cuadro II.A-7	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en vivienda y otros como porcentaje del producto interno bruto.....	130
Cuadro II.A-8	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social per cápita en educación.....	131
Cuadro II.A-9	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social per cápita en salud	132
Cuadro II.A-10	América Latina y el Caribe (20 países): gasto público social per cápita en seguridad y asistencia social	133
Cuadro II.A-11	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social per cápita en vivienda y otros	134
Cuadro II.A-12	América Latina (18 países): coeficiente de Gini de concentración del ingreso primario y de los diversos tipos de transferencias a nivel de hogares, alrededor de 2008	135
Cuadro II.A-13	América Latina (18 países): participación de las transferencias en los hogares, alrededor de 2008	136
Cuadro II.A-14	América Latina (18 países): coeficiente de Gini del ingreso per cápita primario, ingreso antes de transferencias asistenciales e ingreso total, e incidencia de la pobreza antes y después de transferencias, alrededor de 2008.....	137
Cuadro II.A-15	América Latina (18 países): corrientes de ingresos por concepto de transferencias medidas en las encuestas de hogares	138
Cuadro II.A-16	América Latina (21 países): indicadores de cobertura y gasto público en programas de transferencias condicionadas (PTC), 2006-2009	140
Cuadro II.A-17	América Latina (14 países): monto de las transferencias condicionadas (PTC) y porcentaje que representan respecto de las líneas de pobreza e indigencia	142
Cuadro III.1	América Latina (18 países): ingreso medio per cápita de los hogares por decil de ingreso, alrededor de 1990, 2005 y 2008	154
Cuadro III.2	América Latina (grupos de países): indicadores de gasto social, alrededor de 2007	162
Cuadro III.3	América Latina (grupos de países): indicadores de cobertura social en seguridad social, salud y educación, alrededor de 2006	162
Cuadro III.4	América Latina (grupos de países): indicadores seleccionados de régimen de bienestar, alrededor de 2006	163
Cuadro III.5	América Latina (18 países): indicadores de cobertura y calidad de políticas de transferencias monetarias, 2007	165
Cuadro III.6	Instrumentos desplegados frente a la crisis en materia de transferencias monetarias para cada país por grupo de países	166
Cuadro III.7	América Latina (18 países): indicadores de cobertura y de suficiencia de las prestaciones en salud, 2007	167
Cuadro III.8	Repertorio de instrumentos desplegados frente a la crisis en materia de políticas sectoriales para cada país por grupo de países	168
Cuadro III.9	Instrumentos desplegados frente a la crisis en materia de servicios básicos y transporte para cada país por grupo de países	170
Cuadro III.10	Instrumentos desplegados frente a la crisis en materia de empleo y pymes para cada país por grupos de países	171
Cuadro IV.1	América Latina (6 países): indicadores socioeconómicos seleccionados, por sexo, zonas urbanas, alrededor de 2002.....	186
Cuadro IV.2	América Latina (países seleccionados): nacimientos fuera del matrimonio, alrededor de 1970 y 2000	189
Cuadro IV.3	América Latina (16 países): separados y divorciados, alrededor de 1994 y 2005.....	189

Cuadro IV.A-1	América Latina (18 países): tasa de participación femenina de 15 a 54 años	197
Cuadro IV.A-2	América Latina (18 países): tasa de empleo femenina de 15 a 54 años	199
Cuadro IV.A-3	América Latina (18 países): tasa de participación femenina según quintiles y grupos de edad	201
Cuadro IV.A-4	América Latina (18 países): tasa de empleo femenina según quintiles y grupos de edad	202
Cuadro IV.A-5	América Latina (18 países): tasa de participación femenina según quintiles y edad de menores en el hogar	203
Cuadro IV.A-6	América Latina (18 países): tasa de empleo femenina según quintiles y edad de menores en el hogar	204
Cuadro VI.1	América Latina (5 países): planes nacionales de igualdad de oportunidades	238
Cuadro VI.2	América Latina (9 países): fuero maternal y paternal en las legislaciones nacionales	239

Diagramas

Diagrama IV.1	Provisión de cuidado en la sociedad	176
Diagrama VI.1	Principios normativos para guiar la incorporación del cuidado en los sistemas de protección social	229
Diagrama VI.2	Riesgos y modalidades adaptativas estratificadas ante la crisis de cuidado y la doble demanda del trabajo remunerado y no remunerado que recae sobre la mujer	231

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2008	52
Gráfico I.2	América Latina (18 países): variación anual de las tasas de pobreza e indigencia, 2002-2007 y 2007-2008	55
Gráfico I.3	América Latina (17 países): variación anual de los índices de pobreza e indigencia, 2002-2008	56
Gráfico I.4	América Latina (17 países): avance en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza total entre 1990 y 2008	57
Gráfico I.5	América Latina (18 países): estructura de la distribución del ingreso por deciles, alrededor de 2008	58
Gráfico I.6	América Latina (18 países): relación de ingresos entre el quintil más rico y el quintil más pobre, alrededor de 2002, 2007 y 2008	59
Gráfico I.7	América Latina (18 países): índice de Gini, alrededor de 2002 y 2008	59
Gráfico I.8	América Latina (16 países): variación de los índices de Gini, Theil y Atkinson, 1990-2008	60
Gráfico I.9	América Latina (10 países): contribución del efecto crecimiento a la reducción de la pobreza, 1990-2008	63
Gráfico I.10	América Latina (16 países): efecto distribución y cambio distributivo, 1990-2008	63
Gráfico I.11	América Latina (16 países): variación anual del ingreso total por persona y cada fuente en hogares pobres, 1990-2008	63
Gráfico I.12	América Latina (16 países): variación anual de los componentes del ingreso laboral por persona en los hogares pobres, 1990-2002 y 2002-2008	64
Gráfico I.13	América Latina (18 países): cociente entre tasas de pobreza de distintos subgrupos de la población, alrededor de 1990, 2002 y 2008	66
Gráfico I.14	América Latina: PIB per cápita, 1990-2008	70
Gráfico I.15	América Latina (13 países): variación anual del ingreso total por persona y contribución de cada fuente en hogares pobres y vulnerables durante episodios de crisis seleccionados	71
Gráfico I.16	América Latina (13 países): variación anualizada del ingreso laboral nominal por ocupado y de la tasa de inflación durante episodios de crisis seleccionados	73
Gráfico I.17	América Latina (18 países): opiniones con respecto a la justicia de la distribución del ingreso, 1997-2007	76
Gráfico I.18	América Latina (18 países): bienestar material presente y expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos, según las brechas sociales en los países, 2000-2008	77
Gráfico I.19	América Latina (18 países): opiniones sobre el grado de justicia en la distribución del ingreso según las actitudes hacia el sector privado y la percepción de garantías básicas, 2007	82
Gráfico I.20	América Latina (18 países): opiniones sobre el grado de justicia en la distribución del ingreso según la escolaridad y la suficiencia percibida de los ingresos familiares, 2007	82

Gráfico I.21	América Latina (18 países): confianza en las instituciones políticas según la justicia percibida en la distribución del ingreso, 1997-2007.....	83
Gráfico I.22	América Latina (18 países): opiniones sobre quiénes y para qué están en el gobierno según la justicia distributiva percibida y los países clasificados por la extensión de las brechas sociales, 2007.....	84
Gráfico II.1	América Latina (21 países): tendencias del gasto público social y del gasto publico total.....	96
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-1991 a 2008.....	97
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social per cápita, 1990-1991 a 2008.....	97
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social según sectores, 1990-1991 a 2006-2007.....	99
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe (21 países): variación anual del gasto público social y el producto interno bruto.....	99
Gráfico II.6	Proclividad del gasto público social y no social.....	99
Gráfico II.7	América Latina y el Caribe (11 países): gasto público funcional.....	102
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe (11 países): gasto público social y no social como porcentaje del PIB.....	102
Gráfico II.9	América Latina (18 países): coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares antes y después de las transferencias, alrededor de 2008.....	106
Gráfico II.10	América Latina (18 países): significación de las transferencias en el ingreso per cápita del conjunto de hogares y de aquellos que las reciben, alrededor de 2008.....	106
Gráfico II.11	América Latina (18 países): cobertura de las jubilaciones y pensiones según deciles de ingreso per cápita primario de los hogares y de ingreso per cápita total, alrededor de 2008.....	109
Gráfico II.12	América Latina (18 países): participación de las jubilaciones y pensiones en el ingreso total según deciles de ingreso per cápita primario, alrededor de 2008.....	109
Gráfico II.13	América Latina (18 países): alcance de los seguros e indemnizaciones laborales y de salud, así como de las becas escolares, según deciles de ingreso per cápita primario, alrededor de 2008.....	110
Gráfico II.14	América Latina (18 países): alcance de las transferencias asistenciales públicas y privadas según deciles de ingreso per cápita primario, alrededor de 2008.....	112
Gráfico II.15	América Latina (18 países): participación de las transferencias asistenciales públicas y privadas en el ingreso primario según deciles de ingreso per cápita primario, alrededor de 2008.....	112
Gráfico II.16	América Latina (5 países): distribución de los aportes monetarios de los programas de transferencias condicionadas respecto del ingreso per cápita de los hogares antes de las transferencias asistenciales.....	115
Gráfico II.17	América Latina (19 países): gasto en programas de transferencias condicionadas (PTC), 2006-2009.....	116
Gráfico II.18	América Latina (19 países): alcance de los programas de transferencias condicionadas (PTC), 2006-2009.....	117
Gráfico II.19	América Latina (17 países): alcance de los programas de transferencias condicionadas (PTC), 2006-2009.....	117
Gráfico II.20	América Latina (5 países): cobertura de los programas de transferencias condicionadas según el ingreso per cápita de los hogares antes de las transferencias asistenciales.....	117
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe: pobreza, indigencia, empleo, desempleo y coeficiente de Gini alrededor de los años 2002 y 2008.....	146
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe (9 países): tasa de ocupación y desempleo, primer trimestre de 2006-segundo trimestre de 2009.....	147
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (9 países): tasa de desempleo por trimestres, primer trimestre de 2003-segundo trimestre de 2009.....	148
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (7 países): tasa de variación del empleo cubierto por la seguridad social, enero-junio de 2009.....	148
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (12 países): tasa de participación urbana, primer semestre de 2008 y 2009.....	148

Gráfico III.6	América Latina y el Caribe: deuda total del sector público no financiero y reservas internacionales	149
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (20 países): ingresos, gastos y resultados primario y global del gobierno central, 1990-2008.....	150
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe: evolución de la carga tributaria	150
Gráfico III.9	América Latina y países desarrollados: volatilidad de los ingresos tributarios.....	150
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe (19 países): saldo en cuenta corriente y resultado fiscal, 2006 y 2007	150
Gráfico III.11	América Latina y el Caribe (17 países): saldo en cuenta corriente y resultado fiscal, 2009	151
Gráfico III.12	América Latina (15 países) y países de la OCDE (17 países): gasto público social, alrededor de 2007	151
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 19 países): comparación entre PIB per cápita y la incidencia de la pobreza, 1980-2008.....	153
Gráfico III.14	América Latina (18 países): perfil de la vulnerabilidad por ingreso y país, 2008.....	155
Gráfico III.15	América Latina (18 países): ingreso medio de cada categoría de vulnerabilidad, alrededor de 2008	155
Gráfico III.16	América Latina (17 países): población urbana ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, alrededor de 1999 y 2007.....	156
Gráfico III.17	América Latina (17 países): ingresos no salariales o por trabajo en el hogar por categoría de vulnerabilidad, alrededor de 2007	157
Gráfico III.18	América Latina (18 países): proporción de ocupados sobre el total de personas en el hogar por categoría de vulnerabilidad, alrededor de 2007	158
Gráfico III.19	América Latina (18 países): tasa de dependencia demográfica por categoría de vulnerabilidad, alrededor de 2007	158
Gráfico III.20	América Latina (18 países): hogares monoparentales por categoría de vulnerabilidad, alrededor de 2007	159
Gráfico III.21	América Latina (18 países): contribución de niños de 0 a 14 años a cada categoría de vulnerabilidad sobre contribución a la población total, alrededor de 2007.....	159
Gráfico III.22	América Latina (18 países): contribución de individuos de 65 años y más a cada categoría de vulnerabilidad sobre contribución a la población total, alrededor de 2007	160
Gráfico III.23	América Latina (18 países): promedio de años de educación de los integrantes de 25 años y más de los hogares por categoría de vulnerabilidad, alrededor de 2007	160
Gráfico III.24	América Latina (18 países): asistencia a algún establecimiento educativo de niños y jóvenes de 6 a 14 años, alrededor de 2007	161
Gráfico IV.1	América Latina (15 países): participación y empleo de mujeres de 25 a 54 años, promedio ponderado, 1990-2007	177
Gráfico IV.2	América Latina (18 países): participación laboral de mujeres de 35 a 49 años de edad, 2007.....	178
Gráfico IV.3	América Latina (18 países): ingresos mensuales femeninos como proporción de los ingresos mensuales masculinos, alrededor de 2007.....	178
Gráfico IV.4	América Latina (18 países): hogares biparentales en que ambos cónyuges trabajan y que caerían en la pobreza al restar el ingreso de la cónyuge, y participación laboral de mujeres de 25 a 54 años de edad del quintil específico de pobreza, 2007	178
Gráfico IV.5	América Latina (países seleccionados): participación laboral de mujeres de 25 a 54 años de edad, por grupos de países, según quintil de ingresos, promedios ponderados, alrededor de 2007	179
Gráfico IV.6	América Latina (países seleccionados): empleo de mujeres de 25 a 54 años de edad, por grupos de países, según quintil de ingresos, promedios ponderados, alrededor de 2007.....	179
Gráfico IV.7	América Latina (15 países): participación laboral de mujeres de 25 a 54 años de edad, por quintiles de ingreso, promedio ponderado, 1990-2007.....	180
Gráfico IV.8	América Latina (15 países): empleo de mujeres de 25 a 54 años de edad, por quintiles de ingreso, promedio ponderado, 1990-2007.....	180
Gráfico IV.9	América Latina (15 países): participación laboral de mujeres de 15 a 49 años de edad con hijos de 0 a 5 años de edad, por quintiles de ingreso, promedio ponderado, 1990-2007	181

Gráfico IV.10	América Latina (15 países): empleo de mujeres de 15 a 49 años con hijos de 0 a 5 años de edad, por quintiles de ingreso, promedio ponderado, 1990-2007	181
Gráfico IV.11	América Latina (14 países): participación laboral de mujeres de 15 a 49 años de edad, por quintiles de ingreso y edad de los hijos, promedio ponderado, alrededor de 2007.....	181
Gráfico IV.12	América Latina (14 países): empleo de mujeres de 15 a 49 años de edad, por quintiles de ingreso y edad de los hijos, promedio ponderado, alrededor de 2007.....	181
Gráfico IV.13	América Latina (14 países): participación femenina por grupos de edad, según quintiles de ingresos, promedio ponderado, alrededor de 2007	182
Gráfico IV.14	América Latina (14 países): empleo femenino por grupos de edad, según quintiles de ingresos, promedio ponderado, alrededor de 2007	182
Gráfico IV.15	Uruguay: tiempo de trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, según quintiles de ingreso, 2007.....	183
Gráfico IV.16	México: tiempo de trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, según quintiles de ingreso, 2002.....	183
Gráfico IV.17	Costa Rica: tiempo de trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, según quintiles de ingreso, 2004.....	183
Gráfico IV.18	Guatemala: tiempo de trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, según quintiles de ingreso, 2006.....	183
Gráfico IV.19	Ecuador: tiempo de trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, según quintiles de ingreso, 2007.....	184
Gráfico IV.20	América Latina (países seleccionados): diferencia entre fecundidad real y fecundidad deseada, por niveles educativos	185
Gráfico IV.21	América Latina (15 países): personas de 60 y más años que no tienen ingresos propios, por sexo, alrededor de 2007.....	188
Gráfico IV.22	América Latina (18 países): hogares urbanos con jefatura femenina, 1990 y 2006-2007	188
Gráfico IV.23	América Latina (países seleccionados): carga de trabajo, por tipo, varios años	190
Gráfico IV.24	América Latina (países seleccionados): carga de trabajo, por tipo, según sexo, varios años	191
Gráfico IV.25	Tiempo dedicado al cuidado de los niños, por género, últimos años de los que se dispone de datos	191
Gráfico IV.26	América Latina (países seleccionados): promedio de horas no remuneradas trabajadas, por sexo y por grupos de edad, según quintiles de ingreso	193
Gráfico IV.27	América Latina y el Caribe (países seleccionados): mujeres de entre 20 y 49 años ocupadas, según número de hijos, 2000	194
Gráfico IV.28	América Latina (países seleccionados): carga de trabajo remunerado y no remunerado, por presencia de al menos un niño de 0 a 4 años de edad en el hogar, 2007.....	194
Gráfico IV.29	América Latina (países seleccionados): tiempo de trabajo no remunerado, por grupos etarios, según condición de actividad, 2007	195
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe: ubicación de los países según la etapa de su transición demográfica, 2005-2010.....	208
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasa de mortalidad infantil, 1975-2050....	210
Gráfico V.3	América Latina: crecimiento demográfico estimado y proyectado, por decenios y grupos etarios, 1975-1985, 2005-2015 y 2035-2045.....	212
Gráfico V.4	América Latina: tasa de crecimiento demográfico estimada y proyectada, por quinquenios y grandes grupos de edades, 1975-2050.....	213
Gráfico V.5	América Latina: proporción de población según grandes grupos de edades, 1975-2050	213
Gráfico V.6	América Latina: relación de dependencia de cuidados, 2000-2050	216
Gráfico V.7	América Latina: relación de dependencia demográfica y de cuidados, según grupos de edades, 2000-2050	216
Gráfico V.8	América Latina (4 países seleccionados): relación de dependencia de cuidados, 2000-2050 ...	217
Gráfico V.9	América Latina y el Caribe: población que requiere cuidados diarios o periódicos e incremento de su prevalencia, según tipo de dependencia, 2000-2050.....	217
Gráfico V.10	América Latina y el Caribe: número de personas con dependencia severa que requieren cuidados diarios, por grupos de edades, 2000-2050.....	218
Gráfico V.11	América Latina y el Caribe: número de personas con dependencia moderada que requieren cuidados diarios, por grupos de edades, 2000-2050.....	218

Gráfico V.12	América Latina: potenciales cuidadores, según sexo, 2000-2050	219
Gráfico V.13	América Latina (países seleccionados): potenciales cuidadores, 2000-2050.....	219
Gráfico V.14	América Latina (países seleccionados): distribución por sexo de las personas que realizan tareas de cuidado, alrededor de 2000.....	220
Gráfico V.15	América Latina (países seleccionados): razón de apoyo parental, 2000-2050.....	222
Gráfico V.16	América Latina (países seleccionados): distribución de las familias según las etapas del ciclo de vida familiar, alrededor de 2007.....	224
Gráfico V.17	América Latina (17 países): número promedio de miembros menores de 15 años y de 60 años y más, según la estructura familiar, alrededor de 2007	225
Gráfico V.18	América Latina (17 países): número promedio de miembros con necesidades intensivas de cuidado, según la estructura familiar, alrededor de 2007	225
Gráfico VI.1	América Latina (17 países): porcentaje de hogares con algún miembro de 65 o más años que recibe jubilación o pensión, según nivel de ingresos	233
Gráfico VI.2	América Latina (países seleccionados): cobertura de atención y educación en la primera infancia (3 a 5 años) y primaria y media básica (6 a 14 años), alrededor de 2007.....	235
Recuadros		
Recuadro I.1	Método utilizado para la medición de la pobreza.....	53
Recuadro I.2	Indicadores para la medición de la pobreza.....	56
Recuadro I.3	Indicadores para la medición de la desigualdad distributiva	60
Recuadro I.4	Metodología para el análisis de los factores tras los cambios en la pobreza.....	62
Recuadro I.5	Medición de la pobreza y economías de escala.....	67
Recuadro I.6	Medición de la pobreza infantil a partir de indicadores de privación.....	68
Recuadro I.7	América Latina (países seleccionados): evolución de las percepciones distributivas y contextos históricos recientes	79
Recuadro I.8	Factores asociados a las percepciones de justicia en la distribución del ingreso	81
Recuadro I.9	Agregación del factor étnico.....	84
Recuadro II.1	Actualización del gasto social	100
Recuadro II.2	Modelo para la medición del gasto social	104
Recuadro II.3	Algunas precisiones operativas y sobre las fuentes de información utilizadas para el análisis de las transferencias monetarias	113
Recuadro III.1	Transporte público y bienestar.....	169
Recuadro IV.1	Los aportes de la economía del cuidado.....	174
Recuadro IV.2	Trayectorias laborales de las mujeres: fragmentación, discriminación y falta de protección social	187
Recuadro IV.3	El cuidado no remunerado y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: necesidad urgente de renovar los paradigmas de igualdad.....	190
Recuadro IV.4	Decisiones y precisiones metodológicas sobre los datos de las encuestas de uso del tiempo....	192
Recuadro V.1	La fecundidad por estratos socioeconómicos: disparidades y convergencias	211
Recuadro V.2	Relación de dependencia demográfica y relación de dependencia de cuidados.....	215
Recuadro V.3	El envejecimiento interno de la población adulta mayor.....	221
Recuadro V.4	La transnacionalización del cuidado.....	222
Recuadro VI.1	Plan de equidad en el Uruguay y su visión integral de la protección social.....	234

Presentación

La edición de 2009 del *Panorama social de América Latina* vincula las dinámicas de pobreza y distribución del ingreso con los sistemas de protección social, poniendo especial atención en cómo estos sistemas responden al impacto social de la actual crisis y sus proyecciones en el mediano y largo plazo. En este marco se presta especial atención al impacto de las transferencias públicas, la dinámica del gasto social, los mecanismos de reproducción de la vulnerabilidad social y los cambios en las relaciones de género y generación. Estos cambios plantean desafíos significativos en la combinación del papel del Estado, el mercado y las familias en la provisión del bienestar.

El documento se divide en dos partes: la primera parte consta de un primer capítulo sobre la pobreza y la distribución del ingreso en la región; un segundo capítulo en que dicha dinámica se matiza con análisis sobre gasto social, transferencias monetarias y programas de transferencias condicionadas y un tercer capítulo donde la pobreza y la vulnerabilidad social se examinan a la luz del escenario de crisis y poscrisis, y se analiza de qué manera los sistemas de protección social de que disponen los países pueden atenuar estos fenómenos. La segunda parte se centra en la economía del cuidado. Incluye un capítulo sobre el trabajo remunerado y no remunerado desde una perspectiva de género que destaca las desigualdades y deudas pendientes en la división sexual del trabajo; un capítulo que muestra

las dinámicas y proyecciones demográficas y las urgencias de corto y mediano plazo que estas plantean en las labores del cuidado, y un capítulo final dedicado a las implicancias normativas de estas transformaciones.

En el capítulo I se presentan las estimaciones de pobreza y desigualdad más recientes disponibles para los países de América Latina. Un 33,0% de la población de la región era pobre en 2008, porcentaje que incluye un 12,9% de indigentes. Estos resultados dan cuenta de una desaceleración en la reducción de la pobreza y un aumento de la indigencia, causada fundamentalmente por el alza de los precios de los alimentos. Pese a ello, el balance respecto de 2002, así como de las dos décadas pasadas, ha sido positivo.

Las cifras más recientes muestran también mejoras en la distribución del ingreso respecto de 2002 y 1990, lo que contribuyó parcialmente a la reducción de la pobreza. Sin embargo, esta reducción se debió principalmente al incremento de los ingresos medios y el bono demográfico (mayor proporción de población en edad activa). Pese a estos avances, preocupa la persistencia de brechas en la vulnerabilidad a la pobreza de niños, mujeres y grupos étnicos.

Entre 2008 y 2009 la incidencia de la pobreza a nivel regional podría aumentar alrededor de 1,1 puntos porcentuales, con un incremento de la indigencia de

aproximadamente 0,8 puntos porcentuales. Este impacto sería menor al de episodios de crisis anteriores, ya que la mayor parte de la región estaría mejor preparada para reaccionar y atenuar algunos de los efectos adversos sobre las condiciones de vida de la población.

Asimismo, en el primer capítulo se trata el tema de la desigualdad desde la percepción de la ciudadanía acerca de la alta injusticia distributiva, que se asocia principalmente con las opiniones respecto de la inexistencia de garantías económicas y sociales básicas. La percepción de una alta inequidad distributiva se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y la creencia de que los gobiernos sirven más a las élites que a las mayorías. Así pues, la población percibe la desigualdad como un problema de ejercicio de poder político de las élites que va más allá de la concentración económica y que, de no abordarse en su conjunto, puede obstaculizar las iniciativas para promover la cohesión social.

En el segundo capítulo se examina la dinámica del gasto social, su relación con el ciclo económico, su desempeño sectorial y su incidencia en el PIB y el gasto público total. Seguidamente, se analiza el impacto redistributivo en el ingreso primario de los hogares de las diversas transferencias monetarias que se registran en las encuestas de hogares (jubilaciones, pensiones, seguros, transferencias asistenciales públicas y de organizaciones privadas sin fines de lucro). A continuación, se abordan los programas de transferencias condicionadas y su significación en el gasto social y el bienestar de los hogares beneficiarios, y se analizan los desafíos para el diseño y la gestión de esos programas.

Pese a los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los recursos destinados a fines sociales, el gasto social continúa siendo insuficiente en cuanto a los montos y no alcanza a tener el impacto necesario para mejorar el bienestar y la equidad, particularmente en los países que más lo necesitan. Su comportamiento sigue siendo mayoritariamente procíclico, evidenciando contracciones en períodos de crisis. Si bien las transferencias públicas mejoran en forma importante la alta concentración del ingreso primario en los hogares, su impacto redistributivo varía por sectores y programas. Más progresivos pero con montos modestos son los programas de transferencias condicionadas, que hoy llegan a más de 22 millones de familias en 17 países de América Latina y el Caribe y apuntan a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones.

En el tercer capítulo se advierte sobre la inflexión posterior a la crisis, en que resulta difícil sostener los factores económicos y demográficos (aumento de la población activa, caída de la fecundidad y disminución de la tasa de dependencia) que en el sexenio previo contribuyeron a una fuerte reducción de la pobreza. Las mejoras distributivas y la expansión del gasto social que

caracterizaron al período 2002-2008 se están poniendo a prueba al deteriorarse el escenario fiscal y agudizarse las pugnas distributivas.

Los países de la región muestran diferencias en su grado de preparación para proteger a los sectores vulnerables ante un contexto económico adverso. Los países de mayor desarrollo relativo cuentan con una dotación importante de instrumentos que permiten amortiguar los efectos de la crisis, mientras que en los países con Estados sociales más incipientes el bienestar de la población depende en buena parte de las estrategias y capacidades familiares para incorporarse a los diversos mercados. Con todo, en este complejo escenario los países de la región han mostrado una actitud proactiva y han adoptado medidas contracíclicas en el ámbito socioeconómico. Sin embargo, no se percibe una estrategia que tenga en cuenta la compleja interacción entre el Estado, la familia y el mercado, que retroalimenta la vulnerabilidad social en horizontes temporales ampliados, y que articule el corto plazo con políticas de más largo aliento.

En el cuarto capítulo se analiza el trabajo remunerado y no remunerado desde una perspectiva de género. Se presta especial atención al carácter estratificado de la inserción laboral de las mujeres, la sobrecarga de demandas que enfrentan como responsables casi exclusivas del cuidado y el trabajo en los hogares, y la baja participación de los varones en el ámbito doméstico. A esto se añade la ausencia de políticas y marcos regulatorios que resultan en una escasa oferta de servicios de cuidado, sean estatales o de mercado, y dan lugar a un círculo vicioso que perpetúa las asimetrías.

En esta dinámica las más perjudicadas son las mujeres de los quintiles más bajos, sea porque cargan con mayor peso la doble jornada laboral, sea porque tienen más limitaciones —por falta de apoyo en tareas de cuidado— para generar ingresos propios y contribuir al ingreso total de sus hogares. Esto constituye un eslabón central de la reproducción de la pobreza y la desigualdad. En este marco se enfatiza la importancia de que los sistemas de protección social promuevan servicios de cuidado colectivos y universales, así como regulaciones e incentivos estatales que aboguen por una distribución más justa en la articulación del trabajo remunerado y no remunerado entre varones y mujeres, tanto en el ámbito público como privado.

En el quinto capítulo se constatan las transformaciones demográficas que ha experimentado la región en las últimas décadas, con un descenso de la proporción de menores de 15 años y un aumento sostenido de la de personas de 60 años y más, cuya estructura diferencial de necesidades genera cambios en las demandas de servicios sociales. Este progresivo envejecimiento, unido a la presencia aún importante de niños y al incremento de las personas con

algún nivel de dependencia por condiciones de salud asociadas al envejecimiento, son las causas decisivas del aumento de la carga de cuidado en la región, en un escenario donde la posibilidad demográfica de contar con cuidadores será reducida a lo largo del período 2000-2050.

El panorama demográfico que permite contextualizar los sistemas de cuidado muestra la heterogeneidad entre los países y en ellos. El cambio en la estructura por edades de la población incide directamente en la demanda de cuidados y en la posibilidad de responder a ella. Se presentan y analizan, en esta lógica, los escenarios de la demanda de cuidado, así como las posibilidades de satisfacerla. De todo ello se infiere que el cuidado —por su impacto demográfico, económico y social— se erigirá como una de las cuestiones sociales más apremiantes del siglo XXI.

En el sexto capítulo se presentan consideraciones normativas en las que se integran las ideas presentadas en los capítulos cuarto y quinto respecto de las necesidades de cuidado y las limitaciones que resta superar en este sentido. Se plantea que la protección social debe promover una mayor igualdad de acceso entre personas con distintos recursos que necesitan de cuidados; apuntar hacia la universalidad de servicios y prestaciones, centrándose en las necesidades diferenciadas de familias y personas, y distribuir prestaciones a fin de promover una mayor solidaridad entre generaciones. Estos principios deben plasmarse en los respectivos sistemas de protección social de los países, conforme al perfil de riesgo, el lugar de las familias y las políticas y el tipo de regímenes de bienestar prevalecientes.

Síntesis

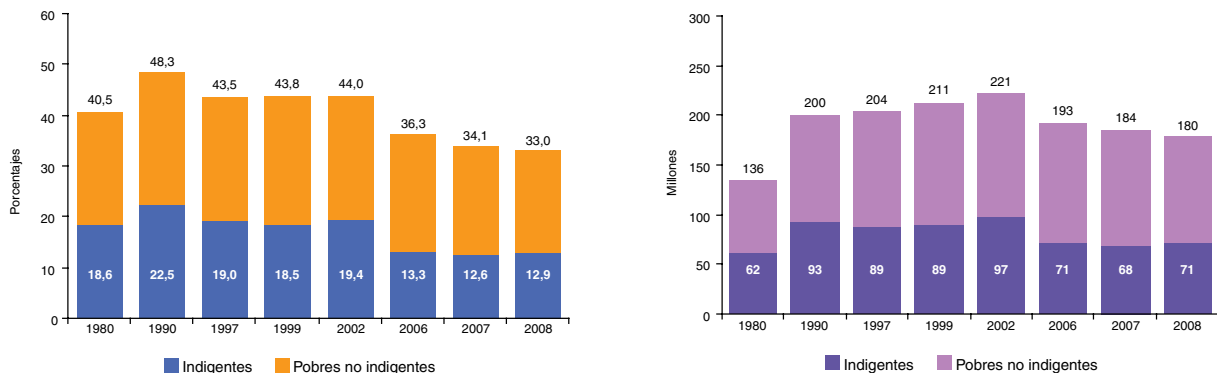
Pobreza y desigualdad en el contexto de la crisis económica

Pobreza y desigualdad hasta 2008

En 2008 la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,0% de la población de la región, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia.

Estas cifras corresponden a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente (véase el gráfico 1)¹.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2008^a
(En porcentajes y millones de personas)



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

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

¹ El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o

monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación.

Estos resultados dan cuenta de una desaceleración en el proceso de reducción de la pobreza. En el caso de la indigencia se traduce en una reversión del comportamiento que se observaba desde 2002. La disminución de la tasa de pobreza en 2008 respecto de 2007, de 1,1 puntos porcentuales, es notablemente inferior a la reducción anual de la pobreza que se produjo entre 2002 y 2007, de 2 puntos porcentuales por año. Por su parte, para los mismos períodos de referencia, la tasa de indigencia creció 0,3 puntos porcentuales, luego de haber disminuido a un ritmo de 1,4 puntos por año. El deterioro en materia de indigencia se originó principalmente en el alza de los precios de los alimentos, que implicó un encarecimiento acelerado de la canasta básica de alimentos.

El magro desempeño de la reducción de la pobreza y la indigencia en 2008 no impidió que el balance haya sido positivo en la evaluación respecto de 2002, así como respecto de las dos décadas pasadas. No solo se encuentran las actuales tasas de pobreza e indigencia muy por debajo de las de 1990, sino que el número de personas pobres se sitúa 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 particularmente de la indigencia, aunque insuficiente para contrarrestar completamente el elevado crecimiento poblacional del período.

Las nuevas cifras disponibles al año 2008 reflejan una evolución positiva de la pobreza respecto de 2007. En el Brasil, el Perú y el Uruguay (datos del área urbana) su incidencia se redujo en al menos 3 puntos porcentuales; en Costa Rica y el Paraguay lo hizo en más de 2 puntos porcentuales, y en Panamá y la República Bolivariana de Venezuela se registró una disminución en torno a un punto porcentual. Cabe mencionar también a Colombia, que registró una reducción de 4 puntos porcentuales, pero en este caso referida al período 2005-2008². En tanto, el Ecuador y la República Dominicana no mostraron variaciones significativas. El único país en que se registró un empeoramiento de la situación de 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 de ese último año (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA, ALREDEDOR DE 2002, 2007, Y 2008
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2007			2008		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina ^a	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2007	30,0	8,5	2008	25,8	7,3
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	...	...	...
Colombia ^b	2002	51,5	24,8	2005	46,8	20,2	2008	42,8	22,9
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2007	18,6	5,3	2008	16,4	5,5
Ecuador ^a	2002	49,0	19,4	2007	38,8	12,4	2008	39,0	14,2
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	...	...	...
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,9	45,6	...	...	...
México	2002	39,4	12,6	2006	31,7	8,7	2008	34,8	11,2
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2007	29,0	12,0	2008	27,7	13,5
Paraguay	2001	61,0	33,2	2007	60,5	31,6	2008	58,2	30,8
Perú ^c	2001	54,7	24,4	2007	39,3	13,7	2008	36,2	12,6
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2007	44,5	21,0	2008	44,3	22,6
Uruguay ^a	2002	15,4	2,5	2007	18,1	3,1	2008	14,0	3,5
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2007	28,5	8,5	2008	27,6	9,9

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

^a Áreas urbanas.

^b Los datos de 2008 provienen de una nueva encuesta de hogares, que ha sido empalmada con la serie anterior por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Debido a que la CEPAL no ha concluido el proceso de internalización de los nuevos datos, las cifras correspondientes a 2008 se han estimado de manera preliminar, aplicando a los valores de 2005 (calculados por la CEPAL) las variaciones porcentuales implícitas en las cifras difundidas oficialmente.

^c Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. Asimismo, las cifras de 2001 se refieren al cuarto trimestre, mientras que las de 2006 y 2007 se refieren al año completo.

² Las cifras para Colombia corresponden a una estimación preliminar de la CEPAL, basada en aquellas difundidas oficialmente por el país (comunicado de prensa del DANE, del 24 de agosto de 2008, http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion_pobreza_dane_DNP.pdf).

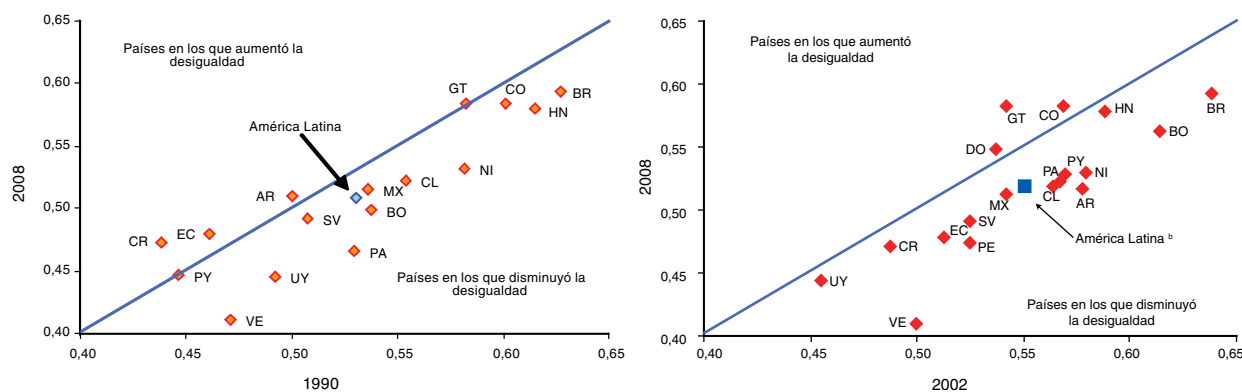
La indigencia, por su parte, mostró un aumento generalizado, ya que solamente en el Brasil, el Paraguay y el Perú se lograron reducciones en sus indicadores, en torno a un punto porcentual, lo que contrasta con los aumentos registrados en el Ecuador, México, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana, de entre 1,4 y 2,5 puntos porcentuales, y con los de Costa Rica y el Uruguay, que resultaron muy leves. En Colombia la indigencia creció 2,7 puntos porcentuales entre 2005 y 2008, equivalentes a un aumento anual de 0,9 puntos.

Así pues, en 2008, América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, pese a la heterogeneidad entre las distintas subregiones y países. La proporción de personas indigentes en la región, un 12,9%, está a menos de 2 puntos porcentuales de distancia de la meta (11,3%),

lo que representa un avance del 85%. El progreso hacia una meta más exigente, como reducir la pobreza total a la mitad entre 1990 y 2015, es inferior (avance real del 63% en comparación con uno esperado del 72% entre 1990 y 2008).

En lo que respecta a la distribución del ingreso, la comparación de las cifras más recientes para cada país con aquellas disponibles alrededor de 2002 muestran una mejora. El índice de Gini se redujo en promedio un 5% en el período mencionado. El indicador presentó caídas importantes en varios países, siendo de por lo menos un 8% en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Los únicos países que presentaron incrementos en la concentración del ingreso en este período son Colombia, Guatemala y la República Dominicana (véase el gráfico 2)³.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008^a



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

^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002 a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008. Las coberturas geográficas varían según la disponibilidad de información. En la comparación entre 1990 y 2008 se usan datos de Gran Buenos Aires para la Argentina, Área metropolitana de Asunción para el Paraguay y del área urbana para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay. Para la comparación entre 2002 y 2008 se usan datos del área urbana para la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. El dato para América Latina corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país.

^b El dato correspondiente a América Latina se obtiene a partir del promedio simple de los índices de Gini de cada país.

La evolución hacia una mejor distribución del ingreso también se manifiesta en la comparación con 1990, con una reducción promedio del índice de Gini del 4%. En este caso las mayores disminuciones se encuentran en Nicaragua, Panamá (área urbana), la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, mientras que la Argentina (datos del Gran Buenos Aires), Costa Rica y el Ecuador exhiben retrocesos. Pese a los avances logrados, no debe perderse de vista que la concentración del ingreso en América Latina sigue siendo una de las más elevadas del mundo.

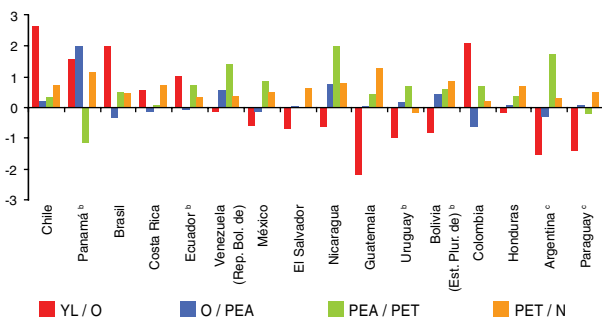
Los cambios distributivos ocurridos en el período contribuyeron parcialmente a la reducción de la pobreza, aunque no en todo su potencial. La variación de las tasas de pobreza e indigencia puede ser desagregada en dos

componentes: el crecimiento del ingreso medio de las personas, o efecto crecimiento, y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso, o efecto distribución. Este tipo de análisis muestra que la disminución de la pobreza entre 1990 y 2008 tuvo en el efecto crecimiento su principal factor explicativo, representando alrededor de un 85% de la misma, mientras que el efecto distribución dio cuenta del 15% restante. La contribución de las mejoras distributivas a la reducción de la pobreza se dio especialmente en el período 2002-2008, durante el cual jugó incluso el papel principal en la reducción de la pobreza en tres países.

³ Cabe destacar que los datos de Colombia datan de 2005 y los de Guatemala de 2006.

Los ingresos del trabajo son la fuente que contribuyó en mayor medida a la reducción de la pobreza entre 1990 y 2008. La variación positiva del ingreso laboral por persona se debió, en primer lugar, a la baja de la tasa de dependencia demográfica en todos los países (excepto en el Uruguay), denominada habitualmente bono demográfico. Asimismo, prácticamente en todos los países se produjo un aumento importante de la tasa de actividad, independientemente del resultado logrado en términos de reducción de la pobreza. En cambio, el ingreso laboral por ocupado presentó diferencias notables entre los países. El Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador (área urbana) y Panamá (área urbana), es decir los países con mayores reducciones de la pobreza (en términos de variación porcentual de la tasa), son precisamente los que presentaron los incrementos más marcados en el ingreso por ocupado en los hogares pobres. Colombia constituye una excepción a este respecto, ya que aunque tuvo un incremento importante de esta variable hasta 2005, la pobreza se redujo a un ritmo bastante menor, en parte debido al aumento del desempleo. En los demás países, el ingreso laboral por ocupado tendió a decrecer (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL POR PERSONA EN LOS HOGARES POBRES, 1990-2008^a
(En porcentajes de variación)



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

^a Países ordenados según la variación anual de la tasa de pobreza. El año de la encuesta utilizada difiere entre países: el período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año y el período 2008 a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. YL = ingreso laboral; O = número de ocupados; PEA = población económicamente activa; PET = población en edad de trabajar; N = población total.

^b Área urbana.

^c Área metropolitana.

Un aspecto preocupante de la evolución de la pobreza en América Latina es la persistencia de las brechas en la vulnerabilidad a esta según las características demográficas de las personas, particularmente la edad, el sexo y la etnia. Uno de los rasgos más determinantes de la pobreza son las altas tasas de fecundidad y los altos niveles de dependencia en el hogar, algo que deja en una situación especialmente desmedrada a los niños. La incidencia de la pobreza entre

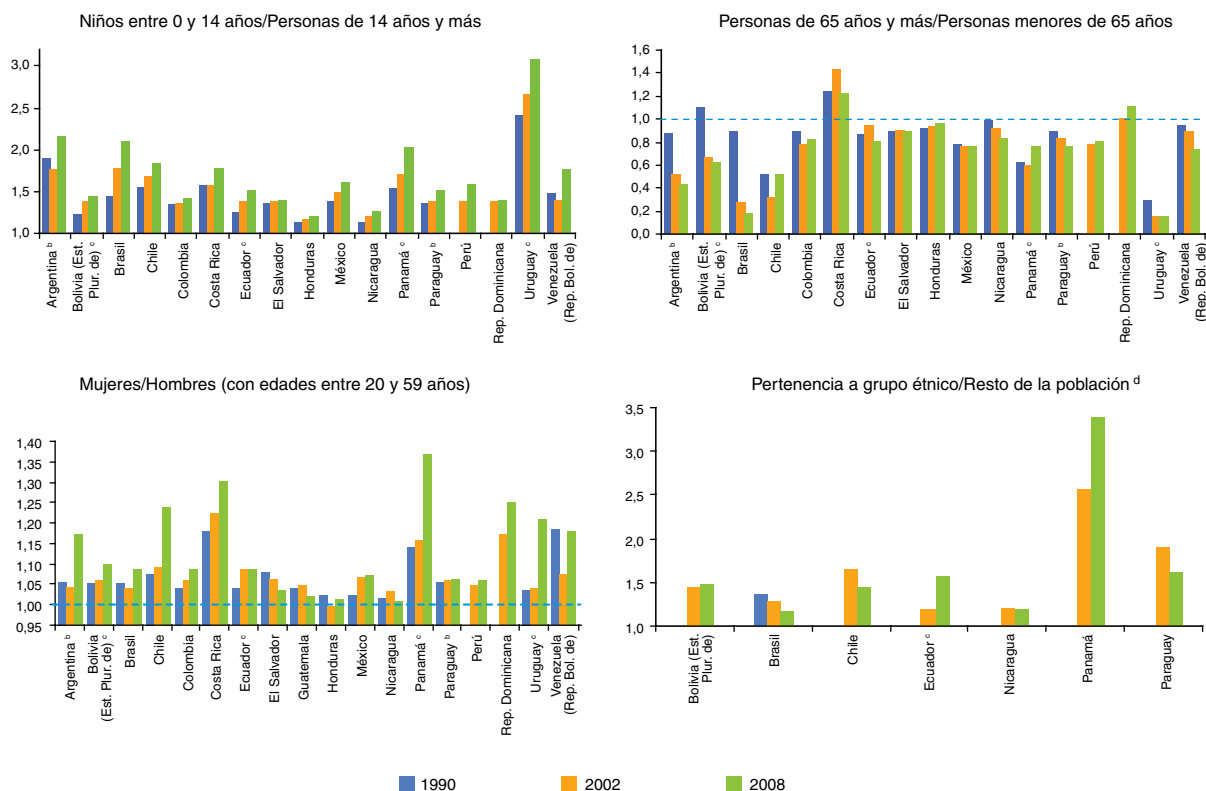
los niños menores de 15 años supera en promedio 1,7 veces a la de las personas mayores de esa edad. Entre 1990 y 2008, el cociente entre las tasas de pobreza de los niños y los adultos aumentó en la mayoría de los países de la región, presentándose los mayores incrementos en el Brasil, Panamá y el Uruguay (véase el gráfico 4).

En el caso de las personas mayores de 65 años sucede lo contrario que con los niños, ya que en general presentan menores tasas de pobreza que el resto de la población, con las únicas excepciones de Costa Rica y la República Dominicana. Si bien este resultado, en principio, parece indicar la existencia de una situación positiva, introduce algunos elementos a tomar en consideración. Entre los adultos mayores, las jubilaciones y pensiones se constituyen en una fuente de ingreso indispensable para escapar de la pobreza. No obstante, este tipo de ingresos tiende a reproducir la desigualdad distributiva generada en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida, puesto que sus montos están asociados a las contribuciones efectuadas y en muchos casos se carece de una cobertura básica universal. Asimismo, al utilizar un umbral de pobreza expresado en términos per cápita, este tiende a subestimar el monto mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas en el caso de las personas que viven solas, situación especialmente frecuente entre las personas de más edad. Por otra parte, la región enfrenta el problema de una creciente carga de tiempo destinada al cuidado de los ancianos, lo que tensiona las posibilidades de satisfacer las necesidades básicas de aquellos adultos mayores que viven en unidades familiares ampliadas.

La exposición a la pobreza de las mujeres es más alta que la de los hombres en todos los países de la región. Las brechas más grandes por género se presentan en la Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay, donde la tasa de pobreza entre las mujeres equivale a 1,15 veces o más a la de los hombres. Asimismo, varios países han sufrido un agravamiento de esta diferencia, destacándose entre ellos Chile y el Uruguay. Debe tenerse presente que estas brechas no reflejan toda la magnitud del problema, puesto que el método utilizado para medir la pobreza no toma en cuenta la asignación de recursos en el hogar, que es precisamente uno de los ámbitos donde se presentan las mayores disparidades de género.

El origen étnico de la población es una condición altamente correlacionada con la posibilidad de ser pobre. En los siete países con información disponible la tasa de pobreza de los grupos indígenas o afrodescendientes puede exceder entre 1,2 y 3,4 veces a la del resto de la población. Más aún, la brecha entre ambos grupos se ha acrecentado en todos los países analizados, excepto en el Brasil.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COCIENTE ENTRE TASAS DE POBREZA DE DISTINTOS SUBGRUPOS DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008^a
(Razones)



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

^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002 a las encuestas más recientes disponibles entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008.

^b Área metropolitana.

^c Área urbana.

^d Identificado a partir de la información de las encuestas de hogares conforme a las siguientes categorías: Chile, "aimara, rapa nui, quechua, mapuche, atacameño, coya, kawaskar, yagán, diaguita"; Ecuador, "indígenas, negros y mulatos"; Estado Plurinacional de Bolivia, "quechua, aimara, guaraní, chiquitano, mojeño y otro"; Brasil, "indígena o piel negra"; Nicaragua (2001), "mestizo costeño, criollo, creole/negro, miskito, mayagna (sumu), rama, otro"; Nicaragua (2005), "indígena"; Panamá, "indígena", y Paraguay, "idioma hablado es exclusivamente guaraní".

La crisis, el empleo y la pobreza

Durante las dos últimas décadas, la región ha atravesado tres períodos de caída generalizada del producto interno bruto por habitante. En 1995 tuvo lugar la crisis mexicana, durante la cual el producto per cápita se redujo un 1,2% a nivel regional y al menos un 2% en la Argentina, México y el Uruguay. Una nueva caída, del 1,2%, se registró en 1999, a consecuencia de los efectos de la crisis asiática, que se sintió en los países sudamericanos entre 1998 y 2000, pero que no afectó a los centroamericanos ni a México.

El PIB per cápita de la región se contrajo nuevamente en 2001 y 2002, un 1,1% y un 1,8%, respectivamente, en el contexto de dificultades financieras a nivel internacional (correspondientes a las denominadas crisis puntocom y crisis turca), a las que se sumó la crisis argentina.

Para analizar el impacto de estos episodios recesivos en las condiciones de vida de las personas de menores recursos, se ha seleccionado un conjunto de ellos en los que el producto per cápita disminuyó marcadamente

entre los años para los cuales hay encuestas de hogares disponibles. Se observan 17 episodios distintos de caída del PIB por habitante, que corresponden de manera aproximada a alguno de los tres períodos de contracción regional mencionados anteriormente.

Lo acontecido en esos episodios revela que las crisis han afectado en mayor medida a los hogares pobres y vulnerables que al resto, ya que predominan los ejemplos en que la reducción de los ingresos de este grupo fue superior a la del total de los hogares. Se destacan a este respecto la Argentina (1999-2002), el Ecuador (1997-1999) y la República Dominicana (2002-2004), donde la diferencia entre ambos porcentajes de variación alcanzó o superó los 3 puntos porcentuales. Por su parte, cuando aumentó el ingreso de los hogares, el de aquellos situados en la parte baja de la distribución lo hizo en menor proporción.

Tal como cabía esperar, el mercado laboral es la vía por la cual la contracción de la actividad económica repercutió en mayor medida en los ingresos de los hogares, dada la alta participación de los ingresos laborales en el total. La descomposición del cambio en el ingreso total por persona de los hogares pobres y vulnerables en sus principales fuentes revela que en 11 de los episodios considerados la disminución de los ingresos laborales representó al menos el 75% de la variación total.

En la mayoría de los episodios analizados, la reducción del ingreso laboral por ocupado, y no el porcentaje de ocupación, es el principal factor para explicar la disminución de los ingresos laborales. La razón entre empleo y población no solamente tuvo una variación escasa en general, sino que además tendió a aumentar en más de la mitad de los casos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL POR PERSONA
EN HOGARES POBRES Y VULNERABLES DURANTE EPISODIOS DE CRISIS SELECCIONADOS
(En porcentajes)

País	Período	Ingreso laboral por persona	Componentes del ingreso laboral por persona		Componentes del porcentaje de ocupados	
			Ingreso laboral por ocupado	Porcentaje de ocupados	Tasa de empleo	Tasa de actividad
México	1994-1996	-5,3	-7,9	2,9	-0,4	3,3
Argentina ^a	1997-1999	0,4	-1,5	2,0	0,8	1,2
Brasil	1996-1999	-2,0	-2,5	0,6	-1,2	1,9
Colombia	1997-1999	-4,1	-3,3	-0,8	-4,6	4,0
Ecuador ^b	1997-1999	-9,6	-9,5	-0,1	-3,4	3,4
Honduras	1997-1999	-3,2	-4,8	1,7	0,0	1,7
Paraguay ^b	1996-1999	-4,8	-0,8	-4,1	-0,6	-3,5
Perú	1997-1999	-4,2	-4,3	0,2	2,3	-2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-1999	-1,3	1,1	-2,5	-3,2	0,7
Argentina ^b	1999-2002	-18,3	-17,7	-0,7	-2,2	1,5
Costa Rica	1999-2002	0,3	-1,2	1,5	-0,3	1,8
México	2000-2002	1,8	-0,5	2,4	-0,3	2,7
Panamá ^b	1999-2001	-3,5	3,5	-6,8	-4,3	-2,6
Paraguay ^b	1999-2001	-0,7	-6,1	5,8	-0,6	6,4
Uruguay ^b	1999-2002	-11,4	-9,8	-1,8	-3,2	1,5
Venezuela (República Bolivariana de)	1999-2002	0,6	-1,8	2,4	-0,7	3,2
Rep. Dominicana	2002-2004	-8,6	-9,3	0,8	-3,0	3,9

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

^a Gran Buenos Aires.

^b Área urbana.

La modificación en el porcentaje de personas ocupadas surge de dos tendencias contrapuestas de la tasa de empleo y la tasa de actividad. Por una parte, los episodios de crisis analizados se caracterizaron por una caída de la tasa de empleo (relación entre el número de ocupados y la población económicamente activa), es decir, por un incremento del promedio de la tasa de desempleo. Por otra parte, en estos períodos las personas inactivas tendieron a incorporarse al mercado laboral, compensando la reducción de la tasa de ocupación. De hecho, pese al incremento generalizado del desempleo, la tasa de ocupación (cociente entre el número de ocupados y el número de personas en edad de trabajar) tendió a mantenerse constante e incluso a aumentar en más de la mitad de los casos.

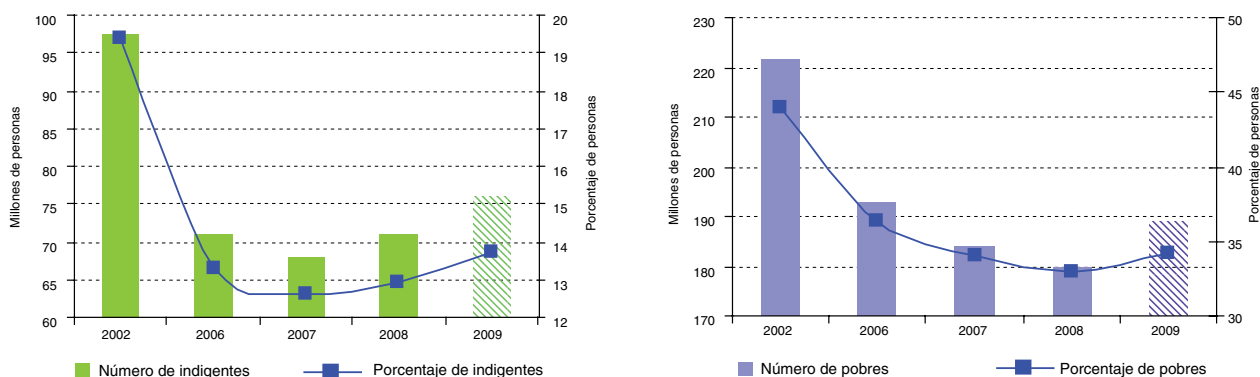
La crisis actual, iniciada a fines de 2008 por el colapso financiero originado en el sector inmobiliario de los Estados Unidos, ha afectado a la mayoría de los países de la región, pero en menor medida que en crisis anteriores. Se prevé un descenso del PIB por habitante en la mayoría de las economías y no se espera que ninguna de ellas tenga un crecimiento significativo. Asimismo, el desempleo ha crecido en varios países y se espera que llegue al 8,5% en promedio a fines de 2009.

Algunas de las características de esta recesión la distinguen de episodios previos de contracción del producto, por lo que el impacto en la pobreza sería menos intenso. Si bien la tasa de ocupación a nivel regional cayó del 55,1% en el primer semestre de

2008 al 54,4% en el mismo período de 2009, no todos los países presentan una variación negativa de este indicador. Asimismo, la evidencia parcial con que se cuenta sobre las remuneraciones permite inferir que la caída del producto por habitante no se está trasladando automáticamente a los ingresos laborales de los hogares. El mantenimiento del poder adquisitivo de las remuneraciones en esta coyuntura refleja, en parte, el hecho de que las tasas de inflación en la mayoría de los países de la región no son solamente bajas sino que han descendido respecto del año anterior. Otro rasgo favorable es que la mayoría de los países de la región cuenta con un mejor contexto fiscal y con un conjunto más amplio de programas sociales, que aliviarían el impacto negativo de la crisis en un porcentaje importante de la población.

Tomando en consideración estos factores, se han realizado simulaciones que dan cuenta de la evolución probable de la situación de la indigencia y la pobreza en 2009, sobre la base de los datos de las encuestas de hogares. De acuerdo con el escenario considerado como más probable, entre 2008 y 2009 la pobreza a nivel regional podría aumentar alrededor de 1,1 puntos porcentuales, mientras que la indigencia aumentaría aproximadamente 0,8 puntos porcentuales. Esto se traduce en una expansión del número de personas pobres en torno a 9 millones, de los cuales algo más de la mitad se encontraría en situación de pobreza extrema (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA: EFECTO ESPERADO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA
(En porcentajes y millones de personas)



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

Como cabe esperar, alrededor de este promedio se verifica una dispersión entre países. Sobresale el caso de México, país que registraría el mayor incremento en sus niveles de pobreza e indigencia en consonancia con su elevada reducción del PIB y deterioro de la situación de empleo y salarios. También cabe mencionar a la República Bolivariana de Venezuela, cuyo deterioro por encima del promedio regional provendría principalmente de la merma del poder adquisitivo de las remuneraciones.

En el contexto del último sexenio, estas cifras implican un menor avance hacia la reducción de la pobreza, pero no alcanzan a contrarrestar los logros alcanzados, no solo en lo que respecta al porcentaje de personas pobres sino también al número de ellas. Entre 2002 y 2008 el porcentaje de personas en situación de pobreza cayó 11 puntos y el de personas en situación de indigencia 7 puntos, magnitudes considerablemente superiores al deterioro previsto para 2009. El impacto es más notable en términos del número de personas pobres, puesto que la crisis de 2009 estaría empobreciendo a alrededor de una cuarta parte de las personas que salieron de la pobreza en los años anteriores, que llegaron a 41 millones.

De darse una situación como la planteada, podría afirmarse que la crisis actual estaría teniendo un impacto en la situación de la pobreza inferior al de crisis previas. Entre 1997 y 2002, período que engloba la crisis de 1999 así como la de 2001-2002, la elasticidad-crecimiento de la pobreza fue de -1,6, mientras que las simulaciones apuntan a una elasticidad en torno a -1,1 para la crisis actual.

Estos resultados revelan asimismo una mayor dificultad para alcanzar la meta 1 del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, ya que el porcentaje de avance se retrotraería al 78%, cifra prácticamente igual al 76% registrado en 2009 (respecto del período 1990-2005). En consecuencia, los países de la región deberán redoblar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de quienes poseen recursos insuficientes.

Es importante enfatizar que estas hipótesis en torno al impacto esperado de la crisis se plantean en un contexto de gran incertidumbre. Si bien hacia el segundo semestre del año se presume que lo peor de la crisis ya habría pasado, con lo cual su duración y profundidad resultarían inferiores a lo previsto en un inicio, también es posible que la recuperación sea lenta y que el empleo solo vuelva a crecer después de un prolongado rezago.

Percepciones de desigualdad

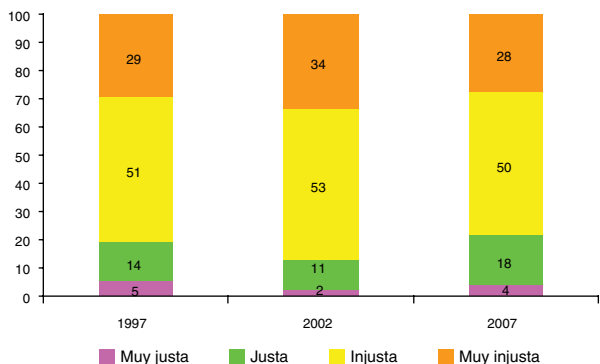
En un análisis realizado de 18 países de América Latina utilizando la información provista por Latinobarómetro, se encontró que las percepciones de una alta injusticia distributiva se asocian principalmente con las opiniones ciudadanas de inexistencia de garantías económicas y sociales básicas, lo que pone en evidencia la necesidad de que los Estados adopten medidas para cerrar las brechas sociales y avanzar en la cohesión social. A su vez, se observó que la percepción de una alta inequidad distributiva se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y con la creencia de que los gobiernos sirven más a las élites que a las mayorías, lo que indica que la población percibe a la desigualdad como un problema de poder que va más allá de la concentración económica y que, de no abordarse integralmente, puede obstaculizar las iniciativas para promover la cohesión social.

A pesar de las tendencias positivas en la reducción de las inequidades distributivas en la región durante los últimos años, estas permanecen todavía en niveles muy altos, lo que coincide, en términos agregados, con las percepciones de la población. En 1997, 2002 y 2007 la gran mayoría de la población latinoamericana opinó que

la distribución del ingreso es muy injusta o injusta (80%, 87% y 78% en cada año), situación que podría agravarse en la actual coyuntura de crisis económica y constituirse en un problema para la cohesión social, no solo por los conflictos que podrían emerger como consecuencia del malestar ciudadano, sino también por las dificultades para la constitución de pactos de protección en que participe la mayor cantidad de actores y estratos sociales (véase el gráfico 6).

En 2007 el principal factor asociado a opiniones de injusticia en la distribución del ingreso fue la percepción de inexistencia de garantías básicas en materia de seguridad social, asistencia y solidaridad con los más pobres y oportunidades de empleo, lo que evidencia la necesidad de un papel más activo de los Estados en la promoción de medidas de protección básicas. Otros factores relacionados fueron las actitudes negativas hacia el papel de las empresas privadas en la provisión de servicios, la percepción de la insuficiencia de los ingresos para satisfacer las necesidades básicas de los integrantes del hogar y los mayores niveles de escolaridad (véase el gráfico 7).

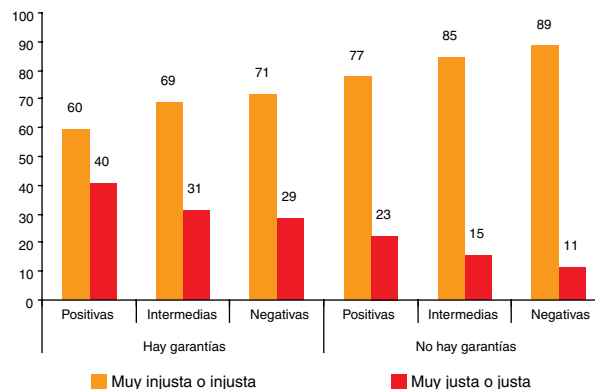
Gráfico 6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES CON RESPECTO A LA JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997-2007^a
 (En porcentajes de población de 18 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
^a La República Dominicana se incluye solo en 2007. La pregunta usada para los tres años fue la siguiente: "¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en su país?".

A su vez, los niveles de confianza de la población respecto de las instituciones políticas (congreso y partidos) empeoran drásticamente, en tanto se deterioran las percepciones de justicia en la distribución del ingreso, situación que se verificó en 1997, 2002 y 2007, y en este

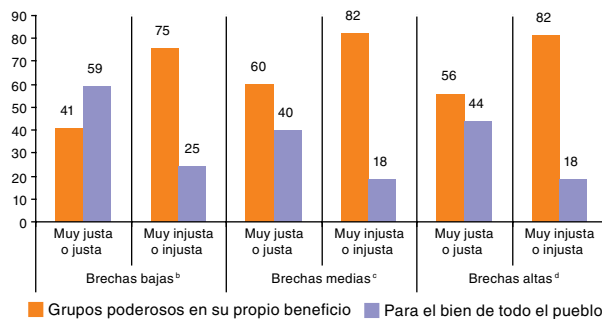
Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE EL GRADO DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SEGÚN LAS ACTITUDES HACIA EL SECTOR PRIVADO Y LA PERCEPCIÓN DE GARANTÍAS BÁSICAS, 2007^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007.
^a Recodificación de los puntajes en el índice sumatorio no ponderado a partir del análisis de su distribución y su corte en tres grupos. La categorización fue la siguiente: 2 a 4 puntos= actitudes positivas; 5 puntos= actitudes intermedias; 6 a 8 puntos= actitudes negativas.

último año los porcentajes de personas que creen que su país está gobernado por unos cuantos poderosos para su propio beneficio fueron mayores entre quienes opinan que la distribución del ingreso en su país es injusta o muy injusta (véase el gráfico 8).

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE QUIÉNES ESTÁN EN EL GOBIERNO Y PARA QUÉ GOBIERNAN, SEGÚN LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA PERCIBIDA Y LOS PAÍSES CLASIFICADOS POR LA EXTENSIÓN DE LAS BRECHAS SOCIALES, 2007^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007 y base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6>.
^a La pregunta empleada en la encuesta Latinobarómetro 2007 fue la siguiente: "¿En términos generales, diría usted que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?".
^b Los países con brechas bajas son: Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.
^c Los países con brechas medias son: Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana.
^d Los países con brechas altas son: Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

La dinámica del gasto social, las transferencias monetarias y los programas de transferencias condicionadas

Los nuevos enfoques de protección social han puesto progresivamente el acento en la protección frente a eventos de quiebre de ingreso, pobreza de ingresos y exclusión social, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Estos enfoques rompen con la contraposición entre los principios de universalidad de los derechos y racionalidad de la focalización y cuestionan las bondades de los modelos centrados en la capitalización individual de los sistemas de protección social. Finalmente, estas nuevas perspectivas también buscan combinar el eje de combate a la pobreza con el de combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social a través de la articulación y ejecución de diversos programas sociales que coordinan los alcances de la

seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales.

Tras un lustro positivo en materia de reducción de la pobreza, el desempleo y la inequidad de ingresos, la reciente crisis y sus consecuencias vuelven a poner sobre el tapete con más fuerza el papel del Estado como agente regulador y, eventualmente, interventor frente a las fallas del mercado y sus diversas asimetrías. En ese marco, se revisa la dinámica del gasto social, el efecto redistributivo de las diversas transferencias monetarias en el ingreso primario de los hogares y la significación de los programas de transferencias condicionadas, así como los desafíos que estos plantean en cuanto a diseño y gestión.

La dinámica del gasto social

La crisis experimentada por América Latina a principios de los años ochenta impuso fuertes restricciones financieras al gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal, reducir el gasto público o hacer ambas cosas a la vez. La reducción del gasto público fue la variable de ajuste elegida para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo sobre el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar. Ya a mediados de la década de 1990, los gobiernos comenzaron a reconocer los beneficios y la importancia del gasto social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico.

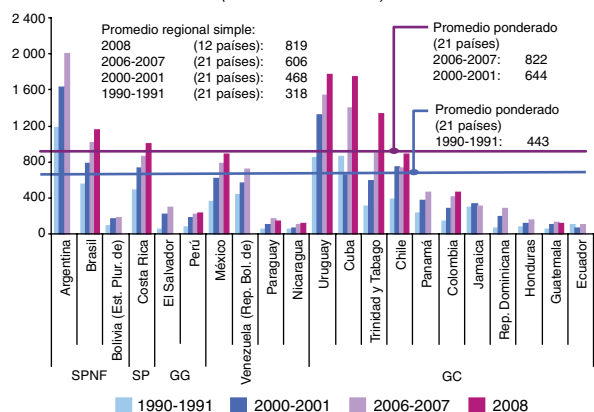
La tendencia creciente del gasto público social desde el comienzo de los años noventa muestra el compromiso progresivo de los países latinoamericanos con la asignación de recursos públicos a las políticas sociales, dándoles mayores garantías de financiamiento y más estabilidad y legitimidad institucional. En gran medida, esto ha estado supeditado al grado de desarrollo

alcanzado por los países. La disponibilidad de recursos públicos para financiar sistemas de protección frente a los antiguos y nuevos riesgos sociales y económicos en cada país tiene relación directa con la capacidad de recaudación de los gobiernos. La región recauda poco y mal. Persisten las bajas cargas fiscales y las estructuras tributarias regresivas, que se vuelven factores sumamente limitantes para la confección de los presupuestos. Pese a todo, los gobiernos han realizado importantes esfuerzos para aumentar los presupuestos públicos, en particular los destinados a funciones sociales, en un marco de mayor disciplina fiscal que antaño.

Desde comienzos de los años noventa, el gasto social en la región ha tenido un ritmo de crecimiento que se detiene en algunos períodos y difiere entre países, pero no se revierte. Sobre la base del ritmo de crecimiento del esfuerzo fiscal y macroeconómico del gasto social en la región, el gasto público social por habitante casi se duplicó en el período 2006-2007 con respecto a 1990-1991 (llegó a 820 dólares por habitante, a precios de 2000) y se incrementó en un 18% respecto del período 2004-2005.

Sin embargo, existen enormes disparidades entre países y se registra una diferencia de hasta 20 veces entre los países de mayor y menor gasto per cápita. De los 21 países analizados, 8 registran un gasto menor a 300 dólares, y de estos, 6 no alcanzan los 200 dólares (el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay). Solo 4 países sobrepasan los 1.000 dólares al año Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay. Esto refleja la directa relación entre el monto de los recursos asignados y el nivel de recursos de la economía (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA, 1990-1991 Y 2008
(En dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
Nota: SPNF: sector público no financiero; SP: sector público (total); GG: gobierno general; GCP: gobierno central presupuestario; GC: gobierno central.

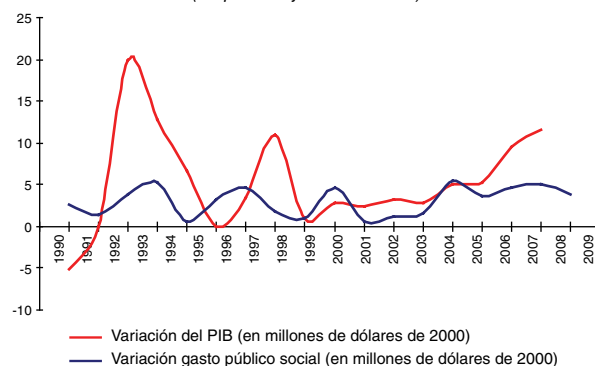
Pese a los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los recursos destinados a fines sociales, el comportamiento del gasto social presenta en el pasado una marcada forma procíclica que evidencia contracciones o frenos a su expansión en períodos de crisis (véase el gráfico 10). Esto pone de relieve las restricciones presupuestarias de los países que registran los menores niveles de desarrollo, ya que son los que tienen menos capacidad para adoptar medidas contracíclicas en períodos de contracción económica. Aunque también hay que destacar que, en la última década, estos países han sido los que han registrado el mayor aumento de la prioridad macroeconómica.

Por otra parte, la seguridad y la asistencia social, seguidas de los gastos en educación, explican los aumentos en la prioridad macroeconómica por sectores de destino social⁴. Estas partidas representan 4 de los 5 puntos porcentuales que han aumentado los gastos

⁴ La información disponible no permite separar las partidas de gasto en seguridad y asistencia social.

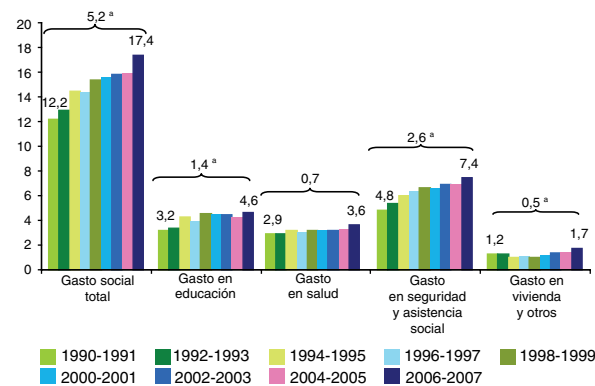
sociales (véase el gráfico 11). Esto revela la concentración de las prioridades macroeconómicas de los recursos públicos en materia social y refleja la preocupación de los Estados por la lucha contra la pobreza y el aumento de la protección debido a cambios demográficos y en la estructura familiar.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y EL PIB^a
(En porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
^a Promedio ponderado de los países.

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN SECTORES, 1990-1991 A 2006-2007^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

^a Promedio ponderado de los países. Por último, los principales sectores de destino de los recursos públicos varían según el grado de desarrollo y la estructura productiva de los países, las características sociodemográficas y las necesidades básicas no cubiertas de la población. Pese a la expansión del gasto público, contrapuesta a la visión más ortodoxa promovida por el consenso de Washington, el aumento de las transferencias fiscales por parte de los gobiernos no ha sido suficiente para lograr una reversión sustancial de los niveles de desigualdad y pobreza y responder plenamente a los nuevos impactos externos e internos. Queda planteada, entonces, la pregunta sobre en qué áreas y a qué ritmo se debe avanzar en el papel del Estado en la provisión de bienestar y la reducción de las desigualdades.

Las transferencias monetarias a los hogares

El ingreso primario de los hogares, obtenido a partir de la participación de sus miembros en el mercado de trabajo y de la propiedad de diversos activos, es la fuente principal de las grandes inequidades que registra la región y que la sitúan como la más desigual del mundo. Además de la excesiva concentración de la propiedad, factores como el insuficiente funcionamiento de los mercados de trabajo y su consiguiente segmentación producen y reproducen la desigual estructura de oportunidades, tan característica de América Latina. Los importantes avances de los últimos años en materia de crecimiento económico y participación más activa del Estado en el área social no han modificado sustancialmente las características de funcionamiento del mercado de trabajo ni sus grandes desigualdades. De esta forma, las insuficiencias del mercado de trabajo siguen siendo un factor decisivo para explicar los altos niveles de pobreza de la región.

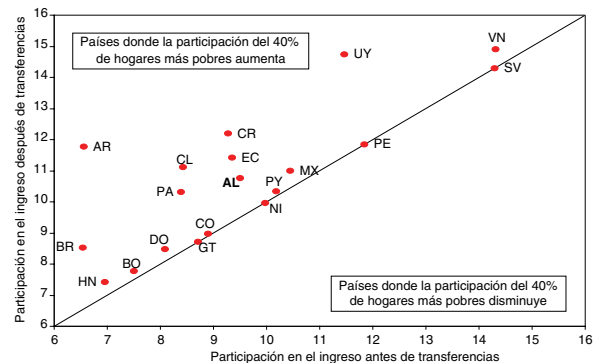
Las sociedades y los Estados modernos disponen de una serie de mecanismos para que la dificultad de las familias de participar en el mercado de trabajo y en la propiedad no se traduzca en pauperización y desintegración. La distribución primaria del ingreso se corrige con mecanismos de redistribución de la riqueza que se pueden activar en la medida en que se hayan establecido sistemas recaudatorios que graven los ingresos corrientes, la propiedad, las utilidades y el consumo, y que definan la obligación de los trabajadores de aportar una proporción de sus ingresos para financiar prestaciones y transferencias de recursos una vez culminada su vida activa. También existen mecanismos redistributivos voluntarios de carácter solidario, que involucran no solo las donaciones entre hogares privados, sino también la participación de la comunidad organizada.

En casi todos los países, las transferencias tienen un efecto desconcentrador y aumentan la participación en el ingreso del 40% de hogares más pobres, como se puede apreciar en el gráfico 12. Los países en que más disminuye la concentración del ingreso por efecto de las transferencias son aquellos en que los sistemas de protección social están más desarrollados y tienen mayor cobertura, independientemente de su origen contributivo o no contributivo.

En promedio, las transferencias en la región tienen una significación relativamente escasa dentro del ingreso total y per cápita del conjunto de hogares, ya que solo representan el 9% de este. Las transferencias más relevantes son las jubilaciones y pensiones, que tienen gran importancia entre los hogares que las reciben, ya que representan casi

un tercio de sus ingresos. En gran medida, esto se debe a que en los países de mayor desarrollo relativo de la región existe también una mayor proporción de hogares constituidos solo por adultos mayores, que dependen fundamentalmente de este tipo de ingresos.

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DEL 40%
DE HOGARES MÁS POBRES EN EL INGRESO ANTES
Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS,
ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



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

^a El ingreso antes de transferencias corresponde al ingreso per cápita de los hogares obtenido por su participación en el mercado (ingreso primario). Los hogares con menores ingresos antes y después de transferencias no necesariamente son los mismos.

Otra expresión de la importancia de las transferencias en el bienestar de los hogares y las personas, así como del impacto de su progresividad, es el efecto en la reducción de los niveles de pobreza. En promedio, las transferencias reducen los niveles de pobreza de los hogares en 6,5 puntos porcentuales (véase el cuadro 3). Sin embargo, la reducción del número de personas pobres es menor (cerca de 5 puntos porcentuales). Esto se debe a que es más probable reducir la pobreza en hogares con menor número de miembros y a que las transferencias más significativas son las jubilaciones y pensiones que, por lo general, reciben los adultos mayores. Mientras tanto, la pobreza golpea en mayor proporción a los niños, para los cuales los dispositivos de protección social suelen reducirse a transferencias de carácter asistencial orientadas al combate a la pobreza más bien a largo plazo (como los programas de transferencias condicionadas).

Por otra parte, las transferencias monetarias obtenidas mediante donaciones de organizaciones no estatales son, casi en todos los países, progresivas en

Cuadro 3
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFECTOS DE LAS DISTINTAS TRANSFERENCIAS
 EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, ALREDEDOR DE 2008**

Países	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales		Total transferencias	Reducción (en puntos porcentuales)	Reducción (en porcentajes)
					privadas	públicas			
Argentina 2006	+++	+	=	=	...	=	+++	15,8	52
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2007	+	=	=	+	3,0	6
Brasil 2008	+++	++	=	...	=	...	+++	14,2	42
Chile 2006	++	++	=	...	=	++	+++	11,2	50
Colombia 2008	+	=	=	...	=	=	+	3,9	10
Costa Rica 2008	++	+	...	+	+	=	+++	9,7	40
Ecuador 2008	+	+	+	++	7,2	16
El Salvador 2007	+	=	=	=	+	1,5	5
Guatemala 2006	=	=	=	=	=	=	+	1,7	4
Honduras 2007	=	=	...	=	...	=	=	1,0	2
México 2008	+	...	=	=	=	+	++	4,1	13
Nicaragua 2005	=	=	=	=	=	...	+	1,2	2
Panamá 2008	++	+	...	=	...	=	++	7,8	27
Paraguay 2008	+	=	+	2,8	5
Perú 2008	=	=	=	...	=	=	=	0,3	1
Rep. Dominicana 2008	+	=	+	2,0	5
Uruguay 2008	+++	++	+	...	=	+	+++	14,0	62
Venezuela (República Bolivariana de) 2008	+	=	...	=	...	=	+	2,1	8

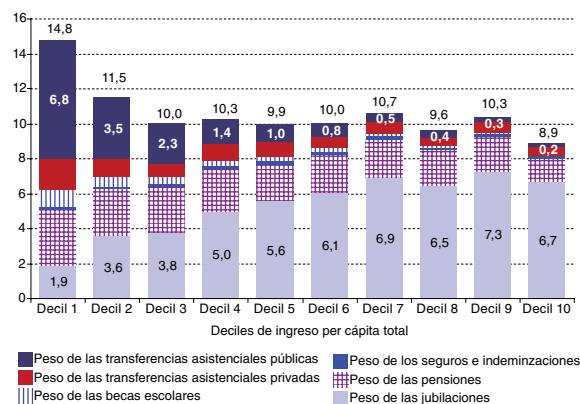
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Signo "=" y color rojo: menos del 2% de reducción; signo "+" y color amarillo: menos del 10% de reducción; signo "++" y color verde: menos del 30% de reducción; signo "+++" y color celeste: 30% o más de reducción.

comparación con el ingreso primario. La cobertura de las transferencias monetarias públicas es más alta y progresiva, ya que, en promedio, benefician al 12% de los hogares y alcanzan a más de un cuarto de los hogares de menores ingresos (primer decil) y a un quinto de los que le siguen (segundo decil). Sin embargo, su efecto en la disminución de la concentración de los ingresos solo equivale a alrededor del 20% del efecto agregado de todas las transferencias.

No obstante, si bien las transferencias asociadas a las jubilaciones y las pensiones son las que mayor efecto tienen en las variaciones distributivas y de pobreza, las transferencias asistenciales en general, y las públicas en particular, son particularmente relevantes para elevar el bienestar de los estratos más pobres, como se aprecia en el gráfico 13. En promedio, el total de transferencias representa casi el 15% del ingreso per cápita de los hogares más pobres y solo el 10% de los más ricos, aunque el peso de las diferentes transferencias muestra notables variaciones.

Gráfico 13
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESO DE LAS DIFERENTES
 TRANSFERENCIAS EN EL INGRESO PER CÁPITA DEL
 HOGAR, ALREDEDOR DE 2008**
 (En porcentajes)



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

Los programas de transferencias condicionadas

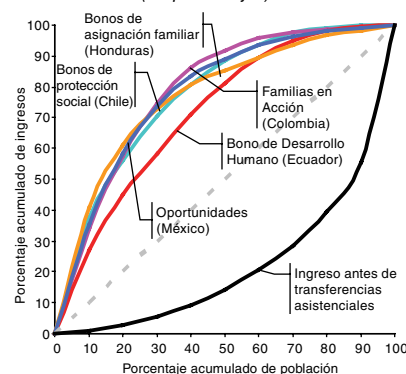
Los programas de transferencias condicionadas (PTC) representan una de las herramientas centrales en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza adoptadas por los gobiernos de la región. Son programas de carácter no contributivo que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias —y así reducir la pobreza en el corto plazo— y fortalecer el capital humano de sus miembros para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Desde mediados de los años noventa han tenido un enorme crecimiento y en la actualidad operan en 17 países de la región y alcanzan a más de 22 millones de familias, lo que corresponde a 101 millones de personas o el 17% de la población de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en promedio, los PTC representan solo el 2,3% del gasto público social total y el 0,25% del PIB de la región.

Entre países existen grandes diferencias en lo que el gasto en los PTC representa en relación con el PIB, así como en el porcentaje de población cubierta por los programas. En el Brasil y México, los países con los programas más consolidados, el gasto en PTC es más elevado que el promedio regional (un 0,41% y un 0,43%, respectivamente). Asimismo, el número de beneficiarios supera al número de personas que viven en la indigencia y representa, respectivamente, el 83% y el 71% de la población que vive en la pobreza⁵. A modo de comparación, en los países centroamericanos la población cubierta por los PTC no supera el 20% de la población pobre.

Por su naturaleza, los programas de transferencias condicionadas son más progresivos que otras transferencias (véase el gráfico 14). Si se considera que en 2009 alrededor de 190 millones de personas vivirían en la pobreza y que los PTC benefician a 101 millones de personas, se puede argumentar que aún hay margen para ampliar estos programas y llegar a más familias que no logran por sus propios medios satisfacer sus necesidades básicas. De hecho, frente a la crisis económica internacional y la consecuente amenaza de aumento de la pobreza, algunos países de la región han anunciado la expansión de la cobertura de su PTC.

En cuanto al impacto de las transferencias sobre los indicadores de pobreza, este se ha hecho sentir en particular sobre los indicadores de brecha de pobreza

Gráfico 14
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS RESPECTO DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES DE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES (En porcentajes)



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

(distancia entre el ingreso per cápita y el costo de la canasta de satisfacción de necesidades básicas) y severidad de la pobreza (desigualdad entre los pobres). Esto se debe a que, en general, las transferencias se focalizan en los más pobres, pero no siempre representan montos muy elevados, por lo que logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente que la superen. Los datos de 14 países de América Latina muestran que el monto mínimo per cápita de las transferencias representa en promedio en las áreas rurales el 16% de la línea de indigencia y el 9% de la línea de pobreza y en las áreas urbanas el 15% de la línea de indigencia y el 8% de la línea de pobreza. La evidencia sobre la contribución de los PTC a la reducción de la pobreza proviene de países en los que el monto de las transferencias es significativo y la cobertura de los programas es amplia, como la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Jamaica y México. En países donde la cobertura y el monto de las transferencias del PTC son bajos no se observa un impacto sobre la pobreza. En el caso de Honduras, el bajo monto de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (PRAF) implica una reducción de la pobreza de tan solo 0,02 puntos porcentuales.

En períodos de crisis económica, las transferencias previsibles, continuas y no relacionadas con lo que ocurre en el mercado de trabajo, como las de los PTC, pueden jugar un importante papel en la mitigación del aumento de la pobreza. De hecho, algunos países de la región han

⁵ Los datos de cobertura de los PTC en relación con la población indigente y pobre no toman en cuenta los errores de inclusión y exclusión.

anunciado la expansión de la cobertura de su programa de transferencias con corresponsabilidad. El Gobierno del Brasil anunció que Bolsa Família llegará a 1,3 millones de familias más y que se ha aumentado el monto de los beneficios. Para hacer frente al alza del precio de los alimentos, a partir de julio de 2008, los beneficiarios del programa mexicano Oportunidades comenzaron a recibir un suplemento de ingresos de 120 pesos mensuales (11 dólares) a través del programa Apoyo Alimentario Vivir Mejor.

El buen funcionamiento de los programas de transferencias condicionadas depende de los logros de cada país en términos de universalización de los servicios sociales básicos, así como de la estrecha colaboración entre quienes lideran estos programas y los sectores de educación, salud y nutrición. Entre los mayores desafíos de los PTC se encuentra la coordinación con los ministerios de los sectores sociales y la estrecha colaboración entre

el nivel central y los niveles descentralizados o locales. La implementación de estos programas puede introducir nuevas lógicas de gestión en instituciones públicas tradicionalmente compartimentadas, crear vínculos entre sectores y fomentar el trabajo conjunto de instancias de diferente nivel jerárquico. En este sentido, las intervenciones sobre la demanda deberían combinarse con intervenciones sobre la oferta de servicios y programas públicos. Los mismos programas de transferencias condicionadas pueden causar problemas de calidad y, por ejemplo, saturar los servicios de salud ante el incremento de la demanda que ellos mismos generan. Por otra parte, la sofisticación que se ha alcanzado en los procedimientos de focalización hace que los criterios de selección se vuelvan cada vez más opacos y que se produzcan tensiones en las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios, lo que representa una amenaza para su capital social.

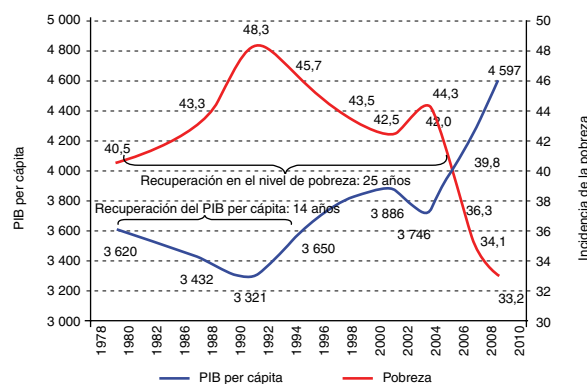
La crisis, los escenarios posteriores a la crisis y la vulnerabilidad social en América Latina

Los efectos sociales en América Latina de la actual crisis global, que se presentan con intensidad variable y muy heterogénea de un país a otro, incluyen un aumento del desempleo y la informalidad, un incremento en los niveles de pobreza, indigencia y vulnerabilidad a la pobreza, la dificultad de sostener la tendencia progresiva que venía mostrando el gasto social y un mayor riesgo de supervivencia de las microempresas y las pequeñas empresas.

No obstante, la región se encuentra en mejores condiciones para responder a los impactos de la crisis que en ciclos previos de contracción económica. Esta diferencia obedece a méritos propios, como la prudencia fiscal y el control de la inflación, pero también se debe a que entre 2002 y 2008, la región gozó de un contexto internacional muy favorable y cosechó réditos del bono demográfico⁶. Ambos factores pierden fuerza e incluso se vuelven adversos en la perspectiva futura. Asimismo, los dos nuevos factores que contribuyeron a combatir la pobreza en el período 2002-2008 —la expansión del gasto social y las mejoras distributivas— pueden resentirse. Si los gobiernos logran evitar que se repita lo sucedido en el pasado, cuando los sectores vulnerables pagaron los costos y no se beneficiaron en contextos de recuperación (véase el gráfico 15), la región habrá dado un gran paso.

⁶ Período en el que aumenta la población en edad activa y disminuye la tasa de dependencia demográfica asociada a la disminución de la fecundidad y, por consiguiente, del tamaño de los hogares.

Gráfico 15
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): COMPARACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2008^a
(En dólares y porcentajes de población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y cifras oficiales.

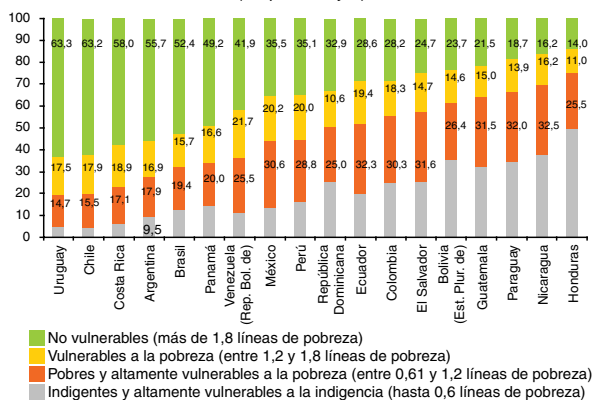
^a Promedio ponderado.

Retomar el crecimiento y reactivar los mercados laborales son dos objetivos fundamentales. Pero ello no es suficiente. Una actitud contracíclica en materia monetaria y fiscal, la defensa y mejor orientación del gasto social, y la existencia de mercados laborales que no expulsen a los más vulnerables son factores clave para no perder los logros del sexenio.

La vulnerabilidad de la estructura social

Si bien en el último sexenio se observó una reducción importante de la pobreza, la mayor parte de la población que recientemente dejó de ser pobre se encuentra, en materia de ingresos, a muy corta distancia de las líneas de pobreza. Esto hace que el porcentaje de la población vulnerable a la pobreza sea muy alto, variando significativamente entre los países (véase el gráfico 16).

Gráfico 16
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN VULNERABLE A LA POBREZA, POR PAÍS, 2008
(En porcentajes)

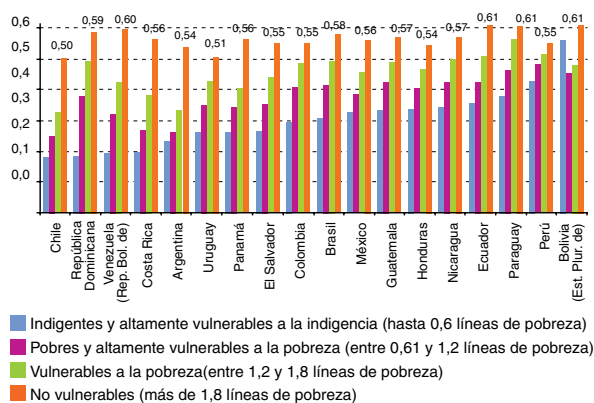


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Es posible identificar variables clave que dan cuenta de la anatomía de la vulnerabilidad de tal manera de orientar el gasto en forma eficaz. Estas se pueden agrupar en tres grandes grupos: i) los hogares, el mercado laboral y los ingresos; ii) la estructura de los hogares y las familias, y iii) el capital humano de los hogares.

En cuanto al primer grupo de variables, en el gráfico 17 se compara la relación entre ocupados y los hogares pobres con los hogares que se encuentran fuera del rango de vulnerabilidad por ingresos. La diferencia es particularmente marcada en los países más ricos. En muchos países de menor desarrollo relativo, las distancias son menores o, como sucede en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, no existen diferencias entre los segmentos. Tal comportamiento responde al hecho de que en estos países prevalecen una muy baja productividad y malas remuneraciones en todos los estratos. En contraste, en países más ricos una alta tasa de ocupación del hogar tiende a garantizar la salida de la situación de vulnerabilidad y de la pobreza por ingresos.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE OCUPADOS Y EL TOTAL DE PERSONAS DEL HOGAR, POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes de personas ocupadas por cada persona del hogar)



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

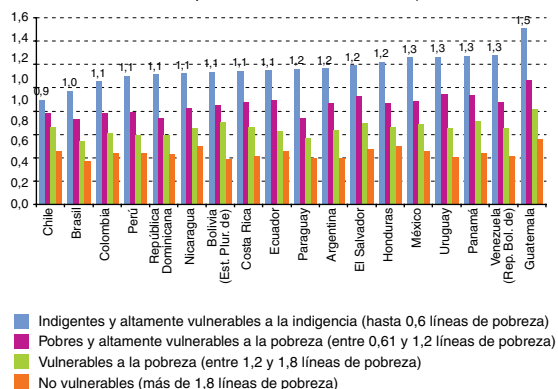
En cuanto a la estructura de los hogares y las familias, las tasas de dependencia de los hogares (relación entre el número de personas en edad dependiente y las personas en edad de trabajar) expresan una trayectoria estratificada de la transición demográfica en los países. Cabe destacar que, con la excepción de Chile, en los hogares indigentes o vulnerables a la indigencia todos los países presentan una razón de uno o superior a uno. Ello quiere decir que la cantidad de personas dependientes es igual o mayor que el número de personas de entre 14 y 64 años. Esta razón disminuye a 0,5 y 0,4 en el caso de los hogares no vulnerables a la pobreza, con un comportamiento consistente en el resto de las categorías: a mayor ingreso, menor tasa de dependencia (véase el gráfico 18).

Esta realidad demográfica posee una expresión social concreta. En toda la región, la infancia es el segmento que está sobrerrepresentado en la extrema pobreza, en la pobreza y en la vulnerabilidad a la pobreza, y cuanto más avanzado demográficamente se encuentre el país, más marcada es esta situación. Será muy difícil aprovechar la segunda fase del bono demográfico (cuando la relación de dependencia se estabiliza) si aumenta el porcentaje de la población activa que proviene de una infancia empobrecida. Evitar que la crisis sea sinónimo de infantilización de la pobreza es uno de los principales desafíos de la región.

La estratificación del capital humano de los hogares según el nivel socioeconómico está profusamente documentada y es el principal eslabón en la transmisión

intergeneracional de la desigualdad, dado que el capital humano es el factor principal de las trayectorias laborales a lo largo de la vida productiva (véase el gráfico 19).

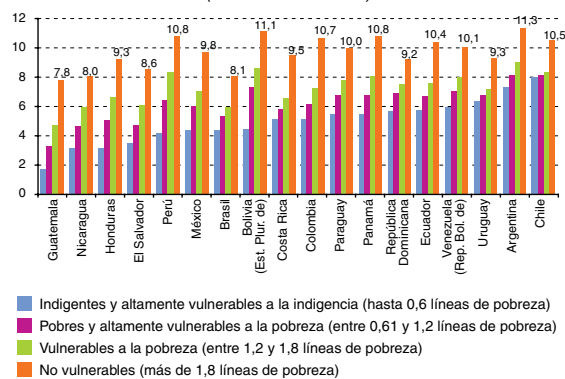
Gráfico 18
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007^a
(En número de personas en edades dependientes sobre personas en edades activas)



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

^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005 y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006. El cálculo consistió en la división simple de la cantidad de personas menores de 14 años y mayores de 64 por las personas de entre 15 y 64 años. Se excluyó del cálculo a aquellos hogares donde el denominador era 0, que representa la ausencia de personas de entre 15 y 64 años en el hogar.

Gráfico 19
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE 25 AÑOS Y MÁS DE LOS HOGARES, POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007^a
(En número de años)



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

^a Los datos del Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

Las matrices de protección social, las respuestas ante la crisis y las perspectivas hacia el futuro

La heterogeneidad de los sistemas de protección social entre los países de la región implica la existencia de capacidades diferenciadas para proteger a la población más vulnerable ante los ciclos de contracción y los impactos externos.

Los niveles de gasto social y cobertura permiten identificar tres grandes grupos de países: i) con regímenes universales, ii) con regímenes duales y iii) con regímenes apoyados en las familias para proveer protección social.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DEL GASTO SOCIAL, POR GRUPOS DE PAÍSES, ALREDEDOR DE 2007
(En promedios simples)

	Gasto público social per cápita (en dólares) ^a	Gasto público social como porcentaje del PIB ^a	Gasto público en seguridad y asistencia social como porcentaje del PIB ^b	Gasto público en salud como porcentaje del PIB ^a	Gasto público en educación como porcentaje del PIB ^a
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	1 102	17,7	7,9	3,9	4,5
Grupo 2: Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	638	13,0	4,9	2,2	4,3
Grupo 3: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	178	10,2	2,6	2,3	4,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social. Los regímenes universales incluyen a la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay. Los regímenes duales incluyen a Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela. Los regímenes apoyados en las familias incluyen al Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

^a En dólares de 2000. Datos de 2006-2007.

^b En dólares de 2000. Datos de 2006-2007. No se incluye a Nicaragua.

Cuadro 5
**AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE COBERTURA SOCIAL EN SEGURIDAD SOCIAL,
 SALUD Y EDUCACIÓN, POR GRUPOS DE PAÍSES**
 (En promedios simples)

Coberturas	Porcentaje de ocupados que aportan al sistema de seguridad social ^a	Porcentaje de la cobertura de pensiones a jubilaciones en áreas urbanas ^a	Porcentaje de la cobertura de aseguramiento en salud ^a	Tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años ^b
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	53,1	64,4	69,7	79,0
Grupo 2: Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	34,3	26,6	45,6	64,5
Grupo 3: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	20,0	14,1	17,2	63,8

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85.

^a No incluye al Brasil. Los datos corresponden a los años 2004, 2005 y 2006.

^b No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela ni a la República Dominicana.

Como se observa en el cuadro 6, los países se ordenan no solo por los gastos y coberturas de sus sistemas de protección social. Allí donde es menor el peso del Estado y la productividad media del trabajo, pesa más el gasto

de bolsillo, las capacidades y estrategias familiares para afrontar situaciones de crisis y la búsqueda de alguna forma de protección social. Esto exagera la heterogeneidad entre los países.

Cuadro 6
**AMÉRICA LATINA: INDICADORES SELECCIONADOS DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR,
 POR GRUPOS DE PAÍSES, ALREDEDOR DE 2004**
 (En promedios simples)

	Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	Remesas del exterior (en porcentajes del PIB)	Población ocupada bajo la línea de pobreza (en porcentajes sobre el total de ocupados)	Familias extendidas y compuestas (en porcentajes sobre el total de familias)
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	23,3	0,9	16,7	19,0
Grupo 2: Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	35,1	2,2	28,6	23,4
Grupo 3: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	72,1	9,8	38,4	27,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y *Panorama social de América Latina*, varios años; Banco Mundial, World Development Indicators, 2006 [base de datos en línea] <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=6>; y Encuesta Latinobarómetro, 2007.

En la actual crisis, los Estados latinoamericanos se han mostrado mucho más proactivos que en crisis precedentes. En primer lugar, esto se refleja en la utilización de instrumentos monetarios para sostener los niveles de actividad, incrementando la liquidez y el acceso al crédito. En segundo lugar, se han desarrollado o acelerado paquetes de inversión para procurar sostener los niveles de actividad y empleo ante la retracción del consumo y de la inversión privada. Por último, los Estados han movilizado diversos instrumentos disponibles en sus sistemas de protección social para mitigar los efectos sociales de la crisis. Pueden identificarse sintéticamente cuatro grandes áreas de acción de los gobiernos en esta materia: transferencias monetarias; políticas sectoriales (de salud, educación, vivienda y alimentación); políticas activas de empleo y crédito, y

políticas vinculadas a los subsidios a servicios de consumo básico no alimentario (transporte, electricidad, agua).

La evidencia disponible denota la acción de políticas sociales y sectoriales con función redistributiva en el marco de las respuestas frente a la crisis. No obstante, falta avanzar en su consistencia y estructuración de mediano y largo plazo. Las mujeres, los niños y, en un futuro cercano, los adultos mayores, así como los sectores menos calificados, son o serán el universo fundamental que compone las filas de la población en extrema pobreza, pobre y vulnerable en América Latina. La comprensión cabal de la articulación entre el mercado, el Estado y la familia es fundamental para atacar los efectos sociales de la crisis y sentar las bases de un sistema de protección social más eficaz e igualitario.

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA: INSTRUMENTOS EMPLEADOS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

Transferencias monetarias			
Pensiones	Seguro de desempleo	Asignaciones familiares	Otras transferencias monetarias directas (PTC ^a , bonos solidarios y otras)
Incremento del valor de las pensiones	Ampliación de la duración del seguro de desempleo	Incremento del valor de la prestación	Incremento del valor de la prestación
Aumento de la cobertura de las pensiones no contributivas	Ampliación de los criterios de elegibilidad	Ampliación de la cobertura	Ampliación de la cobertura
Bonos puntuales para pensiones de muy bajo monto	Seguros de desempleo parciales y flexibles	Bonos puntuales para beneficiarios de asignaciones familiares	
Sectores tradicionales de la política social			
Educación	Salud	Vivienda	Alimentación
Ampliación de los recursos y prestaciones en comedores escolares y apoyo en los costos escolares	Eliminación de copagos y subsidios a los medicamentos Expansión del servicio y la infraestructura	Construcción de viviendas populares Subsidio al crédito para la vivienda	Programas nutricionales rurales Extensión de la entrega de canastas y apoyo para alimentación
Políticas de empleo y mercado laboral		Crédito, facilidades y subsidios a microempresas y pymes	
Incremento del salario mínimo Inversión pública en infraestructura social Creación directa de puestos de trabajo		Ampliación del crédito o de la población elegible para microcréditos Apoyo a las pymes (exoneraciones fiscales, créditos)	
Servicios básicos		Transporte	
Aumento o creación de nuevos subsidios Focalización de subsidios		Incremento del subsidio general o focalizado Creación de subsidios para nuevas categorías de población	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Programas de transferencias condicionadas.

El género y el trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad

La crisis del cuidado y la doble discriminación de género

En la actualidad, América Latina se encuentra enfrentando la llamada crisis del cuidado, que se refiere a la reorganización simultánea del trabajo remunerado y del trabajo doméstico no remunerado, mientras se mantiene rígida la división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral. Estas asincronías ocurren en el marco de profundas transformaciones familiares, sin que aumente

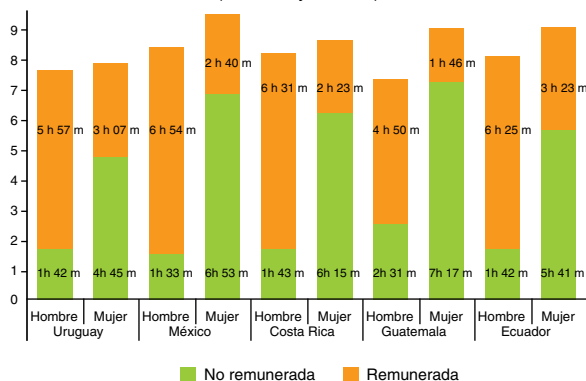
la participación masculina en el trabajo del cuidado y sin suficientes mecanismos estatales y de mercado que asuman la responsabilidad social de este tema.

La situación se agrava por el aumento de la demanda de la población que requiere de cuidados, debido al envejecimiento de la población, la persistencia de tasas relativamente altas de fecundidad y el incremento de la cantidad de personas con enfermedades crónicas. Por otra parte, muchas familias

tendrán que soportar la carga de dependientes sin acceso a los sistemas de protección social o con prestaciones reducidas en el sistema de pensiones y jubilaciones.

El cuidado forma parte del trabajo no remunerado, que también incluye las tareas del hogar como la cocina y la limpieza. Este trabajo se efectúa sin que medie ningún contrato que establezca un precio y las responsabilidades y beneficios que conllevan dichas tareas, y consume tiempo que no puede ser empleado para otras actividades. En este campo las asimetrías por sexo son notorias. El promedio de horas que las mujeres destinan diariamente al trabajo no remunerado oscila entre casi cinco en el Uruguay y un poco más de siete en Guatemala. En el caso de los varones, con la excepción de Guatemala, nunca se superan las dos horas (véase el gráfico 20).

Gráfico 20
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CARGA DE TRABAJO POR TIPO SEGÚN SEXO, VARIOS AÑOS, ENTRE 2000 Y 2007
(En horas y minutos)



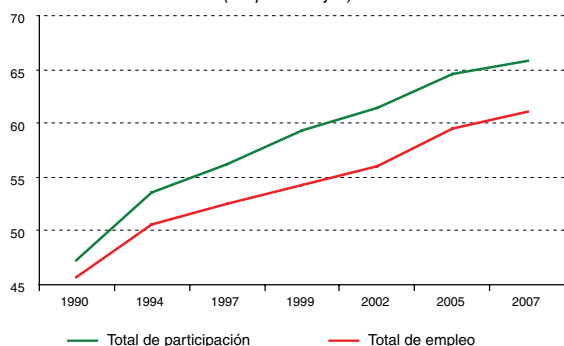
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

La incorporación de las mujeres al mercado laboral: un proceso indispensable e irreversible, pero estratificado

La proporción de mujeres que buscan o desempeñan trabajos remunerados registró un incremento sostenido en la región. Entre 1990 y 2007 las tasas de participación de las mujeres de entre 25 y 54 años se han elevado cerca de 20 puntos y en materia de empleo han crecido más de 15 puntos porcentuales (véase el gráfico 21.a). En muchos hogares, la mujer pasa a ser la principal o única proveedora de ingresos, o bien una generadora de ingresos equivalente

al hombre. Una característica saliente en todos los países es la marcada estratificación de la inserción femenina en el mercado laboral. Si bien las tasas de participación y empleo de las mujeres varían en forma importante entre grupos de países, destacan Chile, Costa Rica y Panamá con las tasas más bajas de participación en el mercado, siendo a la vez las más estratificadas de la región (véase el gráfico 21.b).

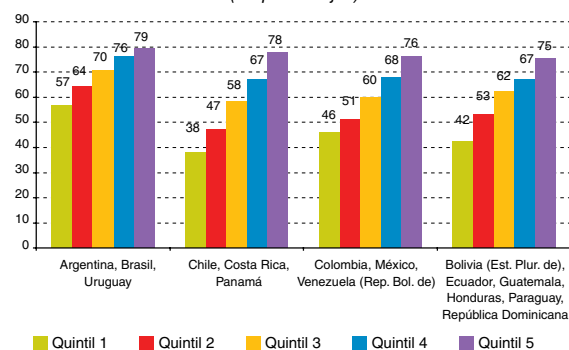
Gráfico 21.a
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO DE 15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN Y EMPLEO DE MUJERES DE ENTRE 25 Y 54 AÑOS, 1990-2007
(En porcentajes)



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

Nota: No se incluyen para ningún año los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. Para la serie histórica, se considera el año más cercano al año de referencia en los países sin información. Los datos del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay corresponden a áreas urbanas; los datos de la Argentina y el Paraguay corresponden a la principal área urbana.

Gráfico 21.b
AMÉRICA LATINA (PROMEDIOS PONDERADOS DE 4 GRUPOS DE PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE ENTRE 25 Y 54 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



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

Nota: Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México, a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador, a las áreas urbanas; los del Paraguay, a Asunción y Departamento Central; los del Uruguay, a áreas urbanas.

El ingreso de las mujeres al mercado de trabajo es crucial para que muchos hogares no caigan en situación de pobreza o salgan de dicha situación. Esta circunstancia es evidente en los hogares con jefatura femenina y claramente

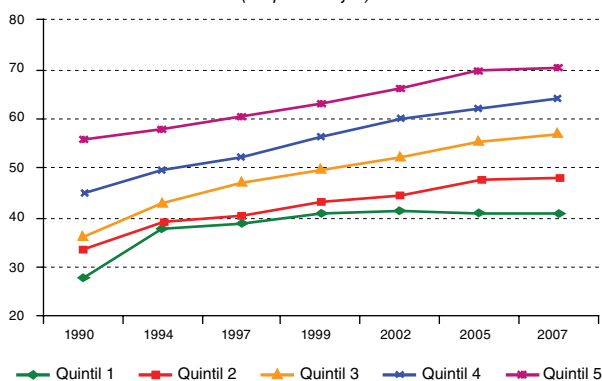
identificable en los hogares biparentales. Por lo tanto, un aumento de las tasas de participación femenina tendría una enorme influencia en el combate a la pobreza, sobre todo en los primeros quintiles.

La inserción laboral, la desigualdad y la reproducción de la desigualdad

La tasa de participación y empleo de las mujeres que tienen a su cargo menores de entre 0 y 5 años con baja cobertura escolar y máximas demandas de cuidado, es significativamente inferior comparada con aquellas que conviven con menores de entre 6 y 14 años y sin presencia de niños de entre 0 y 5 años. Para 2007, la diferencia es de casi 9 puntos porcentuales en los quintiles más pobres, de 7 puntos en el quintil intermedio y desaparece en el quintil 5. Ello indica que hasta el quintil 4 todas las mujeres pagan un costo adicional

en la participación laboral por la ausencia de servicios escolares y la demanda de cuidado por parte de los niños de corta edad, siendo mayor este efecto cuanto más pobre es el hogar (véanse los gráficos 22.a y 22.b). Es así como, dada la alta desigualdad que caracteriza a la región, las dificultades comunes a todas las mujeres para insertarse en el mercado laboral y acceder a un empleo de calidad y para redistribuir el trabajo no remunerado con los varones se agudizan en los sectores de más bajos ingresos.

Gráfico 22.a
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 15 PAÍSES):
PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE ENTRE
15 Y 49 AÑOS CON HIJOS DE 0 A 5 AÑOS POR
QUINTILES DE INGRESO, 1990-2007
(En porcentajes)

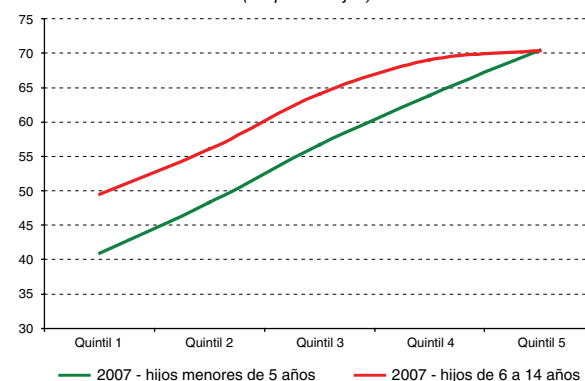


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: No se incluyen para ningún año los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. En la serie histórica se considera el año más cercano en los países sin información para el año de referencia. Los datos del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay corresponden a áreas urbanas; los datos de la Argentina y el Paraguay corresponden a la principal área urbana.

La incorporación sustentable y de calidad de las mujeres al mercado laboral depende de que puedan disminuir su carga de trabajo no remunerado y de cuidados, ya sea mediante una mayor flexibilidad de la división sexual del trabajo en los hogares, por medio del acceso a los servicios públicos de cuidado o adquiriendo estos servicios en el mercado. La convergencia en el número de horas

Gráfico 22.b
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 14 PAÍSES):
PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE ENTRE
15 Y 49 AÑOS POR QUINTILES DE INGRESO Y
EDAD DE LOS HIJOS, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



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

Nota: No se incluyen los datos de El Salvador, Guatemala, el Perú y la República Dominicana. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México, a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador, a las áreas urbanas; los del Paraguay, a Asunción y Departamento Central; los del Uruguay, a áreas urbanas.

de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres a medida que se asciende en los quintiles contrasta con la ausencia de convergencia en el caso de los varones. Esto indica una fuerte rigidez de los roles masculinos para combinar ambos trabajos, independientemente del nivel socioeconómico al que pertenezcan (véase el gráfico 23).

Gráfico 23.a
URUGUAY: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO
REMUNERADO POR SEXO, SEGÚN QUINTILES
DE INGRESO, 2007
(En horas)

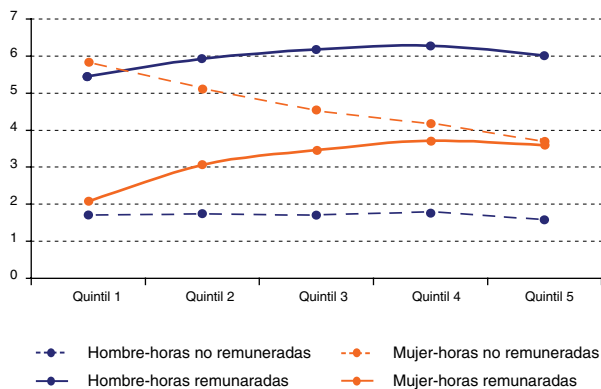
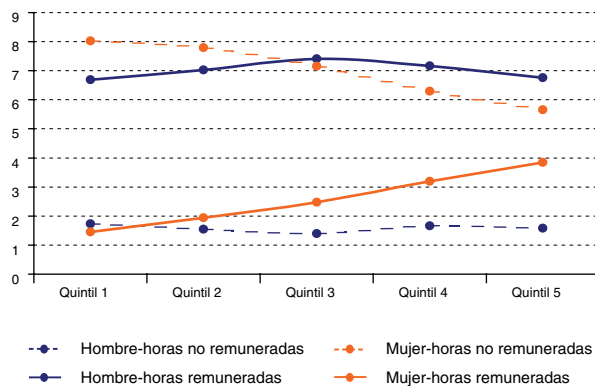


Gráfico 23.b
MÉXICO: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO
REMUNERADO POR SEXO, SEGÚN QUINTILES
DE INGRESO, 2002
(En horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

La evidencia también indica que las mujeres incrementan notoriamente su dedicación al trabajo no remunerado en edades reproductivas, en tanto los hombres no modifican su dedicación a estas labores. Asimismo, se percibe una vez más el efecto diferencial por quintil de ingresos en las mujeres. En los sectores más pobres, el incremento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado se da en segmentos más jóvenes y es más marcado. Ello refleja una fecundidad más temprana y una menor capacidad de acceder a servicios de cuidado externos.

Otro aspecto a considerar es la escasa flexibilidad con que los hombres ajustan sus decisiones y cambios al enfrentar situaciones de ocupación y desocupación en el

mercado laboral. Las distancias entre hombres y mujeres son persistentes en casi todos los tramos etarios y son especialmente elevadas en las edades que reciben más carga de cuidado. La baja elasticidad absoluta de los hombres en el Ecuador frente a los cambios producidos en su situación ocupacional contrasta con la elasticidad que presentan las mujeres. En el Uruguay, las mujeres de entre 31 y 35 años incrementan su dedicación a las tareas no remuneradas cuando están desocupadas en aproximadamente tres horas en promedio. Los hombres, en los mismos tramos etarios y países, lo hacen en menos de una hora. En el Ecuador los diferenciales de elasticidad son menores, pero solo porque las mujeres son siempre las que realizan gran parte de las tareas no remuneradas (véase el gráfico 24).

Gráfico 24.a
URUGUAY: TIEMPO DE TRABAJO NO REMUNERADO
POR QUINTILES, 2007
(En horas)

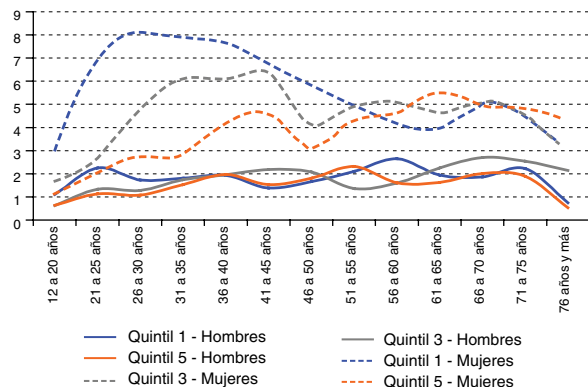
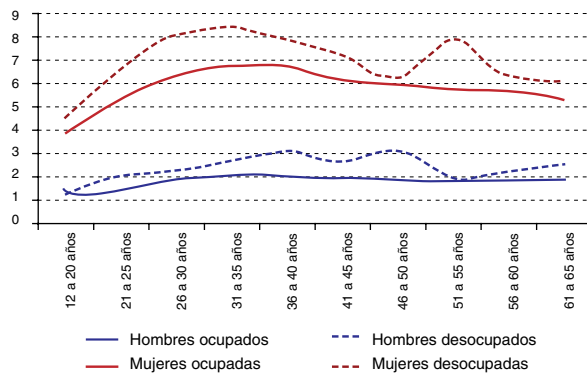


Gráfico 24.b
ECUADOR: TIEMPO DE TRABAJO NO REMUNERADO SEGÚN
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2007
(En horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

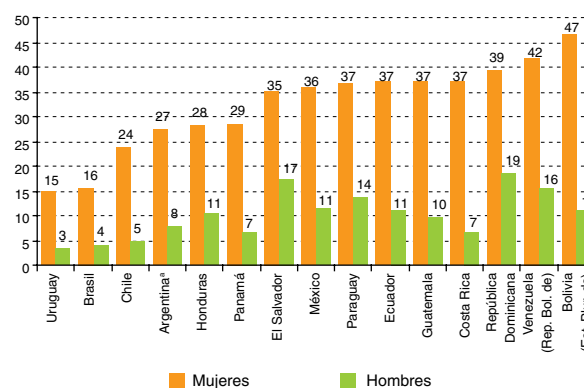
El Estado, la formalidad laboral y la vulnerabilidad de la mujer en el presente y en el futuro

La situación laboral femenina se caracteriza por niveles más elevados de desempleo y mayor precariedad e informalidad que la de los hombres, así como inferiores condiciones de trabajo, limitadas prestaciones de salud, reducido porcentaje de afiliación a la seguridad social y bajas remuneraciones. La informalidad, al igual que en el caso de los varones, obedece a las dificultades de acceso a empleos formales, pero también a la flexibilidad que los empleos informales les otorgan a las mujeres para hacer frente a las responsabilidades familiares. El empleo formal tal como existe hoy las discrimina al no reconocer la carga reproductiva, de trabajo doméstico y de cuidado presente en sus tiempos y ciclos. Esto tiene efectos negativos en las trayectorias laborales femeninas y en el acceso a la capacitación y a la seguridad social.

Con respecto a la ausencia de ingresos autónomos para adultos mayores, se observan diferencias de entre 12 y 36 puntos (dependiendo del país) en detrimento de las mujeres con respecto a los hombres en el año 2007 (véase el gráfico 25). Esta asimetría puede exacerbarse en el futuro conforme aumente el número de personas que requerirán cuidados y servicios intensivos pero que carecerán de ingresos propios para costearlos. Ante esta contingencia, se ejercerá presión sobre los servicios públicos, pero también sobre los familiares más jóvenes,

en particular, las mujeres, de mantenerse la actual pauta de distribución de la carga de cuidados y del trabajo doméstico, así como los presentes criterios de elegibilidad de los servicios sociales que no reconocen los costos asociados al trabajo no remunerado.

Gráfico 25
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 60 AÑOS Y MÁS QUE NO RECIBEN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estadísticas de género [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/>.

Familias imaginadas y familias reales: la necesidad de adaptar esquemas y acciones

Un rasgo destacado en las transformaciones que han ocurrido en las familias latinoamericanas es el incremento de la monoparentalidad. Los hogares urbanos con jefatura femenina han tenido un aumento sostenido entre 1990 y 2007, superando los 10 puntos porcentuales en algunos países de la región, como la Argentina, el Brasil y el Paraguay. También entre 1970 y 2000 se observa el incremento del porcentaje de niños nacidos fuera del matrimonio, representando en El Salvador y Panamá el 72,8% y 79,9% del total de los nacimientos, respectivamente. Junto con este fenómeno, ha aumentado la proporción de personas separadas y divorciadas, registrándose las tasas más altas en esos mismos países: 25,2% y 20,7%, respectivamente.

La combinación de los recursos en el hogar es la forma primordial en que los grupos sociales se protegen contra los riesgos y reproducen su bienestar. Cuanto menor es la integración de los miembros en los hogares, mayor es la privatización e individuación del cuidado y más costoso es para el sistema de protección social hacerse cargo de los dependientes. Los cambios estructurales en los acuerdos familiares y su actual diversidad conducen a que, en lugar de definir una familia deseable y sobre ella construir estructuras legales y de protección, se deban reconocer legal y formalmente las unidades concretas y existentes en nuestras sociedades y denominarlas familias, además de proveerles un mejor ambiente que conduzca a una equilibrada e igualitaria división del trabajo entre hombres y mujeres.

Para enfrentar el agravamiento futuro de la actual crisis de cuidado se hace necesario transformar los sistemas de protección social y las normas laborales, así como modificar las pautas patriarcales que incentivan una distribución desigual del trabajo entre mujeres y hombres. Ello se logra promoviendo servicios de cuidado universales, así como

las regulaciones e incentivos estatales que reconozcan y favorezcan una más equitativa redistribución y articulación del trabajo remunerado y no remunerado. En caso contrario, se estará generando un multiplicador de la desigualdad y de la pobreza que afectará principalmente el bienestar de mujeres y niños de menores recursos.

Efectos de la dinámica demográfica sobre las generaciones y los cuidados en el marco de la protección social

Desde la perspectiva de la protección social, el cuidado denota la acción dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen de autonomía o la han perdido y necesitan ayuda para realizar los actos esenciales de la vida diaria. Se trata de un problema que ha adquirido creciente relevancia en las sociedades modernas a partir de la combinación de dos factores determinantes: el aumento de la población que, por distintas causas, precisa ayuda y la crisis de los modos tradicionales de brindar asistencia.

En América Latina, el aumento de la demanda de cuidados se origina a partir de tres causas principales: la presencia aún importante de niños, el envejecimiento de la población y el incremento del número de personas con algún nivel de dependencia por problemas de salud. Esto ocurre en un contexto donde las posibilidades de solidaridad se ven limitadas debido, en gran medida, a los cambios en la distribución sexual del trabajo, a la incorporación de la mujer al empleo remunerado, a la diversificación de los tipos de familias y a la expectativa de vida cada vez más alta de sus integrantes. A ello se suman otros factores relacionados directamente con el funcionamiento de los sistemas de protección social que, en general, han delegado en las familias las funciones de seguridad y protección de los miembros que requieren de ayuda. Sin embargo, por las condicionantes históricas actuales, las posibilidades de las familias de ofrecer ayuda mutua suelen ser cada vez más restringidas.

La demografía aporta valiosos elementos para contextualizar y analizar este fenómeno. Por una parte, permite estimar la oferta y la demanda de cuidados según la edad y la condición de salud. Al respecto, hay que subrayar que aunque la edad no es inexorable en cuanto a requerimientos de ayuda, sí constituye una categoría aproximativa fundamental. Por otra parte, ilumina aspectos de la realidad que no siempre están lo suficientemente visibles para el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas. En este caso en particular, muestra cómo irá cambiando la composición de la demanda de cuidados por efecto de las variaciones de la estructura por edades de la población. Con ello contribuye a balancear las ideas más asentadas sobre la alta prevalencia de la población infantil como sujeto de cuidado, mostrando que en un horizonte no muy lejano, las personas de edad también representarán un gran desafío para los sistemas de protección social.

Los contenidos de este capítulo dan cuenta de un profundo cambio de escenario con respecto al cuidado, que, por su impacto demográfico, económico y social, se erigirá como una de las cuestiones sociales más apremiantes del siglo XXI. El comportamiento futuro de este fenómeno dependerá, en el marco de las directrices internacionales, de los arreglos institucionales públicos y privados específicos de cada país, que afectarán no solo la división de la responsabilidad de provisión de bienestar entre el Estado, la familia, el mercado y la comunidad, sino también los contratos de género y generacionales en materia de cuidado.

El contexto de los sistemas de cuidados: evolución y perspectivas de la estructura por edades de la población

En 1975, la población de América Latina sumaba 314 millones de personas. Las estimaciones indican que esta cifra prácticamente se ha duplicado desde esa fecha y que en la actualidad habría 575 millones de habitantes. En los próximos 40 años se espera que la población total aumente un 26% y llegue a 723 millones. Estos antecedentes muestran que la transición demográfica de los países latinoamericanos está lejos de completarse y que todos continúan experimentando un crecimiento poblacional y cambios importantes en su estructura por edades.

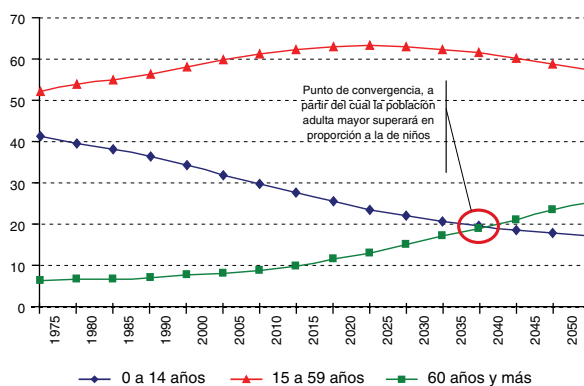
En las últimas tres décadas, el ritmo de crecimiento de la población ha variado sustancialmente entre los distintos grupos de edades. En términos absolutos, durante el decenio que va de 1975 a 1985, la población de niños y jóvenes estaba en franco aumento, mientras que la de mayores de 60 años también se incrementaba, aunque con menor intensidad. En el período 2005-2015, los menores de 15 años disminuyen, las edades centrales crecen y los mayores de 60 años siguen una tendencia similar, pero en inferior cuantía. Durante el decenio 2035-2045, en cambio, los mayores de 60 años sumarán una población más elevada que la actual, en contraste con los restantes grupos quinquenales menores de 40 años que experimentarán una merma absoluta.

Lo expuesto se vuelve aún más evidente al analizar la evolución de la población latinoamericana según los

tres grandes grupos de edades. Como se aprecia en el gráfico 26, las transformaciones más significativas ocurrirán en los segmentos etarios extremos: la proporción de menores de 15 años en el total de la población irá disminuyendo, la de personas de edad se incrementará gradualmente y hacia 2035 ambos grupos alcanzarán una proporción cercana al 20%. Durante el período considerado, el peso relativo de la población de 15 a 59 años exhibe menos modificaciones, ya que permanece estable en niveles cercanos al 60%, aunque sufrirá alteraciones internas provocadas por su envejecimiento.

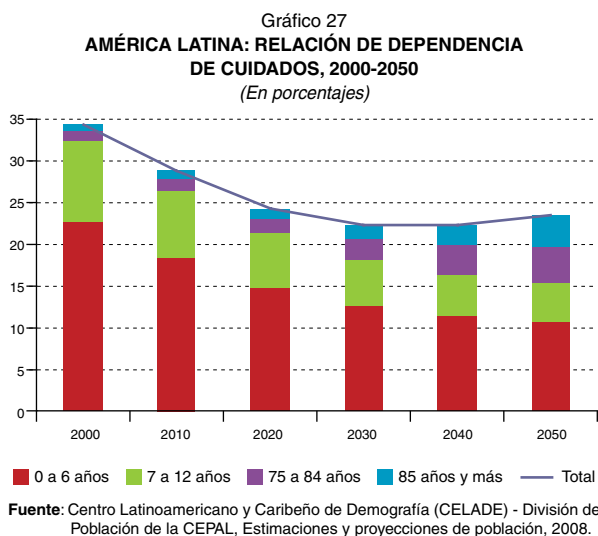
En definitiva, lo más sobresaliente de la realidad demográfica en todos los países durante las próximas décadas será la creciente importancia de la población adulta mayor y la disminución de la población joven. Este cambio, que acompaña el paso de los países hacia etapas más avanzadas de la transición, no se producirá en todos al mismo tiempo. En la mayoría hay una ventana de oportunidades para emprender las transformaciones institucionales, programáticas y prácticas que conlleva el cambio de la estructura por edades de la población y la consecuente modificación de las demandas sectoriales. Una de las más evidentes ocurrirá en la carga de cuidado y en la capacidad demográfica de prestar asistencia en un contexto de cambio en las familias y en el papel de las mujeres.

Gráfico 26
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDADES, 1975-2050
(En porcentajes)



Escenarios de la demanda de cuidados en América Latina

La relación de dependencia de cuidados era elevada a inicios de esta década y en el transcurso de los siguientes cuatro decenios mostrará una trayectoria descendente⁷. Sin embargo, a partir de 2040 se aprecia una inflexión que marcará el comienzo de una nueva fase de expansión de la demanda de cuidados por efecto del aumento de la población de 75 años y más, que se habrá triplicado entre 2000 y 2050 (véase el gráfico 27).



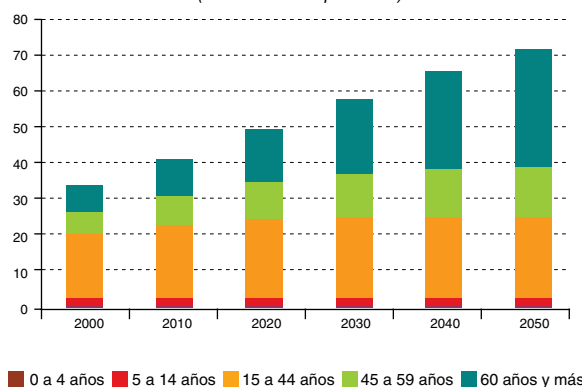
Esta tendencia regional presenta una amplia variación entre los países, pudiéndose identificar claramente dos situaciones. En la primera, se ubican los países más rezagados en la transición demográfica, que inician el período con una elevada carga de cuidado en la niñez y una baja disponibilidad de potenciales cuidadores para satisfacer la demanda que enfrentan. Estos países habrán disminuido la necesidad de cuidados al final

⁷ La relación de dependencia de cuidados se define en términos de grupos de edades y se concentra en las personas con necesidades específicas de asistencia: por una parte, el grupo de 0 a 6 años y, por la otra, el de 85 años y más. Después se ubican las personas de 7 a 12 años y las de 75 a 84 años, quienes, si bien pueden precisar cuidados, no siempre los requieren con la misma intensidad que los grupos anteriores. En el centro —es decir, la población entre 15 y 74 años— se ubican los potenciales cuidadores. Metodológicamente, el indicador no considera a la población entre 13 y 14 años porque no serían demandantes intensivos de cuidados, como los grupos de 0 a 12 años y de 75 años y más, ni se encontrarían en condiciones de brindar asistencia.

del período, alcanzarán el promedio regional y, recién entonces, empezarán a experimentar el envejecimiento de la demanda de asistencia (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En el otro extremo se ubican los países más avanzados en la transición demográfica, que inician el período con una carga de cuidado ya en proceso de envejecimiento, pero con una disponibilidad de potenciales cuidadores superior al promedio regional. Los países de este grupo experimentarán en el futuro mediano un relativo estancamiento e incluso una reducción de su disponibilidad de cuidadores por efecto del envejecimiento y deberán hacer frente a una demanda de asistencia concentrada en las personas mayores (la Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay).

De manera simultánea, se prevén grandes aumentos de la población con dependencia por razones de salud que requiere de cuidados. Se espera que las personas con dependencia se dupliquen, de 34 millones a 72 millones, entre 2000 y 2050 (OMS, 2002). Aunque la dependencia recorre todos los grupos etarios, un análisis por edades permite apreciar que, si bien en la actualidad la mayor carga de cuidado por dependencia se concentra en el rango de 15 a 59 años, a mediados de este siglo las personas mayores representarán cerca de la mitad de la población dependiente (véase el gráfico 28).

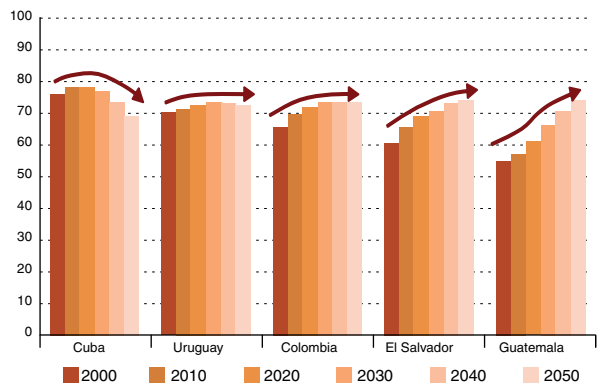
Gráfico 28
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE PERSONAS CON DEPENDENCIA QUE REQUIEREN CUIDADOS, POR GRUPOS DE EDADES, 2000-2050
(En millones de personas)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Current and Future Long-Term Care Needs*, Ginebra, 2002.

El incremento y la modificación de la carga de cuidado ocurrirá en un contexto en que la posibilidad demográfica de contar con asistencia será limitada durante todo el período 2000-2050, aunque con una amplia heterogeneidad entre países que se relaciona estrictamente con la etapa de la transición demográfica en que se encuentra cada uno (véase el gráfico 29).

Gráfico 29
**AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS:
 POTENCIALES CUIDADORES, 2000-2050^a**
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008.

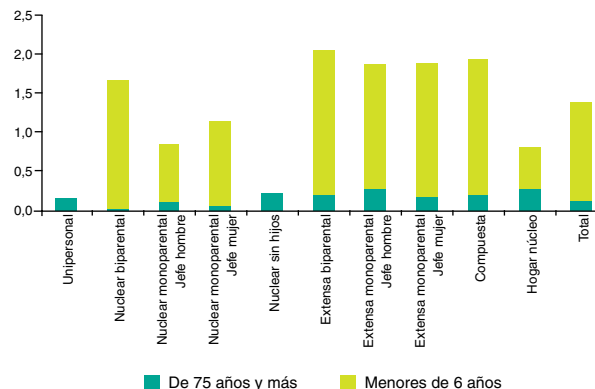
^a Los potenciales cuidadores se definen como aquellas personas de 15 a 74 años y su porcentaje se calcula sobre el de la población total, masculina o femenina, según corresponda.

Junto con las desigualdades de género en la división sexual del trabajo de cuidado y las dificultades generacionales para ejercer la solidaridad, los cuidados expresan también la desigualdad económica. En tiempos de crisis, los hogares que cuentan con recursos económicos suficientes pueden pagar por el cuidado de sus miembros dependientes, incluso a un valor de cambio no equitativo. En contraste, los hogares pobres se pueden enfrentar a una doble disyuntiva: dedicar los recursos humanos disponibles al cuidado de los miembros que lo necesitan o movilizar sus activos. Las evidencias muestran que, cualquiera sea la estrategia que implementen los pobres, el ajuste generalmente supone costos económicos y psicológicos para las mujeres y las niñas o pone en riesgo a quienes necesitan de cuidado.

Otro elemento a considerar en este análisis es la posibilidad efectiva de las familias de brindar asistencia en un escenario donde los marcos normativos y programáticos de los países de la región relacionados con la protección de la infancia, la vejez y las personas dependientes muestran una creciente “familiarización” de los riesgos asociados al cuidado. Una perspectiva regional construida a partir de las encuestas de hogares disponibles para 17 países muestra que en la actualidad las estructuras familiares enfrentan intensas presiones derivadas del cuidado y las más afectadas serían las familias compuestas y las más extensas (véase

el gráfico 30). En todas ellas, el promedio de miembros que precisería cuidados intensivos es de casi dos personas por núcleo, cifra elevada si se considera la tendencia a la reducción del tamaño de las familias latinoamericanas. Algunas de estas estructuras familiares corresponden a las que tradicionalmente han sido más afectadas por la pobreza y las que no cuentan con flexibilidad y autonomía suficientes para realizar las adaptaciones que exigen la vida moderna y las obligaciones de solidaridad familiar.

Gráfico 30
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROMEDIO DE MIEMBROS
 CON NECESIDADES INTENSIVAS DE CUIDADO, SEGÚN
 LA ESTRUCTURA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 2007^a**
 (En número de personas)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los miembros con necesidades intensivas de cuidado corresponden a los de 75 años y más y a los menores de 6 años.

En resumen, aunque en la actualidad los niños representan la demanda de cuidados más intensa en muchos países latinoamericanos, en el futuro próximo se sumarán a ellos por razones de salud y edad las personas de edad y aquellas con dependencia, en un escenario lleno de restricciones derivadas de las condiciones demográficas y socioeconómicas en que se lleva adelante la reproducción social. Por lo tanto, es indispensable anticipar las acciones y prepararse para enfrentar las transformaciones demográficas que se avecinan.

En este marco, y a partir de la propuesta de la CEPAL sobre protección social, el cuidado debe entenderse como un asunto de responsabilidad colectiva, sostenido mediante prestaciones y servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos. Las respuestas públicas para la atención de esta problemática deben concebirse como una extensión lógica del quehacer estatal a partir de la cual el Estado tiene ciertas obligaciones inmediatas con respecto a quienes precisan ayuda y a quienes la brindan. De ahí deriva, precisamente, uno de los grandes retos del siglo XXI: avanzar hacia el reconocimiento y la inclusión del cuidado en las políticas públicas en un marco de solidaridad e igualdad.

Políticas públicas y crisis de cuidado: alternativas e iniciativas

La protección social y la desigualdad frente a las necesidades de cuidado: consideraciones normativas

Los tres principios normativos de la protección social cuyo análisis se propone en este capítulo son: la promoción de una mayor igualdad de acceso entre personas con distintos recursos que necesitan de cuidado; la universalidad de servicios y prestaciones centrados en las necesidades y, por último, la solidaridad intergeneracional. Todos ellos deben plasmarse en los respectivos sistemas de protección social de los países, de acuerdo con el perfil de riesgo, el papel de las familias y las políticas, y el tipo de regímenes de bienestar prevalecientes.

Tanto los marcos normativos de los países de la región como el abanico de programas sociales existentes relacionados con la protección de la infancia, la vejez y la dependencia revelan una creciente concentración en la familia de los riesgos asociados al cuidado. Esto exacerba las situaciones de vulnerabilidad de origen y agudiza la desigualdad en la distribución de riesgos y responsabilidades

a partir de los contextos familiares, dado que distintas familias cuentan con distintos recursos para enfrentar las situaciones internas de dependencia y cuidado.

Las desigualdades económicas segmentan el acceso a servicios de cuidado a través del mercado en contextos de desprotección institucional pública. Las desigualdades sociales suponen la existencia de brechas en las redes de apoyo que facilitan el mantenimiento o la mejora del bienestar material, físico y emocional. Por último, las desigualdades de género tienen que ver con la sobrecarga femenina en las labores de cuidado y la barrera que representa la división sexual del trabajo de cuidado para el pleno desarrollo de las mujeres y de la sociedad en general.

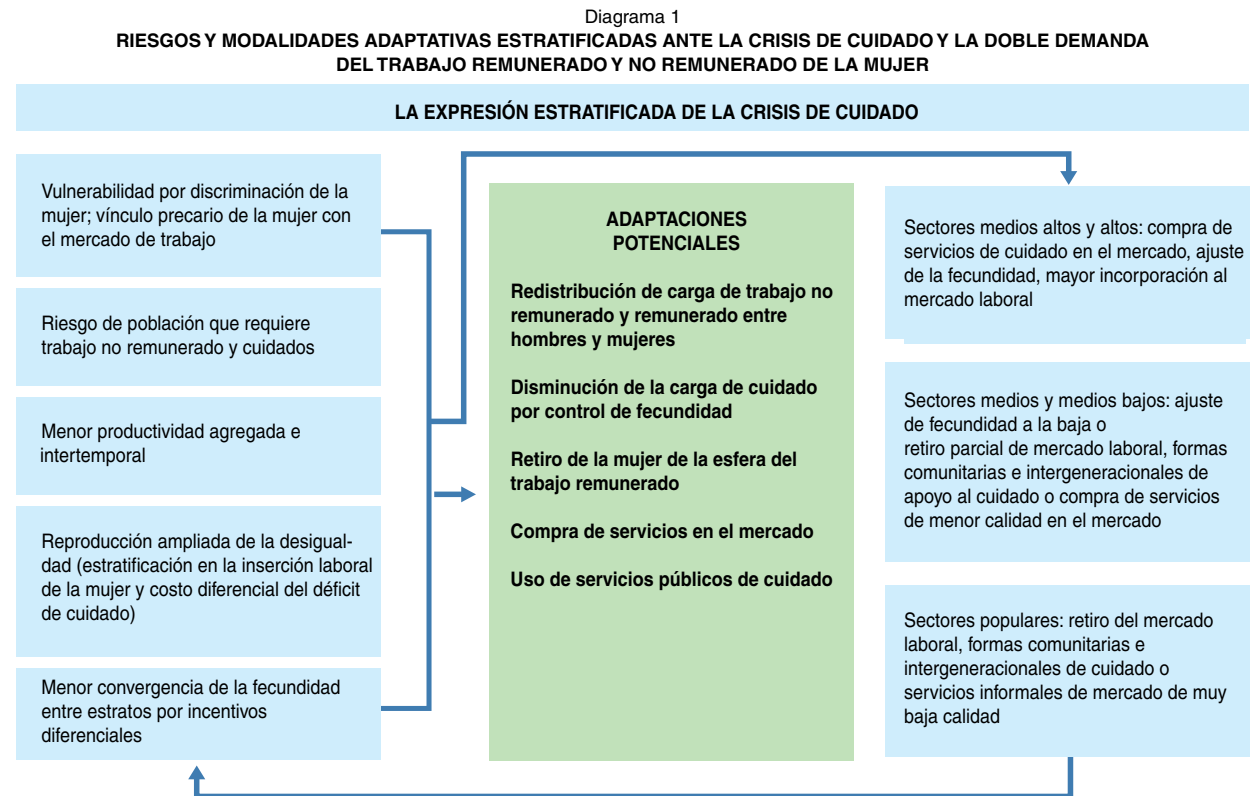
En definitiva, el ámbito del cuidado debe abordarse con criterios normativos de igualdad, universalidad y solidaridad, como principios de los respectivos sistemas de protección social.

El riesgo, el papel de la familia y las políticas, y los regímenes de bienestar: consideraciones analíticas

La versión secular de los regímenes de bienestar en América Latina presuponía la existencia de hombres empleados y mujeres en el hogar cuidando de niños y adultos mayores. Tanto empírica como normativamente esta visión hoy es profundamente cuestionada. Sin embargo, hasta la fecha no se han logrado consensos legislativos claros respecto de la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado; dado que la regulación busca promover la igualdad de oportunidades entre los sexos, termina por distribuir derechos y responsabilidades en forma diferenciada entre hombres y mujeres.

Por lo mismo, el trabajo de cuidado, la inequidad de género y la solidaridad intergeneracional adquieren un carácter central. En la medida en que las mujeres ingresan al mercado laboral, la población envejece y los arreglos familiares cambian, se tensionan los contratos de género

e intergeneracionales. Cuando los regímenes de bienestar se enfrentan a estos problemas, existen cuatro tipos de respuestas: soluciones de cuidado y protección que ofrece el mercado, soluciones de cuidado y protección provistas por el Estado, redistribución de la carga de cuidado y protección entre hombres y mujeres, y entre las distintas generaciones en las familias, y soluciones colectivas no estatales (tercer sector y formas comunitarias). En esta topografía compleja, sin embargo, las soluciones provistas por el Estado (políticas estatales vinculadas a la familia y la protección social) a su vez repercuten en las soluciones que implementan las familias, en las que se encuentran en el mercado y en las acciones comunitarias. Las políticas no son inocuas en la redistribución de las responsabilidades de cuidado y protección dentro de la familia, así como en la capacidad de las familias para proveer dicho cuidado y protección.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para conciliar actividades de cuidado y de trabajo remunerado, las estrategias que se adopten deben incluir fórmulas concretas aplicables no solo a las mujeres sino también a la sociedad en general. En otras palabras, la crisis de cuidado no puede resolverse sin redistribuir la carga de trabajo remunerado y de trabajo no remunerado y de cuidado. La conciliación del trabajo remunerado, no remunerado y de cuidado puede tener lugar dentro de los hogares, pero también puede hacerse e incentivarse mediante acciones estatales regulatorias, fiscales y de provisión de servicios sociales, lo que supone una serie combinada de medidas estatales y de política pública, a saber:

- Provisión de servicios de cuidado mediante la educación preescolar, el tiempo extendido escolar y el cuidado para adultos mayores.
- Provisión de dinero a las familias para paliar el costo de la reproducción social y apoyar la adquisición de servicios en el mercado; se combate así el efecto de empobrecimiento inversamente estratificado de la maternidad.

- Formulación de regulaciones, ofrecimiento de incentivos materiales y ejercicio de presión cultural a favor de una nueva división sexual del trabajo dentro del hogar. Esto incluye el control reproductivo en manos de la mujer y un fuerte combate a la violencia doméstica.
- Implementación de incentivos y regulaciones para evitar la discriminación de género en el mercado laboral y permitir una adecuada articulación entre demandas productivas y reproductivas de hombres y mujeres.
- Formulación de regulaciones e incentivos para los empleadores a fin de compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado (horarios flexibles, centros de cuidado de niños a cargo de los empleadores, entre otros).
- Elaboración de normas jurídicas que reconozcan diferentes formas y arreglos familiares y que procuren fortalecer la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el trabajo no remunerado, remunerado y de cuidado.

Transferencias monetarias, familia y género: ¿existe espacio para un nuevo contrato intergeneracional?

A medida que la población envejece, la orientación generacional del gasto social se vuelve un tema ineludible. El gasto en seguridad social, a partir de los costos de las pensiones y la salud, puede alcanzar niveles tan elevados que no dejen espacio para el gasto en servicios orientados al ámbito reproductivo de la sociedad, que alcanza a mujeres y niños. Además, este último gasto puede hacerse, pero sin ofrecer coberturas adecuadas de la población adulta mayor.

Los países de la región enfrentan un interrogante crucial: ¿cómo proveer transferencias en efectivo básicas para los adultos mayores, que ya no pueden

trabajar o conseguir un trabajo, y, al mismo tiempo, continuar logrando altas tasas de participación femenina e invirtiendo en capital humano para las nuevas generaciones?

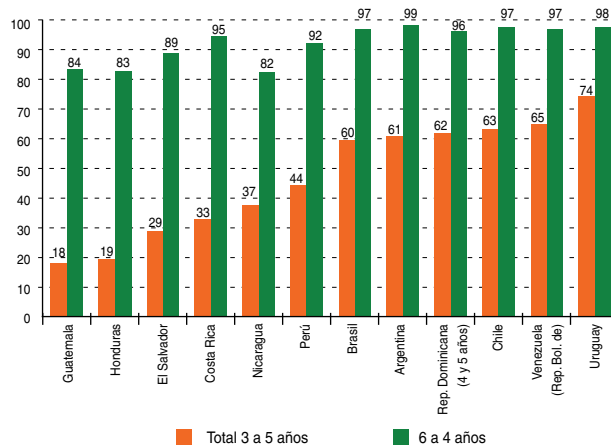
Además, dada la incidencia de las mujeres en las edades más avanzadas y la ausencia de carreras laborales que les permitan acceder a una jubilación, es necesario diseñar sistemas de pensiones que, o bien reconozcan el costo de la continuidad y calidad de sus empleos, por ser quienes sostienen la carga no remunerada del trabajo, o bien desvinculen una proporción importante de la pensión futura del trabajo en el mercado laboral formal.

Servicios y familias: estrategias colectivas para redistribuir la carga del cuidado

Históricamente, las acciones del Estado asociadas al cuidado han tendido a dirigirse a poblaciones con características específicas y, por lo tanto, a no ser universales. El apoyo a través de programas públicos supone la presencia en el hogar de cuidadores con tiempo disponible, principalmente mujeres. En años recientes se observan avances dispersos y con baja cobertura en torno a la ampliación de la educación inicial (niños de 0 a 5 años) y la extensión de la jornada escolar (véase el gráfico 31).

Si bien deben considerarse los servicios para los más jóvenes, el envejecimiento actual de la sociedad y las proyecciones de cambio en la pirámide de edades que se describen en el capítulo V revelan la importancia superlativa de los servicios de cuidado para ancianos. Exceptuando los notables adelantos que han mostrado algunos países a partir de inicios de esta década, los servicios para las personas de edad tienen un claro sesgo asistencial y el acceso a las prestaciones depende más de los recursos de las personas mayores, que de las necesidades que presentan. Con frecuencia, los programas descansan en las familias y en el aporte del voluntariado, dejando a merced del mercado informal la prestación de determinados servicios que, en general, no cuentan con recursos suficientes para asumir esta tarea.

Gráfico 31
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): COBERTURA DE ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA (3 A 5 AÑOS) Y PRIMARIA Y MEDIA BÁSICA (6 A 14 AÑOS), ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



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

Un modelo para armar

La crisis económica puso fin a seis años de crecimiento. La ausencia de inflación, la salud de los sistemas financieros y un margen fiscal ganado en base a experiencias difíciles suavizan las consecuencias de la crisis. Ahora bien, si ante esta crisis la región hubiera apelado a las fórmulas de ajuste fiscal y reformas de mercado del pasado, el efecto social habría sido mucho más negativo que el que hoy se despliega. En lugar de ajustar el gasto, privatizar los servicios sociales y desregular el mercado laboral, la región ha sostenido el gasto social, expandido la inversión en infraestructura de servicios sociales y protegido el empleo. Además, ha hecho uso de instrumentos de transferencias monetarias directas que llegan a los sectores más vulnerables (programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas, asignaciones familiares no contributivas y seguros de desempleo expandidos en cobertura y elegibilidad). Pero esta positiva reacción puede ser insuficiente de no entenderse la magnitud del desafío, no ya en el corto plazo sino en el mediano y largo plazo.

Los pasos dados frente a la crisis, especialmente los acertados, no son, tal como se argumenta en los tres primeros capítulos, meramente una respuesta coyuntural, sino que constituyen piedras angulares del sistema de protección social que debería existir en América Latina. En los capítulos IV y V se examinan las acciones que deberían abordarse con mayor vigor y pasar a formar parte medular del sistema de protección social.

Los datos analizados en esta edición del Panorama social permiten formular, de forma muy sintética, 10 recomendaciones generales adecuadas frente a la crisis y estratégicas en el mediano y largo plazo:

- Expandir la cobertura y calidad de las prestaciones de los sistemas de transferencias monetarias asistenciales (especialmente de los programas de transferencias condicionadas) con un marcado énfasis en la cobertura de las familias con hijos.
- Construir e incorporar modalidades solidarias no contributivas o subsidiadas en los sistemas de aseguramiento tradicionales (especialmente jubilaciones y pensiones).
- Disminuir la fragmentación y estratificación de los sistemas contributivos de pensiones y jubilaciones y limitar o eliminar los subsidios a las jubilaciones y pensiones privilegiadas (ajustar los beneficios a la salud actuarial de dichos sistemas).
- Expandir sistemas de seguro de desempleo para incorporar parte de los trabajadores informales que

sufren los ciclos recesivos (ello implica expandir la cobertura, pero también implementar formas de financiamiento que los incorporen).

- Reconocer y desarrollar estrategias para integrar las transferencias desde el sector solidario no estatal a la arquitectura de protección social de los más vulnerables, garantizando los derechos.

Hasta aquí se expresan medidas que permiten amortiguar los efectos de las crisis y que además cumplen una función netamente redistributiva y de combate a la desigualdad y la pobreza. Las medidas que siguen se orientan a incrementar las capacidades de los hogares y las personas para integrarse (y mantenerse) en el mercado laboral, de tal manera de no depender de las transferencias. Por otra parte, son medidas fundamentales para ajustar el régimen de bienestar a las grandes transformaciones de las familias, al cambio en el papel de las mujeres y para prepararse ante los desafíos de las dinámicas demográficas.

- Ampliar la matriculación y cobertura educativa y de servicios de cuidado en las edades tempranas (0 a 5 años).
- Ampliar la jornada escolar a tiempo completo o extendido para las edades de 6 a 14 años.
- Desarrollar, sobre todo en los países más avanzados demográficamente, servicios colectivos de cuidado del adulto mayor, e invertir suficientemente en salud preventiva para incrementar los años saludables en la población de mayor edad.
- Ofrecer una regulación e incentivos estatales que favorezcan la articulación entre trabajo remunerado y no remunerado y castiguen la discriminación de las mujeres en el mercado laboral.
- Contar con un Estado que desempeñe un papel activo en la redefinición de los contratos familiares, de género e intergeneracionales, procurando favorecer el reconocimiento de los múltiples arreglos familiares y una balanceada distribución de las cargas de cuidado entre géneros y generaciones.

Los costos fiscales de una estrategia como la planteada no son menores y están bastante lejos del alcance y las capacidades de los países con menores recursos. Pero lo que aquí se plantea no es una prescripción única e inmediata. Las etapas demográficas, el desarrollo del mercado laboral y las capacidades fiscales de los países especificarán rutas, prioridades y ritmos. Lo que se procura establecer aquí es un conjunto de direcciones e instrumentos estratégicos orientados al futuro, no una receta prescriptiva.

Introducción

La crisis internacional y su impacto en América Latina y el Caribe

En 2008 la economía de América Latina y el Caribe siguió creciendo, aunque a un ritmo de expansión menor que en los años previos. El producto interno bruto (PIB) per cápita regional aumentó en promedio un 3,0%, en comparación con el 4,6% de los dos años anteriores. En la mayoría de los países de la región se reflejó la desaceleración del crecimiento regional, que se manifestó de manera más intensa en Colombia, Costa Rica, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela (véase el cuadro 1 del anexo estadístico).

Esta prolongación del crecimiento se tradujo en un nuevo descenso del desempleo del 8,1% en 2007 al 7,5% en 2008. Por su parte, las remuneraciones medias reales volvieron a crecer levemente, un 1,3%, un ritmo similar al del año anterior.

La situación económica de 2008 presenta dos rasgos sobresalientes en América Latina y el Caribe, que son particularmente relevantes por su impacto en las condiciones de vida de la población. El primero es la continuación y acentuación del aumento de los precios internacionales de los productos básicos, que se prolongó hasta mediados del año y se tradujo en una tendencia similar a la de los índices de precios al consumidor en el rubro de los alimentos. Esto se ve parcialmente reflejado en el incremento de la inflación, cuyo promedio regional pasó del 6,4% en 2007 al 8,4% en 2008.

El segundo factor a destacar es la irrupción de la crisis financiera internacional, que marcó el fin de la fase de crecimiento regional iniciada en 2003 y que ha sido la crisis más larga e intensa desde la década de 1970. Este crecimiento se había dado en el marco de una expansión económica internacional generalizada, cuyo auge abarcó desde 2003 hasta mediados de 2007, cuando comenzaron a extenderse de manera gradual los problemas que se iniciaron en el segmento de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos. El impacto se reflejó en los sistemas financieros de todo el mundo y afectó significativamente a los mercados de bienes y de trabajo, de manera especialmente marcada desde septiembre de 2008. Se fue conformando así una perturbación económica mundial de gravedad inusual que, habida cuenta de las similitudes con la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, ha motivado comparaciones con ese episodio.

Sin embargo, esta vez la respuesta en el ámbito de la política económica fue más rápida y más certera. La crisis de los años treinta dejó como enseñanza que, en estos casos, es necesario limitar el impacto tan rápido como sea posible e implementar políticas monetarias y fiscales expansivas a fin de evitar el riesgo de una depresión económica. Otra importante diferencia con lo ocurrido en los años treinta es que actualmente existen varias instancias de coordinación internacional, tanto a

nivel regional como multilateral, muchas de ellas creadas después de la gran crisis y de la segunda guerra mundial y otras de creación más reciente, como el Grupo de los Veinte (G-20). Incluso con sus limitaciones, estas instituciones tienen alguna capacidad para potenciar las políticas que los países implementen de manera aislada y evitar, o al menos limitar, las prácticas predatorias que a través de la política comercial o de la política cambiaria pueden dañar al comercio internacional, que ya ha sido bastante castigado por la crisis.

La crisis financiera se trasladó rápidamente a las variables reales y se internacionalizó debido principalmente a cuatro factores: i) la contracción del crédito, ii) la destrucción de riqueza, iii) la disminución del comercio mundial y iv) el deterioro de las expectativas sobre la evolución de la actividad económica.

La región de América Latina y el Caribe no se sustrajo de los impactos negativos de estos acontecimientos y el PIB de la región comenzó a desacelerarse en el tercer trimestre de 2008, con variaciones negativas al inicio de 2009. Aunque en el segundo semestre comenzaron a observarse claros signos de recuperación, se estima para este año una caída del nivel de actividad regional que se ubicaría entre el 1,5% y el 2%, lo que significaría un descenso en términos per cápita de alrededor de tres puntos porcentuales. El impacto de la crisis resulta más marcado en ciertos países, como México y algunos de Centroamérica y el Caribe.

Una característica que distingue esta crisis de otras anteriores son sus canales de transmisión a las economías de América Latina y el Caribe. A diferencia de episodios similares, los impactos más intensos se han producido a través del canal real: el volumen y los precios de las exportaciones, las remesas y otros elementos directamente vinculados con la actividad económica que, junto

con el deterioro de las expectativas de consumidores y productores, explican la brusca desaceleración del crecimiento.

Otro elemento distintivo de esta crisis es que en el período previo en la región se promovieron incrementos en las tasas de ahorro que se tradujeron en una menor dependencia de los recursos financieros externos y, en muchos casos, en disminuciones de los pasivos externos de los gobiernos, proceso que fue acompañado por una importante acumulación de reservas internacionales a fin de reducir la dependencia del financiamiento externo ante eventuales dificultades de liquidez.

Esto no solo marcó una diferencia destacada respecto de las dificultades financieras que los países de la región afrontaron en episodios similares, sino que habilitó además un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas. Sin embargo, la evolución más reciente, condicionada por las repercusiones de la crisis, ha estrechado el espacio macroeconómico disponible para implementar políticas orientadas al incremento de la demanda interna y ha acentuado la disyuntiva entre objetivos que compiten por el uso de los instrumentos y recursos de que disponen los gobiernos.

Aunque cabe esperar que América Latina y el Caribe vuelva a crecer en 2010, es probable que lo haga a tasas inferiores a las del período de bonanza truncado por la crisis. El crecimiento esperado podría resultar insuficiente en términos de la demanda de empleo, lo que dificultará una rápida recuperación de la cantidad y calidad de los puestos de trabajo y, por tanto, de los indicadores sociales. Por otra parte, también se va a contraer la inversión, lo que no solo tiene un impacto negativo inmediato sobre la demanda de bienes y sobre el nivel de actividad, sino que afecta la capacidad de crecimiento de la región en el futuro.

Capítulo I

Pobreza y desigualdad en el contexto de la crisis económica

A. Pobreza y desigualdad hasta el año 2008

El año 2008 fue el último de un sexenio caracterizado por la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad. En ese año la tasa de pobreza alcanzó un 33,0%, 11 puntos porcentuales menos que en 2002. Aun cuando el incremento pronunciado del precio de los alimentos llevó a que la indigencia creciera en el último año, su incidencia equivale a dos tercios de la observada en 2002. La reducción de la pobreza se debió principalmente a un incremento en el ingreso medio de la población, que fue complementado por mejoras distributivas en algunos países. Pese a los avances logrados, los niveles de pobreza de la región continúan siendo elevados y siguen afectando en una mayor proporción a las mujeres y los niños.

1. Situación de la pobreza y la indigencia al nivel regional

Si bien los efectos de la crisis económica empezaron a manifestarse en América Latina hacia fines de 2008, ese año representó el sexto consecutivo de crecimiento para América Latina y el Caribe, con un incremento del PIB del 4,1%, equivalente a una expansión de un 3,0% del producto por habitante. Se registró también un aumento en la tasa de ocupación (del 54,8% al 55,1%) y una caída

del desempleo (del 7,9% al 7,4%). La inflación promedio de 2008 se mantuvo por debajo de los dos dígitos (8,4%), aunque superó la de 2007 en dos puntos porcentuales como consecuencia del mayor crecimiento de los precios de los alimentos, proceso que ya había comenzado en 2007.

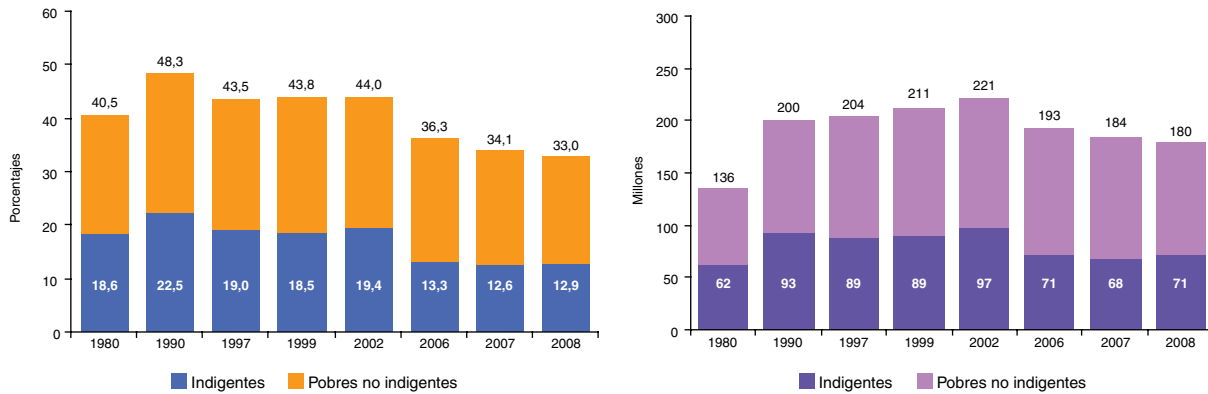
En este contexto, en 2008 la incidencia de la pobreza llegó a un 33,0% de la población de la región, incluido

un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras corresponden a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente (véanse el gráfico I.1 y los cuadros I.1 y I.2)¹.

Estos resultados dan cuenta de una desaceleración en el proceso de reducción de la pobreza que, en el caso de la indigencia, se traduce en una reversión del comportamiento que se venía observando desde 2002. La disminución de la tasa de pobreza en 2008, de 1,1 puntos porcentuales,

es notablemente inferior a la reducción anual de la pobreza que se produjo entre 2002 y 2007, equivalente a dos puntos porcentuales por año. Por su parte, la tasa de indigencia creció 0,3 puntos porcentuales, luego de haber disminuido a un ritmo de 1,4 puntos por año. El deterioro en materia de indigencia se originó principalmente en la ya mencionada alza en los precios de los alimentos, que implicó un encarecimiento acelerado de la canasta básica de alimentos (véase CEPAL, 2009b).

Gráfico I.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2008^a
(En porcentajes y millones de personas)



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

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes, más pobres no indigentes).

Cuadro I.1
AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2008^a
(En porcentajes)

	Pobres ^b			Indigentes ^c		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2006	36,3	31,0	54,0	13,3	8,5	29,2
2007	34,1	28,9	52,1	12,6	8,1	28,1
2008	33,0	27,6	52,2	12,9	8,3	29,5

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

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

^b Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

^c Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

¹ El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como pobre a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación. Véanse más detalles en el recuadro I.1.

Cuadro I.2
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE, 1980-2008^a
 (En millones de personas)

	Pobres ^b			Indigentes ^c		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8
2006	193,5	127,2	66,3	70,6	34,7	35,9
2007	183,9	121,0	62,9	67,9	33,9	34,0
2008	180,4	118,3	62,1	70,7	35,7	35,0

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

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

^b Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

^c Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Recuadro I.1
MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del costo de las necesidades básicas.

En todos los casos en que se dispuso de los antecedentes necesarios, se estimó el costo de la canasta básica de alimentos correspondiente a cada país y zona geográfica; esta canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales.

A este valor, la línea de indigencia, se agregó el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello se multiplicó la línea de indigencia

por un factor constante: 2 para las zonas urbanas y 1,75 para las rurales^a.

En la mayoría de los casos, la información sobre la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas de presupuestos familiares que se llevan a cabo en los países^b. Dado que estas encuestas se realizaron en años anteriores a los de las estimaciones de pobreza, se ha actualizado el valor de las líneas de indigencia y pobreza de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC). Hasta diciembre de 2006, se aplicó la misma variación a ambas líneas. No obstante, a partir de 2007, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del IPC para alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente. Por lo tanto, de 2007 en adelante, la diferencia entre las líneas de indigencia y de pobreza ya no es constante.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas en los respectivos países en los años correspondientes a las estimaciones de pobreza presentadas

en esta edición. Como es habitual en la práctica de la CEPAL, se hicieron correcciones a los datos debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como para atenuar los sesgos probables por subdeclaración. Esta última operación se llevó a cabo mediante la comparación de las partidas de ingreso de la encuesta con las resultantes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada para este propósito a partir de información oficial.

Las cifras utilizadas sobre ingreso corresponden al concepto de ingreso corriente total, es decir, al ingreso por concepto del trabajo asalariado, monetario y en especie; del trabajo independiente, incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar; de las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones, y otras transferencias recibidas por los hogares. En la mayoría de los países, el ingreso de los hogares incluye, además, un valor imputado por concepto de arriendo de las viviendas habitadas por sus propietarios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Las únicas excepciones a este criterio general son las del Brasil y el Perú. En el Brasil se utilizaron las líneas de indigencia estimadas para cada zona del país, en el marco de un trabajo conjunto del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la CEPAL, realizado a fines de los años noventa. En el Perú, en tanto, se emplearon las líneas de indigencia y de pobreza estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el marco del "Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe" implementado en ese país.

^b A falta de datos derivados del procesamiento de una encuesta reciente de este tipo, se utilizaron otros antecedentes pertinentes sobre consumo familiar.

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). 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.

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 (véase el cuadro I.1).

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. La concentración de las personas indigentes en las áreas urbanas es algo menor, lo que resulta en una repartición similar entre ambas zonas. Esta composición sufrió su mayor modificación entre 1980 y 1990, década durante la que dejó de ser predominantemente rural, para luego permanecer prácticamente invariable (véase el cuadro I.2).

El proceso de reducción de la pobreza y la indigencia se ha concentrado principalmente en las áreas urbanas. Si se toma como punto de comparación 1990 o 2002, las variaciones porcentuales en las tasas de pobreza e indigencia en esas áreas han superado largamente las registradas en las áreas rurales. 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 el cuadro I.1).

2. Situación de la pobreza y la indigencia en los países de América Latina

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 el Brasil, Panamá y la República Bolivariana de 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

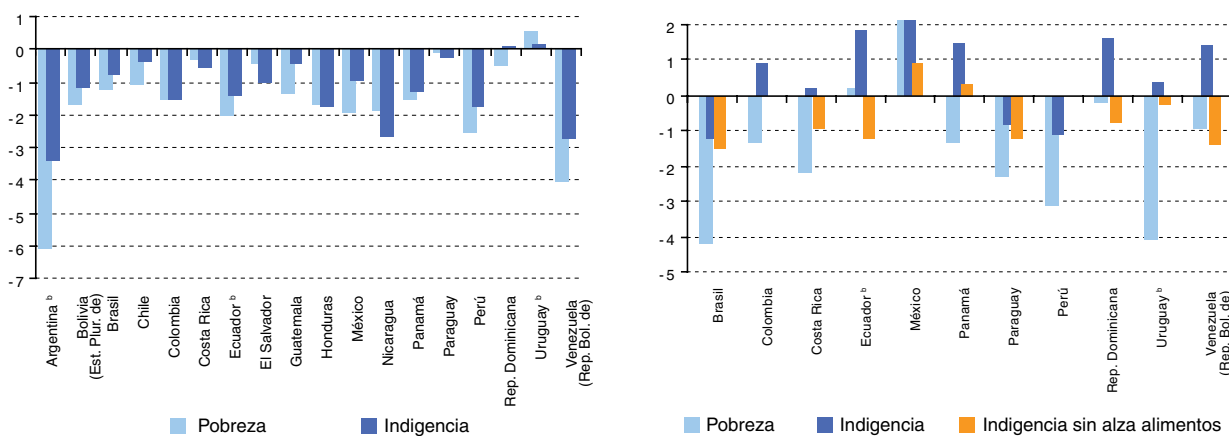
Perú y la República Dominicana, con tasas de pobreza de entre un 35% y un 48%. Los países con las tasas más altas de pobreza e indigencia, que superan el 50% y el 30% respectivamente, son el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay (véase el cuadro I.A-1 del anexo al final del capítulo).

Las nuevas cifras disponibles en el año 2008 reflejan una evolución positiva de la pobreza respecto de 2007. En el Brasil, el Perú y el Uruguay (datos del área urbana) la incidencia se redujo al menos tres puntos porcentuales; en Costa Rica y el Paraguay, lo hizo más de dos puntos

porcentuales, y en Panamá y la República Bolivariana de Venezuela se registró una disminución en torno a un punto porcentual. Cabe mencionar también a Colombia, que registró una reducción de cuatro puntos porcentuales, pero en este caso referida al período 2005-2008². En tanto, el Ecuador y la República Dominicana no mostraron

variaciones significativas. 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 (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LAS TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA, 2002-2007 Y 2007-2008^a
(En puntos porcentuales)



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

^a Las variaciones corresponden al cambio de las tasas en puntos porcentuales, dividido entre el número de años comprendidos en el período. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2007 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2007. El año 2008 se refiere exclusivamente a los datos correspondientes a ese año.

^b Áreas urbanas.

En cambio, la indigencia mostró un aumento generalizado, pues solamente en el Brasil, el Paraguay y el Perú se lograron reducciones en sus indicadores, en torno a un punto porcentual, que contrastan con los aumentos registrados en el Ecuador, México, Panamá, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, de entre 1,4 y 2,5 puntos porcentuales, y con los de Costa Rica y el Uruguay, que resultaron muy leves. En Colombia la indigencia creció 2,7 puntos porcentuales entre 2005 y 2008, equivalentes a un aumento anual de 0,9 puntos.

Tal como se señaló anteriormente con referencia a la situación de la región en su conjunto, las diferentes dinámicas de la pobreza y la indigencia derivan de los elevados incrementos de los precios de los alimentos. El aumento de la línea de indigencia excedió cuatro veces al de la línea de pobreza en el Brasil, lo superó 1,5 veces en Costa Rica, el Ecuador, Panamá y el Perú, y 1,3 veces en los demás países.

² Los datos de 2008 provienen de una nueva encuesta de hogares, que ha sido empalmada con la serie anterior por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Debido a que la CEPAL no ha concluido el proceso de internalización de los nuevos relevamientos, se han estimado preliminarmente los datos de 2008 aplicando a los valores de 2005 (estimados por la CEPAL) las variaciones porcentuales implícitas en las cifras difundidas oficialmente por el país.

A fin de mostrar el efecto de este fenómeno, en el gráfico I.2 se incluye una estimación para 2008 basada en líneas de indigencia actualizadas mediante la variación en el IPC no alimentario, que reflejan lo que habría sucedido si el precio de los alimentos se hubiera comportado igual que el de los demás productos. En este escenario, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela habrían experimentado una reducción, en lugar de un aumento, de sus tasas de indigencia respecto de 2007, y México y Panamá hubieran registrado retrocesos, pero de una magnitud mucho menor.

La evaluación del sexenio completo, incluidos los resultados de 2008 en los países con información disponible, arroja un saldo final positivo. En lo que respecta a la tasa de pobreza, por primera vez todos los países de la región presentaron un valor menor al registrado en 2002. El porcentaje de disminución anual alcanzó sus valores más altos en la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Chile, el Perú y el Brasil, en ese orden, superando el 5% por año en todos ellos³. En el otro extremo, las disminuciones anuales en el Paraguay, la

³ En este caso los cambios se expresan como una variación porcentual anual de las tasas de pobreza e indigencia, de manera de considerar el nivel inicial del indicador al evaluar el avance logrado.

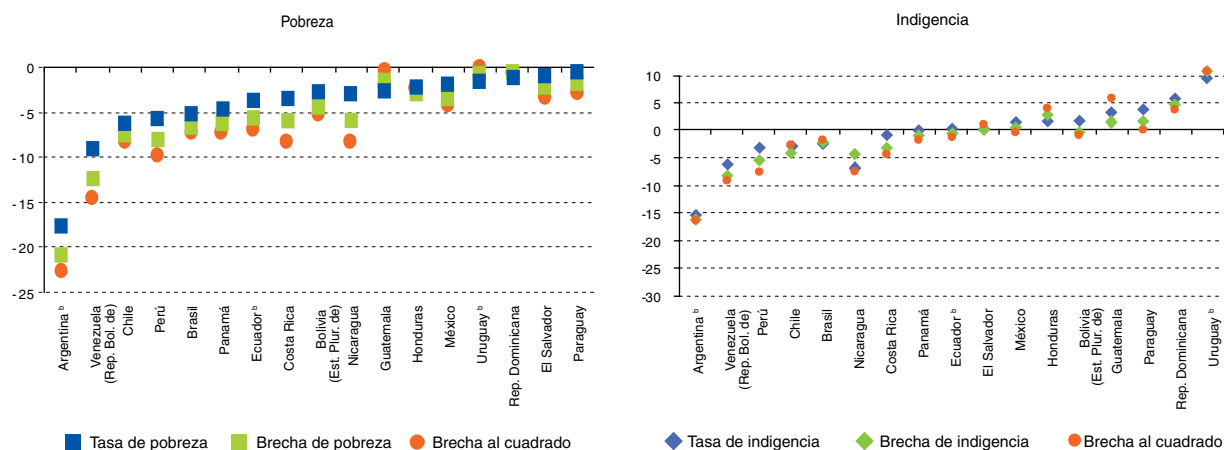
República Dominicana, El Salvador y el Uruguay fueron inferiores al 2% (véase el gráfico I.3).

La tasa de indigencia también cayó en todos los países, salvo en la República Dominicana y el Uruguay. Si bien las caídas en las tasas de indigencia representan generalmente menos puntos porcentuales que las de la tasa de pobreza, sucede lo contrario al comparar sus variaciones porcentuales, que muestran que la mejora en las condiciones de vida se produjo sobre todo entre quienes se encontraban en la parte más baja de la distribución del ingreso, aun a pesar del encarecimiento de los alimentos durante el último año.

En consonancia con este hallazgo, los índices de brecha de pobreza y brecha al cuadrado muestran

que la reducción de la pobreza no solo se debió a una disminución de la proporción de personas con ingresos por debajo de la línea, sino también a un aumento del ingreso medio de los pobres y a una menor disparidad distributiva de sus ingresos (véase el recuadro I.2). Estos índices, que incorporan en su formulación no solamente el porcentaje de personas pobres, sino también la brecha entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza, además de la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres (en el caso del segundo índice), tuvieron una reducción porcentual superior a la de las tasas de pobreza e indigencia en la mayoría de los países (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS ÍNDICES DE POBREZA E INDIGENCIA, 2002-2008^a
(En porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008.

^b Área urbana.

Recuadro I.2 INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Las medidas de pobreza utilizadas en este documento corresponden a la familia de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984), que se obtienen a partir de la siguiente expresión:

$$(1) FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

donde n representa el tamaño de la población, q equivale al número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia (z), y el parámetro $\alpha > 0$ asigna distintos grados de relevancia a la distancia entre los ingresos (y) de cada individuo

pobre o indigente y la línea de pobreza o indigencia.

Cuando α toma el valor cero, la expresión (1) corresponde al índice de recuento (H), que indica el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia:

$$(2) H = \frac{q}{n}$$

Cuando α es igual a uno se obtiene el indicador de brecha de pobreza (PG) (o de indigencia), que pondera el porcentaje de personas pobres (o indigentes) por el déficit

relativo de sus ingresos con respecto al valor de la línea de pobreza (o indigencia):

$$(3) PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]$$

Por último, cuando α toma el valor dos se asigna un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza (o indigencia), al elevar al cuadrado el déficit relativo de ingresos:

$$(4) FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2$$

Fuente: James Foster, Joel Greer y Erik Thorbecke, "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, vol. 52, 1984.

3. Avance hacia la consecución de la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio

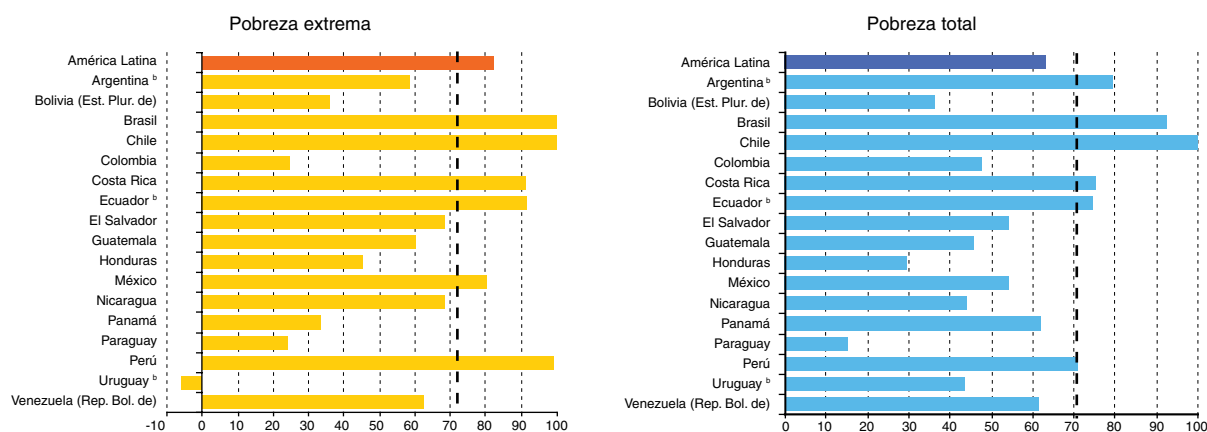
Al igual que en anteriores ediciones del *Panorama social*, las cifras más recientes sobre pobreza e indigencia se utilizan para evaluar el progreso de los países hacia la consecución de la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema⁴.

En 2008, la región de América Latina se encontraba bien encaminada hacia el cumplimiento de la meta de reducir a la mitad la extrema pobreza. El porcentaje de personas indigentes en la región (12,9%) está a menos

de dos puntos porcentuales de distancia del objetivo (11,3%). En otros términos, la región había recorrido un 85% del camino en un 72% del tiempo previsto (véase el gráfico I.4).

El grado de avance hacia una meta más exigente, como reducir la pobreza total a la mitad entre 1990 y 2015, es inferior (63%). Cumplir este desafío requeriría que la tasa de pobreza a nivel regional descendiera al 24%, es decir prácticamente nueve puntos porcentuales respecto de la situación de 2008 (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL ENTRE 1990 Y 2008^a
(En porcentajes)



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

^a El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado hasta 2008 (72%). Las cifras reflejan una proyección al 2008 en el caso de los países cuya encuesta más reciente es anterior a dicho año.

^b Áreas urbanas.

A los países que ya habían alcanzado la meta hace algunos años, el Brasil y Chile, se suma el Perú, cuya tasa de indigencia se encuentra apenas una décima por encima de la meta. Otros países que cuentan con un ritmo de progreso importante, del 72% o más, son Costa Rica, el Ecuador (área urbana) y México. En otros, en cambio, el progreso continuó siendo insuficiente. Destaca el caso

del Uruguay, que según las nuevas cifras se encuentra en peor situación que en 1990. No obstante, debe tenerse presente que sus variaciones de la tasa de indigencia han sido relativamente pequeñas, pero se ven magnificadas al expresarse en términos porcentuales: la tasa de pobreza extrema de 2008 (3,5%) está apenas una décima por encima del valor de 1990 (3,4%). Por su parte, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Panamá y el Paraguay cuentan también con un muy escaso nivel de progreso, inferior al 50%⁵.

⁴ La meta se evalúa haciendo uso de las líneas de indigencia y pobreza estimadas por la CEPAL en relación con cada uno de los países. El uso de líneas que reflejen de mejor manera las especificidades nacionales se ha planteado oficialmente como una forma de complementar la evaluación de la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, expresado originalmente en función de una línea de un dólar por día.

⁵ Con el fin de homogeneizar los períodos de comparación, se utilizan proyecciones de las tasas de pobreza extrema al año 2008 en los países cuya encuesta más reciente es anterior a dicho año.

En el caso de la pobreza total, los países en mejor situación son prácticamente los mismos mencionados anteriormente, aun cuando sus porcentajes de avance suelen ser inferiores a los obtenidos con respecto a la pobreza extrema: Chile, que alcanzó la meta, el Brasil, que se encuentra muy cerca de lograrla, y

Costa Rica, el Ecuador y el Perú, con porcentajes de avance superiores respecto del tiempo transcurrido. A ellos se suma la Argentina que, pese a tener un avance escaso en materia de indigencia, ha recorrido un 80% del camino hacia la reducción de la pobreza total a la mitad.

4. Evolución de la desigualdad

Una de las formas para caracterizar la desigualdad distributiva es la participación de distintos grupos de hogares en los ingresos totales. En una distribución del ingreso equitativa, cada grupo debería recibir una cantidad de ingresos proporcional a su participación en la población, por lo que la discrepancia entre ambos valores da cuenta del grado de concentración de los recursos. Una clasificación conveniente consiste en utilizar cuatro grupos, del 40%, el 30%, el 20% y el 10%, respectivamente, de los hogares de cada país, ordenados de manera ascendente según su ingreso per cápita.

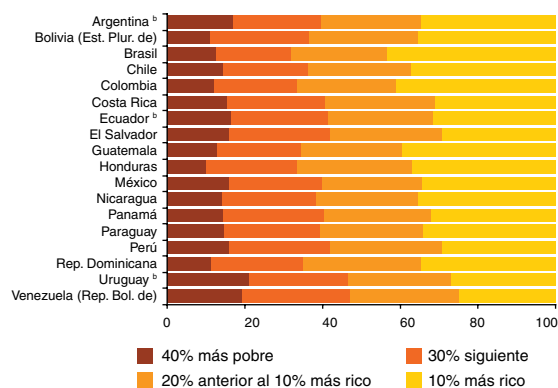
El primer grupo, integrado por el 40% de hogares con menores recursos, capta en promedio un 15% del ingreso total, es decir menos de la mitad de su participación en la población. En la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, los países con la mejor distribución del ingreso de la región según la mayoría de los criterios, este grupo recibe alrededor de la mitad de los ingresos que le corresponderían según su participación en la población (20%). Los valores más bajos se registran en el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y la República Dominicana y corresponden a participaciones inferiores al 12% (véanse el gráfico I.5 y el cuadro I.A-2 del anexo al final del capítulo).

El grupo compuesto por los deciles quinto, sexto y séptimo (que en el gráfico corresponde al “30% siguiente”) tiene una participación en el ingreso inferior a su tamaño en todos los países. Esa participación promedia un 24%, y puede alcanzar valores de entre el 19% y el 28%. Por su parte, los deciles octavo y noveno reciben en todos los países un ingreso superior al que les corresponde según su tamaño. En promedio captan un 27% de los ingresos totales, porcentaje que varía entre un 25% y un 30% en los distintos países.

Por su parte, el 10% más rico de los hogares concentra en promedio el 34% de los ingresos totales. La participación

de este grupo muestra la mayor heterogeneidad entre los países de la región, ya que los valores más altos bordean o superan el 40%, como en el Brasil y Colombia, y los valores más bajos no exceden el 27%, en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay.

Gráfico I.5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ESTRUCTURA DE LA
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECILES,
ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



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

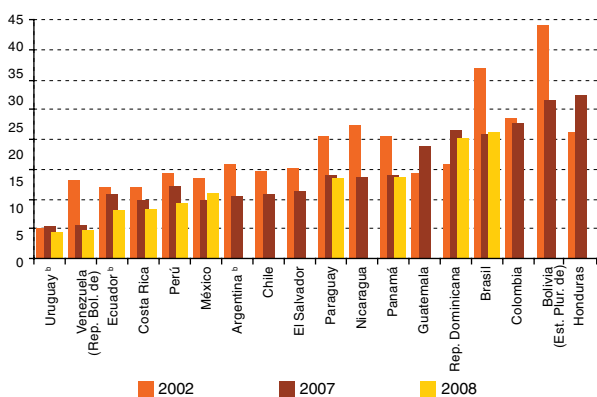
^a El año de la encuesta más reciente disponible en cada país varía entre 2004 y 2008.

^b Área urbana.

Entre 2007 y 2008, 7 de 10 países exhibieron una tendencia a la reducción de las disparidades entre los grupos extremos de la distribución del ingreso. El cociente entre los ingresos captados por el quintil más rico y el quintil más pobre disminuyó más de dos puntos en el Ecuador (área urbana) y el Perú, mientras que en Costa Rica, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay lo hizo por lo menos

0,5 puntos. México fue el único país que presentó una clara tendencia al deterioro distributivo, con un aumento de 1,2 puntos en la brecha entre quintiles, en este caso con respecto a 2006. Por último, el Brasil y Panamá no mostraron cambios significativos en el indicador (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): RELACIÓN DE INGRESOS ENTRE EL QUINTIL MÁS RICO Y EL QUINTIL MÁS POBRE, ALREDEDOR DE 2002, 2007 Y 2008^a
(Razón)



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

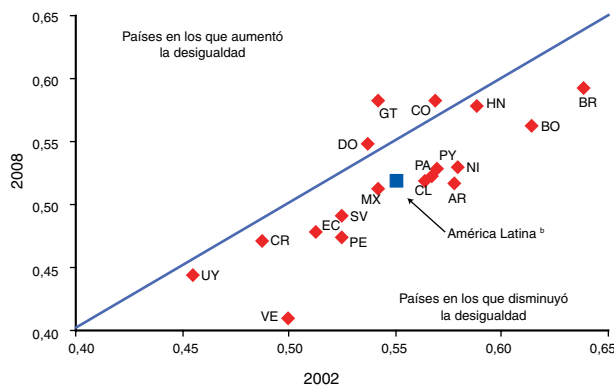
^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2007 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2007. El año 2008 se refiere exclusivamente a los datos correspondientes a ese año.

^b Área urbana.

Al comparar las cifras más recientes disponibles con las correspondientes a 2002 se reafirma la tendencia observada hacia una mejor distribución del ingreso. El índice de Gini, uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad, se redujo en promedio un 5% en el período mencionado. El indicador presentó caídas importantes en varios países, entre los que se destacan la República Bolivariana de Venezuela (-18%), la Argentina (-10%), el Perú (-9%), el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá y el Paraguay (-8% en todos ellos). Los únicos países que presentaron incrementos en la concentración del ingreso en este período son Colombia, Guatemala y la República Dominicana (véanse el gráfico I.7 y el cuadro I.A-3 del anexo al final del capítulo)⁶.

⁶ Cabe destacar que las cifras de distribución del ingreso en el caso de Colombia corresponden a 2005 y las de Guatemala a 2006, por lo que pueden no ser representativas del período 2002-2008.

Gráfico I.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, ALREDEDOR DE 2002 Y 2008^a



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

^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008.

^b El dato correspondiente a América Latina se obtiene a partir del promedio simple de los índices de Gini de cada país.

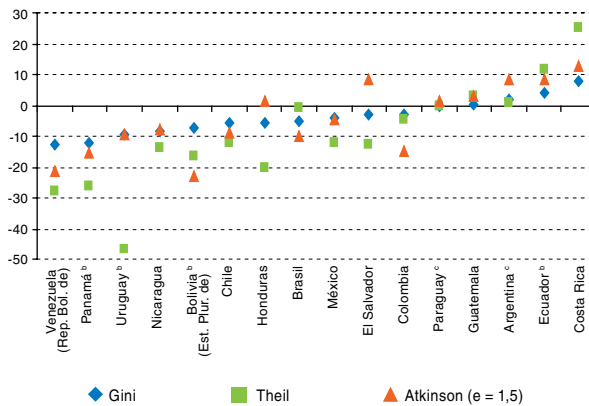
En una perspectiva de más largo plazo, la desigualdad también mostró signos de haber mejorado. En el gráfico I.8 se ilustra la variación porcentual de los índices de Gini, Theil y Atkinson (calculada con un coeficiente de aversión a la desigualdad de 1,5) entre 1990 y la fecha más reciente con información disponible. Debido a que estos índices difieren en cuanto al peso relativo que cada uno de ellos asigna a cada tramo de la distribución del ingreso, es posible que muestren tendencias distintas, por lo que es conveniente emplearlos de manera complementaria (véase el recuadro I.3).

En 9 de 16 países, los tres índices empleados coinciden en señalar que hubo una reducción en la disparidad distributiva. En dos países, El Salvador y Honduras, la situación es heterogénea, puesto que solo algunos indicadores muestran una mejora distributiva; en otros dos, Guatemala y el Paraguay (datos del área metropolitana) los indicadores prácticamente no variaron. De esta manera, solo tres países presentan evidencias de un deterioro distributivo: Argentina (área urbana), Costa Rica y Ecuador (área urbana). Cabe destacar que el deterioro en estos países se produjo durante la década de 1990 y principios de los 2000 y no durante el último sexenio, a lo largo del cual mejoraron sus indicadores de desigualdad (véase el gráfico I.8).

Debe tenerse presente que los resultados favorables del último sexenio no alteran el hecho de que la desigualdad en América Latina continúa siendo una de las más altas del mundo. Esto no solo queda en evidencia al comparar los índices habituales de concentración del ingreso entre

regiones, sino también en el ámbito de las percepciones de la población, que en su gran mayoría considera que la distribución del ingreso es injusta. En la tercera sección de este capítulo se realiza un análisis más pormenorizado de estos temas.

Gráfico I.8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIÓN DE LOS ÍNDICES DE GINI, THEIL Y ATKINSON, 1990-2008^a
(En porcentajes de variación)



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

^a Países ordenados según la variación del índice de Gini. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008.

^b Área urbana.

^c Área metropolitana.

Recuadro I.3 INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA

El grado de concentración que presenta una distribución de ingresos puede medirse a partir de un amplio conjunto de indicadores. En este capítulo se utilizan cuatro de los indicadores de desigualdad más conocidos, que se detallan a continuación.

Índice de Gini:

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

Índice de Theil:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\mu} \log\left(\frac{y_i}{\mu}\right)$$

Índice de Atkinson:

$$A_\epsilon = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu}\right)^{1-\epsilon} \right]^{\frac{1}{1-\epsilon}}$$

Varianza logarítmica:

$$VL = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[\log\left(\frac{y_i}{\mu}\right) \right]^2$$

donde n = tamaño de la población, y_i = ingreso per cápita del i -ésimo individuo, μ = ingreso medio y \log denota el logaritmo natural.

El índice de Gini es el más conocido para el análisis de la distribución de ingresos. Su formulación se expresa en términos gráficos, puesto que corresponde al área comprendida entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Mientras mayor sea la concentración de los ingresos, mayor será dicha área, lo que incrementa el valor del indicador.

Pese a su popularidad, el índice de Gini no satisface el principio de transferencias, propiedad deseable de los indicadores de desigualdad, según el cual la desigualdad debe disminuir ante una transferencia de ingresos progresiva (es decir, de un hogar rico a un hogar pobre), por eso es conveniente complementar el análisis con otros indicadores que sí satisfagan esta propiedad, como los índices de Theil, Atkinson y la varianza logarítmica.

Para los cuatro indicadores, a mayor valor, mayor el grado de desigualdad. No obstante, mientras los índices de Gini Atkinson toman valores en el rango

[0,1] (donde el valor 0 corresponde a la equidad absoluta y el valor 1 a la inequidad absoluta), los otros dos indicadores tienen máximos que exceden el valor 1. A su vez, cabe advertir que la formulación del índice de Atkinson emplea un parámetro adicional, denominado de "aversión a la desigualdad" (ϵ). Mientras mayor sea el valor utilizado, más alta será la ponderación que reciben las observaciones que se ubican en la parte baja de la distribución, encontrándose los valores más utilizados entre 0,5 y 2,0.

Todos los indicadores de desigualdad tienen un carácter ordinal, por lo que sus valores no son equiparables. Aun más, dado que cada uno de ellos mide aspectos parciales de la desigualdad, es posible que generen distintos ordenamientos de las distribuciones. El ordenamiento de un grupo de distribuciones solamente puede considerarse definitivo si no varía ante cambios en el índice utilizado. Lo más apropiado es, por consiguiente, utilizar los índices de desigualdad de manera complementaria y analizar sus resultados en forma conjunta.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Frank Cowell, "Measuring Inequality", *LSE Handbooks in Economics*, Prentice Hall, 2000.

5. Factores asociados a la evolución de la pobreza y la indigencia

La importancia que han tenido algunos de los factores habitualmente asociados con la pobreza en la determinación de su tendencia puede analizarse desde distintas perspectivas. Una de ellas consiste en distinguir hasta qué punto el cambio en la tasa de pobreza proviene de una variación en el nivel de los ingresos y hasta qué punto de una variación en la distribución de los mismos. En otro enfoque se evalúa el papel que desempeñan las distintas fuentes que componen el ingreso de los hogares y se pone un énfasis especial en los factores del mercado laboral que explican la variación de los ingresos del trabajo. En esta sección se aplican ambas metodologías a los datos del período 1990-2008, con el fin de dar una mirada complementaria a los análisis efectuados en ediciones anteriores del *Panorama social*⁷.

La comparación entre años extremos permite ver el efecto neto de los cambios en las variables analizadas. Sin embargo, estas variables tuvieron vaivenes a lo largo de las diferentes fases de auge y contracción que caracterizaron el período objeto de estudio. Por lo tanto, en la medida de lo posible, se establecen algunas distinciones entre el subperíodo 2002-2008, caracterizado por el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza, y el subperíodo 1990-2002.

a) Efectos crecimiento y distribución

La variación de las tasas de pobreza e indigencia puede ser desagregada en dos componentes, el crecimiento del ingreso medio de las personas, o efecto crecimiento, y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso, o efecto distribución. Esta descomposición permite conocer si el cambio en los ingresos que generó una variación dada en la tasa de pobreza es parte de una tendencia generalizada en todos los grupos de ingreso, o si fue algo que afectó con mayor especificidad a los grupos pobres. Los resultados de este análisis, basado en los datos de las encuestas de hogares, se presentan de manera que ambos componentes dan cuenta de la totalidad de la variación de la tasa de pobreza en un período determinado (véase el recuadro I.4).

La reducción de las tasas de pobreza ocurrida entre 1990 y 2008 encontró en el efecto crecimiento su principal factor explicativo. Alrededor de un 85% del cambio en la tasa de pobreza se origina en un incremento del ingreso medio de los hogares. A nivel de los países la contribución del efecto crecimiento ha sido heterogénea, aunque generalmente superior al 50%. En algunos de ellos, donde hubo un deterioro distributivo en el período analizado, como la Argentina, Costa Rica y el Ecuador, el factor crecimiento tuvo una contribución superior al 100%. Por otra parte, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay son países donde la redistribución de ingresos jugó un papel importante, pues contribuyó por lo menos un 30% a la reducción de la pobreza. Entre estos países se destaca el Uruguay, donde la redistribución del ingreso fue el factor principal (véase el cuadro I.3).

La contribución de los efectos crecimiento y distribución no fue la misma a lo largo del período. Aun cuando entre 2002 y 2008 el factor predominante en la reducción de la pobreza fue el efecto crecimiento, lo fue en una magnitud mucho menor que en 1990-2002. En el gráfico I.9 se muestra la contribución porcentual del efecto crecimiento a la reducción de la pobreza, en países donde su incidencia se redujo en los dos subperíodos analizados. Cabe señalar que en el período 1990-2002 el efecto crecimiento no solo predominó sobre el efecto distribución, sino que este último tuvo un efecto adverso en algunos países, donde tendió a aumentar la pobreza; en cambio, en el período siguiente, el efecto crecimiento cedió parte de su influencia a la redistribución, que contribuyó favorablemente a la disminución de la pobreza en todos los países, salvo en Guatemala. Incluso, en Chile, Costa Rica y Panamá el efecto distribución jugó el papel principal en la reducción de la pobreza. Por otra parte, algunos países mostraron una situación distinta en cuanto a la predominancia del efecto crecimiento en cada subperíodo: en Honduras y México fue similar en ambos subperíodos, mientras que en Guatemala y el Uruguay el crecimiento desempeñó un papel más importante entre 2002 y 2008 que en el período precedente.

⁷ Cabe destacar que para comparar los datos recientes con los de 1990 se requiere limitar el análisis a la cobertura geográfica que permitan las encuestas de aquel entonces.

Recuadro I.4
METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES TRAS LOS CAMBIOS EN LA POBREZA

Efectos crecimiento y distribución

Según el esquema tradicional de medición de la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos, la tasa de pobreza de un país en un momento dado está determinada en su totalidad por tres elementos, a saber: la línea de pobreza, el ingreso medio y la estructura de la distribución de los ingresos. Por tanto, si se mantiene constante la línea de pobreza en términos reales, cualquier cambio en el indicador de pobreza puede analizarse a partir de las variaciones del ingreso medio y de la distribución del ingreso.

De acuerdo con la propuesta de Datt y Ravallion (1992), es posible calcular un indicador de pobreza que tome la distribución del ingreso del período inicial y el nivel de ingreso medio del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza observada en el período inicial puede interpretarse como un efecto crecimiento. Asimismo, es posible calcular la tasa de pobreza que corresponde al ingreso medio del período inicial, pero con una distribución del ingreso similar a la del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza inicial es el efecto distribución. Ambos efectos se pueden calcular también intercambiando los períodos inicial y final.

En términos formales, si $H(y_t, dt)$ es el indicador de pobreza para el período t , determinado por el ingreso medio (y_t) y la forma de la distribución (dt), la descomposición en los efectos crecimiento y distribución se puede expresar como:

$$H(y_2, d_2) - H(y_1, d_1) = \underbrace{[H(y_2, d_1) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto crecimiento}} + \underbrace{[H(y_1, d_2) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto distribución}} + R$$

La descomposición, así planteada, tiene dos inconvenientes. En primer lugar, no es una descomposición exacta, ya que tiene un residuo que no cuenta con una interpretación analítica. La segunda limitación es que el tamaño de cada efecto depende del año base utilizado en la comparación (año inicial o final). Ambos obstáculos se pueden superar si se promedian los efectos calculados utilizando los dos años base (Kakwani, 1997), procedimiento con el que se efectuaron los cálculos que se presentan en el capítulo.

Descomposición del ingreso laboral per cápita

Los ingresos laborales por persona pueden ser desagregados en una serie

de factores multiplicativos que tienen una interpretación directa en el contexto del empleo. El ingreso laboral por persona (YL/N) corresponde a la multiplicación del ingreso laboral por ocupado (YL/O) y de la tasa de ocupación global (O/N). A su vez, la tasa de ocupación global puede desglosarse en los siguientes elementos:

- Tasa de dependencia demográfica: razón entre la población en edad de trabajar (PET) y la población total (N);
- Tasa de participación: población económicamente activa (PEA) dividida por la población en edad de trabajar (PET), y
- Tasa de empleo: número de ocupados (O) dividido por la población económicamente activa (PEA); es decir, el complemento de la tasa de desempleo.

De esta forma, las variaciones del ingreso laboral en el tiempo pueden ser desagregadas como el producto de las variaciones de cada uno de sus componentes:

$$\frac{YL/N(t_1)}{YL/N(t_0)} = \frac{YL/O(t_1)}{YL/O(t_0)} \times \frac{O/PEA(t_1)}{O/PEA(t_0)} \times \frac{PEA/PET(t_1)}{PEA/PET(t_0)} \times \frac{PET/N(t_1)}{PET/N(t_0)}$$

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gaurav Datt y Martin Ravallion, "Growth and redistribution components of changes in poverty measures", *Journal of Development Economics*, vol. 38, 1992, y Nanak Kakwani, "On measuring growth and inequality components of changes in poverty with application to Thailand", *Discussion Paper*, University of New South Wales, 1997; Simone Cecchini y Andras Uthoff, "Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.OX.II.G.110.

Cuadro I.3
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CAMBIOS EN LA POBREZA Y CONTRIBUCIÓN DE LOS EFECTOS CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN, 1990-2008
(En porcentajes)

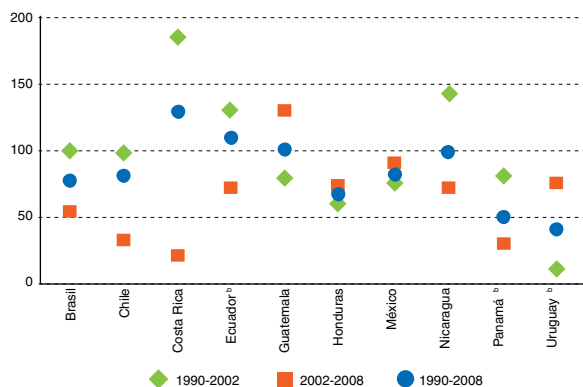
	Año		Pobreza			Efecto		Porcentaje de contribución a la variación total	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Variación	Creimiento	Distribución	Creimiento	Distribución
Argentina ^a	1990	2006	21,2	19,3	-1,8	-2,4	0,5	130	-30
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	1989	2007	52,6	42,4	-10,2	-6,1	-4,1	60	40
Brasil	1990	2008	48,0	25,8	-22,2	-17,0	-5,2	77	23
Chile	1990	2006	38,6	13,7	-24,9	-20,2	-4,7	81	19
Colombia	1994	2005	52,5	46,8	-5,7	-5,2	-0,5	91	9
Costa Rica	1990	2008	26,3	16,4	-9,9	-12,7	2,9	129	-29
Ecuador ^b	1990	2008	62,1	39,0	-23,2	-25,3	2,1	109	-9
El Salvador	1995	2004	54,2	47,5	-6,7	-5,8	-0,9	86	14
Guatemala	1989	2006	69,4	54,8	-14,6	-14,8	0,2	102	-2
Honduras	1990	2007	80,8	68,9	-12,0	-7,7	-4,2	65	35
México	1989	2008	47,7	34,8	-12,9	-10,6	-2,2	83	17
Nicaragua	1993	2005	73,6	61,9	-11,6	-11,6	0,0	100	0
Panamá ^b	1991	2008	32,7	17,0	-15,7	-7,9	-7,7	51	49
Paraguay ^a	1990	2008	43,2	48,8	5,6	5,6	0,0	101	-1
Uruguay ^b	1990	2008	17,9	14,0	-3,8	-1,6	-2,3	41	59
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	2008	39,8	27,6	-12,2	-6,6	-5,6	54	46

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

^a Área metropolitana.

^b Área urbana.

Gráfico I.9
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): CONTRIBUCIÓN DEL EFECTO CRECIMIENTO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, 1990-2008^a
 (En porcentajes)



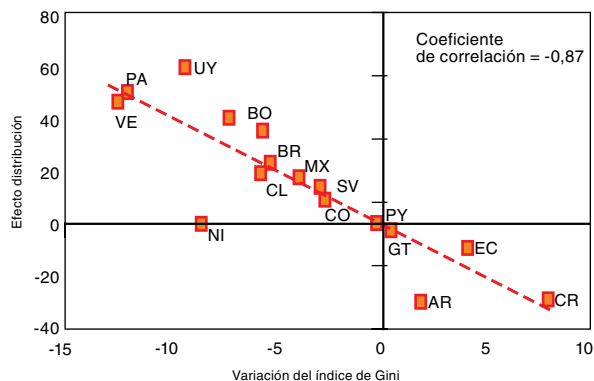
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, el período 2002 a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a la más reciente disponible entre 2004 y 2008.

^b Área urbana.

Cabe destacar que los cambios distributivos que contribuyeron a la reducción de la pobreza se relacionan con una modificación general del nivel de concentración del ingreso y no solo con mejoras que beneficiaron puntualmente a los hogares con ingresos en torno a la línea de pobreza. La variación entre 1990 y 2008 del índice de Gini muestra una elevada correlación con la participación porcentual del efecto distribución en la reducción de la pobreza (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EFECTO DISTRIBUCIÓN Y CAMBIO DISTRIBUTIVO, 1990-2008^a
 (En porcentajes)



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

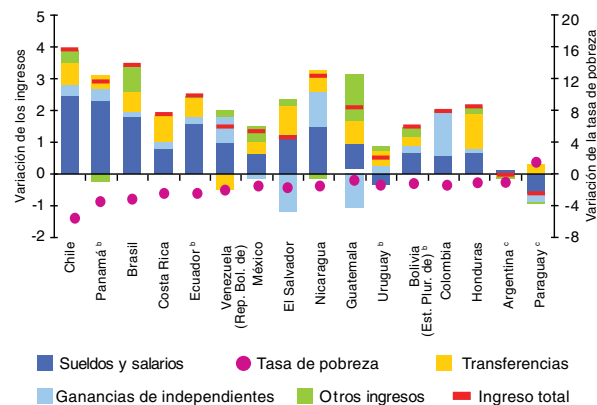
^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y el período 2008 a la encuesta más reciente disponible entre 2004 y 2008.

b) Descomposición de las fuentes de ingreso

El ingreso que perciben los hogares proviene de diversas fuentes, como los ingresos laborales, las transferencias públicas (incluidas las de la seguridad social y los programas de reducción de la pobreza), las transferencias privadas (como las remesas, las donaciones y los regalos de otros hogares), los ingresos de capital y otros ingresos (entre los que se incluye una imputación de alquiler por concepto de uso de vivienda propia).

La mayoría de los recursos monetarios que reciben los hogares proviene del mercado laboral, independientemente de si el hogar es pobre o no. Por ese motivo, la variación de los ingresos totales en un período determinado obedece en gran medida a lo que suceda con los ingresos del trabajo. En efecto, entre 1990 y 2008, la reducción de la pobreza se originó principalmente en un aumento real de los ingresos laborales, sobre todo en los países que lograron las mayores reducciones de pobreza. En Chile, el Ecuador, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, al menos un 70% del incremento en el ingreso de los pobres provino del mercado laboral. En el Brasil y Costa Rica los ingresos del trabajo tuvieron una participación algo menor, aunque superior al 50%, en la variación de los ingresos totales (véase el gráfico I.11)⁸.

Gráfico I.11
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL INGRESO TOTAL POR PERSONA Y CADA FUENTE EN HOGARES POBRES, 1990-2008^a
 (En porcentajes)



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

^a Países ordenados según la variación anual de la tasa de pobreza. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y el período 2008 a la encuesta más reciente disponible entre 2004 y 2008. El porcentaje de población analizada es el mismo en ambos períodos y corresponde a la tasa de pobreza de 1990.

^b Área urbana.

^c Área metropolitana.

⁸ Para facilitar la comparación entre distintos períodos, el porcentaje de personas utilizado en cada país corresponde a una tasa de pobreza en torno a 1990.

A su vez, la evolución de los ingresos laborales de los hogares pobres ha estado determinada principalmente por las remuneraciones al trabajo asalariado. En todo caso, estas y las provenientes del trabajo independiente tendieron a variar en la misma dirección, con unas pocas excepciones, El Salvador, México y Guatemala, donde estas últimas cayeron y los sueldos y salarios aumentaron, y el Uruguay, donde se presentó la situación inversa.

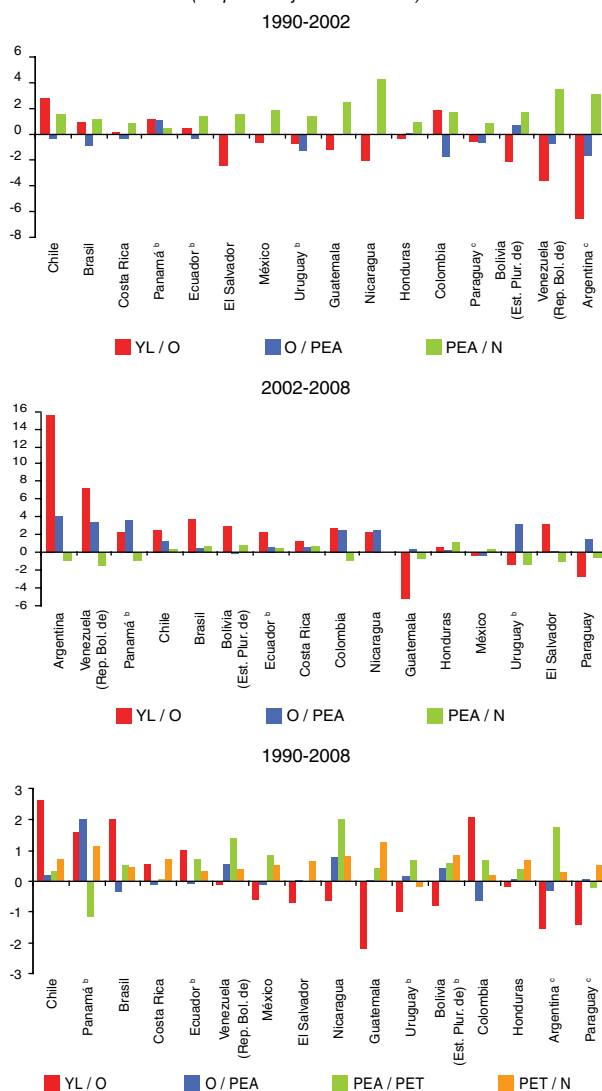
Las transferencias han contribuido a incrementar los ingresos de los hogares pobres en magnitudes muy diversas. Alcanzaron una participación superior al 50% en Costa Rica, El Salvador, el Uruguay y Honduras. En los países con mayores reducciones de la pobreza, como el Brasil, Chile, el Ecuador y Panamá, esta fuente representó alrededor de un 20% del incremento del ingreso total. No en todos los casos la información disponible permite identificar con claridad a qué concepto corresponden los aumentos, debido a que las encuestas en torno a 1990 tendían a captar esta información de manera agregada. Los casos en que sí es posible hacerlo ilustran la heterogeneidad en la composición de esta fuente: los incrementos en las transferencias se originaron principalmente en los subsidios y pensiones en Chile, las remesas y el bono de desarrollo humano en el Ecuador, los beneficios del programa Oportunidades en México, las remesas en Guatemala y Nicaragua y las ayudas en dinero o alimentos en Panamá⁹.

Un paso adicional en el análisis de los factores asociados al cambio en la pobreza deriva de reconocer que los ingresos laborales por persona pueden, a su vez, expresarse como el producto del ingreso laboral por ocupado y el cociente entre el número de ocupados y la población total. Este último factor puede, a su vez, descomponerse como el producto entre la tasa de empleo (número de ocupados sobre número de personas activas económicamente) y el porcentaje de personas económicamente activas¹⁰. En consecuencia, es posible identificar la contribución de cada uno de esos componentes a la variación anual de los ingresos laborales por persona (véase el recuadro I.4).

La magnitud de la incidencia de estas variables en la variación del ingreso laboral fue diferente en los períodos 1990-2002 y 2002-2008. En el primero, el ingreso laboral por ocupado se redujo en la generalidad de los países, excepto en aquellos que lograron las mayores reducciones de

pobreza, mientras que la tasa de empleo tuvo una variación generalmente nula o negativa. Más bien, fue el crecimiento del porcentaje de población activa el que permitió que los ingresos laborales por persona se incrementaran o al menos no cayeran tanto en el período (véase el gráfico I.12).

Gráfico I.12
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL POR PERSONA EN LOS HOGARES POBRES, 1990-2002 Y 2002-2008^a
(En porcentajes de variación)



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

^a Países ordenados según la variación anual de la tasa de pobreza. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, el período 2002 a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. El porcentaje de población analizada es el mismo en ambos períodos y corresponde a la tasa de pobreza de 1990. YL = ingreso laboral; O = número de ocupados; PEA = población económicamente activa; PET = población en edad de trabajar; N = población total.

^b Área urbana.

^c Área metropolitana.

⁹ Aunque la forma de medición de los ingresos en el Brasil no permite particularizar la contribución de los programas de transferencias condicionadas, cabe suponer que son los que explican el crecimiento de los "otros ingresos". Por otra parte, cabe aclarar que el notable incremento de los "otros ingresos" en Guatemala se debe a que la encuesta de 2006 capta ingresos esporádicos no medidos por la encuesta de 1990.

¹⁰ Este último factor puede descomponerse a su vez en la multiplicación de la tasa de participación y (el inverso de) la tasa de dependencia. No obstante, por ser variables demográficas de escasa variación en plazos cortos, se omite su análisis desagregado.

En cambio, el período 2002-2008 se caracterizó por un marcado aumento del ingreso laboral por ocupado, que además fue acompañado con una reducción del desempleo. El porcentaje de población activa no tuvo en este período variaciones significativas y en muchos casos estas presentaron signo negativo, incluso en los países que lograron las mayores reducciones de pobreza.

Al evaluar el efecto para el período completo, 1990-2008, se corrobora, en primer lugar, que la reducción de la tasa de dependencia demográfica (o bono demográfico) jugó un papel positivo en todos los países, excepto en el Uruguay. Asimismo, prácticamente en todos ellos se produjo un aumento importante de la tasa de actividad, independientemente del resultado obtenido en términos de reducción de la pobreza.

La variación del ingreso laboral por ocupado es la variable que presenta las mayores diferencias entre los países. El Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador (área urbana) y

Panamá (área urbana), los países con mayores reducciones de la pobreza (en términos de la variación porcentual de la tasa), son precisamente los que presentaron los incrementos más marcados en el ingreso por ocupado en los hogares pobres. Colombia constituye una excepción a este respecto pues, aunque tuvo un incremento importante en esta variable hasta 2005, la pobreza se redujo a un ritmo bastante menor, en parte debido al aumento del desempleo. En los demás países, el ingreso laboral por ocupado tendió a decrecer.

En resumen, todos los países de la región experimentaron cambios similares en la reducción de la tasa de dependencia demográfica y en la incorporación de más personas al mercado laboral, lo que ha resultado en un incremento del porcentaje de población ocupada. En los países con mayores reducciones de la pobreza el aumento de mano de obra estuvo acompañado por un aumento del ingreso laboral por ocupado, mientras que en los demás no.

6. Pobreza y grupos vulnerables

La exposición de las personas a una situación de pobreza difiere según sus características demográficas, particularmente la edad, el sexo y la etnia. Como una forma sencilla de ilustrar esas diferencias, es conveniente comparar la tasa de pobreza de personas que tienen una característica determinada con la de quienes no tienen dicha característica.

Uno de los rasgos más determinantes de la pobreza es la de ser niño. La incidencia de la pobreza entre los niños menores de 15 años excede en promedio 1,7 veces a la de las personas mayores a esa edad. Aun cuando todos los países comparten esta característica, existen importantes diferencias en cuanto a su extensión: mientras en el Uruguay el cociente de tasas de pobreza alcanza el valor de 3,1, en Honduras y Nicaragua no supera el de 1,3 (véase el gráfico I.13).

En la lectura de estos resultados debe tenerse en cuenta que la diferencia en la incidencia de la pobreza entre dos subgrupos tiende a disminuir a medida que aumenta la extensión de la pobreza en un país. Esto se debe a que mientras mayor sea la tasa de pobreza, menos margen existe para que el perfil de los hogares pobres difiera notablemente del perfil de los hogares no pobres. Por tanto, no es de extrañar que los países con menor grado de infantilización de la pobreza sean justamente los que presentan mayores tasas de pobreza. No obstante, este no es el único factor, ya que países con tasas de pobreza similares pueden presentar distintos grados de infantilización de la

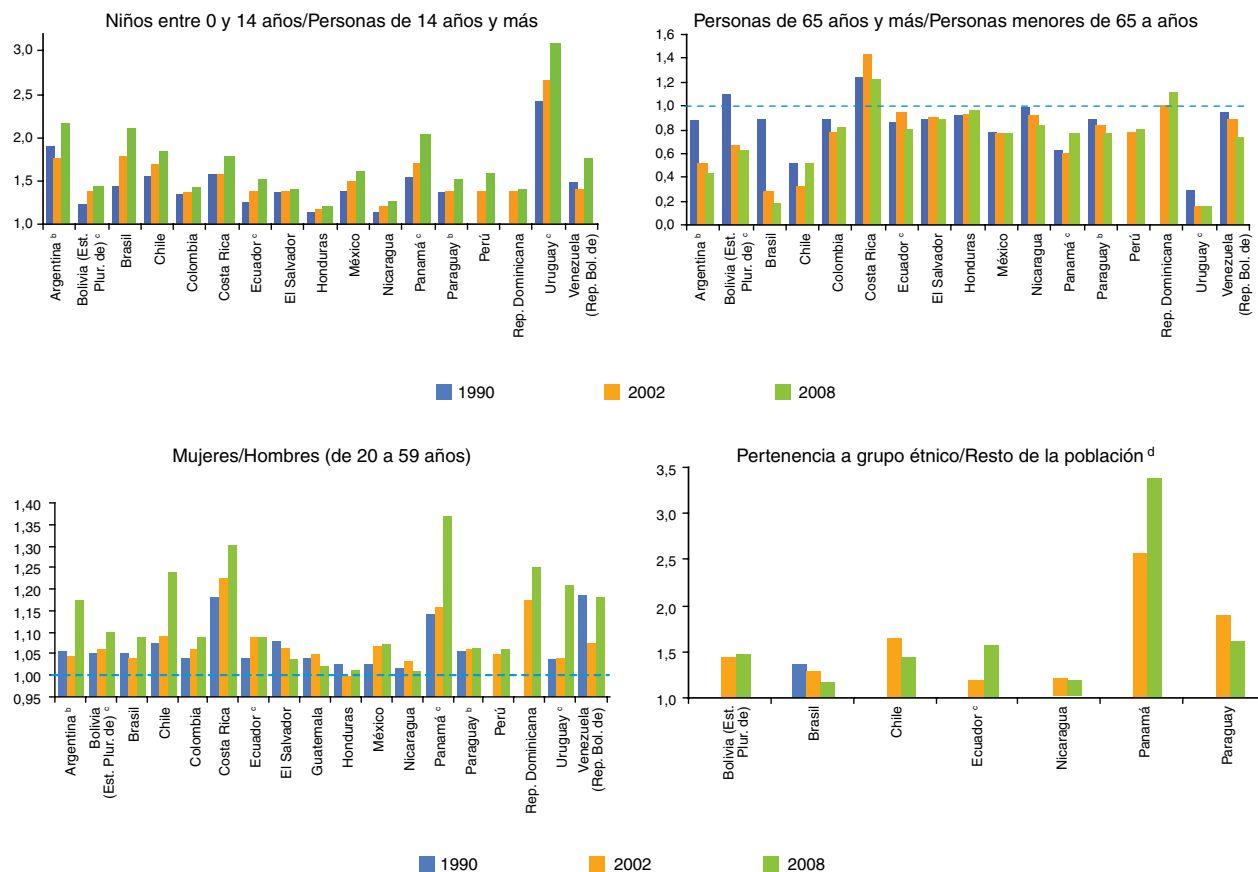
misma. De hecho, aun cuando Chile y el Uruguay tienen tasas de pobreza similares, en el primer país la extensión de la pobreza infantil supera 1,8 veces a la de los adultos, y en el segundo, lo hace 3,1 veces.

Otra consideración se refiere a que el método de medición de la pobreza podría sobreestimarla en los hogares de mayor tamaño, integrados por un gran número de niños, lo que produciría resultados artificialmente elevados en cuanto a la incidencia de la pobreza entre los niños. Sin embargo, la evidencia muestra que tomar en consideración la presencia de economías de escala en la medición de la pobreza no hace que los niños tengan una incidencia de pobreza inferior a la del resto de la población (véase el recuadro I.5).

Entre 1990 y 2008, la pobreza infantil se redujo en un grado menor que la del resto de la población. El cociente entre las tasas de pobreza de niños y adultos aumentó en todos los países de la región (la excepción es El Salvador, donde se mantuvo constante), presentándose los mayores incrementos en el Brasil, Panamá y el Uruguay.

El hecho de que los hogares en que habitan niños sean principalmente los que no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas debería constituir una de las preocupaciones centrales de la política pública. Deberían destinarse esfuerzos a garantizar el respeto a los derechos de la niñez, facilitando en este caso el acceso a los bienes y servicios básicos que no se pueden adquirir con los recursos propios del hogar.

Gráfico I.13
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COCIENTE ENTRE TASAS DE POBREZA DE DISTINTOS SUBGRUPOS DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008^a
(Razones)



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

^a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cerca de dicho año; el período 2002 a las encuestas más recientes disponibles entre 2000 y 2002 y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008.

^b Área metropolitana.

^c Área urbana.

^d Identificada a partir de la información de las encuestas de hogares conforme a las siguientes categorías: Estado Plurinacional de Bolivia, "quechua, aimara, guaraní, chiquitano, mojeño y otro"; Brasil, "indígena o piel negra"; Chile, "aimara, rapa nui, quechua, mapuche, atacameño, coya, kawaskar, yagán, diaguita"; Ecuador, "indígenas, negros y mulatos"; Nicaragua (2001), "mestizo costeño, criollo, creole/negro, miskito, mayagna (sumu), rama, otro"; Nicaragua (2005), "indígena"; Panamá, "indígena"; y Paraguay, idioma hablado es exclusivamente guaraní.

La evidencia indica que a la región le falta recorrer un largo trecho para lograr el cumplimiento de los derechos de la niñez. En el estudio de CEPAL/UNICEF (2009b) se evaluó la situación de la pobreza infantil mediante el uso de indicadores de privación en seis dimensiones del bienestar, vinculadas con derechos fundamentales de los niños, como la nutrición, el acceso a agua potable, el acceso a saneamiento, las condiciones de la vivienda, el acceso a la educación y el acceso a la información. Para cada uno de estos indicadores se seleccionaron umbrales

correspondientes a carencias severas y moderadas, respectivamente. Los resultados indican que casi la mitad de los niños de la región son pobres, pues sufren la insatisfacción de al menos una necesidad básica en forma moderada o extrema, y que uno de cada cinco niños es extremadamente pobre. Al igual que en el caso de la pobreza monetaria, existe una marcada heterogeneidad entre países, con tasas de insatisfacción de al menos una necesidad básica que varían entre el 8% y el 42% (véase el recuadro I.6).

Recuadro I.5
MEDICIÓN DE LA POBREZA Y ECONOMÍAS DE ESCALA

La forma habitual de medir la pobreza se basa en una línea de pobreza expresada en términos per cápita, que representa el costo de satisfacer las necesidades básicas de una persona. Esta forma de proceder conlleva el supuesto de que dicho costo no se ve afectado por el número de personas que conformen el hogar o por sus características demográficas.

No obstante, el gasto requerido para cubrir las necesidades suele presentar algún grado de economía de escala, debido a que ciertos bienes y servicios a los que acceden los hogares se usan de manera compartida entre sus miembros. Esto implica que los hogares grandes pueden

satisfacer ciertas necesidades a un menor costo por persona que los hogares con menos miembros. Asimismo, implica que el uso de la línea de pobreza per cápita tiende a sobrestimar el gasto requerido por los hogares grandes y a subestimar el de los hogares pequeños.

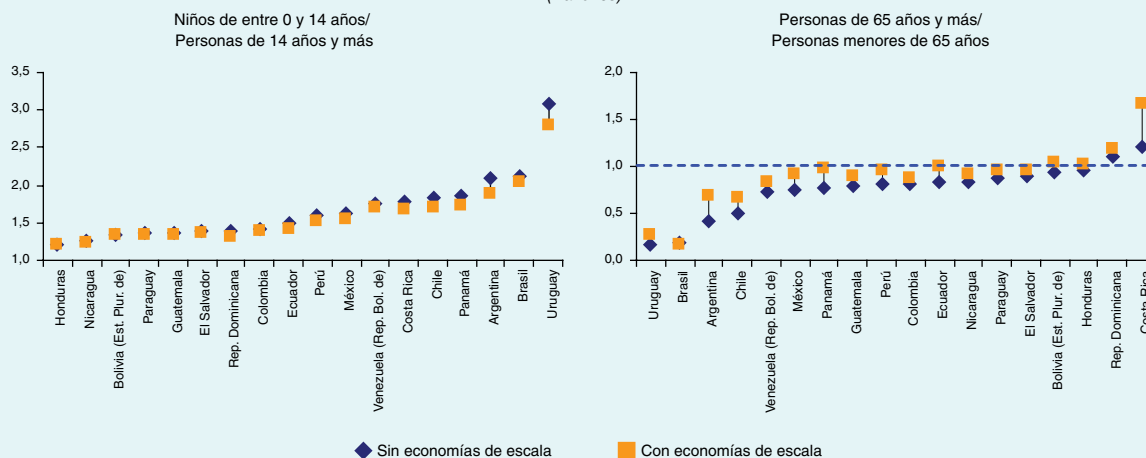
Esta característica metodológica debe tenerse en cuenta al momento de analizar la incidencia de la pobreza en los niños y adultos mayores, puesto que los hogares grandes están mayoritariamente conformados por niños, mientras que muchas personas mayores viven solas.

En todo caso, los resultados de un ejercicio destinado a evaluar en qué medida

el método introduce un sesgo en el perfil de los hogares pobres muestran un impacto mínimo, dado que el uso de economías de escala reduce muy levemente la incidencia de la pobreza en los niños y la eleva algo más entre los adultos mayores.

No obstante, es importante considerar que la brecha existente entre la pobreza infantil y la pobreza del resto de la población permanece prácticamente inalterada, lo que corrobora que los niños tienen la mayor exposición a la pobreza. El efecto es más importante en el segundo grupo, ya que al utilizar las economías de escala, las diferencias con el resto de la población tienden a reducirse.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EFECTO DE LA APLICACIÓN DE ECONOMÍAS DE ESCALA EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL Y DE ADULTOS MAYORES, ALREDEDOR DE 2008^a
 (Razones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a La incorporación de economías de escala se realiza elevando el número de personas al factor 0,75.

En el caso de las personas mayores de 65 años sucede lo contrario que con los niños, ya que en general tienen menores tasas de pobreza que el resto de la población, con las únicas excepciones de Costa Rica y la República Dominicana. Si bien este resultado en principio sugiere una situación positiva, introduce algunos elementos que deben tomarse en consideración. Entre los adultos mayores, las jubilaciones y pensiones constituyen una fuente de ingreso indispensable para escapar de la pobreza. No obstante, este tipo de ingresos tiende a reproducir la desigualdad distributiva generada en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida, puesto que sus montos están asociados a las contribuciones efectuadas y en muchos casos se carece de una cobertura básica universal. Asimismo, un conjunto importante de adultos mayores que no reciben ingresos puede aparecer fuera de la pobreza, al convivir en unidades familiares ampliadas, situación que se asocia

a una creciente carga de tiempo destinado al cuidado de los ancianos. Por otra parte, la utilización de un umbral de pobreza expresado en términos per cápita subestima en algún grado el monto mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas en el caso de las personas que viven solas, situación especialmente frecuente entre las de más edad (véase el recuadro I.5).

Por otra parte, la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. La mayoría de los países de la región presenta un índice de feminidad de la pobreza superior a 1,0¹¹. Los valores más altos de este índice se presentan en la Argentina, Chile, Costa

¹¹ El cociente entre las tasas de pobreza de mujeres y hombres es equivalente al índice de feminidad de la pobreza, que se plantea habitualmente como $((\text{número de mujeres pobres}) / (\text{número total de mujeres})) / ((\text{número de hombres pobres}) / (\text{número total de hombres}))$.

Recuadro I.6
MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL A PARTIR DE INDICADORES DE PRIVACIÓN

Uno de los principales intentos a gran escala para la medición de la pobreza infantil con arreglo a un enfoque de derechos fue realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) junto con investigadores de la Universidad de Bristol y de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres. En el estudio de Bristol se enumeró una canasta de bienes y servicios que se consideran esenciales

para asegurar el bienestar de los niños y se definieron diversos umbrales de privación (Gordon et al., 2003).

La CEPAL y el UNICEF realizaron un trabajo para adaptar esa propuesta metodológica a los países de América Latina. Se identificaron indicadores de privación respecto de las dimensiones principales del bienestar infantil y se establecieron dos umbrales distintos de

privación, uno moderado y otro grave, de acuerdo al siguiente cuadro.

La situación de pobreza se equipara con el número de dimensiones en las que se presenta una situación de privación: la pobreza extrema o grave se corresponde con tener al menos una privación grave, mientras que la pobreza moderada o total implica tener al menos una privación moderada.

Niveles de privación	Dimensiones e indicadores de privación	Moderada	Grave	Unidad de análisis con la que se mide y a la que se aplica el indicador
Nutrición	Relación peso / edad Relación talla / edad	(Desnutrición global y crónica) Insuficiencia ponderal moderada-grave, o baja talla para la edad moderada-grave: valores inferiores a -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: valores inferiores a -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Niños de 0 a 4 años de edad
Saneamiento (1)	Acceso a agua potable según: origen, suministro, tiempo de acceso (si está disponible)	Origen del agua por pozo o noria Suministro de agua fuera de la vivienda y fuera del predio	Origen inseguro del agua Tiempo de acceso a la fuente de agua de 15 minutos o más	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad
Saneamiento (2)	Conexión a sistema de alcantarillado (eliminación de excretas)	Sin conexión a alcantarillado o acceso fuera de la vivienda y predio	Sin servicio de eliminación de excretas	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad
Vivienda	Razón de personas por dormitorio o pieza Material del piso Material de los muros Material del techo	Hacinamiento: tres o más personas por dormitorio/pieza, piso de tierra, materiales de construcción inseguros	Hacinamiento: 5 o más personas por dormitorio/pieza, viviendas transitorias, muros o techos fabricados con materiales de desecho	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad
Educación	Asistencia escolar y número de años de estudio completados	Niños y adolescentes que asistían a la escuela, pero hicieron abandono de ella antes de completar la enseñanza secundaria	Niños y adolescentes que no han asistido nunca a la escuela	Niños desde 7 u 8 años hasta 17
Información	Acceso a electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono, o radio/televisión (al menos dos componentes no disponibles)	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono, radio/televisión (simultáneamente)	Hogar. Niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), "Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Informe final. Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe", 2009, inédito.

Rica, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay, donde la tasa de pobreza entre las mujeres equivale 1,15 veces o más a la de los hombres. Asimismo, varios países han sufrido un agravamiento de las brechas entre hombres y mujeres. Chile y el Uruguay se destacan como los ejemplos más claros a este respecto, ya que sus índices de feminidad se elevaron 0,17 puntos entre 1990 y 2008.

Es importante destacar que las diferencias en la exposición de mujeres y hombres a la pobreza no se captan en toda su magnitud en estas cifras. El método más común para medir la pobreza utiliza el ingreso per cápita del hogar como indicador de bienestar de las

personas, y por tanto no tiene en cuenta la asignación de recursos en el interior del hogar, que es precisamente uno de los ámbitos donde se presentan las mayores disparidades de género¹². Aspectos como la ausencia de ingresos propios, las brechas salariales y la mayor carga de trabajo doméstico no remunerado de las mujeres se analizan con detalle en el capítulo IV.

El origen étnico de la población es una condición altamente correlacionada con la posibilidad de ser pobre. En los siete países con información disponible la tasa de pobreza de los grupos indígenas o afrodescendientes puede exceder entre 1,2 y 3,4 veces la del resto de la población. La brecha entre ambos grupos se ha acrecentado en algunos de los países analizados, y solo se ha reducido en el Brasil, Chile y el Paraguay.

B. La crisis y su probable impacto en la pobreza

Desde 1990, América Latina ha experimentado tres períodos de reducción del producto por habitante regional, que se caracterizaron por una disminución de los ingresos de los hogares, que afectó principalmente a los más vulnerables. Si bien la crisis actual presenta varias características similares a las de esos períodos, existen también ciertas diferencias que hacen esperar que el impacto de la recesión sobre la pobreza y la distribución del ingreso sea menos nocivo que en episodios anteriores. Se estima que en 2009 podría producirse un incremento de las tasas de pobreza e indigencia en torno a 1,1 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente. Con ello, aumentaría casi nueve millones de personas el número de pobres en la región, de los que más de la mitad serían indigentes.

1. Algunas lecciones de las crisis previas

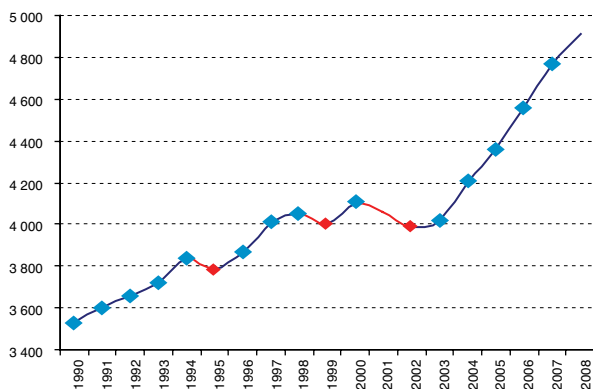
Durante las dos últimas décadas, la región ha atravesado tres períodos de caída generalizada del producto interno por habitante. En 1995 tuvo lugar la crisis mexicana, durante la cual el producto per cápita se redujo un 1,2% a nivel regional y al menos un 2% en la Argentina, México y el Uruguay. En 1999 se registró una nueva caída del 1,2% a consecuencia de los efectos de la crisis asiática, que se sintió en los

países sudamericanos entre 1998 y 2000, pero que no afectó a los centroamericanos ni a México. El PIB per cápita de la región se contrajo nuevamente en 2001 y 2002, un 1,1% y un 1,8%, respectivamente, en el contexto de dificultades financieras a nivel

¹² Esta consideración también se aplica a la pobreza infantil y de personas mayores.

internacional (correspondientes a la crisis puntocom y la crisis turca), a las que se sumó la crisis argentina¹³. Solo unos pocos países de la región lograron mantener una expansión de la actividad económica en esos años (véase el gráfico I.14).

Gráfico I.14
AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA, 1990-2008
(En dólares constantes de 2000)



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

Los períodos de contracción macroeconómica han afectado de manera negativa las condiciones de vida de los hogares. Para aproximarse a la caracterización de ese impacto, se ha seleccionado un conjunto de episodios de variación del producto per cápita nula o negativa que han experimentado los países entre los años respecto de los que hay encuestas de hogares disponibles. Se han obtenido así 17 episodios distintos de caída del PIB por habitante, que se corresponden de manera aproximada con alguno de los tres períodos de contracción regional mencionados anteriormente: la crisis de 1995 está representada por el caso de México (1994-1996), a la crisis de 1999 corresponden ocho casos y a la de 2001-2002, los casos restantes (véase el cuadro I.4)¹⁴.

Lo acontecido en esos episodios revela que las disminuciones del producto por habitante se han traducido generalmente en una reducción del ingreso per cápita de los hogares¹⁵. Incluso, en más de la mitad de ellos, el porcentaje en que los hogares vieron reducidos sus ingresos reales fue superior a la contracción del PIB per cápita durante

el mismo período. Los casos más notables a este respecto son la Argentina (1999-2002), México (1994-1996) y Panamá (1999-2001). En la mayoría de los casos restantes la caída en el ingreso de los hogares fue muy similar a la del producto. Solamente en la Argentina (1997-1999), Costa Rica (1999-2002), el Paraguay (1999-2001) y la República Bolivariana de Venezuela (1999-2002) se presenta una variación positiva del ingreso promedio de los hogares pese a un contexto macroeconómico de contracción.

Con el fin de proveer una base comparativa para entender la crisis actual y estudiar sus posibles impactos sobre la pobreza y la desigualdad, es muy importante evaluar lo sucedido con los hogares que se encuentran en situación más desfavorable. Para ello, el análisis se concentra en el grupo de hogares de menores ingresos, definido de manera que incluya a los hogares indigentes y pobres no indigentes, así como los que no son pobres pero tienen un ingreso inferior a 1,5 veces la línea de pobreza. Este último grupo corresponde, a grandes rasgos, a la población que es vulnerable a caer en la pobreza ante una pérdida marginal en su capacidad de generación de recursos¹⁶.

Ello permite comprobar que las crisis han afectado a los hogares pobres y vulnerables en mayor medida que al resto. Entre los episodios analizados predominan los ejemplos en que la caída de los ingresos de este grupo fue superior a la del total de los hogares. Se destacan a este respecto la Argentina (1999-2002), el Ecuador (1997-1999) y la República Dominicana (2002-2004), donde la diferencia entre ambos porcentajes de variación alcanzó o superó los tres puntos porcentuales. Por su parte, cuando aumentó el ingreso de los hogares, lo hizo en menor proporción el de los situados en la parte baja de la distribución.

Esta evolución diferenciada entre grupos de la población es concordante con el deterioro distributivo que afectó a los países durante los períodos de crisis. Llama la atención a este respecto lo sucedido en los dos episodios de crisis ocurridos en México, 1994-1996 y 2000-2002, cuando disminuyó la concentración del ingreso, medida según el índice de Gini. El segundo período es también una excepción a nivel regional por ser el único donde los hogares pobres y vulnerables tuvieron un incremento de su ingreso pese a la caída experimentada por los demás hogares (véase el cuadro I.4).

¹³ Las denominaciones de las crisis se basan en Pineda, Pérez-Caldentey y Titelman (2009).

¹⁴ Aun cuando el episodio de República Dominicana 2002-2004 no se corresponde exactamente con la crisis de 2001-2002, se ha incluido con el propósito de aumentar el número de observaciones para el análisis.

¹⁵ Si bien cabe esperar que haya concordancia entre las variaciones del producto por habitante y el ingreso medido por las encuestas, debe

tenerse presente que ambas variables corresponden a conceptos distintos. Existen además diferencias metodológicas que pueden contribuir a acrecentar las discrepancias, como los flujos de ingresos que es posible medir efectivamente, el marco temporal de las variaciones y la cobertura geográfica (algunas encuestas corresponden únicamente al área urbana), por nombrar las más importantes.

¹⁶ Véase en el capítulo III un análisis acerca de la vulnerabilidad.

Cuadro I.4
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): EPISODIOS DE CRISIS SELECCIONADOS
(Variaciones anualizadas)

País	Período	PIB per cápita	Ingreso per cápita (todos los hogares, porcentajes)	Ingreso per cápita (hogares pobres y vulnerables)	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Índice de Gini (porcentajes)
					(puntos porcentuales)		
México	1994-1996	-2,3	-6,7	-5,2	3,9	2,6	-1,2
Argentina ^a	1997-1999	-1,0	0,4	-1,8	0,9	0,0	1,1
Brasil	1996-1999	-0,3	-1,9	-1,4	0,6	-0,3	0,2
Colombia	1997-1999	-3,5	-3,3	-4,1	2,0	1,7	0,3
Ecuador ^b	1997-1999	-3,6	-2,3	-7,9	3,7	4,6	5,9
Honduras	1997-1999	-1,6	-2,4	-2,3	0,3	1,2	0,5
Paraguay ^b	1996-1999	-1,5	-3,5	-4,9	0,9	0,4	0,3
Perú	1997-1999	-1,5	-1,2	-3,0	0,5	-1,4	1,1
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-1999	-4,8	-4,6	-4,1	0,7	0,6	-0,9
Argentina ^b	1999-2002	-6,4	-14,0	-17,3	7,2	4,8	2,4
Costa Rica	1999-2002	-0,2	2,8	1,2	0,0	0,1	1,0
México	2000-2002	-0,9	-0,8	2,2	-0,9	-1,3	-2,6
Panamá ^b	1999-2001	-0,3	-4,4	-4,9	2,4	1,8	0,0
Paraguay ^b	1999-2001	-2,7	2,6	1,4	0,6	0,5	1,4
Uruguay ^b	1999-2002	-5,6	-6,8	-8,4	2,0	0,2	1,1
Venezuela (República Bolivariana de)	1999-2002	-2,6	0,8	0,6	-0,3	0,2	0,1
Rep. Dominicana	2002-2004	-1,0	-1,8	-8,7	3,7	4,2	4,5

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

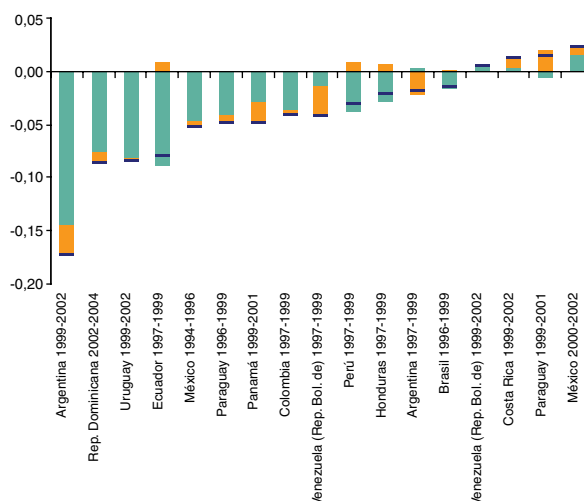
^a Gran Buenos Aires.

^b Área urbana.

Tal como cabría esperar, de acuerdo a lo planteado en la sección 5, el mercado laboral es la vía por la cual la contracción de la actividad económica tiene un mayor efecto en los ingresos de los hogares, dada la alta participación de los ingresos laborales en el total. Al desglosarse las principales fuentes del cambio en el ingreso total por persona de los hogares pobres y vulnerables se revela que, en 11 de los episodios considerados, la caída en los ingresos laborales representa al menos el 75% de la variación total (véase el gráfico I.15).

Por su parte, los ingresos no laborales (que incluyen sobre todo jubilaciones y pensiones, transferencias monetarias e ingresos de capital) tendieron a caer junto con los ingresos del trabajo, lo que agravó el impacto sobre los recursos de los hogares y, por tanto, los efectos del ciclo¹⁷. Esto es particularmente notable en los episodios de mayor disminución del ingreso total, que incluyen, en orden de la magnitud de la caída, a la Argentina

Gráfico I.15
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL INGRESO TOTAL POR PERSONA Y CONTRIBUCIÓN DE CADA FUENTE EN HOGARES POBRES Y VULNERABLES DURANTE EPISODIOS DE CRISIS SELECCIONADOS
(En porcentajes de variación)



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

¹⁷ Con el objeto de simplificar, se omite del análisis la evolución del alquiler imputado y de otras corrientes de ingreso no habituales, aunque sí se consideran en los cálculos de pobreza y desigualdad distributiva.

(1999-2002), la República Dominicana (2002-2004), el Uruguay (1999-2002) México (1994-1996), el Paraguay (1996-1999) y Panamá (1999-2001). Se presentan unas pocas excepciones en las que esta fuente tuvo una evolución positiva gracias a un incremento de las transferencias. Solo en México (2000-2002) se asocia dicho incremento directamente con los beneficios de un programa de transferencias condicionadas (programa Oportunidades), ya que en el resto de los países corresponde a ayudas recibidas de otros hogares del país o del extranjero, o se capta de una manera que impide conocer su composición con detalle¹⁸.

A partir del esquema de descomposición presentado en la sección anterior, los ingresos laborales por persona pueden expresarse como el producto del ingreso laboral por ocupado y el cociente entre el número de ocupados

y la población total. Este último factor puede a su vez descomponerse en el producto entre la tasa de empleo (número de ocupados sobre número de personas activas económicamente) y el porcentaje de personas económicamente activas. En consecuencia, es posible identificar la contribución de cada uno de esos componentes a la variación anual de los ingresos laborales por persona (véase el recuadro I.4).

En la mayoría de los episodios analizados, la reducción del ingreso laboral por ocupado, y no el porcentaje de ocupación, es el factor principal que explica la disminución de los ingresos laborales. La razón entre empleo y población no solamente tuvo una variación escasa en general, sino que tendió a aumentar en más de la mitad de los casos (véase el cuadro I.5).

Cuadro I.5
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL POR PERSONA EN HOGARES POBRES Y VULNERABLES DURANTE EPISODIOS DE CRISIS SELECCIONADOS
(En porcentajes)

País	Período	Ingreso laboral por persona	Componentes del ingreso laboral por persona		Componentes del porcentaje de ocupados	
			Ingreso laboral por ocupado	Porcentaje de ocupados	Tasa de empleo	Tasa de actividad
México	1994-1996	-5,3	-7,9	2,9	-0,4	3,3
Argentina ^a	1997-1999	0,4	-1,5	2,0	0,8	1,2
Brasil	1996-1999	-2,0	-2,5	0,6	-1,2	1,9
Colombia	1997-1999	-4,1	-3,3	-0,8	-4,6	4,0
Ecuador ^b	1997-1999	-9,6	-9,5	-0,1	-3,4	3,4
Honduras	1997-1999	-3,2	-4,8	1,7	0,0	1,7
Paraguay ^b	1996-1999	-4,8	-0,8	-4,1	-0,6	-3,5
Perú	1997-1999	-4,2	-4,3	0,2	2,3	-2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-1999	-1,3	1,1	-2,5	-3,2	0,7
Argentina ^b	1999-2002	-18,3	-17,7	-0,7	-2,2	1,5
Costa Rica	1999-2002	0,3	-1,2	1,5	-0,3	1,8
México	2000-2002	1,8	-0,5	2,4	-0,3	2,7
Panamá ^b	1999-2001	-3,5	3,5	-6,8	-4,3	-2,6
Paraguay ^b	1999-2001	-0,7	-6,1	5,8	-0,6	6,4
Uruguay ^b	1999-2002	-11,4	-9,8	-1,8	-3,2	1,5
Venezuela (República Bolivariana de)	1999-2002	0,6	-1,8	2,4	-0,7	3,2
Rep. Dominicana	2002-2004	-8,6	-9,3	0,8	-3,0	3,9

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

^a Gran Buenos Aires.

^b Área urbana.

¹⁸ Los aumentos en los ingresos no laborales corresponden, en el Ecuador, a transferencias no asociadas con la previsión social, en Honduras, a las remesas del exterior y las ayudas recibidas de otros hogares en el país y en el Paraguay, a las ayudas familiares

y "otras transferencias" (distintas a las jubilaciones, pensiones y remesas). Las limitaciones de información de las encuestas no permiten determinar con mayor exactitud la composición de las transferencias en los demás países en que esta corriente creció.

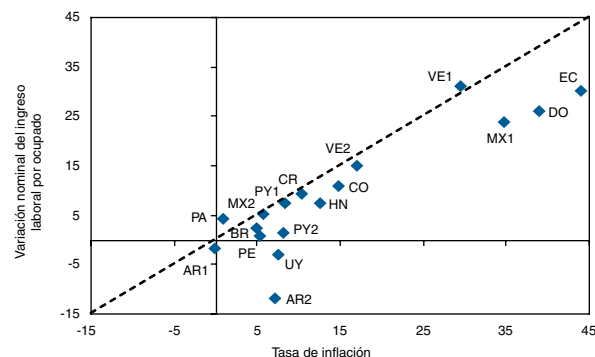
La variación en el porcentaje de personas ocupadas surge de dos tendencias contrapuestas entre la tasa de empleo y la tasa de actividad. Por una parte, los episodios de crisis analizados se caracterizaron por una caída de la tasa de empleo, es decir, por un incremento de la tasa de desempleo promedio. Por otra parte, en estos períodos las personas inactivas tendieron a incorporarse al mercado laboral, lo que compensó la caída de la tasa de ocupación. De hecho, pese al incremento generalizado del desempleo, la tasa de ocupación (el cociente entre el número de ocupados y el número de personas en edad de trabajar) tendió a mantenerse constante e incluso a aumentar en más de la mitad de los casos.

En lo que respecta a la caída de las remuneraciones reales por ocupado, hay dos elementos que deben tenerse en cuenta, aparte de una posible disminución de los sueldos nominales pagados por los empleadores, que es poco habitual. Uno es la eventual disminución de las horas trabajadas durante los períodos de crisis; el otro es un crecimiento de las remuneraciones nominales inferior a la inflación.

Cabe tener presente que en la mayoría de los episodios analizados, el deterioro del ingreso real se produjo como consecuencia de la inflación, ya que el ingreso laboral nominal por ocupado creció, salvo

en muy pocos casos (entre los que destaca el de la Argentina 1999-2002). Como se indica más adelante, este comportamiento contrasta con la crisis presente, que se caracteriza por tasas de inflación anual inferiores al 5% en la mayoría de los países de la región (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN ANUALIZADA DEL INGRESO LABORAL NOMINAL POR OCUPADO Y DE LA TASA DE INFLACIÓN DURANTE EPISODIOS DE CRISIS SELECCIONADOS ^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Cuando hay más de un episodio de crisis por país, los números 1 y 2 indican si se refiere al primer o segundo episodio.

2. Efecto esperado de la crisis actual sobre la pobreza

La evidencia disponible hasta mediados de 2009 muestra que la crisis económica ha afectado a la mayoría de los países de la región. Las previsiones apuntan a una reducción del producto de entre el 1,5% y el 1,8% en la región en su conjunto, lo que equivale a una contracción del PIB per cápita de entre un 2,6% y un 2,9%. Honduras, México y el Paraguay serían los países con las mayores reducciones de su PIB per cápita, de por lo menos cuatro puntos porcentuales, seguidos de la mayoría de los países centroamericanos. Aun cuando hay países que no tendrán una contracción económica, ninguno de ellos crecerá más del 1% en términos per cápita.

De acuerdo con la información disponible hasta el cierre de este informe, la tasa de ocupación a nivel regional cayó del 55,1% en el primer semestre de 2008 al 54,4% en el mismo período de 2009, y prácticamente todos los países registraron un aumento de la tasa de desempleo en comparación con el año 2008. Sin embargo, no en todos los casos se presenta una variación negativa en la

tasa de ocupación. Mientras Chile, el Ecuador y México registraron caídas importantes, se produjo un incremento de este indicador en Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay. Asimismo, la informalidad podría haber aumentado, junto con un debilitamiento del empleo con protección social y una contracción del empleo de jornada completa (CEPAL/OIT, 2009).

Por su parte, las remuneraciones reales de los asalariados en el sector formal mejoraron respecto del primer semestre de 2008 en el Brasil, Chile, Nicaragua y el Uruguay, y se han estancado o caído levemente en Colombia, México y el Perú. La República Bolivariana de Venezuela es el único país con datos disponibles que ha tenido una caída significativa en este indicador (CEPAL/OIT, 2009). A su vez, los escasos datos disponibles sobre la variación del ingreso real del conjunto de los ocupados, que incluye tanto a los asalariados como a los independientes, muestran un incremento en el Brasil, Chile y el Perú, y una disminución en México. Si bien la evidencia con que

se cuenta sobre las remuneraciones es parcial, al menos permite inferir que la caída del producto por habitante no se traslada automáticamente a los ingresos laborales de los hogares.

El mantenimiento del poder adquisitivo de las remuneraciones en esta coyuntura refleja, en parte, una característica que la diferencia de otras, y es que las tasas de inflación que enfrentan la mayoría de los países de la región no son solamente bajas sino que muestran un descenso respecto del año precedente. El incremento de los precios entre julio de 2008 y julio de 2009 no ha superado el 7% en ningún caso, excepto en la República Bolivariana de Venezuela (con una inflación en torno al 28%), y ha sido incluso inferior al 3% en la mitad de los países de la región. Asimismo, la inflación de dicho período fue inferior a la acumulada entre julio de 2007 y julio de 2008 en todos los países.

Otro rasgo favorable que caracteriza a la crisis actual, y que marca una diferencia apreciable con los episodios previos, es que la mayoría de los países de la región cuenta con un mejor contexto fiscal y una mayor disponibilidad y cobertura de programas sociales, que se han podido adaptar a un corto plazo para aliviar el impacto negativo de la crisis en un conjunto importante de la población. Esto no solo se refiere a las transferencias monetarias, a través de la expansión o mejora de las prestaciones de los programas de transferencias condicionadas, de los seguros de desempleo y de las jubilaciones y pensiones, sino también a medidas en el ámbito de las políticas sectoriales, de empleo y crédito y de subsidios a servicios de consumo básico (véase el capítulo III). Cabe esperar que los recursos recibidos por los hogares de los programas sociales contrarresten no solamente la eventual pérdida de recursos laborales, sino también de ingresos no laborales que corren el riesgo de disminuir en el contexto de la crisis, particularmente las ayudas familiares del exterior.

Con estos factores se han realizado simulaciones que dan cuenta de la evolución probable de la situación de la indigencia y la pobreza en 2009, sobre la base de los datos de las encuestas de hogares. En el cuadro I.6 se exponen los resultados correspondientes a tres escenarios. En los dos primeros se asume una variación en los ingresos de los hogares similar al cambio proyectado en el PIB por habitante y difieren en sus supuestos respecto de la magnitud de los efectos distributivos de la crisis. El tercero se construyó a partir de situaciones hipotéticas acerca del comportamiento del mercado laboral, sobre la base de la información disponible hasta el cierre de este informe con respecto a la variación en las tasas de ocupación y el ingreso de los ocupados.

Los resultados indican que entre 2008 y 2009 la pobreza a nivel regional podría aumentar entre 1,1 y 1,5

puntos porcentuales, con un incremento de la indigencia de entre 0,7 y 0,9 puntos porcentuales. Esto se traduce en un aumento de entre 9 y 11 millones de personas pobres, de las que algo más de la mitad se encontraría en situación de pobreza extrema (véase el cuadro I.6).

Cuadro I.6
AMÉRICA LATINA: PROYECCIONES DE INDIGENCIA
Y POBREZA, 2009^a

		Variación respecto de 2008	
		Puntos porcentuales	Millones de personas
Escenario 1	Indigencia	0,9	5,5
	Pobreza	1,5	10,6
Escenario 2	Indigencia	0,7	4,8
	Pobreza	1,2	9,4
Escenario 3	Indigencia	0,8	5,4
	Pobreza	1,1	8,7

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

^a El escenario 1 se basa en una variación del ingreso de los hogares similar a la caída del PIB proyectada para 2009 y un deterioro distributivo leve. El escenario 2 es similar al 1, pero sin deterioro distributivo. En el escenario 3 se simulan las tasas de ocupación y el ingreso de los ocupados de acuerdo a la información más reciente disponible y se asume un impacto distributivo negativo en los ingresos del trabajo.

Como cabe esperar, con estas cifras se verifica una dispersión entre países. Sobresale el caso de México, país que registraría el mayor incremento en sus niveles de pobreza e indigencia en consonancia con su elevada reducción del PIB y el deterioro de la situación del empleo y los salarios. También cabe mencionar a la República Bolivariana de Venezuela, cuyo deterioro por encima del promedio regional provendría principalmente de la merma del poder adquisitivo de las remuneraciones.

En el contexto del último sexenio, estas cifras implican un menor avance hacia la reducción de la pobreza, pero no alcanzan a contrarrestar los progresos logrados, no solo en lo que respecta al porcentaje de personas pobres sino a su número. Entre 2002 y 2008 el porcentaje de personas en situación de pobreza se redujo 11 puntos y el de la indigencia 7 puntos, magnitudes considerablemente superiores al deterioro previsto para 2009. En términos del número de personas pobres, la crisis de 2009 entrañaría el empobrecimiento de alrededor de una cuarta parte de las personas que salieron de la pobreza en los años previos, que en total fueron 41 millones.

De darse una situación como la planteada en el tercer escenario, podría afirmarse que la crisis actual tendría

un impacto sobre la situación de la pobreza inferior al experimentado en crisis anteriores. Entre 1997 y 2002, período que engloba las crisis de 1999 y de 2001-2002, la elasticidad-crecimiento de la pobreza fue de -1,6, mientras que las simulaciones apuntan a una elasticidad en torno a -1,1¹⁹.

Estos resultados suponen asimismo una mayor dificultad para alcanzar la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, ya que el porcentaje de avance sería del 78%, que es prácticamente igual al del tiempo transcurrido hasta fines de 2009 (76%). En consecuencia, los países de la región deberán redoblar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de quienes poseen recursos insuficientes.

Es importante enfatizar que estas hipótesis en torno al impacto esperado de la crisis se plantean en un contexto de gran incertidumbre. Si bien hacia el segundo semestre del año lo peor de la crisis ya habría pasado, con lo que su duración y profundidad resultarían inferiores a lo previsto en un inicio, también es posible que la recuperación sea lenta y que el empleo solo vuelva a crecer después de una prolongada contracción.

Con todo, no debe dejar de reconocerse que la región parece haber aprendido algunas lecciones de las crisis pasadas. Es posible que la menor vulnerabilidad macroeconómica del contexto actual, así como los avances en materia de inversión social, permitan ahora mitigar de mejor forma los efectos sociales de la crisis.

C. Percepciones de desigualdad

En América Latina, las percepciones de injusticia distributiva se asocian principalmente a las opiniones ciudadanas de inexistencia de garantías económicas y sociales básicas, lo que evidencia la necesidad de que los Estados tomen medidas con miras a cerrar las brechas sociales y avanzar en la cohesión social. Sin embargo, la percepción de una alta inequidad distributiva también se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y con la creencia de que los gobiernos sirven más a las elites que a las mayorías, lo que indica que la población percibe la desigualdad como un problema de poder que va más allá de la concentración económica y que, de no abordarse en forma íntegra, puede obstaculizar las iniciativas encaminadas a promover la cohesión social.

Tal como se documentó en las secciones previas de este capítulo, a pesar de que en 2008 se observó una reducción de la desigualdad distributiva en la mayoría de los países de América Latina, los niveles de inequidad son todavía muy altos. A esto se deben agregar las percepciones ciudadanas más o menos generalizadas de injusticia distributiva (CEPAL, 2009d), que podrían incrementarse en la actual coyuntura de crisis económica y constituirse en un problema para la cohesión social, no solamente por los conflictos sociales que podrían emerger como consecuencia del malestar ciudadano, sino también por las dificultades para la constitución de pactos de protección social que incluyan a la mayor cantidad de actores y estratos sociales.

En todo caso, la conversión de mayores tasas de pobreza y desigualdad en niveles más altos de malestar ciudadano con respecto a la distribución del ingreso no es automática. En un análisis elaborado por la CEPAL (2009d) sobre la evolución de los indicadores objetivos y subjetivos de desigualdad en los países de la región se encontraron tendencias convergentes en algunos casos y divergentes en otros. Esto parece indicar que el malestar ciudadano con respecto a la distribución del ingreso podría estar vinculado al comportamiento de una constelación de factores económicos, institucionales, políticos y de opinión pública.

Esta sección se divide en dos partes: en la primera se describe la evolución de las percepciones de justicia distributiva y de algunos factores que podrían estar vinculados a estas entre 1997 y 2007, con énfasis en las situaciones específicas de algunos

¹⁹ La elasticidad indica la variación porcentual de la tasa de pobreza ante una variación del 1% en el producto por habitante.

países²⁰; en la segunda se explora más formalmente la incidencia de algunos factores de opinión pública en las percepciones de justicia distributiva y se analizan las relaciones entre las percepciones distributivas y el clima

de opinión sobre el funcionamiento de las instituciones políticas y del Estado, con la perspectiva de obtener alguna aproximación a las repercusiones político-institucionales de la inequidad.

1. Antecedentes generales

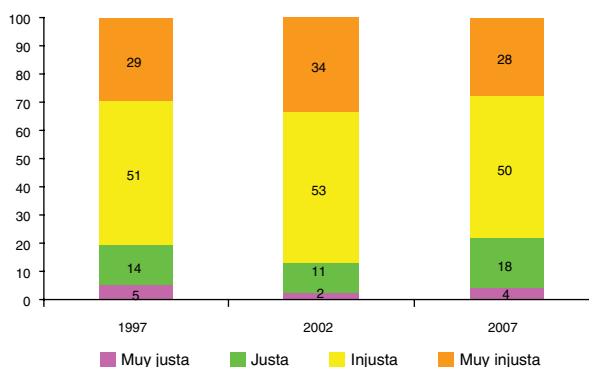
Como se constató en secciones previas, el crecimiento económico registrado en la región entre 2003 y 2008 ha reducido en alguna medida los niveles de concentración del ingreso en América Latina, a lo que también pudieron haber contribuido las políticas sociales implementadas en algunos países de la región (CEPAL, 2008). De cualquier manera, sigue existiendo una marcada inequidad que coexiste con importantes niveles de pobreza absoluta. Como se indicó en las secciones anteriores, la actual crisis permite prever un leve aumento de la pobreza y de la desigualdad.

En todo caso, una fuerte desigualdad distributiva no es condición suficiente para que se produzcan problemas de legitimación que conduzcan a una crisis sistémica. Para que esto último suceda, se requiere que los integrantes de una sociedad perciban las asimetrías como un factor crítico y que se deterioren las bases de consenso e integración social (Habermas, 1989). En el campo subjetivo, los datos indican que las percepciones sobre la justicia distributiva coinciden, en términos generales, con los datos “objetivos”, puesto que tanto en 1997, 2002 y 2007 la gran mayoría de la población latinoamericana opinó que la distribución del ingreso era injusta o muy injusta (80%, 87% y 78%).

Sin embargo, esto no implica que las personas perciban las asimetrías distributivas como un factor crítico. De hecho, los estudios de opinión muestran que, en general, las cuestiones distributivas no son mencionadas directamente por la ciudadanía entre los problemas más importantes del país (véase por ejemplo, CEPAL, 2009d). En rigor, podría tratarse de un mecanismo de aceptación pragmática de la desigualdad según el cual los ciudadanos definirían las asimetrías como inevitables e incluso normales, lo que haría inviable para la mayoría de las personas la idea de una sociedad distributivamente justa (Kane y Kyyro, 2001; Mann, 1970; Hoffman y Centeno, 2003). A su vez, la idea de que la injusticia en la distribución de la riqueza ha devenido en una especie de parámetro subjetivo de la vida social se articula bien con la aparente invariabilidad

de las percepciones distributivas, cuyos valores agregados en toda la región fluctúan poco (por ejemplo, el porcentaje de sujetos que cree que la distribución es injusta oscila apenas entre el 50% y el 53%).

Gráfico 1.17
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES CON RESPECTO A LA JUSTICIA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997-2007^a
(Valores en porcentajes de población de 18 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Percepciones de equidad: juntando las tablas", Santiago de Chile, inédito, 2009.

^a La República Dominicana se incluye solo en 2007; la pregunta usada en relación con los tres años fue la siguiente: ¿cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en su país?

La hipótesis de la aceptación pragmática de la desigualdad es igualmente consistente con los planteamientos de Tironi (2007), quien indica que los altos niveles de inequidad existentes en América Latina podrían no ser críticos para la cohesión social en tanto las asimetrías objetivas cohabiten con altas expectativas de movilidad social, con una ideología donde los valores individualistas sean dominantes y las personas atribuyan el bienestar económico al logro individual más que a la estructura social y económica. Así, las desigualdades no constituirían una fuente de problemas de legitimidad sistémica, puesto que sus principales efectos serían amortiguados por expectativas “extraordinariamente altas” de movilidad social y de progreso económico²¹.

²⁰ Se consideró el año 2007 porque no se dispone de datos más recientes sobre las percepciones distributivas.

²¹ La legitimidad de un orden sistémico se debe buscar en el plano subjetivo. Por ejemplo, en una sociedad de castas la desigualdad “objetivamente existente” no será un problema puesto que las asimetrías se percibirán como naturales, obra del destino o resultado de la voluntad de alguna divinidad.

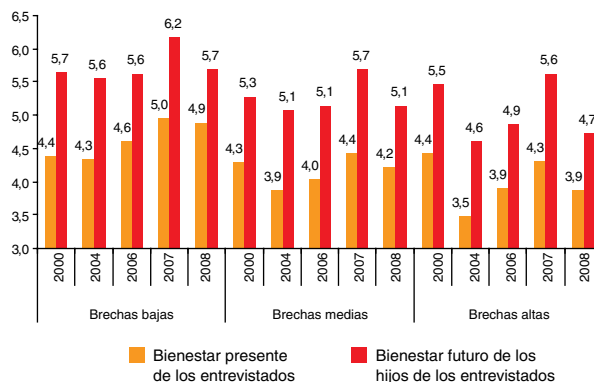
La idea de que los “clivajes” sociales tradicionales y las desigualdades están perdiendo su importancia como fuentes de identidad y conflicto político tiene su origen en los países occidentales más industrializados y, sobre todo, en el mundo anglosajón. Se ha señalado que los mayores niveles de crecimiento económico, de educación y de movilidad social de la población han dado lugar al surgimiento de una ideología que se ha calificado de “meritocrática” (Nisbett y Ross, 1980), del “éxito” (Ichheiser, 1949), “dominante” (Huber y Form, 1973) o de “consenso en el individualismo”. El núcleo de esta ideología radicaría en valores como la responsabilidad y el esfuerzo individual, en la creencia en una estructura social abierta a la movilidad social, en la atribución del éxito o el fracaso al propio individuo y no a la estructura e incluso en la oposición a las políticas distributivas y a los impuestos (Bowler y Donovan, 1995).

Más allá de las diferencias evidentes entre las realidades de América Latina y las de los países anglosajones (estos últimos presentan niveles menores de concentración distributiva, mayores grados de bienestar material de la población, entramados institucionales más robustos, entre otros factores), el llamado “consenso valorico-actitudinal” con respecto al individualismo y la meritocracia en los países anglosajones es una cuestión no exenta de controversia conceptual y empírica²². A su vez, existen algunas especificidades propias del contexto latinoamericano que deben considerarse. Por ejemplo, en la región las elevadas expectativas de movilidad social no necesariamente han sido sinónimo de difusión del individualismo meritocrático. Sefa (2004), basado en estudios etnográficos, recuerda que en la etapa del modelo de sustitución de importaciones la mayoría de los miembros de la clase trabajadora eran migrantes de zonas rurales a urbanas, optimistas sobre sus posibilidades de movilidad social.

De cualquier modo, una primera mirada a la serie de datos sobre las expectativas de la población latinoamericana permite establecer que estas han evolucionado más o menos en consonancia con el comportamiento de la

economía²³; por ejemplo, entre 2000 y 2008, el optimismo sobre el futuro de los hijos aumentó en las coyunturas de mayor crecimiento económico, pero disminuyó en las etapas de contracción (véase el gráfico I.18). También se debe indicar que la población de los países con los menores niveles de pobreza y desigualdad tendió, entre 2000 y 2008, a ser más optimista sobre el bienestar futuro de sus hijos que quienes residen en países con mayores tasas de pobreza y desigualdad, lo que permite plantear que las expectativas de movilidad social podrían estar vinculadas, en general, a las diferentes estructuras económicas y sociales de los países y, en particular, a las distintas posiciones que los sujetos ocupan en dicho entramado (para obtener más detalles sobre la determinación estructural de las expectativas relacionadas con las identidades sociales de etnia y de clase, véase el recuadro sobre agregación del factor étnico en esta sección).

Gráfico I.18
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BIENESTAR MATERIAL PRESENTE Y EXPECTATIVAS SOBRE EL BIENESTAR FUTURO DE LOS HIJOS, SEGÚN LAS BRECHAS SOCIALES EN LOS PAÍSES, 2000-2008^a
(Promedios simples de una escala de 1 a 10)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2000-2008 y de la base de datos CEPALSTAT [en línea], <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6>.

^a Los datos de la República Dominicana están disponible a partir de 2004. Los promedios se miden en una escala de 1 a 10, donde 1 = los más pobres y 10 = los más ricos. Las preguntas empleadas en la encuesta Latinobarómetro con respecto a todos los años incluidos en el análisis fueron las siguientes: imagínese una escala de 10 peldaños donde en el primero se ubican las personas más pobres y en el décimo las más ricas ¿dónde se ubicaría usted? ¿y dónde cree usted que se encontrarán sus hijos? Los países fueron clasificados, a partir de un análisis de conglomerado no jerárquico, basado en los valores de 2007, según las siguientes variables: 1) porcentaje de población bajo la línea de pobreza y 2) razón de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre de la distribución de ingresos. Este ejercicio dio lugar a la siguiente clasificación: países con brechas bajas: Argentina, Chile, Costa Rica, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay; países con brechas medias: Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana; países con brechas altas: Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

²² Evans (1997) analizó la influencia de tres esquemas de creencias en las explicaciones populares del logro ocupacional en Inglaterra: i) un modelo de desigualdad de clase, ii) una visión meritocrática y iii) un esquema de polarización política, y encontró que el modelo de desigualdad de clase fue el mejor predictor de las explicaciones del logro ocupacional. En un análisis factorial de preguntas que medían actitudes redistributivas en la población estadounidense se obtuvieron dos componentes, uno de responsabilidad social y otro de individualismo y se observó que los adherentes a la responsabilidad social eran más pobres y menos activos políticamente (Bobo, 1991). Por último, en un estudio que analizó las actitudes de la población estadounidense hacia la “democracia económica” y la nacionalización de empresas, se encontró que la adscripción étnica era la base más importante de las preferencias por el igualitarismo y la estatización (Collom, 2001).

²³ La relación entre crecimiento económico y las expectativas también se puede verificar a partir de otros indicadores, como el porcentaje de la población que cree que sus hijos vivirán peor que ellos, esta vez con datos de CEPALSTAT y Latinobarómetro correspondientes a los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2007. En este caso, la correlación entre la tasa de crecimiento del PIB y los cambios en el porcentaje de población que cree que sus hijos vivirán peor es de -0,359, con un r cuadrado ajustado del 12% y un coeficiente B de -0,600.

Dadas las relaciones entre la evolución del PIB y las expectativas económicas, para el año 2009 cabría esperar una disminución del optimismo de la población latinoamericana sobre el bienestar económico futuro de sus hijos. Al respecto, se debe señalar la reducción en las expectativas en 2008, que podría atribuirse tanto a un menor crecimiento económico en comparación con los años anteriores, como al alza de los niveles de inflación (sobre todo en los precios de los alimentos) y a la amplia anticipación de la llegada de la crisis económica global por parte de los medios de comunicación (CEPAL, 2009b). Esto implica que, incluso partiendo del supuesto de que las expectativas de movilidad puedan tener un efecto “amortiguador” del malestar ciudadano vinculado a la desigualdad social, el panorama actual parece menos prometedor que unos años atrás.

A su vez, en una exploración reciente de la relación entre desigualdad distributiva percibida y concentración del ingreso se observó que las percepciones de inequidad en la distribución cambian bastante entre un país y otro y dentro de cada país, y que en algunos casos convergen y en otros divergen de las variaciones en los coeficientes de concentración “objetivos” del ingreso y otros indicadores de desempeño económico (CEPAL, 2009d). Esto permite sugerir que el malestar ciudadano con respecto a la distribución del ingreso podría estar vinculado al comportamiento de una constelación de factores económicos, institucionales, políticos y de opinión pública, cuya comprensión más acabada requiere la exploración de la situación de cada país.

Por ejemplo, en el cuadro I.7 se observa que la República Bolivariana de Venezuela fue el país donde más mejoraron los indicadores de justicia en la distribución del ingreso, puesto que entre 1997 y 2007 el porcentaje de población que creía que la distribución era justa/ muy justa se elevó 42 puntos, mientras que la proporción de personas que opinaba que la distribución era muy injusta se redujo 26 puntos. Con menor intensidad, se observa un comportamiento similar en el Estado Plurinacional de Bolivia entre las mediciones de 2002 y 2007 (y con bastante probabilidad en el período inicial del gobierno de Evo Morales), así como en el Brasil y el Ecuador. A su vez, en Costa Rica las percepciones de injusticia distributiva se mantuvieron bajas en todos los años analizados (véanse más detalles en el recuadro I.8).

¿Qué elementos comunes tienen el Brasil, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela ²⁴? En primer lugar, en tres de estos cuatro países la concentración del ingreso disminuyó entre 1997 y 2007 y también mejoraron los indicadores de pobreza, lo que indica la existencia de situaciones de redistribución material. Una segunda cuestión es que en varios de estos países, hubo (y hay) movimientos sociales que provocaron cambios de gobierno y que dieron lugar a arreglos institucionales que canalizaron demandas sociales y redistribuyeron bienes simbólicos a la población. Una tercera posibilidad, anticipada por Hoffman y Centeno (2003) al referirse al caso del presidente Lula en el Brasil, es que en algunos de estos países los nuevos presidentes no provenían de las elites tradicionales, lo que podría dar una señal potente a la ciudadanía de que es posible la movilidad social, incluso para los más postergados.

Así, una mirada rápida a la evolución de las percepciones de injusticia distributiva en los países de la región indica que estas han mantenido valores altos, incluso en períodos de marcado crecimiento económico, y que coinciden con niveles importantes de optimismo económico en la población latinoamericana. Sin embargo, un análisis más detallado de los cambios en las percepciones distributivas muestra que estas han variado en los últimos años y permite sugerir que estos cambios podrían no estar vinculados exclusivamente con cuestiones económicas, sino también con las crisis y los arreglos político-institucionales que han tenido lugar en algunos países de la región durante la última década, los que, si bien se expresaron inicialmente con fuertes conflictos sociales, después culminaron en respuestas políticas que de alguna manera canalizaban las principales demandas ciudadanas. Otro factor que podría incidir en las percepciones distributivas se vincula a las configuraciones específicas de los regímenes de bienestar en algunos países, como Costa Rica (véase el recuadro I.7).

²⁴ No es el propósito emitir juicios sobre la adecuación y viabilidad político-económica de los caminos elegidos por los países de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA). Simplemente se da cuenta de la evolución de indicadores, tanto a nivel material como de opinión pública.

Cuadro 1.7
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE EL GRADO DE JUSTICIA
 EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR PAÍSES, 1997-2007**
 (En porcentajes)

Países	Porcentaje que cree que la distribución es muy justa o justa			Porcentaje que cree que la distribución es muy injusta		
	1997	2002	2007	1997	2002	2007
Argentina	4	2	10	55	64	31
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10	13	31	24	24	14
Brasil	7	14	14	39	33	33
Colombia	15	9	17	32	42	30
Chile	12	9	10	34	30	45
Costa Rica	23	25	30	15	16	17
Ecuador	13	12	23	33	36	24
El Salvador	39	19	27	17	22	27
Guatemala	37	13	24	25	34	28
Honduras	24	18	21	16	19	28
México	29	8	25	32	48	24
Nicaragua	37	22	31	19	24	23
Panamá	21	8	18	21	47	32
Paraguay	12	8	6	36	40	55
Perú	14	14	9	29	29	26
República Dominicana	-	-	26	-	-	27
Uruguay	21	8	20	27	30	21
Venezuela (República Bolivariana de)	15	25	57	37	24	11

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2008 (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.

Recuadro 1.7
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DE LAS PERCEPCIONES DISTRIBUTIVAS
 Y CONTEXTOS HISTÓRICOS RECIENTES**

Chile es un país cuya evolución llama la atención, puesto que entre 1997 y 2007 el porcentaje de población que cree que la distribución es justa o muy justa se mantuvo en valores en torno al 10%, una cifra baja en comparación con el resto de los países de la región y, además, aunque entre 1997 y 2002 disminuyó la proporción de población que piensa que la distribución es muy injusta, aumentó un 15% entre 2002 y 2007, variación que situó a este país en el segundo lugar de la región (el 45% de la población chilena opinaba en 2007 que la distribución era muy injusta), siendo solamente superado por el Paraguay (55%). Este dato contrasta fuertemente con la evolución de los indicadores objetivos de desigualdad y especialmente de pobreza en Chile, no coincide con lo señalado acerca del papel que puede tener un presidente proveniente de sectores habitualmente excluidos del poder (la primera presidenta en la historia del país) y tampoco es consistente con las distintas iniciativas implementadas en ese país con miras a ampliar la red de protección social. Entre los factores que podrían tener alguna incidencia se encuentran

el carácter focalizado de los programas sociales instrumentados en Chile (aun cuando esto ha cambiado bastante en los últimos años) y los bajos niveles de confianza de la población en las instituciones.

Costa Rica ha disfrutado de largos períodos de estabilidad política y cuenta con un sistema de protección social en materia de salud y pensiones que provee garantías básicas y que se ha construido sobre la base de consensos institucionales. El sistema de pensiones experimentó en 2000 una profunda reforma que se edificó a partir de instancias de diálogo social, cuya máxima expresión fue el Foro de Concertación Nacional de 1998. El sistema de pensiones de Costa Rica tiene dos áreas, contributiva y no contributiva; en este último caso se destaca la pensión mínima para todos los adultos mayores de 65 años de edad en desamparo económico. El acceso a pensiones es casi universal (su cobertura varía en función de la demanda y de la recaudación fiscal). Por su parte, el sistema de salud costarricense se constituye en función de tres pilares: universalidad, equidad y solidaridad (redistribución hacia

los sectores de menores ingresos). El instrumento articulador es el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), un fondo de reparto al que van todas las cotizaciones y que financia todos los servicios de salud. El SEM no admite discriminación entre asegurados contributivos y no contributivos, y sus prestaciones deben responder a las necesidades efectivas de la población (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

En la Argentina, los indicadores de percepción de justicia distributiva, si bien mejoraron en 2007, se sitúan entre los peores de la región. De hecho, en 2002, año en que se sentían con virulencia los efectos de la crisis económica, institucional y política (se debe recordar el "corralito" y la crisis social subsecuente que condujo a la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001), el porcentaje de la población argentina que opinaba que la distribución del ingreso era muy injusta llegó al 64%, el más alto en los tres años analizados (1997, 2002 y 2007) y entre los 18 países. Este porcentaje cayó fuertemente en 2007, al situarse en

Recuadro I.7 (conclusión)

el 31%, pero esto no implicó un cambio de signo en las percepciones, sino una menor polarización. En otros términos, las opiniones de que la distribución era “muy injusta” no pasaron al nivel de “muy justa o justa”, sino que se transformaron en opiniones de que era meramente “injusta”: en rigor, el porcentaje de la población que pensaba que la distribución era injusta aumentó del 34% en 2002 al 58% en 2007. A su vez, se debe señalar que la confianza de la ciudadanía argentina en las instituciones del Estado y los partidos políticos tocó fondo durante la crisis de 2001-2002 y, aunque en los años posteriores mejoró un tanto, sigue siendo una de las más bajas de la región.

El Uruguay, pese a que fue afectado por la crisis económica de 2001-2002 casi en la misma medida que la Argentina, experimentó un deterioro en las percepciones distributivas distinto al de este último país. Por ejemplo, el porcentaje de población que opinaba que la distribución era muy injusta aumentó levemente, del 27% al 30%, mientras que la proporción de la población que opinaba que era muy justa/justa cayó con mucha más intensidad, del 21% en 1997 al 8% en 2002. Es decir, en el Uruguay hubo menos polarización actitudinal que en la Argentina. Así, en el Uruguay también se registraron estallidos sociales, pero menores a los registrados en la Argentina, y se produjo una crisis política que llevó a la caída de parte del equipo económico del presidente Battle,

pero no a la renuncia del mandatario. Además, debe considerarse que en términos comparados, y con excepción de los años 2001 y 2002, los indicadores de confianza en las instituciones en el Uruguay han estado generalmente entre los valores más altos de la región.

En la República Bolivariana de Venezuela, la evolución favorable de las percepciones distributivas podría estar relacionada con las misiones sociales implementadas en dicho país. En particular, las misiones surgieron en 2003 a fin de atender a los sectores populares del país en áreas donde existieran altos déficits de atención de las políticas sociales. Estos programas aparecieron en un momento de intensa polarización política cuyos momentos más duros fueron el golpe de Estado de abril de 2002, el paro en el sector petrolero de diciembre de 2002 y el referendo de agosto de 2004. Las misiones de mayor envergadura son: Barrio Adentro (atención primaria en materia de salud), misiones Robinson I y II (alfabetización y estudios primarios), Ribas (educación media), Sucre (educación superior), Mercados de Alimentos Mercal (programa de abastecimiento alimentario que en septiembre de 2008 distribuyó alimentos al 48% de la población del país), Vuelvan Caras (capacitación en producción y cooperativismo) y Hábitat (tierra, vivienda y proyectos urbanos).

El Estado Plurinacional de Bolivia ha atravesado por una fuerte inestabilidad

política en los últimos años. La mejora en las percepciones distributivas podría relacionarse con la atención de las reivindicaciones de los movimientos sociales de campesinos y de residentes en zonas urbanas, donde el reconocimiento de los pueblos indígenas y las demandas de un mayor control estatal de recursos naturales como el gas y el petróleo han tenido un lugar central. Sin ir muy lejos, en 2005 se registraron fuertes protestas en contra del alza del precio de los combustibles, donde participaron especialmente campesinos y pobladores de la ciudad de El Alto. Estos movimientos desembocaron en un gobierno de transición, que logró aquietar temporalmente las aguas mediante la nacionalización del gas y del petróleo y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En 2006 asumió el poder el primer presidente indígena de la historia del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyo programa contemplaba la recuperación del control estatal de los recursos naturales, la refundación constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y la modificación de la política de tierras. En ese año se decreta la ley de hidrocarburos que deja a la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como controladora de los precios y la producción para el mercado interno y externo; por último, a fines de 2007 se aprueba un primer borrador de la nueva Constitución Política por parte de la Asamblea Constituyente, que reconoce a Bolivia como Estado Plurinacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Percepciones de injusticia distributiva y factores asociados

En la región no existen estudios cuantitativos comparados en los que se hayan explorado las creencias populares en que se fundamentan las percepciones de justicia distributiva. En consecuencia, se realizó una exploración para identificar factores asociados a las percepciones de injusticia distributiva en la población de 18 países de América Latina. Entre las variables analizadas se

encuentran las actitudes individualistas meritocráticas y las expectativas de movilidad social, las actitudes hacia el rol del sector privado, la autoidentificación política, las percepciones de garantías y protecciones sociales básicas, la autocategorización socioeconómica y la escolaridad de los entrevistados (véanse más detalles en el recuadro I.8).

Recuadro I.8
FACTORES ASOCIADOS A LAS PERCEPCIONES DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Se realizó un análisis multifactorial para identificar algunos factores asociados a las percepciones de justicia distributiva. Los indicadores analizados fueron: i) una medida compuesta en la que se integran las actitudes individualistas meritocráticas y las expectativas de movilidad social, ii) un indicador de las actitudes hacia el rol del sector privado, que toma en cuenta las percepciones sobre las privatizaciones y las opiniones con

respecto al papel de la empresa privada en la provisión de servicios básicos, iii) una escala de autoidentificación política, iv) un índice de percepciones de garantías y protecciones sociales básicas, v) una variable de autocategorización socioeconómica y, vi) una pregunta sobre la escolaridad de los entrevistados. Los resultados se exponen en el cuadro siguiente, en dos partes: primero, en una regresión lineal múltiple, en la que

todos los predictores ingresan juntos, y luego, en una regresión por etapas (*stepwise*), donde ingresan en orden de importancia las variables que mejor “predicen” las percepciones distributivas. Los modelos de regresión por etapas tienen la particularidad de que en ellos se seleccionan los predictores en función de sus correlaciones parciales con la variable dependiente, eliminando la varianza compartida entre los predictores.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PREDICTORES DE PERCEPCIONES DEL GRADO DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA, 2007

Variable dependiente: 0 = distribución del ingreso muy justa/justa; 1 = injusta/muy injusta

Predictores = individualismo-expectativas de movilidad social^a, posición política, actitudes hacia el rol del sector privado^b, percepción de garantías y protecciones básicas^c, escolaridad e ingreso subjetivo

Modelo de regresión lineal múltiple

R cuadrado Cox Snell = 7%

Individualismo/ expectativas de movilidad (1 = no individualista o ambivalente/expectativas descendentes o iguales, 2 = grupo intermedio y, 3 = individualista/meritocrático y con expectativas de movilidad ascendente)

B	Significación ^d	Explicado (B)
-0,106	0,007**	0,900
-0,017	0,063	0,983

Posición política

(escala de 0 a 10, donde 0 = extrema izquierda y 10 = extrema derecha)

Actitudes hacia el rol del sector privado:

(2 = las más positivas a 8 = las más negativas)

Percepción de garantías y protecciones básicas

(1 = muchas o algunas, 2 = pocas o ninguna)

Escolaridad

(1 = analfabeto, 2 = básica incompleta, 3 = básica completa,

4 = secundaria incompleta, 5 = secundaria completa, 6 = superior incompleta y 7 = superior completa)

Suficiencia percibida de los ingresos familiares

(1 = alcanza bien, pueden ahorrar, 2 = alcanza justo, 3 = no alcanza, tienen dificultades y 4 = no alcanza, tienen grandes dificultades)

0,196	0,000***	1,216
0,974	0,000***	2,650
0,116	0,000***	1,123
0,217	0,000***	1,242

Modelo de regresión por etapas (*stepwise*),

Condicionales hacia adelante

Paso 1

R cuadrado Cox Snell = 4,6%

Percepción de garantías y protecciones básicas

B	Significación	Explicado (B)
1,034	0,000***	2,811

Paso 2

R cuadrado Cox Snell = 6%

Percepción de garantías y protecciones básicas

Actitudes hacia el rol del sector privado

1,007	0,000***	2,737
0,203	0,000***	1,225

Paso 3

R cuadrado Cox Snell = 6,3%

Percepción de garantías y protecciones básicas

Actitudes hacia el rol del sector privado

Escolaridad

1,013	0,000***	2,754
0,203	0,000***	1,225
0,085	0,000***	1,089

Paso 4

R cuadrado Cox Snell = 6,9%

Percepción de garantías y protecciones básicas

Actitudes hacia el rol del sector privado

Escolaridad

Suficiencia percibida de los ingresos familiares

0,981	0,000***	2,667
0,199	0,000***	1,220
0,114	0,000***	1,120
0,224	0,000***	1,251

Predictores excluidos en los primeros cuatro pasos: individualismo/expectativas de movilidad social y posición política

* (p<0,05), ** (p<0,01), *** (p<0,001).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007.

^a Este factor se construyó a partir del siguiente procedimiento: 1) elaboración de un índice compuesto de individualismo meritocrático, que integra las siguientes preguntas:

a) dos personas de la misma edad trabajan como programadores de computación y realizan el mismo trabajo. Uno gana más que el otro, pero hace su trabajo con mayor rapidez y eficiencia y es más confiable que el otro, ¿lo considera justo o injusto? y, b) ¿Usted cree que en (país) una persona que nace pobre y trabaja duro puede llegar a ser rico, o cree usted que no es posible nacer pobre y llegar a ser rico? 2) construcción de un índice de expectativas de movilidad social intergeneracional a partir de la resta de los valores de respuesta de los sujetos a las siguientes preguntas: a) imagínese una escala de 10 peldaños en que en el primer peldaño se ubican los más pobres y en el décimo se ubican las personas más ricas: ¿dónde se ubicaría usted? ¿y dónde cree que se ubicarán sus hijos? Las categorías del índice fueron: expectativas descendentes, iguales o ascendentes y 3) cruce de los índices de individualismo meritocrático y de expectativas de movilidad social intergeneracional. El cruce generó las siguientes categorías: a = no individualista o ambivalente con expectativas descendentes o iguales, b = grupo intermedio y c = individualista/meritocrático y con expectativas de movilidad ascendente.

^b Índice sumatorio no ponderado, que se obtuvo a través de la agregación de las respuestas de los entrevistados a las siguientes preguntas: ¿cuánta participación cree usted que debe tener el sector privado en la salud? (totalmente a cargo, mayoritaria, minoritaria, ninguna participación), y ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con la frase: las privatizaciones de las empresas estatales han sido beneficiosas para el país?

^c Clasificación construida a partir de un análisis de conglomerado no jerárquico sobre las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto cree usted que están garantizados los siguientes derechos, seguridades y oportunidades en el país? 1) seguridad social, 2) solidaridad con los más pobres y necesitados y 3) oportunidades de conseguir empleo.

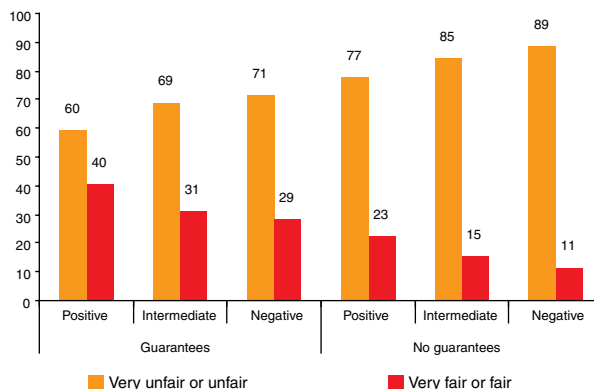
^d * (p<0,05), ** (p<0,01), *** (p<0,001).

Los resultados de la aplicación del modelo de regresión lineal múltiple muestran que casi todas las variables incluidas en el ejercicio son significativas desde el punto de vista estadístico (la excepción es la autoidentificación política) y que los coeficientes de regresión se mueven en las direcciones esperadas (salvo la escolaridad). La probabilidad de percibir la distribución del ingreso como injusta/muy injusta es mayor entre quienes creen que en su país no hay garantías básicas, en las personas que se identifican con las posiciones socioeconómicas más bajas y en quienes tienen actitudes negativas hacia el sector privado. En cuanto al factor individualismo/expectativas de movilidad, se asocia con las percepciones de justicia distributiva y el signo del coeficiente de regresión es el esperado; así, en el grupo de individualistas meritocráticos, disminuye la probabilidad de percibir la distribución del ingreso como injusta. Sin embargo, este factor tiene poca capacidad predictiva, puesto que ingresa en la regresión por etapas (*stepwise*) solamente en la quinta etapa, sin incrementar la varianza que el modelo explica.

En el modelo de regresión por etapas los principales predictores son las garantías y protecciones básicas percibidas, las actitudes hacia el sector privado, la escolaridad y el ingreso subjetivo, en ese orden. Las relaciones entre las garantías percibidas (seguridad social, solidaridad y asistencia a los más pobres, oportunidades de empleo), las actitudes hacia el rol del sector privado (una aproximación a los esquemas ideológicos en que se han fundamentado los discursos e identidades políticas tradicionales en la región²⁵) y las opiniones con respecto a la justicia distributiva se pueden ver en el gráfico I.19. El porcentaje de sujetos que cree que la distribución del ingreso es injusta es mucho mayor entre quienes opinan que no hay garantías y tienen actitudes negativas hacia el sector privado. En cambio, la proporción de entrevistados que cree que la distribución es muy justa o justa alcanza su mayor valor entre quienes creen que hay garantías y tienen actitudes positivas hacia el sector privado. Ciertamente, no se puede concluir sobre la base de estos datos que hay un segmento de la población que adhiere a un esquema de creencias garantistas, aun cuando esto podría ser plausible si se tiene en cuenta la creciente difusión pública del discurso de derechos ciudadanos.

²⁵ Una interpretación alternativa de las preguntas sobre el rol del sector privado consiste en que estas podrían ser aproximaciones a éticas individualistas meritocráticas, pero por lo menos en estos datos la relación no se sostiene, pues no hay vínculo entre las actitudes de cada persona hacia el rol del sector privado, las expectativas de movilidad y el grado en que se adhiere a valores meritocráticos. Solamente hay una tendencia a la asociación entre individualismo (medido básicamente como la adhesión al esfuerzo personal y al trabajo duro) y las actitudes favorables al rol del sector privado, pero las diferencias porcentuales en ningún caso superan los ocho puntos.

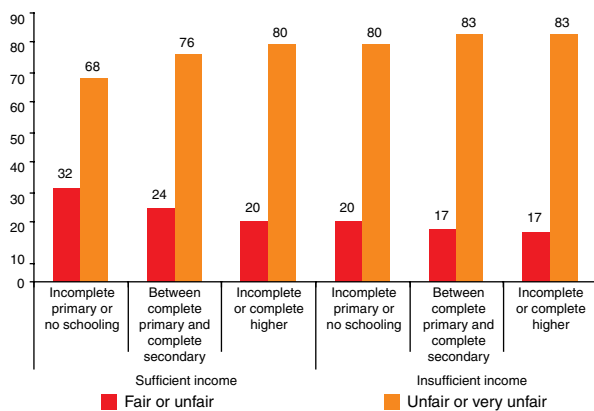
Gráfico I.19
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE EL GRADO DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO SEGÚN LAS ACTITUDES HACIA EL SECTOR PRIVADO Y LA PERCEPCIÓN DE GARANTÍAS BÁSICAS, 2007^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007.

^a Recodificación de los puntajes en el índice sumatorio no ponderado a partir del análisis de su distribución y su corte en tres grupos. La categorización fue la siguiente: dos a cuatro puntos, actitudes positivas; cinco puntos, actitudes intermedias; seis a ocho puntos, actitudes negativas.

Gráfico I.20
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE EL GRADO DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO SEGÚN LA ESCOLARIDAD Y LA SUFICIENCIA PERCIBIDA DE LOS INGRESOS FAMILIARES, 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007.

A su vez, la pregunta sobre la suficiencia percibida de los ingresos puede emplearse como una aproximación a las identidades de clase social, pues en ella se solicita a las personas que se autclasifiquen según el grado en que el ingreso monetario familiar alcanza o no para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias, y también puede utilizarse para comprobar la existencia de diferencias en las creencias sobre la desigualdad basadas en las identidades de clase social. Al respecto,

los porcentajes de personas que creen que la distribución del ingreso es injusta disminuyen entre quienes afirman que sus ingresos les alcanzan y aumentan entre quienes declaran que no les alcanzan²⁶. Este dato converge con los postulados de las teorías de la reproducción, que parten del supuesto de que los grupos dominantes, debido a que se benefician de la desigualdad, tienen interés en mantenerla y legitimarla (Kane y Kyyro, 2001).

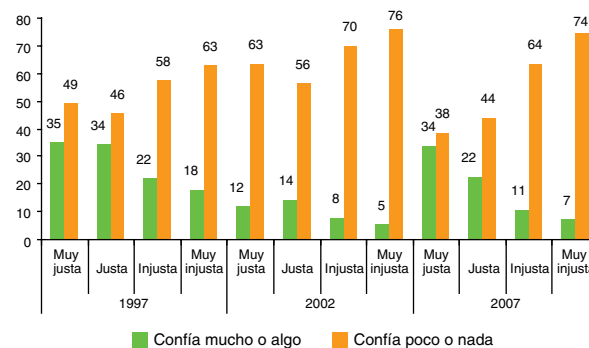
Además, la correlación entre la escolaridad y las percepciones de injusticia distributiva en el grupo que declara que sus ingresos alcanzan para satisfacer sus necesidades básicas es consistente con las teorías del esclarecimiento, según las que el conocimiento proporcionado por la educación ayuda a reducir el prejuicio y las actitudes negativas entre los miembros de los grupos dominantes, disminuir las tensiones intergrupales y promover una mayor igualdad (Lipset, 1960). Sin embargo, llama la atención que el grupo que afirma que sus ingresos alcanzan y que cuenta con la menor escolaridad sea el colectivo en que las percepciones de justicia en la distribución alcancen la mayor incidencia. Una explicación podría ser que este grupo rechaza la existencia de injusticia distributiva como un mecanismo para reducir la inconsistencia de estatus y la disonancia cognitiva, reafirmar su identidad social (en este caso de clase) y afianzar su autoevaluación personal (autoestima).

Hasta ahora se han explorado algunos predictores de percepciones de justicia en la distribución del ingreso. Un tema relacionado y que tiene distintas implicaciones de política se refiere a los vínculos entre las percepciones de inequidad o equidad distributiva y la confianza que manifiestan los ciudadanos con respecto a la operación de las instituciones políticas. Si la confianza en las instituciones políticas refleja las expectativas socialmente aprendidas que las personas tienen sobre estas instituciones (Paxton, 2002), en un contexto donde las creencias dominantes son las percepciones de injusticia distributiva, la población podría creer que las instituciones políticas benefician a unos pocos y no a la ciudadanía en general.

Los datos que se exponen en el gráfico I.21 indican que los niveles de confianza de la población en las instituciones políticas (congreso y partidos) empeoran drásticamente a medida que se deterioran las percepciones de la justicia en la distribución del ingreso, situación que se verifica en 1997, 2002 y 2007. Así, la desigualdad distributiva percibida se correlaciona con la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas. De cualquier modo, y más allá de que esta correlación pone en evidencia una situación que

podría llegar a ser compleja en tiempos de crisis económica, tal como muestra el estallido social en la Argentina durante el colapso de los años 2001 y 2002 (véase el recuadro I.7), este análisis no es una comprobación directa de la relación entre las percepciones de injusticia en la distribución del ingreso y las opiniones con respecto a que las instituciones operan de maneras tales que solamente benefician a unos pocos (en este caso, los miembros de las elites).

Gráfico I.21
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS SEGÚN LA JUSTICIA PERCIBIDA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997-2007^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1997, 2000 y 2007.

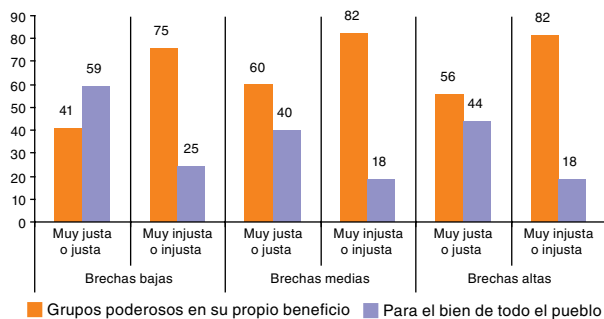
^a Los datos de la República Dominicana están disponibles solamente en 2007.

^b El indicador de confianza en las instituciones políticas se construyó a partir de las siguientes preguntas: por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellos: mucha, algo, poca o ninguna? Partidos políticos y parlamento/congreso. Los sujetos fueron clasificados en tres grupos: 1) confía mucho o algo en el congreso/parlamento y los partidos políticos, 2) confía poco o nada en el congreso/parlamento y los partidos políticos y 3) grupo intermedio: confía mucho o algo en una de las dos instituciones.

En el gráfico I.22 se presenta una medida directa de la relación entre percepciones sobre la inequidad en la distribución del ingreso y las opiniones con respecto a la modalidad de operación del gobierno. Como se puede apreciar, los porcentajes de sujetos que creen que su país está gobernado por unos cuantos poderosos para su propio beneficio son mayores entre las personas que opinan que la distribución del ingreso en su país es injusta o muy injusta. Debe advertirse además que la creencia de que el país está gobernado para el interés de todo el pueblo solo supera el umbral del 50% entre la población que cree que la distribución es justa o muy justa y que reside en los países con las menores tasas de pobreza y los niveles más bajos de desigualdad objetiva. En consecuencia, las percepciones de injusticia distributiva no solamente deben analizarse teniendo en perspectiva las cuestiones de orden económico, sino que tienen que contextualizarse en un marco más amplio, que remite a la concentración del poder en general (económico, político) y a la operación de las instituciones como dispositivos que permiten la reproducción de esas asimetrías.

²⁶ A nivel regional, el porcentaje de población que opina que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta alcanza el 82%, 81%, 76,5% y 68% en los grupos ordenados de acuerdo a la suficiencia percibida de sus ingresos familiares (no les alcanza y tienen grandes dificultades, no les alcanza y tienen dificultades, les alcanza justo, les alcanza bien y pueden ahorrar).

Gráfico I.22
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE QUIÉNES
 Y PARA QUÉ ESTÁN EN EL GOBIERNO SEGÚN LA JUSTICIA
 DISTRIBUTIVA PERCIBIDA Y LOS PAÍSES CLASIFICADOS
 POR LA EXTENSIÓN DE LAS BRECHAS SOCIALES, 2007^{a,b}**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007 y la base de datos CEPALSTAT [en línea], <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6>.

^a La pregunta empleada en la encuesta Latinobarómetro 2007 fue la siguiente: ¿en términos generales, diría usted que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?

^b Países con brechas bajas = Argentina, Chile, Costa Rica, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay; países con brechas medias = Brasil, Colombia, El Salvador, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana; países con brechas altas = Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

En síntesis, en América Latina las percepciones de inexistencia de garantías y protecciones básicas se asocian a un incremento en las percepciones de inequidad distributiva, lo que pone en evidencia la necesidad de tomar medidas por parte de los Estados, con miras a cerrar las brechas y avanzar en materia de cohesión social. Además, la percepción de inequidad distributiva se correlaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y con la percepción de que los gobiernos son manejados para servir a los objetivos de las elites, lo que indica que la población latinoamericana percibe la desigualdad como un problema de concentración del poder que va más allá de las cuestiones económicas y que, de no ser abordado en forma íntegra, puede interponer fuertes barreras a las iniciativas orientadas a incrementar la cohesión social. Todo lo anterior pone de manifiesto la necesidad de avanzar en agendas de investigación y de políticas públicas que aborden el problema de la desigualdad en sus múltiples dimensiones (económicas, políticas, sociales, culturales) y “clivajes” (clase, género, etnia).

Recuadro I.9 AGREGACIÓN DEL FACTOR ÉTNICO

Tanto en América Latina como en otras regiones se ha planteado la necesidad de construir una agenda de investigación que haga frente al desafío de comprender las desigualdades en sus distintas dimensiones (económicas, sociales, culturales y políticas) e interrelaciones (Jelin, 2004; Howard, 2000). En esta línea argumental, Reskin (2002) advierte sobre los peligros de la “balcanización” de la investigación sobre la inequidad, que parte del supuesto de la existencia de distintas explicaciones para las diferentes clases de desigualdad, lo que oscurece la posibilidad de obtener resultados distintos para cada brecha a partir del mismo proceso de estratificación general, en el cual las superposiciones entre las distintas líneas jerárquicas podrían tener un papel central. Esto último podría ser particularmente importante en el caso de las intersecciones de clase y etnicidad. Por ejemplo, Hale (1997) ha planteado que en América Latina la identidad étnica es resultado, parcialmente, de la posición de clase, la ubicación

geográfica y las estrategias individuales y es, al mismo tiempo, un medio para expresar y perseguir intereses, demandas y valores.

Un punto de partida es conceptualizar la estructura social como un espacio multidimensional de posiciones en el que se distribuye la población, donde la clase social y la etnia son parámetros que diferencian las posiciones sociales que ocupan los individuos y que subyacen a las distinciones que estos realizan en sus relaciones sociales (Blau, 1977). Así, la etnicidad puede entenderse como un espacio jerárquico de distinciones simbólicas y no tanto como indicador simple de heterogeneidad grupal. Las identidades sociales serían mediadoras entre la estructura social “objetiva” y las representaciones que las personas o grupos construyen sobre su posición en dicho espacio. Los esquemas (paquetes organizados de información) son la versión cognitiva de las identidades grupales, puesto que incluyen información sobre las

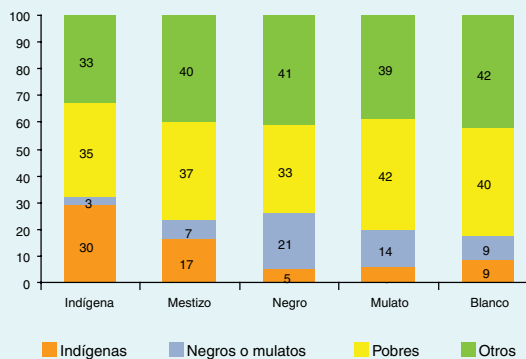
posiciones y criterios de estratificación, como el género, la raza o la clase, que sirven como dispositivos explicativos de las relaciones sociales (Reskin, 2002; Tajfel, 1981; Howard, 2000).

Una modalidad de aplicación a la realidad latinoamericana de las nociones de esquemas y de límites simbólicos basados en las identidades es la comparación de las percepciones sobre cuáles son los grupos más discriminados según las diferentes autoidentificaciones étnicas. Al respecto, en el gráfico que figura a continuación se observa que los que se identifican como indígenas o negros señalan, en mayor medida que en el resto de las categorías sociales consideradas, que los integrantes de su grupo (pueblos originarios o afrodescendientes) son los más discriminados. Así, la discriminación de las minorías étnicas es más significativa para los sujetos que se identifican como miembros de grupos minoritarios.

Recuadro I.9 (conclusión)

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIONES DE LOS GRUPOS SOCIALMENTE MÁS DISCRIMINADOS SEGÚN LA AUTOIDENTIFICACIÓN ÉTNICA, 2008 ^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro2008.

^a La pregunta empleada en la encuesta Latinobarómetro 2008 fue la siguiente: por lo que usted sabe o ha oído, ¿cuáles cree usted que son las personas o grupos de personas más discriminadas que hay en el país, o cree usted que no hay personas o grupos discriminados en el país? Se eliminaron los casos que respondieron que no hay discriminación, puesto que representan un porcentaje muy minoritario y no varían mayormente entre los diferentes grupos de autoidentificación étnica. La pregunta usada en la encuesta Latinobarómetro 2008 fue: ¿a qué raza se considera perteneciente usted? En el procesamiento se excluyó a las personas que se autoidentificaron como asiáticas, judías o de otras razas/etnias.

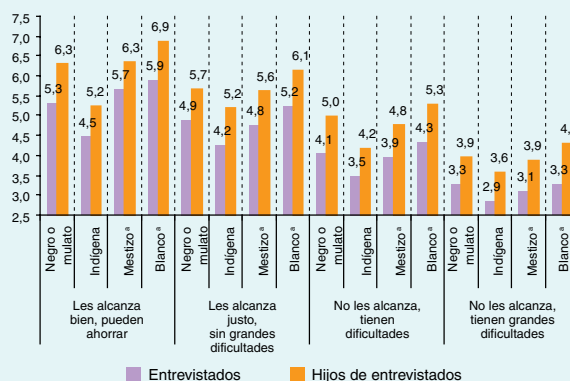
Otra forma de visualizar los límites simbólicos vinculados a las identidades sociales es el análisis de las expectativas de movilidad social según la identificación étnica y la suficiencia percibida de los ingresos familiares. Las expectativas de movilidad social tienen un componente coyuntural, relacionado con los ciclos

económicos, pero también están asociadas estructuralmente a las identidades de clase y etnia. Esto último se puede apreciar en el gráfico siguiente, en que se observa que las expectativas sobre el bienestar de los hijos llegan a sus mayores valores entre quienes se identifican como blancos y declaran que sus ingresos les

alcanzan y pueden ahorrar, mientras que presentan los valores más bajos en los sujetos que se clasifican como indígenas y afirman pertenecer al grupo cuyos ingresos no alcanzan, además de tener grandes dificultades para satisfacer sus necesidades básicas.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIVELES DE BIENESTAR PRESENTE Y FUTURO SEGÚN LA ADSCRIPCIÓN ÉTNICA Y LA SUFICIENCIA PERCIBIDA DE LOS INGRESOS FAMILIARES, 2008

(En promedios simples de una escala de 1 a 10)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2008.

^a Se emplea una escala de 1 a 10, donde 1 = los más pobres y 10 = los más ricos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Cuadro I.A-1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2008 ^a
(En porcentajes)

País	Año	Pobreza ^b				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina ^c	1990 ^d	16,2	21,2	7,2	3,4	3,5	5,2	1,6	0,8
	1999	16,3	23,7	8,6	4,3	4,3	6,6	2,1	1,1
	2002	34,9	45,4	21,1	12,8	13,9	20,9	8,4	4,6
	2005	18,7	26,0	10,4	5,8	6,0	9,1	3,4	1,8
	2006	14,7	21,0	8,3	4,6	4,9	7,2	2,8	1,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^e	48,9	52,6	24,5	15,0	21,9	23,0	9,7	6,1
	1999	54,7	60,6	33,9	24,1	32,5	36,4	20,3	14,7
	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
	2004	56,4	63,9	32,1	20,1	29,9	34,7	15,0	8,9
	2007	47,2	54,0	27,8	18,2	27,2	31,2	14,5	9,7
Brasil	1990	41,4	48,0	23,5	14,7	18,3	23,4	9,7	5,5
	1999	29,9	37,5	17,0	10,2	9,6	12,9	5,3	3,3
	2001	29,9	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
	2007	23,4	30,0	13,0	7,8	6,7	8,5	3,9	2,7
	2008	19,9	25,8	10,7	6,3	5,8	7,3	3,3	2,2
Chile	1990	33,3	38,6	14,9	8,0	10,6	13,0	4,4	2,3
	1998	17,8	21,7	7,5	3,8	4,6	5,6	2,0	1,1
	2000	16,3	20,2	7,0	3,7	4,5	5,6	2,1	1,2
	2003	15,3	18,7	6,3	3,2	3,9	4,7	1,7	1,0
	2006	11,3	13,7	4,4	2,2	2,7	3,2	1,1	0,7
Colombia	1994	47,3	52,5	26,6	17,5	25,0	28,5	13,8	9,1
	1999	48,7	54,9	25,6	15,7	23,2	26,8	11,2	6,9
	2002	45,6	51,5	24,3	15,1	21,8	24,8	10,5	6,6
	2005	40,6	46,8	20,7	12,3	17,4	20,2	8,3	5,0
	2008 ^f	...	42,8	...	...	...	22,9	...	...
Costa Rica	1990	23,6	26,3	10,7	6,5	10,0	10,1	4,8	3,4
	1999	18,2	20,3	8,1	4,8	7,5	7,8	3,5	2,3
	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
	2007	17,1	18,6	6,2	3,3	5,1	5,3	2,0	1,2
	2008	14,8	16,4	5,8	3,1	5,2	5,5	2,2	1,4
Ecuador ^c	1990	55,8	62,1	27,6	15,8	22,6	26,2	9,2	4,9
	1999	58,0	63,5	30,1	18,2	27,2	31,3	11,5	6,3
	2002	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7
	2007	32,6	38,8	14,8	7,8	10,2	12,4	4,1	2,2
	2008	33,1	39,0	14,7	7,7	11,6	14,2	4,7	2,4
El Salvador	1995	47,6	54,2	24,0	14,3	18,2	21,7	9,1	5,6
	1999	43,5	49,8	22,9	14,0	18,3	21,9	9,4	5,8
	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
	2004	40,4	47,5	21,1	12,6	15,6	19,0	8,1	5,0
Guatemala	1989	63,0	69,4	35,9	23,1	36,7	42,0	18,5	11,2
	1998	53,5	61,1	27,3	15,4	26,1	31,6	10,7	5,1
	2002	52,8	60,2	27,0	15,4	26,9	30,9	10,7	5,5
	2006	46,7	54,8	25,5	15,2	22,7	29,1	11,3	5,8
Honduras	1990	75,2	80,8	50,2	35,9	53,9	60,9	31,5	20,2
	1999	74,3	79,7	47,4	32,9	50,6	56,8	27,9	17,5
	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
	2006	65,7	71,5	43,1	31,3	43,4	49,3	27,4	19,0
	2007	63,1	68,9	39,5	27,6	39,9	45,6	23,9	15,7

Cuadro I.A-1 (conclusión)

País	Año	Pobreza ^b				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
México	1989	39,0	47,7	18,7	9,9	14,0	18,7	5,9	2,7
	1998	38,0	46,9	18,4	9,4	13,2	18,5	5,3	2,2
	2002	31,8	39,4	13,9	6,7	9,1	12,6	3,5	1,4
	2006	24,6	31,7	10,5	4,9	6,0	8,7	2,4	1,0
	2008	27,9	34,8	12,0	5,7	8,2	11,2	3,2	1,3
Nicaragua	1993	68,1	73,6	41,9	29,3	43,2	48,4	24,3	16,2
	1998	65,1	69,9	39,4	27,3	40,1	44,6	22,6	15,1
	2001	63,0	69,4	37,1	24,5	36,5	42,5	19,2	12,0
	2005	54,4	61,9	29,1	17,3	26,8	31,9	12,3	6,5
Panamá	1991 ^c	27,4	32,7	13,7	8,1	10,1	11,5	5,2	3,4
	1999 ^c	17,0	20,8	7,6	4,1	4,9	5,9	2,3	1,4
	2002	30,0	36,9	16,8	10,2	14,4	18,6	7,6	4,3
	2007	22,2	29,0	11,7	6,4	8,6	12,0	4,3	2,2
	2008	21,5	27,7	11,5	6,5	9,5	13,5	5,1	2,7
Paraguay	1990 ^g	36,8	43,2	16,1	8,0	10,4	13,1	3,6	1,5
	1999	51,7	60,6	30,2	19,0	26,0	33,8	14,5	8,5
	2001	52,0	61,0	30,3	19,5	26,5	33,2	15,4	9,6
	2007	53,2	60,5	28,4	17,4	26,0	31,6	13,5	8,0
	2008	50,2	58,2	26,9	15,9	25,1	30,8	12,1	6,5
Perú	1997	40,5	47,6	20,8	12,0	20,4	25,1	10,1	5,7
	1999	42,3	48,6	20,6	11,7	18,7	22,4	9,2	5,1
	2001 ^h	48,7	54,7	24,7	14,5	20,4	24,4	9,6	5,2
	2007 ^h	33,9	39,3	15,3	8,1	11,4	13,7	4,3	1,9
	2008 ^h	31,0	36,2	13,6	7,0	10,5	12,6	4,0	1,8
República Dominicana	2002	42,2	47,1	20,9	12,6	18,2	20,7	8,8	5,3
	2007	41,2	44,5	20,6	12,6	19,6	21,0	8,9	5,5
	2008	40,1	44,3	20,2	12,1	20,4	22,6	8,8	5,0
Uruguay ^c	1990	11,8	17,9	5,3	2,4	2,0	3,4	0,9	0,4
	1999	5,6	9,4	2,7	1,2	0,9	1,8	0,4	0,2
	2002	9,3	15,4	4,5	1,9	1,3	2,5	0,6	0,2
	2007	11,3	18,1	5,2	2,1	1,7	3,1	0,7	0,2
	2008	8,6	14,0	4,3	1,9	1,9	3,5	0,9	0,3
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	34,2	39,8	15,7	8,5	11,8	14,4	5,0	2,4
	1999	44,0	49,4	22,6	13,7	19,4	21,7	9,0	5,5
	2002	43,3	48,6	22,1	13,4	19,7	22,2	9,2	5,7
	2007	24,5	28,5	10,2	5,4	7,5	8,5	3,2	1,9
	2008	23,6	27,6	9,9	5,2	8,5	9,9	3,5	2,0
América Latina ⁱ	1990	41,0	48,3	...	...	17,7	22,5	...	...
	1999	35,4	43,9	...	...	14,1	18,7	...	...
	2002	36,1	44,0	...	...	14,6	19,4	...	...
	2007	27,1	34,1	...	...	9,7	12,6	...	...
	2008	26,2	33,0	...	...	10,0	12,9	...	...

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

^a H = índice de recuento; PG = brecha de pobreza; FGT2 = índice de Foster, Greer y Thorbecke.

^b Incluye hogares (personas) en situación de indigencia o en extrema pobreza.

^c Área urbana.

^d Gran Buenos Aires.

^e Ocho ciudades principales y El Alto.

^f Los datos de 2008 provienen de una nueva encuesta de hogares, que ha sido empalmada con la serie anterior por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. Debido a que la CEPAL no ha concluido el proceso de internalización de los nuevos relevamientos, se han estimado preliminarmente los datos de 2008 aplicando a los valores de 2005 (estimados por la CEPAL) las variaciones porcentuales implícitas en las cifras difundidas oficialmente.

^g Área metropolitana de Asunción.

^h Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. Asimismo, las cifras de 2001 se refieren al cuarto trimestre, mientras que las de 2005 a 2008 se refieren al año completo.

ⁱ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

Cuadro I.A-2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, 1990-2008 ^a
(En porcentajes)

País	Año	Ingreso promedio ^b	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita ^c	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D ¹⁰ / D ^(1 a 4)	Q ⁵ / Q ¹
Argentina ^d	1990 ^e	10,6	15,0	23,7	26,7	34,6	13,5	13,5
	1999	11,3	15,8	22,1	25,3	36,8	16,2	16,6
	2002	7,3	14,4	20,5	24,6	40,5	19,0	20,7
	2005	9,6	16,4	22,7	25,4	35,5	14,9	16,1
	2006	10,8	16,9	22,9	25,2	35,0	14,4	15,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^f	1989	7,7	12,1	21,9	27,9	38,1	17,1	21,4
	1999	5,6	9,3	24,1	29,6	37,0	26,7	48,1
	2002	6,1	9,5	21,4	28,3	40,8	30,3	44,2
	2004	5,3	12,2	22,7	27,3	37,8	20,6	24,8
	2007	6,1	11,2	25,2	28,2	35,4	22,2	31,5
Brasil	1990	9,4	9,6	18,5	28,0	43,9	31,2	35,0
	1999	11,3	10,0	17,4	25,4	47,2	32,0	35,6
	2001	11,0	10,3	17,4	25,6	46,7	32,2	36,9
	2007	10,8	12,7	19,5	25,7	42,1	22,7	25,9
	2008	12,1	12,7	19,2	24,7	43,4	23,8	26,2
Chile	1990	9,5	13,2	20,8	25,3	40,7	18,2	18,4
	1998	13,7	13,0	20,4	26,6	40,0	19,1	19,7
	2000	14,0	13,5	20,5	25,3	40,7	19,2	19,5
	2003	13,6	13,8	20,8	25,6	39,8	18,8	18,4
	2006	14,4	14,6	21,6	26,7	37,1	15,9	15,7
Colombia	1994	7,7	9,9	21,3	27	41,8	26,8	35,2
	1999	6,7	12,4	21,6	26,0	40,0	22,3	25,6
	2002	6,9	12,3	22,4	26,5	38,8	24,1	28,5
	2004	6,9	12,1	21,9	26,0	40,0	25,1	29,1
	2005	7,8	12,2	21,3	25,4	41,1	25,2	27,8
Costa Rica	1990	9,5	16,7	27,4	30,2	25,7	10,1	13,1
	1999	11,4	15,3	25,7	29,7	29,3	12,6	15,3
	2002	11,7	14,4	25,6	29,7	30,3	13,7	16,9
	2007	11,0	15,0	24,9	28,1	32,0	13,9	14,8
	2008	11,1	15,4	25,2	28,4	31,0	12,5	13,5
Ecuador ^d	1990	5,5	17,1	25,4	26,9	30,6	11,4	12,3
	1999	5,6	14,1	22,7	26,5	36,7	17,2	18,4
	2002	6,7	15,5	24,3	26,1	34,1	15,7	16,8
	2007	8,3	15,4	23,1	26,1	35,4	15,4	15,8
	2008	7,6	16,6	24,8	26,9	31,7	12,3	13,2
El Salvador	1995	6,2	15,5	24,8	27,0	32,7	14,1	16,9
	1999	6,6	13,8	25,0	29,1	32,1	15,2	19,6
	2001	6,7	13,5	24,7	28,7	33,1	16,2	20,3
	2004	6,2	15,9	26,0	28,8	29,3	13,3	16,3
Guatemala	1989	6,0	11,8	20,9	26,9	40,4	23,6	27,4
	1998	7,1	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4	19,8
	2002	6,8	14,1	22,4	27,3	36,2	18,6	19,3
	2006	7,6	12,8	21,8	25,7	39,7	22,0	23,9
Honduras	1990	4,3	10,2	19,7	27,1	43,0	27,4	30,7
	1999	3,9	11,8	22,9	29,0	36,3	22,3	26,5
	2002	4,3	11,4	21,7	27,6	39,3	23,6	26,3
	2006	4,5	8,8	22,5	29,3	39,4	27,8	40,9
	2007	4,7	10,1	23,5	29,5	36,9	23,6	32,5

Cuadro I.A-2 (conclusión)

País	Año	Ingreso promedio ^b	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita ^c	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D ¹⁰ / D ^(1 a 4)	Q ⁵ / Q ¹
México	1989	8,6	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2	16,9
	1998	7,7	15,0	22,7	25,6	36,7	18,4	18,5
	2002	8,2	15,7	23,8	27,2	33,3	15,1	15,5
	2006	8,7	16,9	24,1	26,1	32,9	14,7	14,8
	2008	8,6	16,0	24,0	25,6	34,4	16,1	16,0
Nicaragua	1993	5,2	10,4	22,8	28,4	38,4	26,1	37,7
	1998	5,6	10,4	22,1	27,0	40,5	25,3	35,1
	2001	5,8	12,0	21,7	25,6	40,7	23,6	27,5
	2005	6,5	14,3	24,0	26,2	35,5	17,2	18,6
Panamá	1991 ^d	10,8	14,1	23,9	29,3	32,7	16,8	20,1
	1999 ^d	12,6	15,6	25,2	27,8	31,4	14,0	15,9
	2002	9,8	12,2	23,6	28,0	36,2	20,1	25,7
	2007	10,1	14,7	25,4	28,2	31,7	15,6	18,9
	2008	10,3	14,5	25,7	27,8	32,0	15,2	18,8
Paraguay	1990 ^g	7,7	18,7	25,7	26,8	28,8	10,2	10,6
	1999	6,2	13,2	23,0	27,8	36,0	19,3	22,6
	2001	6,2	12,9	23,5	26,3	37,3	20,9	25,6
	2007	5,7	14,3	23,9	25,2	36,6	17,0	19,1
	2008	5,7	14,7	24,7	26,4	34,2	16,7	18,4
Perú	1997	7,5	13,3	24,6	28,7	33,4	17,9	20,9
	1999	7,5	13,3	23,1	27,1	36,5	19,5	21,7
	2001	6,4	13,4	24,6	28,5	33,5	17,4	19,3
	2007	7,7	14,3	25,1	28,4	32,2	14,7	16,5
	2008	7,8	15,7	26,5	28,4	29,4	12,8	14,4
República Dominicana	2002	6,9	12,7	22,7	26,9	37,7	17,8	20,7
	2007	7,5	11,0	22,0	29,2	37,8	21,3	26,4
	2008	7,3	11,5	23,3	30,4	34,8	21,2	25,3
Uruguay ^d	1990	9,9	18,9	23,3	22,5	35,3	11,0	10,5
	1999	11,9	21,6	25,5	25,8	27,1	8,8	9,5
	2002	9,4	21,7	25,4	25,6	27,3	9,5	10,2
	2007	8,4	21,1	25,1	26,3	27,5	9,6	10,3
	2008	9,2	21,2	25,5	26,3	27,0	9,0	9,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	8,9	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1	13,4
	1999	7,2	14,5	25,0	29,0	31,5	15,0	18,0
	2002	7,1	14,3	25,0	29,5	31,2	14,5	18,1
	2007	8,9	18,4	27,5	28,5	25,6	9,3	10,6
	2008	8,6	19,2	27,9	28,1	24,8	8,4	9,7

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

^a Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

^b Ingreso medio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

^c D^(1 a 4) representa el 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que D¹⁰ es el 10% de los hogares de más altos ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos de 20% de los hogares.

^d Total urbano.

^e Gran Buenos Aires.

^f Ocho ciudades principales y El Alto.

^g Área metropolitana de Asunción.

Cuadro I.A-3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, 1990-2008 ^a

País	Año	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que el 50% de la mediana	Índices de concentración			
			Gini ^b	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson ($\xi=1,5$)
Argentina ^c	1990 ^d	20,5	0,501	0,982	0,555	0,473
	1999	22,2	0,539	1,194	0,667	0,530
	2002	24,3	0,578	1,510	0,724	0,593
	2005	22,1	0,526	1,190	0,602	0,525
	2006	21,7	0,519	1,173	0,626	0,522
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^e	20,6	0,537	1,528	0,574	0,600
	1999	29,5	0,586	2,548	0,658	0,738
	2002	28,6	0,614	2,510	0,776	0,738
	2004	23,8	0,561	1,559	0,636	0,600
	2007	27,2	0,565	2,159	0,611	0,709
Brasil	1990	26,6	0,627	1,938	0,816	0,664
	1999	25,9	0,640	1,913	0,914	0,663
	2001	26,1	0,639	1,925	0,914	0,665
	2007	24,7	0,590	1,559	0,744	0,605
	2008	24,3	0,594	1,538	0,808	0,604
Chile	1990	20,4	0,554	1,261	0,644	0,546
	1998	21,0	0,560	1,302	0,654	0,553
	2000	20,3	0,564	1,308	0,676	0,556
	2003	19,5	0,552	1,203	0,674	0,535
	2006	18,5	0,522	1,065	0,568	0,497
Colombia	1994	26,0	0,601	2,042	0,794	0,684
	1999	21,8	0,572	1,456	0,734	0,603
	2002	22,4	0,569	1,396	0,705	0,580
	2004	22,0	0,577	1,410	0,727	0,580
	2005	21,2	0,584	1,460	0,752	0,591
Costa Rica	1990	19,4	0,438	0,833	0,328	0,412
	1999	20,7	0,473	0,974	0,395	0,457
	2002	21,2	0,488	1,080	0,440	0,491
	2007	18,9	0,484	0,918	0,466	0,449
	2008	18,5	0,473	0,893	0,427	0,439
Ecuador ^c	1990	17,4	0,461	0,823	0,403	0,422
	1999	18,8	0,526	1,075	0,567	0,498
	2002	19,6	0,513	1,031	0,563	0,487
	2007	19,0	0,520	1,043	0,550	0,488
	2008	18,5	0,480	0,915	0,454	0,449
El Salvador	1995	22,0	0,507	1,192	0,502	0,525
	1999	24,2	0,518	1,548	0,496	0,601
	2001	24,4	0,525	1,559	0,528	0,602
	2004	21,3	0,493	1,325	0,449	0,552
Guatemala	1989	22,7	0,582	1,476	0,736	0,590
	1998	20,0	0,560	1,182	0,760	0,534
	2002	17,9	0,542	1,157	0,583	0,515
	2006	24,7	0,585	1,475	0,773	0,590
Honduras	1990	26,1	0,615	1,842	0,817	0,649
	1999	25,7	0,564	1,560	0,636	0,603
	2002	26,5	0,588	1,607	0,719	0,608
	2006	31,9	0,605	2,332	0,736	0,713

Cuadro I.A-3 (conclusión)

País	Año	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que el 50% de la mediana	Índices de concentración			
			Gini ^b	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson (E=1,5)
México	1989	19,7	0,536	1,096	0,680	0,509
	1998	22,9	0,539	1,142	0,634	0,515
	2002	21,2	0,514	1,045	0,521	0,485
	2006	19,5	0,506	0,992	0,527	0,481
	2008	19,9	0,515	1,024	0,599	0,485
Nicaragua	1993	27,4	0,582	1,598	0,671	0,619
	1998	26,8	0,583	1,800	0,731	0,654
	2001	23,8	0,579	1,599	0,783	0,620
	2005	22,6	0,532	1,187	0,614	0,526
Panamá	1991 ^c	22,0	0,530	1,254	0,543	0,534
	1999 ^c	21,7	0,499	1,088	0,459	0,490
	2002	26,6	0,567	1,691	0,616	0,618
	2007	25,9	0,524	1,334	0,520	0,547
	2008	25,4	0,524	1,381	0,522	0,557
Paraguay	1990 ^f	16,4	0,447	0,737	0,365	0,386
	1999	25,7	0,565	1,555	0,668	0,599
	2001	26,4	0,570	1,705	0,702	0,631
	2007	21,9	0,539	1,309	0,701	0,557
	2008	22,7	0,527	1,187	0,597	0,525
Perú	1997	25,6	0,533	1,351	0,567	0,554
	1999	23,6	0,545	1,357	0,599	0,560
	2001	23,9	0,525	1,219	0,556	0,527
	2007	24,2	0,500	1,081	0,486	0,489
	2008	22,3	0,476	0,969	0,428	0,457
República Dominicana	2002	22,1	0,537	1,247	0,569	0,536
	2007	24,2	0,556	1,466	0,599	0,587
	2008	25,0	0,550	1,408	0,593	0,569
Uruguay ^c	1990	17,4	0,492	0,812	0,699	0,441
	1999	19,0	0,440	0,764	0,354	0,393
	2002	19,6	0,455	0,802	0,385	0,412
	2007	19,5	0,457	0,787	0,389	0,403
	2008	19,0	0,446	0,778	0,372	0,399
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	20,1	0,471	0,930	0,416	0,446
	1999	21,6	0,498	1,134	0,464	0,507
	2002	22,4	0,500	1,122	0,456	0,507
	2007	18,1	0,427	0,734	0,321	0,381
	2008	17,8	0,412	0,689	0,295	0,363

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

^a Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^b Incluye a las personas con ingreso igual a cero.

^c Total urbano.

^d Gran Buenos Aires.

^e Ocho ciudades principales y El Alto.

^f Área metropolitana de Asunción.

Capítulo II

Dinámica del gasto social, las transferencias monetarias y los programas de transferencias condicionadas

A. Introducción

Durante la aplicación del llamado modelo de desarrollo “hacia fuera”, que predominó hasta mediados del siglo pasado, el alcance de las prestaciones sociales en América Latina se circunscribió al personal de la administración pública y de los núcleos productivos agrícolas y mineros vinculados al comercio internacional. Tras el surgimiento de las clases medias urbanas y trabajadoras, que ejercieron presión para que los Estados cambiaran la forma de abordar la “cuestión social”, se adoptó un modelo de industrialización mediante sustitución de las importaciones. Este implicó que el Estado dirigía y aseguraba tanto el desarrollo económico como la provisión del bienestar, apuntando a la defensa del trabajador asalariado como actor central y construyendo un sistema de protección segmentado.

Sin embargo, a principios de los años ochenta comenzó a aplicarse un esquema diferente. A partir de la “crisis de la deuda”, en la región se impulsaron los programas económicos de estabilización y ajuste estructural que marcaron el ingreso del modelo “de libre mercado”. En términos abreviados, la política social en el ámbito laboral se caracterizó por la implementación de medidas de desregulación y flexibilización contractual orientadas a reducir los costos salariales y por la precarización del empleo, lo que fomentó el trabajo por cuenta propia y la ocupación informal, en

condiciones de alto nivel de desempleo. Asimismo, se mercantilizó la cobertura de los riesgos de la vida activa, en forma de cuasi mercados de gestión privada y regulación pública de la salud y la previsión social (Andrenacci y Repetto, 2006).

En el área de servicios sociales, se optó por descentralizar los sistemas educacional y de salud pública, con los consiguientes problemas de financiamiento a nivel subnacional, privatizando parte de ellos y de la infraestructura social básica. En el ámbito asistencial, los esfuerzos se centraron en el desarrollo de políticas encaminadas a combatir la pobreza, lo que se tradujo en una masificación y multiplicación de los programas sociales focalizados.

Ya desde mediados de la década de 1990, sin que se produjeran variaciones sustantivas del esquema de economía abierta, sobre la base del mercado como principal proveedor y distribuidor de los servicios sociales y cautelando el equilibrio fiscal, comenzaron a probarse nuevos mecanismos de política social orientados a afrontar los persistentes problemas de pobreza, falta de equidad y desigualdad.

Los diversos escenarios de inestabilidad económica que surgieron a fines de los años noventa —crisis asiática, desastres naturales en Centroamérica, descenso de los precios internacionales de los productos básicos, paralización de

la economía mundial en 2000 y, poco después, la crisis que afectó a la Argentina y el Uruguay— fueron los que en definitiva impulsaron la reformulación de la política social en general y de las políticas para combatir la pobreza en particular. Esto obedeció al reconocimiento de los escasos avances en materia de reducción de la pobreza a que había dado lugar la aplicación de los esquemas hasta entonces vigentes y al efecto limitado de los mecanismos de “chorreo” del patrón de crecimiento en el aumento del ingreso de los pobres.

También se constató que las crisis por lo general desencadenan una desorganización de los servicios sociales del Estado, al tiempo que se elevan rápidamente los índices de pobreza y desempleo, los que más tarde tardan mucho en recuperarse o lo hacen en forma incompleta (Ocampo, 2004). Por otra parte, los procesos de descentralización, generación de cuasi mercados y privatización de los servicios básicos y del sistema de seguro social también mostraban efectos problemáticos en cuanto a pérdida de cobertura, fragmentación y desigualdad de acceso a las prestaciones y beneficios conexos.

Los nuevos enfoques de protección social hacen hincapié en la protección ante los eventos de quiebre del ingreso, pobreza y exclusión social que dejan a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social (Serrano, 2005). Dichos esquemas se han visto parciales y progresivamente permeados por visiones normativas sobre la necesidad de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, cuya noción central es la ciudadanía social. Además, rompen con la oposición entre los principios de universalidad de los derechos y racionalidad de la focalización, cuestionando las bondades de los sistemas de protección social basados en la capitalización individual. Por último, mediante estas nuevas perspectivas también se busca combinar el eje de la lucha contra la pobreza con los de reducción de la desigualdad y promoción de la cohesión social.

Este cambio de orientación se plasma en el llamado a construir redes o sistemas de protección social, concebidos como mecanismos de articulación y ejecución de diversos programas sociales en que se combinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales.

En la concepción y diseño de las redes señaladas han predominado dos enfoques: el de capital social y el de manejo social del riesgo. El primero puede entenderse como un recurso intangible que le permite a las personas y grupos obtener ciertos beneficios sobre la base de relaciones sociales de confianza, reciprocidad y cooperación (Arriagada, 2005). La teoría del caso sugiere que, a medida que aumenta el capital social de las redes de protección, se reducen las disparidades en materia de prestaciones. Esta relación inversa entre la desigualdad

del ingreso y el nivel medio de los beneficios obedece en parte al resultado de los términos de intercambio en las redes de abundante capital social, que favorecen a los menos privilegiados; al mayor volumen de inversión en bienes públicos, que contribuye a mejorar la situación de los participantes independientemente del ingreso individual, y a las reglas sociales que aplican quienes comparten dicho capital social, las que permiten una mayor igualdad de oportunidades (Robinson, Silles y Schmid, 2003).

Desde otra perspectiva, la noción amplia de redes de protección se define mediante el “manejo social del riesgo”. Al respecto, se sostiene que cuando el riesgo se convierte en un hecho cierto, los afectados ven peligrar su seguridad e incluso se sienten obligados por las circunstancias a sacrificar la futura capacidad de sus familias. Por ello, es necesario prever estas eventualidades, creando mecanismos que contribuyan a disminuir la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales y a conservar el capital humano y social (Cohen y Franco, 2006a). Algunos de los riesgos que enfrenta la población, y que se tienen en cuenta al formular este tipo de programas, son la ausencia o pérdida del empleo —particularmente de ciertos grupos como jóvenes, mujeres, minorías étnicas y personas poco calificadas— y la merma de los ingresos debido a la cesantía del jefe o jefa de hogar. También cabe mencionar los riesgos vinculados a ciertas etapas del ciclo vital como envejecimiento, maternidad y otros, a los efectos negativos de la deserción escolar en el capital humano, a la nutrición deficiente o la falta de atención en salud y a las repercusiones de los desastres naturales —inundaciones, terremotos, sequías.

Al principio, las redes de protección se concibieron como programas de emergencia para superar los efectos de las crisis, pero gradualmente se ha intentado fortalecerlas y darles un carácter permanente ante la prolongación de estas últimas y la frecuencia de los ciclos económicos (Acosta y Ramírez, 2004). Aunque en general se ha demostrado que a largo plazo algunos factores como la transición demográfica y el crecimiento económico han sido más significativos que las políticas sociales en la reducción de la pobreza, no es menos cierto que en los últimos años algunos países han desarrollado políticas más integrales, articuladas y de mayor alcance que han sido particularmente relevantes para disminuir la pobreza y la indigencia. Dentro de esta innovadora articulación de los programas, se han identificado los orientados a generar empleo —obras públicas, subsidios a la creación de empleo y líneas de crédito subsidiado—, los de capacitación de jóvenes y desempleados y los denominados programas de transferencias condicionadas. Estos últimos se analizarán más adelante dentro del presente capítulo.

Luego de un lustro positivo en materia de reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad del ingreso, las repercusiones de la reciente crisis global vuelven a poner sobre el tapete el rol del Estado como agente regulador e incluso interventor ante las fallas del mercado y sus diversas asimetrías. De hecho, las medidas adoptadas por los diversos gobiernos de la región revelan que el Estado ha desempeñado un rol activo en la mitigación de los efectos de la crisis (véase el capítulo III). Sin embargo, este depende en parte de la cantidad de recursos que sea capaz de movilizar, de su fortaleza institucional y del grado de coordinación entre las diversas medidas anticrisis y de estas con los programas sectoriales de mayor permanencia.

En este marco, lo importante es examinar los mecanismos que han utilizado los gobiernos y Estados para enfrentar y morigerar los costos sociales de la crisis y promover un mayor bienestar de la sociedad. Al respecto, en el presente capítulo se revisa la dinámica del gasto social, su relación con el ciclo económico, su

desempeño sectorial y su incidencia respecto del PIB y del gasto público total. En seguida, se analizan los efectos de las diversas transferencias monetarias que registran las encuestas de hogares en la redistribución del ingreso primario de los hogares. También se aborda el tema de los programas de transferencias condicionadas y su importancia dentro del gasto social y en el bienestar de los hogares beneficiarios, examinando los desafíos en materia de diseño y gestión de ellos.

Finalmente, se retoman los elementos principales del debate de los últimos años sobre el concepto de política social y el rol que desempeña ante el desarrollo económico, tanto en el marco de la crisis financiera actual como respecto de los retos que afrontará la región en las próximas décadas. Esto con el propósito de identificar algunos elementos indispensables de la necesaria reconfiguración que habrán de experimentar los regímenes de bienestar latinoamericanos, de acuerdo con las diversas situaciones y desafíos de los países.

B. Evolución, comportamiento y características del gasto social

El aumento creciente del gasto público social, que desde comienzos de los años noventa se ha incrementado cinco puntos porcentuales, indica el compromiso progresivo de los países latinoamericanos con la formulación de políticas sociales. Los principales sectores de destino de los recursos públicos varían según el grado de desarrollo y la estructura productiva de los países, las características sociodemográficas y las necesidades básicas no satisfechas de la población. Pese al esfuerzo de los gobiernos por aumentar los recursos destinados a fines sociales, el monto del gasto social continúa siendo insuficiente y no alcanza a producir los efectos necesarios para mejorar los niveles de bienestar y equidad. Su comportamiento aún es mayoritariamente procíclico y se aprecian contracciones en los períodos de crisis. Si bien es cierto que en la región se han incrementado y ampliado los programas de transferencias orientados a combatir la pobreza, su magnitud no alcanza a cubrir las necesidades existentes ni permite desarrollar el capital humano suficiente como para invertir los procesos de reproducción de la desigualdad. Además, los desafíos sociales aumentan debido a las nuevas perturbaciones externas e internas producto de la volatilidad de los mercados.

La magnitud, comportamiento y distribución del gasto social a nivel sectorial refleja las prioridades y el esfuerzo que realizan los Estados por desvincular el bienestar de las personas y familias de su situación socioeconómica y de la suerte que corran en el mercado. El objetivo de las reformas económicas de los años noventa fue mejorar el nivel de bienestar mediante un mejor funcionamiento de los mercados basado en la libre competencia, en el supuesto de que estos generarían una distribución más eficiente y justa de los recursos producto del trabajo y la productividad individuales. Por este motivo, en muchos casos la acción del Estado se restringió a

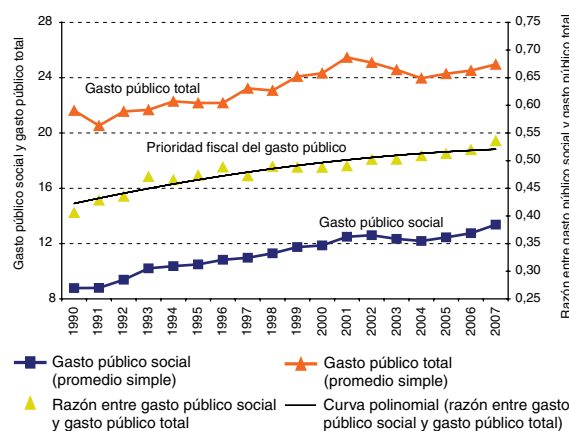
un rol subsidiario y focalizado, a fin de asegurar la participación de los más pobres en los beneficios del crecimiento. Sin embargo, las reformas no produjeron los efectos previstos en materia de reducción de la desigualdad social en la región, de manera que en la actualidad continúa afrontando el reto de la pobreza y la gran desigualdad social y económica (véase el capítulo I). Por otra parte, mediante las políticas sociales no se ha logrado satisfacer las demandas de protección, pese a que los gobiernos y los Estados han procurado aumentar la inversión social y potenciar el impacto de sus acciones por medio de diversos instrumentos.

1. La evolución del gasto público social

La crisis experimentada en América Latina a principios de los años ochenta dio lugar a una marcada restricción financiera del gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal, reducir el gasto público, o ambos (Mostajo, 2000). Fue esta última la variable de ajuste elegida para sanear las cuentas fiscales, con los consiguientes efectos negativos en el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar.

Durante la década de 1990, los gobiernos comenzaron a reconocer los beneficios e importancia del gasto social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre, así como la relevancia del desarrollo social para potenciar el crecimiento económico. El aumento creciente del gasto público social desde comienzos de los años noventa indica el compromiso progresivo de los países latinoamericanos con la asignación de recursos públicos a las políticas sociales, dotándolas de mayores garantías de financiamiento y más estabilidad y legitimidad institucional, actividades que en gran medida dependen del grado de desarrollo alcanzado por los países (CEPAL, 2007b). La disponibilidad de recursos públicos para financiar los sistemas de protección ante los riesgos sociales y económicos nuevos y antiguos está directamente relacionada con la capacidad de recaudación de los gobiernos. Pero en la región persiste una baja carga tributaria, lo que representa un factor muy limitante al momento de confeccionar el presupuesto. Con todo, los gobiernos han realizado importantes esfuerzos por aumentar el gasto público en un marco de mayor disciplina fiscal que antes, sobre todo —como se aprecia en el gráfico II.1— las partidas destinadas a funciones de índole social.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL GASTO PÚBLICO TOTAL^a
(En porcentajes del PIB)

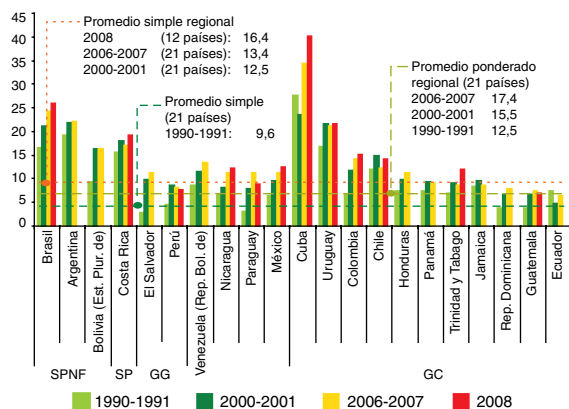


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social.

^a Promedios ponderados.

Desde comienzos de los años noventa, el gasto público social como porcentaje del PIB aumentó 5 puntos porcentuales según el promedio ponderado de los países (véase el gráfico II.2). Ello refleja que la región está tendiendo a asignar un monto más elevado de recursos a las políticas sociales, aunque el crecimiento del gasto social se detuvo en algunos períodos. En particular, se estancó después de 1999 y 2000 y sobre todo en el período 2002-2003 cuando en la Argentina, por ejemplo, se redujo 2,5 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, excluida una posible disminución del gasto social por efecto de la actual crisis económica

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 A 2008
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social.

Nota: SPNF = sector público no financiero; SP = sector público; GG = gobierno general; GCP = gobierno central presupuestario; GC = gobierno central.

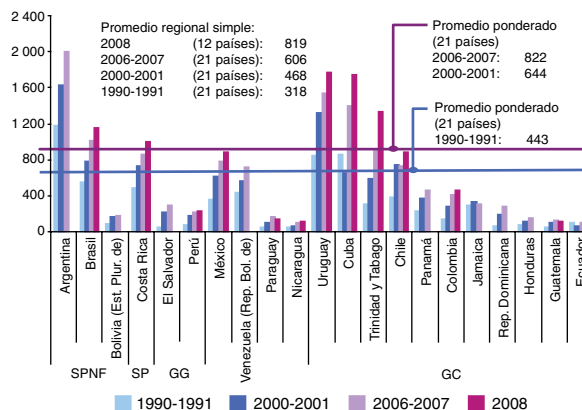
global¹, en los últimos años la tendencia de crecimiento se ha mantenido.

Entre 2006 y 2007, el gasto público social aumentó casi al doble del registrado en el período 1990-1991, llegando a 820 dólares por habitante a precios de 2000, lo que a su vez representa un incremento del 18% en comparación con 2004-2005. Al respecto, existen enormes disparidades entre los países, pues existe una diferencia de hasta 20 veces entre el de mayor y menor gasto per cápita. Ocho de los 21 países analizados registran un gasto inferior a los 300 dólares por habitante, mientras que en seis de ellos —el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay— no alcanza los 200 dólares. Solo en cuatro países supera los 1.000 dólares, a saber, la Argentina, el Brasil, Cuba y el Uruguay. Esto refleja la estrecha relación entre el gasto público social y el nivel de recursos de la economía (véase el gráfico II.3).

Siguiendo la categorización elaborada por Mostajo (2000), que clasificó a los países en tres grupos según el esfuerzo macroeconómico que realizan en materia de gasto social —medido en porcentajes del PIB—, es posible apreciar que entre comienzos de los años noventa y el período 2006-2007 los de gasto social bajo han realizado especiales esfuerzos por incrementar el monto de este

¹ Aunque no hay elementos suficientes para evaluar las reacciones ante la crisis actual desde el punto de vista del gasto social, es posible establecer un conjunto de iniciativas anunciadas e implementadas por los diversos gobiernos, que se detallan en el capítulo 3.

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA, 1990-1991 A 2008
 (En dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social.

Nota: SPNF = sector público no financiero; SP = sector público; GG = gobierno general; GCP = gobierno central presupuestario; GC = gobierno central.

(véanse los cuadros II.1 y II.2)². Sin embargo, pese a los avances logrados, la brecha con los países de gasto social elevado se ha mantenido.

Asimismo, no obstante el empeño de los gobiernos por aumentar el monto de recursos destinados a fines sociales, estos continúan siendo insuficientes y no han tenido el impacto necesario para mejorar los niveles de bienestar y equidad. Hay debilidades en la asignación y uso de ellos, y pese a los importantes logros en materia de cobertura del gasto social, no se han producido avances en cuanto a calidad de los beneficiarios.

Las partidas de gasto social que más han crecido desde 1990-1991 hasta la fecha son las de asistencia, seguridad social y educación, que representan cuatro de los cinco puntos porcentuales de incremento del gasto social en su totalidad. Esto revela que la prioridad macroeconómica de los recursos públicos tiende a centrarse en el ámbito social, reflejando la preocupación de los Estados por la lucha contra la pobreza y el aumento de la protección debido a los cambios demográficos y de la estructura familiar (véase el gráfico II.4). La región en particular ha desarrollado y ampliado los programas de transferencias orientados a combatir la pobreza, aunque su magnitud aún no basta para cubrir todas las necesidades del caso (véase la sección II.D).

² Al respecto, destaca el esfuerzo realizado por el Estado Plurinacional de Bolivia, que pasó del grupo de gasto social bajo a principios de los noventa al de gasto social elevado en 2006-2007.

Cuadro II.1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS), 1985-1990 Y 2006-2007

Clasificación según prioridad macroeconómica	GPS período posreforma, 1985-1990 (en porcentajes del PIB)	Período actual, 2006-2007	GPS 2006-2007	GPS per cápita 2006-2007 (en dólares de 2000)	
Gasto social alto (superior al 13% del PIB)	Argentina	Argentina	22,1	2 002	
	Chile	Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,2	178	
	Costa Rica	Brasil	24,4	1 019	
		Colombia	14,3	411	
		Costa Rica	17,2	855	
		Cuba	34,5	1 395	
		Uruguay	21,2	1 542	
		Venezuela (República Bolivariana de)	13,4	722	
	Promedio grupo	16,8		20,4	1 015
	Gasto social medio (entre el 9% y el 13% del PIB)	Brasil	Chile	12,2	733
Colombia		El Salvador	11,3	291	
Jamaica		Honduras	11,4	156	
		México	11,2	782	
		Nicaragua	11,4	100	
		Panamá	9,3	460	
		Paraguay	11,3	162	
Promedio grupo		10,8		11,1	383
Gasto social bajo (inferior al 9% del PIB)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ecuador	6,4	104	
	México	Jamaica	8,6	309	
	Perú	Guatemala	7,5	124	
		Perú	8,2	214	
		Rep. Dominicana	8,0	276	
		Trinidad y Tabago	8,7	904	
Promedio grupo	5,9		7,9	322	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social y R. Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", *serie Reformas económicas* (LC/L.1376-P), N° 69, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Nota: En el caso del gasto social respecto del PIB, se clasificaron las cifras actualizadas de los 21 países siguiendo los criterios de Mostajo (2000).

Cuadro II.2
EVOLUCIÓN DE LA PRIORIDAD FISCAL, 1982-1983 Y 2006-2007

	Gasto público social posreforma, 1985-1990 (en porcentajes del PIB)	Prioridad fiscal (gasto público social como porcentaje del gasto público total)			
		1982-1983	1988-1989	2000-2001	2006-2007
Gasto social alto (superior al 13% del PIB)	Argentina	41,5	52,2	62,8	63,9
	Chile	61,3	58,2	67,7	66,4
	Costa Rica	67,6	65,1	...	...
Promedio grupo	16,8%	56,8	58,5	-	-
Gasto social medio (entre el 9% y el 13% del PIB)	Brasil	46,3	42,3	62,1	73,4
	Colombia	32,6	31,8	42,6	...
	Jamaica	...	28,4	...	...
Promedio grupo	10,8	-	34,1	-	-
Gasto social bajo (inferior al 9% del PIB)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	29,3	40,3	42,8	49,1
	México	27,6	34,0	61,3	59,3
	Perú	21,7	20,0	52,3	53,1
Promedio grupo	5,9	26,2	31,4	51,3	52,7

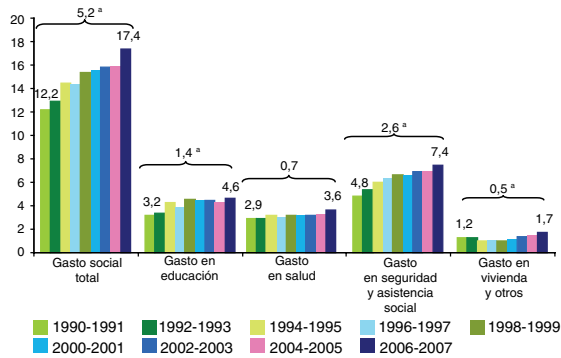
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social y R. Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", *serie Reformas económicas* (LC/L.1376-P), N° 69, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Nota: En el caso del gasto social respecto del PIB, se clasificaron las cifras actualizadas de los 21 países siguiendo los criterios de Mostajo (2000). En cuanto a la prioridad fiscal, se actualizaron las de nueve países de la clasificación original.

Desde principios de los años noventa, el comportamiento del gasto social ha seguido siendo procíclico, de manera que se contrae en los períodos de crisis y aumenta considerablemente en los de crecimiento económico (véase el gráfico II.5). Esto refleja la ausencia de políticas macroeconómicas que permitan aplicar una política compensatoria de los riesgos sociales en tiempos de crisis, tal como se destacó en el *Panorama social de América Latina 2007*.

De hecho, el gasto público en general ha mantenido un comportamiento procíclico respecto del PIB. Como puede observarse en el gráfico II.6, la volatilidad del gasto público no social es aun más pronunciada que la del gasto social y existen diferencias considerables según el país de que se trate.

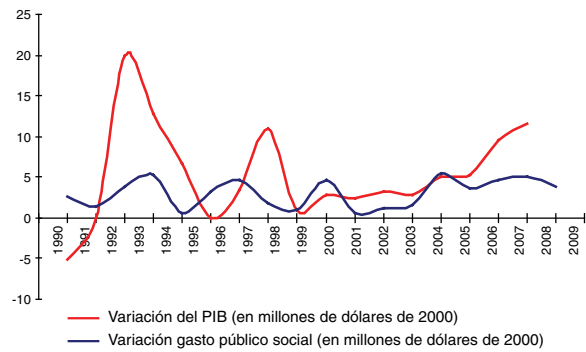
Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN SECTORES, 1990-1991 A 2006-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social.

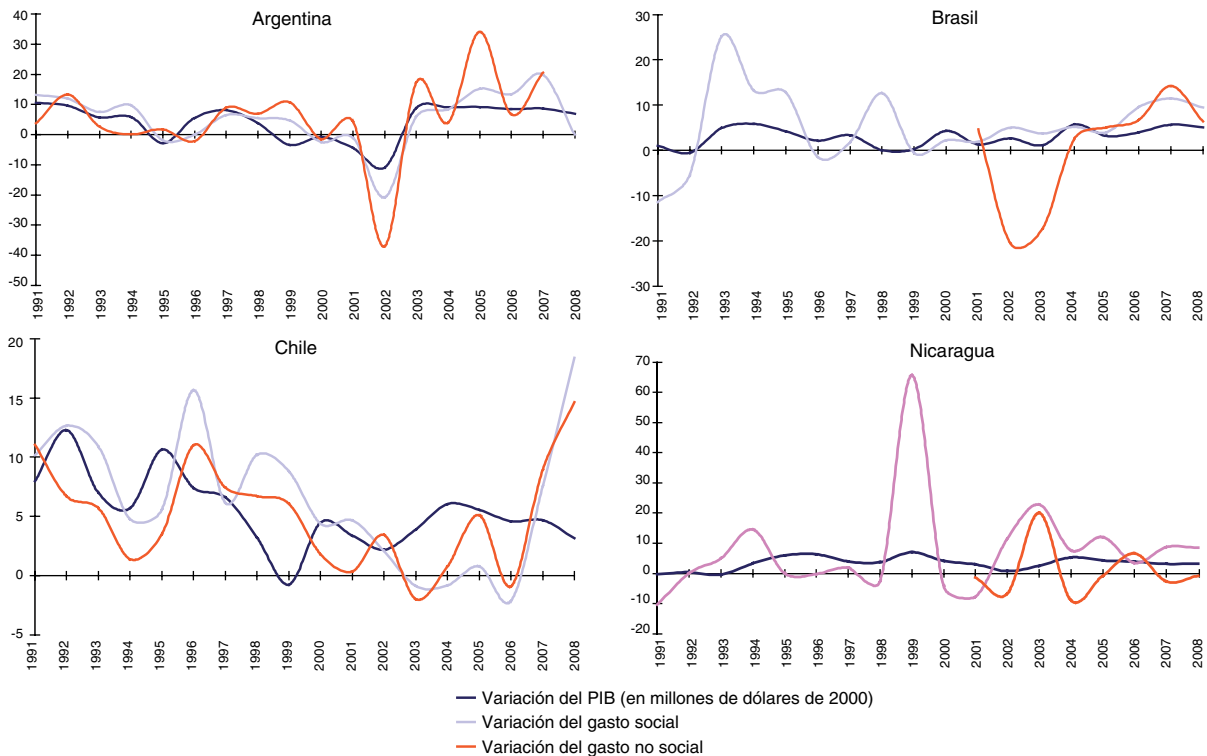
* Aumento del gasto en puntos porcentuales, entre los períodos 1990-1991 y 2006-2007.

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes de variación)



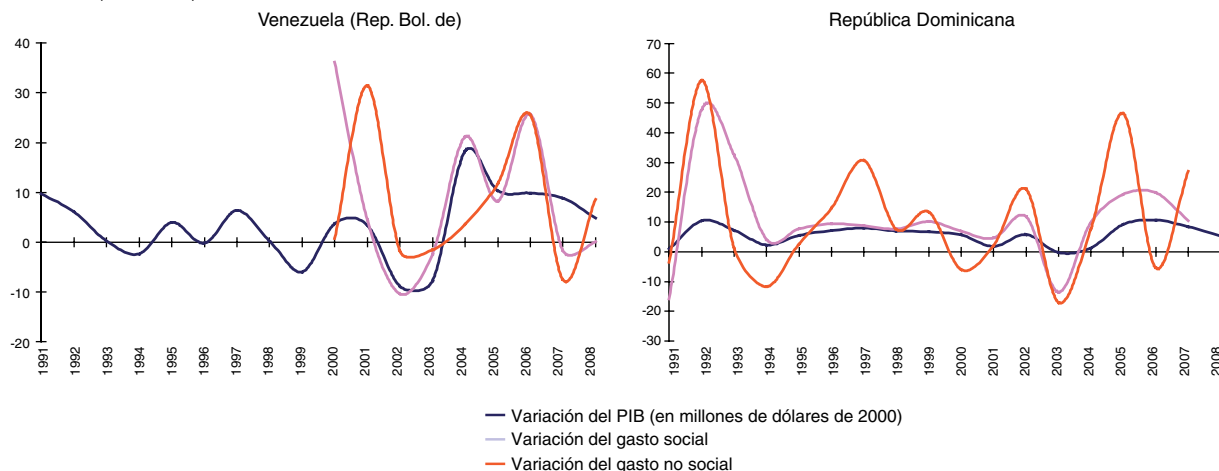
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social.

Gráfico II.6
PROCICLIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y NO SOCIAL
(En porcentajes de variación)



— Variación del PIB (en millones de dólares de 2000)
— Variación del gasto social
— Variación del gasto no social

Gráfico II.6 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre gasto social.

Recuadro II.1 ACTUALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Para la actualización del gasto social a los efectos de la presente edición del *Panorama social de América Latina*, se obtuvieron datos del gasto público social hasta el año 2007, de conformidad con las series de gasto total y sectorial difundidas en números anteriores de esta publicación. Dado que en 12 de los 21 países considerados se consiguió información hasta el año 2008, se optó por publicar estas cifras debido a la importancia de contar con datos recientes, aunque fueran de carácter provisional, estimativo o

parcial. Los datos se actualizaron durante el tercer trimestre del año 2009, cerrando el proceso a mediados de septiembre.

En la mayoría de los casos se logró reunir datos sobre la ejecución presupuestaria de la administración central y en varios de ellos se accedió a las cifras correspondientes al gasto efectivo de las entidades de organización presupuestaria autónoma, los gobiernos locales y las empresas públicas no financieras. Aunque las diferencias en materia de cobertura institucional dificultan la comparación entre

los países, se optó por publicar los datos más amplios disponibles sobre cada país, salvo cuando estos presentaban restricciones significativas para la construcción de una serie relativa al período 1990-2008. Ello obedece a que el interés primordial de la Comisión es establecer con la mayor exactitud posible el monto de gasto público social de cada país, a fin de representar el esfuerzo de los Estados en esta materia.

A continuación se clasifican los países según la cobertura institucional de las series de gasto social utilizadas:

Cobertura institucional	Países
Sector público total = SPNF + EPF	Costa Rica
Sector público no financiero = GG + EPNF	Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia
Gobierno general = GC + GL	Perú y El Salvador
Gobierno central = GCP + EA	Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay
Gobierno central presupuestario	México, Nicaragua, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela

Donde EA = entidades estatales autónomas; GL = gobiernos locales; EPNF = empresas públicas no financieras; EPF = empresas públicas de carácter financiero.

Dado que la adopción del sistema clasificatorio del Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional —armonizado con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993— es muy reciente en varios países, la serie 1990-2008 no siempre es compatible a nivel de subfunciones, subgrupos o ambos. Por este motivo, hasta la versión anterior de esta publicación la CEPAL solo trabajaba y publicaba las series de gasto público social total y según grandes funciones o sectores. Sin embargo, debido a la importancia del tema y al requerimiento de datos al respecto,

en esta oportunidad se incorporaron en el capítulo de análisis del gasto social de la región las funciones clasificadas como no sociales. Hasta la fecha de cierre de la presente publicación solo había datos disponibles sobre 11 países, pues la mayoría de ellos utiliza una clasificación funcional agregada según grandes grupos.

Dentro de los problemas de continuidad de las cifras, en algunos casos particulares el cambio señalado se tradujo en falta de información sobre la serie completa o respecto de ciertos años, funciones o ambos. Es el caso de la protección social en el Estado Plurinacional de Bolivia entre

1990 y 1994, El Salvador de 1990 a 1992 y Trinidad y Tabago entre 1990 y 1999, así como de las cifras relacionadas con la seguridad social en Nicaragua. En otros países como Jamaica y Trinidad y Tabago no fue posible construir la serie completa de 1997 a 1999 debido a la ausencia de datos sobre los períodos intermedios. Por su parte, las cifras de la serie sobre Colombia son provisionales, hay un cambio de base en el PIB y se están incorporando las orientaciones del Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001) en la clasificación de funciones. En el Perú, mientras que la serie del período 1990-1999 corresponde al

Recuadro II.1 (conclusión)

gobierno central presupuestario, la de 2000 en adelante se refiere al gobierno general. Por último, cabe señalar que en el caso de la República Bolivariana de Venezuela hay series disponibles sobre el gasto público social acordado (ley de presupuesto y sus modificaciones al 31 de diciembre de cada año) y el gasto público pagado, que se inició en 1999. La cobertura institucional de las cifras de este país corresponde al gobierno central presupuestario. Como se trata de un país federal, es posible que en los datos publicados se haya subestimado el gasto social total en mayor medida que en otros países que consignan esta información. Lo mismo ocurre en México, aunque los antecedentes disponibles sobre el alto grado de descentralización de la ejecución del gasto en este país indican que es necesario considerar las cifras con mayor precaución que en otros casos, pues la subestimación del nivel de gasto social podría ser muy significativa.

Al igual que en las ediciones anteriores, en el *Panorama social de América Latina 2009* se presentan los datos del gasto

social a partir de promedios bienales. Los indicadores publicados son el gasto público social total y de las funciones o sectores —educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, saneamiento y otras funciones no incluidas en las categorías anteriores— como porcentaje del PIB, en dólares por habitante y como porcentaje del gasto público total. En el caso de este último se utiliza información oficial de los países al respecto, pero es posible que estas cifras difieran de las publicadas sobre la base de otros sistemas como la clasificación económica o administrativa de los gastos, tanto porque incluyen o no el pago de intereses de la deuda pública como porque al clasificar las erogaciones se utilizan distintas opciones metodológicas.

Para el cálculo de las relaciones porcentuales se utilizan las cifras anuales a precios corrientes de cada país. Estas proporciones se aplican luego a las series del PIB en dólares de 2000, lo que permite derivar el gasto social per cápita expresado en dicha moneda. Es posible que con ello se

produzcan algunas variaciones respecto de los datos en moneda constante informados por los países, lo que depende del grado de apreciación o depreciación cambiaria implícitos en la paridad oficial pertinente en relación con el año 2000, así como de los datos de población en que se base el recuento por habitante.

Los datos en moneda corriente sobre el gasto público total y social, así como la desagregación sectorial de este último, corresponden a cifras oficiales proporcionadas por las respectivas instituciones gubernamentales. Según el país de que se trate, estas pueden ser direcciones, departamentos, secretarías o subsecretarías de planificación o presupuestos y políticas sociales de los ministerios de hacienda, finanzas o economía. También se obtuvieron datos de ejecución presupuestaria de las contadurías generales de la nación, los tesoros nacionales y, ocasionalmente, los bancos centrales, institutos nacionales de estadísticas y sistemas de información social y económica de los países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133; para PIB: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; para población: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL; y Naciones Unidas y otros, *Sistema de Cuentas Nacionales 1993, 2006*.

2. El gasto público social y no social

La clasificación funcional del gasto permite identificar la distribución de los recursos públicos sobre la base de las actividades que realizan las distintas esferas de gobierno en el ámbito económico y social, así como examinar las tendencias en el tiempo. En general, la disponibilidad de datos sobre el gasto según función desagregada es limitada y tampoco se dispone de información cruzada entre las clasificaciones económica y funcional³. Los países de la región han ido incorporando gradualmente las recomendaciones del Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 en la contabilidad de las erogaciones

del gobierno. Sin embargo, dado que existen grandes diferencias en cuanto a disponibilidad de información y sistemas de clasificación utilizados, las comparaciones entre los países deben tomarse con precaución.

Los datos de 11 países permiten hacer una comparación de las funciones agregadas de las erogaciones, distinguiendo las correspondientes al gasto social abierto en los siguientes sectores: i) educación, actividades recreativas, cultura y religión; ii) salud; iii) protección social, trabajo y asistencia social; iv) vivienda y urbanismo, servicios comunitarios o ambos; y v) cuidado del medio ambiente. Entre los gastos no sociales se cuentan: i) servicios públicos generales; ii) defensa; iii) orden público, seguridad y justicia; iv) asuntos económicos, y v) pagos relacionados con el servicio de la deuda pública. Dado que en algunos países estos últimos se incluyen como parte de los servicios públicos generales, en la clasificación disponible en cada caso fueron separados a fin de evaluar el peso de este componente respecto de las demás funciones.

³ Las categorías de la Clasificación funcional del gasto (CFG) incluyen el consumo de capital fijo, que representa el costo de utilizar activos fijos adquiridos previamente. Hay una superposición entre las estadísticas de la CFG del período corriente y las correspondientes a aquel en que se adquirieron los activos. Por este motivo, en el Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 (FMI, 2002) se recomienda efectuar un análisis cruzado entre dichas estadísticas y la clasificación económica, sobre todo en relación con la compra de activos no financieros (FMI, 2002).

Pese a las limitaciones en materia de cifras y disponibilidad de información, es posible distinguir varias características del gasto en la región. Entre los 11 países considerados, hay un grupo en que el gasto social sobrepasa ampliamente el gasto no social. En el período 2003-2004, por ejemplo, el gasto social del Brasil superó casi tres veces el gasto no social, el de la Argentina y Chile dos veces y el de México una y media veces⁴. En el extremo opuesto se encuentran Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela, cuyo gasto no social es mayor que el social en todos los períodos⁵.

Otros países como Nicaragua y la República Dominicana han comenzado a cambiar sus prioridades desde el ámbito no social hasta el social, mientras que en Guatemala los recursos se distribuyen en forma equitativa. Se aprecia también una liberación de espacios en términos de disminución del gasto correspondiente al servicio (intereses) de la deuda pública en la mayoría de los países, con lo cual se amplía el margen para el financiamiento de programas (véanse los gráficos II.7 y II.8).

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): GASTO PÚBLICO FUNCIONAL
(En porcentajes del PIB)

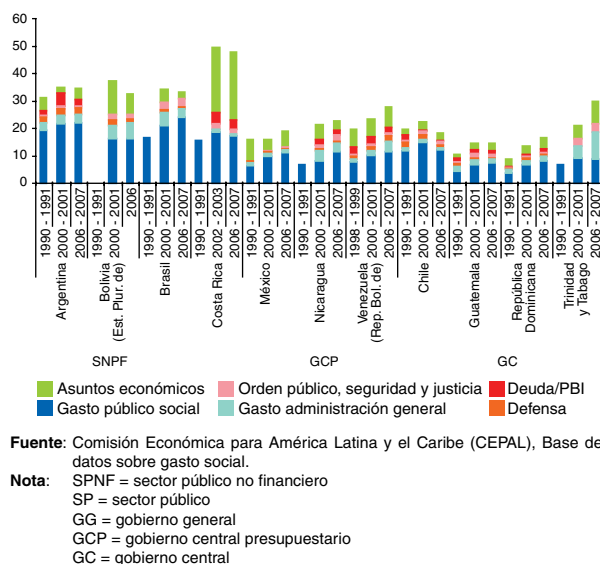
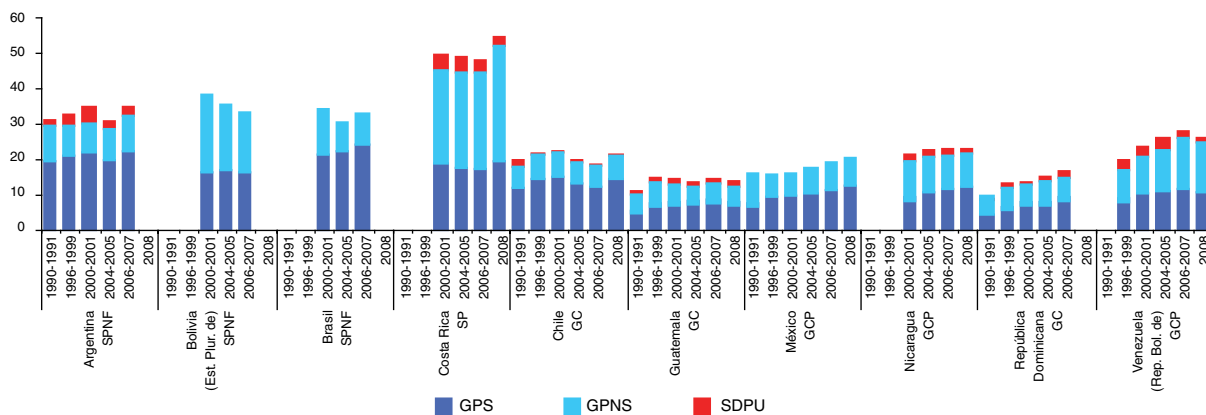


Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL Y NO SOCIAL
(En porcentajes del PIB)



⁴ En los cálculos correspondientes al Brasil no se incluye la categoría "encargos especiales", que representa los pagos y el refinanciamiento de la deuda interna y externa. Como no fue posible distinguir los intereses, no se consideraron en el gasto público total.

⁵ La información recopilada mediante las encuestas de hogares no incluye las transferencias monetarias o no monetarias de las misiones sociales.

C. Importancia de las transferencias monetarias a los hogares y sus efectos redistributivos

En América Latina, las transferencias públicas contribuyen a mejorar en forma importante el nivel de bienestar de los hogares más pobres. Pese a ser altamente progresivas, tienen efectos limitados en materia de reducción de la desigualdad debido a su falta de gravitación en el total de transferencias.

Las transferencias que demandan mayor número de recursos son las jubilaciones y las pensiones, aunque no son estas las de mayor progresividad en su diseño. Debido a su naturaleza, las segundas son más progresivas que las primeras. Por otra parte, el aseguramiento privado y las indemnizaciones por pérdida del empleo o enfermedad no afectan mayormente el ingreso medio de los hogares. Además, este tipo de transferencias tiende a concentrarse en los estratos de ingreso más elevado, lo que también ocurre en cierta medida con las becas escolares, cuyos requisitos de otorgamiento no son fáciles de lograr para los estudiantes de bajos ingresos.

Las sociedades disponen de diversos mecanismos para fomentar el bienestar de sus miembros, cuya producción y distribución se basa en las relaciones que se establecen entre las familias, el sector privado o mercado, el Estado y la sociedad civil organizada y no organizada (véase el recuadro II.2). En el actual modelo de desarrollo, el modo e intensidad de estas interacciones dependen de la vinculación de las primeras con el mercado de trabajo y su consiguiente capacidad de demandar bienes y servicios sociales. Ante la escasez de recursos de las familias, tanto el Estado como la sociedad civil entregan dichas prestaciones en forma gratuita o subsidiada, o realizan transferencias directas de ingreso a los hogares para mejorar su nivel de bienestar. Naturalmente, la provisión de servicios sociales por parte de ambos depende del número de recursos disponibles, de las fuentes de financiamiento pertinentes y de la voluntad para construir mecanismos que permitan redistribuir la riqueza en forma más o menos progresiva.

La provisión de bienestar para quienes no están en condiciones de obtenerlo mediante su participación permanente u ocasional en el mercado de trabajo se realiza a partir de una serie de mecanismos y sistemas, los cuales pueden ser más o menos eficaces en cuanto a disminución de la desigualdad del ingreso a que da lugar dicha interacción. En general, los diversos agentes sociales

utilizan los siguientes mecanismos para redistribuir el ingreso y, en definitiva, el bienestar.

Ante todo, las familias distribuyen sus recursos para satisfacer las necesidades de sus miembros no autónomos. En segundo lugar, el Estado desempeña un papel redistributivo clave, ya que recauda recursos a partir de las rentas generales y otros instrumentos específicos como las contribuciones a la seguridad social a fin de prestar diversos servicios sociales, lo cual puede realizarse en forma completamente desmercantilizada o de manera subsidiada. En tercer lugar se sitúa el mercado, que adquirió relevancia después de la primera ola de reformas estatales que incluyó la privatización de varios servicios básicos, el traspaso de la administración de los recursos recaudados—sobre todo en las áreas de seguridad social y salud— y el desarrollo de sistemas privados de aseguramiento. Finalmente, cabe reconocer el rol que históricamente ha cumplido la comunidad en la provisión de bienestar entre los miembros de menor capacidad⁶.

⁶ La gravitación que alcanzó el circuito (re)distributivo de las “donaciones” luego del ajuste estructural de los años ochenta se tradujo en el reconocimiento de la existencia de un “tercer sector” de la economía, representado por las fundaciones privadas, eclesíásticas y principalmente las organizaciones no gubernamentales, que canalizaban a su vez parte de la ayuda internacional. En el actual sistema de cuentas nacionales se las contabiliza como instituciones sin fines de lucro o sector filantrópico.

Recuadro II.2
MODELO PARA LA MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL

En el año 2007, la División de Desarrollo Social de la CEPAL inició la elaboración de un modelo para mejorar la medición del gasto social y unificar los criterios utilizados en la región respecto de las funciones sociales, las transacciones económicas y el universo y cobertura de las mediciones. Esto con el fin último de potenciar el uso de esta información en la gestión y la política social de los países.

Un elemento crucial de la propuesta elaborada fue la ampliación del concepto de gasto social, definiéndolo como el monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo sea generar efectos positivos en relación con algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función —educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento—, de la fuente de financiamiento —pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, donación privada o donación del exterior— y de la partida a que se asignan dichos recursos —gastos corrientes y de capital. La extensión del universo del gasto más allá del ámbito público obedeció sobre todo a las variaciones de la estructura económica y social de los países, dado que a partir de distintas articulaciones público-privadas se han traspasado algunas funciones al sector privado, sin que estas sean consideradas en la medición del gasto social. Otra característica importante de la propuesta fue la integración de dos sistemas de información económica utilizados por los países —finanzas públicas y cuentas nacionales—, asegurando de esta forma una congruencia entre los resultados del modelo y la información oficial de cada uno de ellos.

Entre los agentes no públicos incorporados se cuentan varias entidades que financian los programas, prestan servicios sociales o ambos, como las sociedades no financieras, las instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares y los mismos hogares. El gasto de las dos primeras se mide tradicionalmente en el sistema de cuentas nacionales, de manera que es posible dimensionar su aporte por medio de una

revisión exhaustiva de este y el aislamiento de la información relativa al tema social. La incorporación del gasto privado total, así como la posibilidad de diferenciar las fuentes de financiamiento —recursos propios, hogares, transferencias desde el sector público y otros—, dependen del avance logrado por los países en la implementación del sistema de cuentas nacionales y de la capacidad que tengan los sistemas estadísticos de identificarlas mediante la conciliación de las fuentes de información existentes.

Los desembolsos que realizan los hogares para solventar los gastos no cubiertos por el sistema público se calculan por medio del gasto de las sociedades no financieras, para lo cual es preciso utilizar las encuestas de hogares o bien la información disponible en las entidades reguladoras de estos servicios. La medición del gasto de los hogares vinculado al trabajo no remunerado se efectúa a partir de la información recopilada por las encuestas de uso del tiempo, que se están aplicando en forma creciente en los países de América Latina y el Caribe.

Dado que la incorporación de los agentes no públicos en la medición del gasto social es reciente en la región, no se dispone de estadísticas oficiales que permitan dimensionar sus efectos. Sin embargo, se sabe de algunas experiencias nacionales en México, Chile y el Perú. La información de México se conoce gracias a las bases de datos que publica la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), según las cuales en 2003 el gasto social privado de este país alcanzó un 2,7% del PIB.

En el caso de Chile, se estimó el gasto social privado de las sociedades no financieras correspondiente a las funciones de salud, educación y protección social, específicamente de la tercera edad^a. En el período 2003-2007 este alcanzó un 13% del PIB, mientras que el gasto social público promedió un 12,6% del PIB. Esto refleja que en la información publicada en la actualidad el gasto social del país se estaría subestimando aproximadamente un 50%, sin considerar el gasto de los hogares que pagan el diferencial de

prestaciones no cubiertas por los sistemas de seguridad social.

Los datos del gasto social financiado por agentes no públicos en el Perú se obtuvieron de las estadísticas de cuentas nacionales, en las que fue posible aislar las funciones de salud, actividades culturales recreativas y religión, cuidado del medio ambiente, educación y protección social. En este caso, el financiamiento proviene de sociedades no financieras e instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares, que en su conjunto representaron el 11,3% del PIB en 2001, mientras que el gasto público alcanzó el 9,3% del PIB. En los años siguientes se logró equiparar esta relación mediante una inversión considerable en infraestructura deportiva y otros que contribuyó a incrementar el gasto social público.

Si bien hay solo dos casos nacionales de gasto social privado, la información disponible llama a profundizar la medición y el análisis de este tipo de gasto, que tendría una presencia importante en los países de América Latina y el Caribe y diferencias apreciables respecto del estimado para los países de la OCDE. En esta última región, el gasto social público medio de 2005 se ubicó en torno al 21% del PIB, mientras que el privado alcanzó solamente el 3% del PIB.

Las actividades desarrolladas hasta la fecha en relación con la propuesta metodológica señalada representan un avance sustantivo en materia de medición del gasto social, pero aún queda mucho trabajo por hacer en cuanto al mejoramiento de ella. Entre los temas que deben continuar analizándose destacan la unificación de criterios sobre el alcance del gasto social privado, el universo y cobertura de las mediciones, así como las funciones sociales a incluir y las fronteras existentes entre sí. Estos desafíos son aplicables tanto a nivel de los países como de la región en su conjunto. A lo anterior se suma el reto de perfeccionar la calidad y disponibilidad de estadísticas sociales y la función de evaluación, no solo porque son de por sí un beneficio, sino porque ello permitirá tener una lectura completa de la gestión social y de sus resultados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del proyecto Modelo para la medición del gasto social en América Latina.

^a Cifras no oficiales, estimadas solamente para evaluar el modelo desarrollado por la CEPAL.

En la presente sección se analiza la relevancia respecto del ingreso primario que tienen las diversas corrientes de ingreso identificadas como transferencias y los agentes en que ellas se sustentan —familia, mercado, Estado y comunidad—, a partir de la información proveniente de las encuestas de hogares. Entre las transferencias examinadas se cuentan las jubilaciones; las pensiones de invalidez, viudez, orfandad, divorcio, alimentos y otras; los seguros de desempleo y enfermedad; las relacionadas con el empleo o la pérdida de este; las becas escolares; las donaciones de la sociedad civil —iglesias, comunidades, organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades

extranjeras— y las transferencias públicas (para mayores detalles, véanse el recuadro II.2 y el cuadro II.18 del anexo).

El objetivo es ilustrar que las transferencias públicas no son las únicas que explican los mecanismos de producción, distribución y redistribución del bienestar y que el alcance de los regímenes de política social o de bienestar se basa en la articulación de distintos agentes económicos y sociales. Esto se comprueba a la luz de las recientes variaciones del modo de hacer política social y luchar contra la pobreza en América Latina y de la manera de afrontar los efectos de la crisis financiera internacional.

1. Ingreso primario, transferencias monetarias e ingreso total

El ingreso primario de los hogares, que se obtiene mediante la participación de sus miembros en el mercado de trabajo y la propiedad de diversos activos, es la fuente principal de las grandes disparidades que registra la región en esta materia y que la sitúan como la más desigual del mundo. Además de la excesiva concentración de la propiedad, el mal funcionamiento de los mercados de trabajo y su consiguiente segmentación producen y reproducen la diferencia de oportunidades tan característica de América Latina. La flexibilización del mercado laboral que se promovió en la mayoría de los países en el marco del modelo de desarrollo instaurado en los años ochenta no se tradujo en un mayor dinamismo de la demanda de empleo, sino que significó la precarización de una porción importante de los puestos de trabajo. A esta mayor inestabilidad laboral se sumaron la tendencia a limitar las prestaciones sociales vinculadas a los contratos de trabajo, la presencia de un sector informal de baja productividad y escasa competitividad y la creciente gravitación del trabajo independiente, caracterizado por el bajo nivel de ingresos, la falta de regulación y la exclusión de los circuitos de protección social, en particular de la afiliación a los sistemas de seguridad social y de salud.

Pese a los importantes avances de los últimos años en materia de crecimiento económico y participación más activa del Estado en el ámbito social, no se han modificado sustancialmente estas características de funcionamiento del mercado de trabajo ni las grandes desigualdades al interior de este. Así, las deficiencias pertinentes siguen

siendo un factor decisivo para explicar los altos niveles de pobreza regionales.

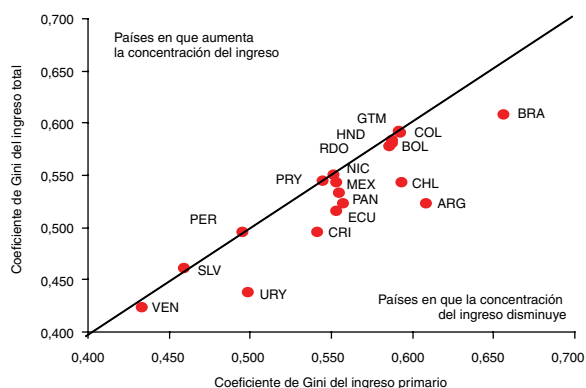
Las sociedades y los Estados modernos disponen de una serie de mecanismos para evitar que la incapacidad de participar en el mercado de trabajo y la propiedad se traduzca en una pauperización y desintegración de los hogares. Así, la distribución primaria del ingreso se corrige mediante mecanismos de redistribución de la riqueza que es posible activar en la medida en que se haya establecido un sistema recaudatorio que grava los ingresos corrientes, la propiedad, las utilidades y el consumo y que, en el caso de los trabajadores, incluye la obligación de aportar una proporción de los ingresos para financiar las prestaciones y transferencias de recursos una vez culminada su vida activa. También hay mecanismos redistributivos voluntarios de carácter solidario, que involucran no solo las donaciones entre hogares privados, sino la participación de la comunidad organizada.

La distribución del ingreso primario de los hogares es altamente concentrada, sobre todo en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Guatemala, en que la participación en el mercado de trabajo y el grado de dependencia de las transferencias marcan una diferencia muy grande entre los hogares. Por su parte, los países que registran un menor nivel de concentración del ingreso primario son El Salvador, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay. La situación de este último es particularmente notable debido a la proporción considerable de personas que dependen de las transferencias, en este caso las jubilaciones, lo

que sugiere la existencia de un mercado laboral poco segmentado y con menos disparidades de ingreso que el contexto regional.

En todos los países, como puede apreciarse en el gráfico II.9 y más detalladamente en el cuadro II.15 del anexo, las transferencias contribuyen a disminuir la concentración del ingreso primario. Esto ocurre sobre todo en aquellos cuyo sistema de seguridad social está más desarrollado y tiene mayor cobertura, independientemente de su carácter público o privado. Al respecto, destaca la reducción de la desigualdad que se ha producido en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay.

Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008^a



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

^a Corresponde al ingreso primario después de impuestos y aportes a la seguridad social.

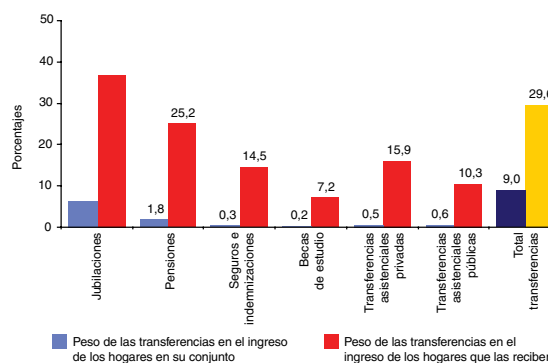
Aunque las transferencias en su conjunto reducen la concentración original del ingreso de los hogares, y por este hecho son progresivas respecto del primero, ello no significa que en todos los países también lo sean en términos absolutos —es decir, que llegan en mayor proporción a los hogares de menor ingreso. Si bien en la Argentina, Costa Rica, el Ecuador y Panamá la desconcentración a que dan lugar las transferencias respecto del ingreso primario es altamente progresiva, solo en los dos primeros —junto con el Uruguay representa un volumen de ingresos suficiente como para lograr una mejora sustantiva del ingreso secundario. También Chile, el Paraguay, la República Dominicana, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay registran transferencias progresivas, pero más cercanas a la distribución equitativa.

Por otra parte, en Guatemala, Nicaragua y el Perú las transferencias se centran en los hogares de ingreso per cápita primario más elevado. Como se verá más adelante, ello se debe en gran medida a la alta participación y peso de

las jubilaciones, pero también obedecería al hecho de que la proporción de hogares que dependen exclusivamente de este tipo de transferencias es inferior.

En promedio, las transferencias no influyen mayormente en el ingreso total y per cápita del conjunto de hogares de la región, pues alcanzan solo el 9% del ingreso total⁷. Sin embargo, son muy relevantes para aquellos que las reciben, ya que representan casi un tercio de sus ingresos (véase el gráfico II.10). Esto obedece en gran medida a que en los países de mayor desarrollo relativo hay una proporción más elevada de hogares constituidos solo por adultos mayores, que en lo fundamental dependen de este tipo de ingresos.

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): SIGNIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL INGRESO PER CÁPITA DEL CONJUNTO DE HOGARES Y DE AQUELLOS QUE LAS RECIBEN, ALREDEDOR DE 2008
(Promedio simple de los países)



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

Otra expresión de la importancia de las transferencias en el bienestar, así como del impacto de su progresividad, es el efecto que producen en materia de reducción de la pobreza. En promedio, gracias a las transferencias el nivel de pobreza de los hogares disminuye 6,5 puntos porcentuales. Sin embargo, la baja del número de personas pobres alcanza solo cerca de 5 puntos porcentuales. Esto obedece al hecho de que es más fácil reducir la pobreza en los hogares de menor cantidad de miembros, ya que las transferencias más significativas —jubilaciones y pensiones— por lo general se orientan a los adultos mayores. En cambio, hay una mayor proporción de niños en situación de pobreza, porque en este caso los mecanismos de protección social suelen reducirse

⁷ Naturalmente, las transferencias más importantes son las jubilaciones y las pensiones.

a prestaciones de carácter asistencial cuyo objetivo es combatir la pobreza a largo plazo, como los programas de transferencias condicionadas⁸.

Los países que han logrado mejores resultados en materia de reducción de la pobreza, tanto a nivel de hogares como de personas, son la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay. En promedio, ellos disminuyeron un 50% la pobreza de los hogares respecto de la situación inicial —13 puntos porcentuales— y un 40% la correspondiente a las personas —considerando solo el ingreso primario—, lo que en la práctica significa una reducción de 10 puntos

porcentuales (véase el cuadro II.3). Por otra parte, los países donde las transferencias no producen mayores efectos en materia de concentración del ingreso son aquellos en que la reducción de la pobreza es menos significativa y, precisamente, los más pobres de la región: el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Salvador, país respecto del cual no se dispuso de estimaciones sobre el nivel de pobreza, es el único en el que el total de transferencias contribuye a aumentar la concentración del ingreso (véase el cuadro II.17 del anexo).

Cuadro II.3
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFECTOS DE LOS DIVERSOS TIPOS DE TRANSFERENCIAS EN LA REDUCCIÓN DEL NIVEL DE POBREZA DE LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 2008

Países	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias privadas	Transferencias asistenciales públicas	Total transferencias	Reducción (en puntos porcentuales)	Reducción (en porcentajes)
Argentina 2006	+++	+	=	=	...	=	+++	15,8	52
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2007	+	=	=	+	3,0	6
Brasil 2008	+++	++	=	...	=	...	+++	14,2	42
Chile 2006	++	++	=	...	=	++	+++	11,2	50
Colombia 2008	+	=	=	...	=	=	+	3,9	10
Costa Rica 2008	++	+	...	+	+	=	+++	9,7	40
Ecuador 2008	+	+	+	++	7,2	16
El Salvador 2007	+	=	=	=	+	1,5	5
Guatemala 2006	=	=	=	=	=	=	+	1,7	4
Honduras 2007	=	=	...	=	...	=	=	1,0	2
México 2008	+	...	=	=	=	+	++	4,1	13
Nicaragua 2005	=	=	=	=	=	...	+	1,2	2
Panamá 2008	++	+	...	=	...	=	++	7,8	27
Paraguay 2008	+	=	+	2,8	5
Perú 2008	=	=	=	...	=	=	=	0,3	1
Rep. Dominicana 2008	+	=	+	2,0	5
Uruguay 2008	+++	++	+	...	=	+	+++	14,0	62
Venezuela (República Bolivariana de) 2008	+	=	...	=	...	=	+	2,1	8

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

Nota: Signo = y color rojo: menos del 2% de reducción.
Signo + y color amarillo: menos del 10% de reducción.
Signo ++ y color verde: menos del 30% de reducción.
Signo +++ y color celeste: un 30% o más de reducción.

⁸ Conviene tener presente que la propia medición de los niveles de pobreza, basada en una comparación del valor de una canasta básica en relación con el ingreso per cápita de los hogares (sin escalas de equivalencia), tiene un sesgo respecto de aquellos de tamaño más grande y en que existen niños. Para mayores detalles sobre el procedimiento utilizado para medir la pobreza, véase el capítulo I de la presente publicación.

2. Las jubilaciones y las pensiones

En general, es posible concebir las jubilaciones como una retribución diferida del trabajo realizado en el pasado, sobre la base de un sistema de contribuciones a un fondo de seguridad social administrado por el Estado o el sector privado. Las prestaciones derivadas de los sistemas de seguridad social y de salud pueden distribuirse a lo largo de la vida activa (salud) o recibirse cuando esta finaliza (jubilación). Se financian total o parcialmente mediante mecanismos de mercado —el monto de la jubilación se calcula de acuerdo con la suma de aportes individuales realizados en el pasado—, esquemas solidarios a cargo del Estado o entidades corporativas como mutuales y asociaciones. Por su parte, el financiamiento de los sistemas de carácter solidario —aunque no necesariamente progresivos— depende de los criterios redistributivos que se aplican dentro de los fondos de pensiones o de las rentas generales. Ello puede significar la “solidaridad” entre generaciones y estratos de contribuyentes, o de la sociedad en general, hacia quienes tienen derecho a recibir prestaciones de seguridad social. Mediante las encuestas de hogares no es posible distinguir los componentes contributivos y no contributivos de las jubilaciones ni el origen de su financiamiento.

Por su parte, las pensiones pueden obedecer a mecanismos contributivos —como los montepíos y pensiones de vejez financiadas mediante los aportes de la pareja—, a ciertas obligaciones legales de compensación entre agentes privados —pensiones de divorcio y de alimentos—, o ser de carácter solidario, asistencial o ambos —como las pensiones de orfandad, invalidez y otras. Los datos de las encuestas no siempre permiten separar las pensiones de las jubilaciones.

En cuanto a la distribución primaria del ingreso, sobre todo en los países cuyos sistemas de jubilación y de pensiones se encuentran más desarrollados, las transferencias por ambos conceptos son altamente progresivas (véase el cuadro II.15 del anexo). Ello ocurre con particular intensidad en la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay, en que el alcance de las jubilaciones oscila entre un 20% y un 30% de los hogares. Entre las excepciones al respecto se cuentan el Brasil, donde pese al amplio nivel de cobertura las jubilaciones son algo regresivas en términos absolutos, y el Ecuador, Panamá, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana, en que las jubilaciones son progresivas pero de baja cobertura. En el caso de las pensiones, por lo general se distribuyen en forma creciente

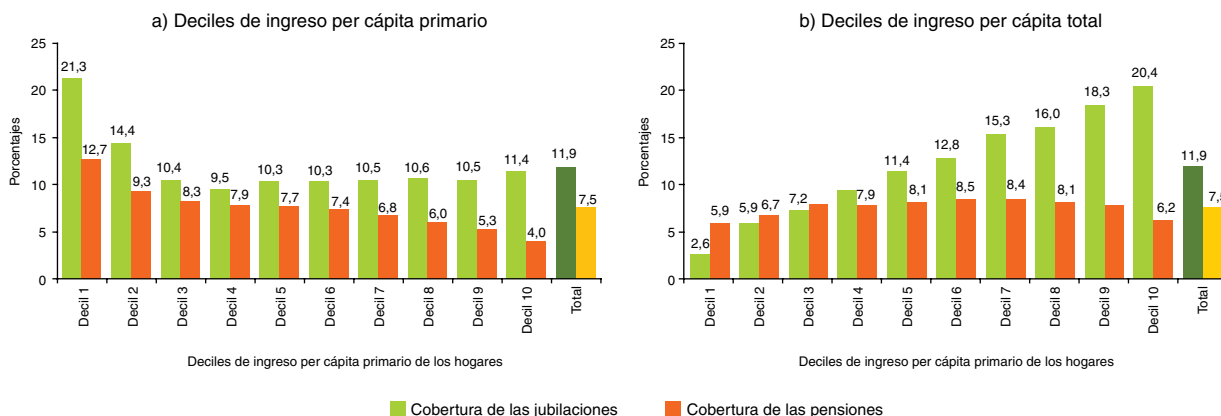
respecto del ingreso primario, aunque su alcance es limitado y favorecen en promedio a menos del 8% de los hogares, con la notable excepción del Uruguay (véase el cuadro II.16 del anexo).

El gráfico II.11 muestra, desde el punto de vista de cobertura de las jubilaciones y las pensiones, dos resultados en principio contrapuestos que según el caso pueden expresarse mediante la metáfora del “vaso medio lleno” o el “vaso medio vacío”. Así, en el gráfico II.11.b se aprecia que las jubilaciones y pensiones se concentran en los deciles de ingreso más elevado, confirmando la tesis habitual sobre el carácter regresivo de la seguridad social. El gráfico II.11.a ilustra la situación sin incluir las jubilaciones y pensiones, por lo cual muchos hogares en que constituyen la principal fuente de ingresos se desplazan claramente hacia los deciles más pobres. Desde esta perspectiva, el examen del alcance de ellas según deciles de ingreso per cápita primario revela que son progresivas, es decir, que su cobertura es mayor entre los más pobres. Esto parece contradecir la noción generalizada de que los sistemas de seguridad social son regresivos.

En cierto sentido, entonces, las jubilaciones y pensiones son efectivamente progresivas, pero conviene tener en cuenta que muchas de ellas se basan en el trabajo realizado en el pasado, como asimismo, que su alcance y monto obedecen a un tipo de estratificación ocupacional que en su momento dio lugar a una estructura de ingreso primario de carácter regresivo. El grado en que este pasado desfavorable se traduzca en un presente más o menos progresivo de acceso a las prestaciones de la seguridad social dependerá del peso del componente solidario pertinente. Es precisamente en los países de menor cobertura de este mecanismo, y en que por lo general existen altos niveles de pobreza, donde las jubilaciones y pensiones son regresivas. Ello queda de manifiesto en el caso de Guatemala, Nicaragua y el Perú. En el primero y el tercero, la seguridad social es incluso más regresiva que el ingreso primario (véase el cuadro II.15 del anexo).

Además, cabe señalar que los sistemas de pensiones no contributivas son altamente progresivos, como lo revela el caso de Costa Rica, en que la medición de ellas se realizó en forma separada de las jubilaciones (concentración de -0,366). Pese a ello, los estudios nacionales muestran que, en general, la distribución del gasto público en materia de jubilaciones y pensiones es regresiva (CEPAL, 2007b). Esto ocurre al compararla con los estratos de ingreso autónomo —es decir,

Gráfico II.11
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COBERTURA DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES SEGÚN DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO DE LOS HOGARES Y DE INGRESO PER CÁPITA TOTAL, ALREDEDOR DE 2008
(Promedio simple de los países)



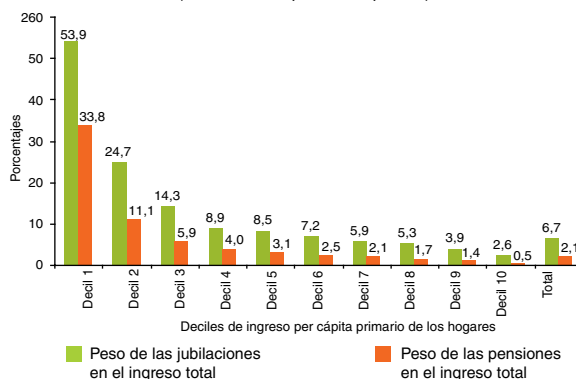
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

que incluyen el componente contributivo o “de mercado” de las jubilaciones en el ingreso primario o de base—, dado que la asignación de los recursos públicos favorece en gran medida a quienes ya reciben una jubilación o pensión.

Por otra parte, las jubilaciones y pensiones no representan una porción significativa del ingreso de los hogares en general, pero sí del correspondiente a los hogares

beneficiarios. Las primeras son muy importantes en el decil más bajo de ingresos primarios (54% del ingreso total), dado que un número apreciable de hogares depende única y exclusivamente de este tipo de ingresos. En cuanto a las pensiones, que en su mayoría son no contributivas y asistenciales, sus efectos se concentran sobre todo en los estratos de menor ingreso (véase el gráfico II.12).

Gráfico II.12
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES EN EL INGRESO TOTAL SEGÚN DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008^a
(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.
^a No incluye la participación respecto del ingreso primario, ya que en algunos hogares esta corriente es muy significativa y en ocasiones llega a representar el 100% del ingreso total, siendo imposible expresarla como porcentaje del primero.

3. Transferencias vinculadas al empleo, el desempleo y los sistemas de aseguramiento

En general, el alcance de este tipo de transferencias es poco significativo y depende principalmente de la capacidad que tengan las familias de acceder a los sistemas de aseguramiento que ofrece el mercado (véase el cuadro II.16 del anexo). Por este motivo, suelen ser bastante regresivas, salvo en países donde el empleo formal y la cobertura de la seguridad social son generalizados, como en el caso de la Argentina, Chile y el Uruguay (véase el cuadro II.15 del anexo). Debido al bajo nivel de cobertura, a su importancia reducida

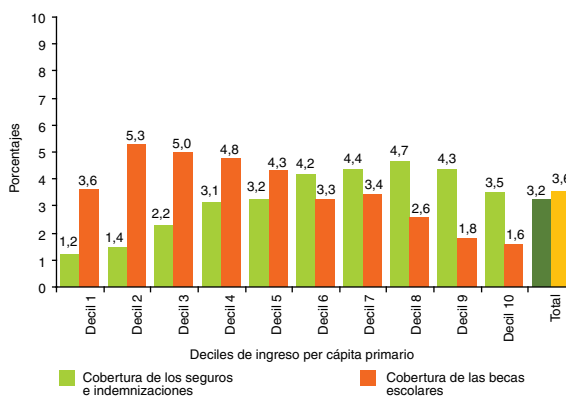
en términos de volumen de recursos involucrados y a su alta concentración, este tipo de transferencias tiene escasos efectos en la reducción de la pobreza. Esto salvo cuando se trata de seguros de desempleo, ya que estos compensan la disminución del ingreso de los hogares y actúan como mecanismo de protección ante la vulnerabilidad que representa la pérdida del empleo desde el punto de vista del bienestar. Lamentablemente, no son de carácter masivo y por lo general protegen solo a los asalariados formales.

4. Las transferencias en el ámbito educativo

El monto de este tipo de transferencias se calcula solo en algunos países. Suelen ser de distinta naturaleza, ya que pese a estar valorizadas en las mediciones pertinentes corresponden a una prestación en especies o más exactamente, desde el punto de vista de los beneficiarios, al acceso desmercantilizado al sistema educacional. En general, el alcance de estas transferencias es limitado, aunque tanto en Costa Rica como en Panamá favorecen a más del 8% de los hogares. Salvo en ambos países, así como en la República Bolivariana de Venezuela, las becas escolares no se distribuyen en forma progresiva. Dicho de otro modo, tienden a beneficiar a los hogares y personas que se encuentran en los estratos intermedios de ingreso per cápita primario. Ello obedece a que los estudiantes de los estratos de ingreso elevado pueden autofinanciar sus estudios, mientras que el rendimiento usual de aquellos cuyo nivel de ingresos es inferior no los hace elegibles para este beneficio. En este sentido, dado su carácter fundamentalmente meritocrático, y pese a que existe la voluntad política de orientarlas hacia los estratos más desfavorecidos, este tipo de transferencias son regresivas porque se otorgan de preferencia a los estratos de ingreso medio (véase el gráfico II.13). Además, tienen escasa

significación en el ingreso per cápita de los hogares, ya que en promedio representan solo alrededor del 7% de este entre los hogares beneficiarios.

Gráfico II.13
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ALCANCE DE LOS SEGUROS E INDEMNIZACIONES LABORALES Y DE SALUD, ASÍ COMO DE LAS BECAS ESCOLARES, SEGÚN DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008
(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

5. Las transferencias asistenciales públicas y privadas

El objetivo de las transferencias asistenciales, sean de origen privado o público, es ofrecer una compensación ante las situaciones de incapacidad ocasional y permanente para obtener ingresos de manera autónoma. En este sentido, tienden a paliar los efectos negativos de la falta de ingresos suficientes en el bienestar. Normalmente, la ausencia o escasez recurrente de ingresos se traduce en un deterioro de estos o de los niveles de acceso pertinentes, que deja a las familias sin posibilidad de invertir sus recursos en el desarrollo de sus propias capacidades y de aprovechar las oportunidades muchas veces escasas de formar capital humano de carácter permanente.

Las principales transferencias asistenciales consisten en servicios de tipo desmercantilizado que se prestan habitualmente en las áreas de nutrición, educación, salud preventiva y en ocasiones curativa. También tienen importancia las transferencias que constituyen un subsidio a la oferta de servicios públicos o privados y que para las familias implican un gasto de bolsillo inferior al precio de mercado de dichas prestaciones. En este trabajo se analizan las transferencias monetarias que actúan como subsidio a la demanda, sea en forma de gasto de libre elección o de vale (*voucher*) al portador para un determinado servicio social, respecto del cual solo puede escogerse al oferente, aunque muchas veces la concentración territorial de la oferta implica que el usuario no tiene libertad de elección.

Además del Estado, el otro agente relevante en la redistribución de recursos con fines asistenciales es el llamado tercer sector, sector filantrópico o sociedad civil organizada —y a los efectos de análisis, la comunidad. Esta última redistribuye los recursos monetarios y no monetarios, como en el caso de la movilización del capital social para lograr objetivos comunes, lo que se define como la utilización de las redes sociales a fin de obtener beneficios colectivos que para muchos serían inaccesibles a partir del esfuerzo individual. Esto implica un mecanismo solidario en virtud del cual quienes poseen más recursos sociales los aportan para conseguir beneficios repartidos con una lógica de necesidad y no de capacidad. Pero la redistribución de recursos también adopta la modalidad de prestación de servicios sociales gratuitos o de bajo costo, así como de transferencias monetarias directas a los hogares y familias por parte

de organizaciones comunitarias, eclesiásticas, ONG, organismos internacionales y empresas socialmente responsables. Este circuito redistributivo, que también se ha denominado “economía de las donaciones” (Razeto, 1992), involucra el acto voluntario de transferir recursos sin afán de lucro u obtención de ganancias de carácter monetario, lo que a nivel internacional representa varios miles de millones de dólares anuales (véase Unión Europea, 2008).

En casi todos los países, las transferencias monetarias que se obtienen mediante donaciones de organizaciones no estatales son progresivas en comparación con el ingreso monetario (véase el cuadro II.1 del anexo). Pese a que para fines analíticos es necesario examinar el conjunto de transferencias en relación con la distribución primaria del ingreso, también es razonable suponer que los encargados de diseñar proyectos y programas de carácter asistencial público o privado no utilizan dicho constructor, sino el nivel de ingreso per cápita total de los hogares o de las personas, las necesidades básicas y otros índices de bienestar después de las demás transferencias (principalmente jubilaciones y pensiones). Por este motivo, se procedió a utilizar un concepto intermedio entre ingreso primario e ingreso final, esto es, el ingreso antes de las transferencias asistenciales, aun teniendo en cuenta que algunas de las pensiones medidas también siguen esta lógica. De este modo, es posible afirmar que el criterio de las transferencias asistenciales es altamente progresivo, al menos en lo que a alcance se refiere. Sin embargo, las transferencias provenientes de la sociedad civil son de escasa relevancia, ya que cubren a menos del 2% de los hogares y poco menos del 5% de los pertenecientes al decil de más bajo ingreso per cápita (véase el gráfico II.14).

El alcance de las transferencias monetarias públicas es más amplio y progresivo: como se aprecia en el gráfico II.14, en promedio favorecen al 12% de los hogares y cubren a más de un cuarto de aquellos de menor ingreso (primer decil) y un quinto de los siguientes (segundo decil). Incluso teniendo en cuenta el hecho de que algunas de las transferencias asistenciales no fueron diseñadas para focalizarse solo en los estratos de menor ingreso, o que lo hacen con criterios que no necesariamente dependen del ingreso de los hogares, en los programas

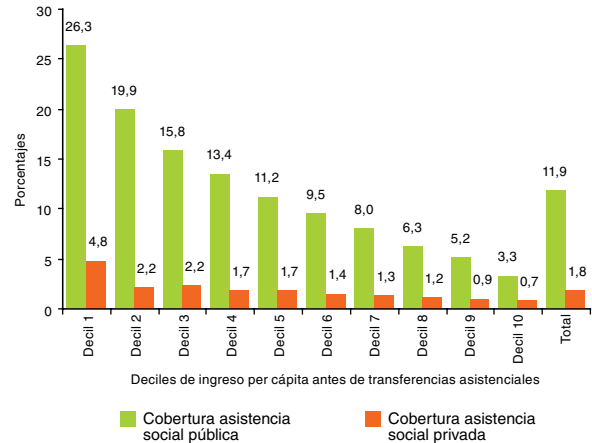
sociales de transferencias se aprecian algunos problemas de selectividad que son más notorios en el caso de las transferencias asistenciales privadas⁹.

Aunque el volumen de recursos que se redistribuyen por medio de los mecanismos y programas compensatorios no es considerable (0,5% del ingreso per cápita total de los hogares en su conjunto), en promedio incrementan un 12% el ingreso de los hogares beneficiarios. Esto es particularmente significativo en el primer decil, donde las transferencias asistenciales públicas casi duplican el ingreso antes de las transferencias (véase el gráfico II.15). En cambio, los hogares pertenecientes a los dos primeros deciles tienen una participación del 3,2% del ingreso total antes de las transferencias asistenciales, obtienen un 40% de los recursos públicos pertinentes y un 30% de los privados. Sin embargo, la comparación del efecto redistributivo de las transferencias monetarias asistenciales públicas respecto de las demás revela que este es relativamente menor, pese a que dichas transferencias son muy progresivas. Desde el punto de vista de disminución de la concentración del ingreso, equivalen a alrededor del 20% del efecto agregado de todas las transferencias.

En síntesis, los mecanismos sociales de redistribución del bienestar son bastante más amplios que la sola acción estatal, tanto en materia de volumen de recursos que se movilizan y transfieren entre los grupos y agregados sociales como de agentes que participan en su recaudación, canalización y asignación o que proporcionan los servicios del caso. En este sentido, y aceptando que en América Latina el accionar del Estado es relativamente menos significativo que el de otros agentes en la producción y distribución del bienestar, convendría ampliar el abanico de instrumentos y alianzas que es preciso incorporar en el diseño de la política social. El Estado no solo debe procurar que todos los miembros de la sociedad puedan ejercer una ciudadanía activa, para lo cual es necesario construir y fortalecer los mecanismos tanto de promoción como de protección social, sino que también debe ser un agente articulador y regulador del conjunto de actores que permiten generar o redistribuir el bienestar, guiando y fomentando una oferta de servicios sociales compatible con una estructura heterogénea de demanda y acceso a ellos y creando mecanismos de redistribución que garanticen un nivel mínimo de bienestar universal para asegurar el pleno ejercicio de los derechos y el desarrollo de capacidades.

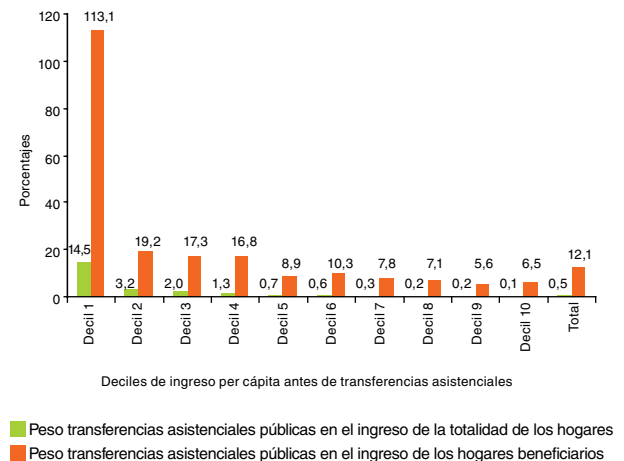
⁹ Los problemas de selectividad se refieren tanto a errores de inclusión (beneficiarios que no forman parte de la población objetivo) como de exclusión (población objetivo no beneficiaria).

Gráfico II.14
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ALCANCE DE LAS TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y PRIVADAS SEGÚN DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008
(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico II.15
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN EL INGRESO PRIMARIO SEGÚN DECILES DE INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, ALREDEDOR DE 2008
(Base = ingreso per cápita de los hogares antes de transferencias; promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Recuadro II.3

ALGUNAS PRECISIONES OPERATIVAS Y SOBRE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Las transferencias monetarias adquieren significación precisamente porque facilitan el acceso de las familias a los servicios sociales que tienen valor comercial, pero una parte importante de ellas implica el acceso en forma total o parcialmente “desmercantilizada” a dichos servicios —por ejemplo, a la educación gratuita o a las prestaciones de salud pública en que se efectúa un pago que de por sí no cubre el precio del beneficio de que se trate—. La mayoría de este tipo de transferencias, que en el sistema de cuentas nacionales (SCN) se registran como erogaciones o gasto público e ingreso de los hogares, las proporciona el Estado. La comprobación del efecto redistributivo de las transferencias no monetarias está sujeta a discusión, dado que se contabilizan según el costo de los factores —cuánto le cuesta al Estado producir los bienes y servicios pertinentes— y no del valor de mercado, lo cual no refleja con exactitud el costo alternativo de utilizar servicios privados o públicos.

Hasta cierto punto, la medición de los ingresos por medio de las encuestas de hogares solo permite aproximarse a las nociones conceptuales que se utilizan en el marco de las recomendaciones actuales para construir las cuentas nacionales (SCN 1993). Por ejemplo, no hay datos disponibles sobre los ingresos antes de impuestos, las contribuciones a la seguridad social ni las transferencias no monetarias contabilizadas mediante el acceso a los servicios públicos. De esta manera, las encuestas no permiten construir exactamente los conceptos de ingreso primario y de ingreso disponible total como se conciben en el SCN.

En la presente aproximación a dichos conceptos, y con el objeto de establecer en alguna medida la relevancia de los diversos mecanismos redistributivos de que dispone cada sociedad latinoamericana, se han utilizado las definiciones operativas y procedimientos de análisis que se detallan a continuación.

En primer lugar, la unidad económica básica de análisis son los hogares, no las personas. Estas reciben ingresos mediante diversas fuentes y los aportan al fondo común del hogar de que se trate, distribuyendo el bienestar entre sus miembros —aunque no necesariamente de manera equitativa.

En segundo lugar, el ingreso primario de los hogares depende de la participación de sus miembros en el mercado y se compone de salarios y regalías laborales,

ganancias, utilidades, rentas y otros ingresos conexos —por ejemplo, la venta ocasional de bienes. Además, se han considerado como parte del ingreso primario las transferencias privadas entre los hogares, que en su mayoría son remesas enviadas por familiares que se desempeñan en mercados de trabajo ubicados en otras áreas geográficas. Cabe tener en cuenta que en algunas encuestas no se hace una distinción precisa entre las remesas enviadas por familiares y las donaciones realizadas por hogares no relacionados que obedecen a los mecanismos de redistribución de origen comunitario.

Por último, se consideraron las siguientes seis grandes corrientes de transferencias a los hogares:

- i) Ingresos por concepto de jubilaciones. Consisten en una retribución diferida del trabajo pasado, que puede originarse a partir de mecanismos contributivos, no contributivos y mixtos, públicos o privados. En las encuestas de hogares no se distingue la fuente de los recursos, en particular el componente estricto de “devolución” de contribuciones y el solidario, ni si esta redistribución depende de los recursos públicos financiados con rentas generales o de los fondos de seguridad social —activando los mecanismos de solidaridad entre generaciones o estratos de cotizantes.
- ii) Ingresos por concepto de pensiones. Incluyen las pensiones de vejez, vejez, invalidez, alimentos, divorcio y otras, que en su mayoría no son contributivas y, en el caso de las transferencias entre hogares privados, tienen carácter obligatorio. No todas las encuestas permiten separar las pensiones de las jubilaciones.
- iii) Ingresos por concepto de seguros e indemnizaciones. La mayoría proviene de transferencias vinculadas al mercado (privado) de aseguramiento en las áreas de trabajo y salud, aunque no se descarta la participación de recursos públicos en, por ejemplo, el financiamiento de los seguros de desempleo.
- iv) Ingresos por concepto de becas escolares. Se aisló esta categoría por no ser conceptualmente homologable con otras, ya que en las encuestas no se distingue si son de origen público o privado o si corresponden o no a retribuciones al mérito y, además, porque suelen ser de carácter intransferible.

v) Ingresos por concepto de transferencias asistenciales privadas. Incluyen todas las transferencias monetarias efectuadas por la sociedad civil organizada, específicamente las entidades eclesiásticas y las organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras. No fue posible separarlas en todos los casos de las donaciones efectuadas por hogares particulares.

vi) Ingresos por concepto de transferencias asistenciales públicas. Incluyen las transferencias monetarias efectuadas en virtud de programas sociales de carácter público y los subsidios, algunos de los cuales no implican una transferencia real, sino una rebaja del costo de acceso a los servicios públicos.

Cabe señalar que el uso de las encuestas de hogares no solo implica la dificultad de aislar corrientes de ingreso igualmente comparables entre los países, sino también la imposibilidad de atenerse estrictamente a las construcciones conceptuales que serían operativas. Por ejemplo, la exclusión de los ingresos no monetarios dentro de las transferencias le resta consistencia a la medición del ingreso total y per cápita de los hogares y su relación con la pobreza. Pero tampoco sería correcto incluirlos en el ingreso primario. A su vez, incluso en los países en que se efectúa una medición y valorización de algunos ingresos no monetarios, no es posible asegurar que se llegará al concepto de ingreso disponible total, ya que no se valoran todos los servicios no comerciales. Por último, no solo es necesario tener en cuenta que no se miden todas las transferencias, sino que algunas de ellas podrían estar subestimadas debido a la declaración incorrecta de los ingresos en las encuestas. El ajuste respecto de las cifras informadas por los sistemas de cuentas nacionales suele hacerse en relación con las corrientes principales (jubilaciones y pensiones) o con las transferencias en su conjunto. Debido al carácter muestral de las encuestas, es posible que algunas transferencias a poblaciones minoritarias estén subrepresentadas en términos de cobertura y volumen total de recursos involucrados. Lo anterior indica que es preciso tomar los resultados con cierta cautela, ya que en el mejor de los casos ofrecen una visión aproximada de la significación de las transferencias en cada sociedad, y que las diferencias entre los países pueden reflejar tanto la importancia de los distintos mecanismos

Recuadro II.3 (conclusión)

redistributivos como las falencias en materia de medición.

Una vez reconocidas las dificultades señaladas, se utilizaron algunos esquemas clásicos para medir el grado de progresividad o regresividad de las transferencias, sus efectos en la mejora o empeoramiento de la distribución del ingreso y su eficacia relativa en la disminución de la desigualdad del ingreso. En particular, se usó el coeficiente de Gini, que mide el sesgo o grado de concentración del ingreso. Análogamente, se utilizó para evaluar la orientación de los impuestos y del gasto público. La fórmula empleada para obtener el coeficiente de concentración o de Gini fue la siguiente:

$$(1) \quad G = 1 - \sum_{i=0}^N (\delta Y_{i-1} + \delta Y_i) \times (\delta X_{i-1} - \delta X_i)$$

donde δX y δY son los porcentajes acumulados de X (población) y de Y (ingreso), respectivamente, y N el número de casos (ampliado) de cada encuesta.

También se calcularon otros coeficientes que permiten ilustrar con facilidad el grado de progresividad de cada transferencia respecto del ingreso primario. En 1986, Nanak Kakwani propuso una medida simple, llamada coeficiente de progresividad relativa o índice de Kakwani (Ps), cuyo valor es negativo cuando la transferencia es progresiva en relación con la distribución primaria del ingreso y positivo cuando el gasto es regresivo respecto de la distribución del ingreso.

$$(2) \quad Ps = CC - Gini_i$$

donde $Gini_i$ es la distribución del ingreso primario. Para descomponer los efectos de cada transferencia en la concentración del ingreso se utilizó la siguiente formulación:

Variaciones de la concentración del ingreso:

$$(3) \quad \Delta Gini = Gini_j - Gini_i$$

donde $Gini_j$ es la distribución del ingreso después de las transferencias (ingreso total).

$$(4) \quad \Delta Gini = \frac{Ps \times \gamma}{1 + \gamma}$$

donde γ es la participación de los subsidios en el total de ingresos primarios. Dado que $Ps = CC - Gini_i$, entonces

$$(5) \quad \Delta Gini = \frac{(CC - Gini_i) \times \gamma}{1 + \gamma}$$

Esta identidad puede utilizarse tanto para las transferencias en su conjunto como respecto de cada transferencia j , siendo $Gini_j$ la variación del coeficiente Gini que produce la partida de j .

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2006 (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133; y Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*, 2006.

D. Los programas de transferencias condicionadas: ¿pieza clave de la nueva matriz de protección social?

En un contexto de crisis económica, para atenuar el aumento de la pobreza y la indigencia y resguardar a los sectores más vulnerables es apremiante proteger y eventualmente expandir el gasto en materia de programas de transferencias condicionadas (PTC). Estos cubren hoy día a más de 22 millones de familias en 17 países de América Latina y el Caribe y se orientan a reducir la pobreza en sus múltiples aspectos, tanto mitigando sus efectos más inmediatos como mediante el desarrollo de capacidades. Los PTC apuntan a universalizar los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, comenzando por los más pobres, y representan uno de los pilares para avanzar hacia sistemas de protección que disminuyan las desigualdades sociales. Sin embargo, del análisis de los PTC de la región se desprende que existe una gran heterogeneidad en cuanto a objetivos, modelos de gestión, factores y repercusiones.

1. Derechos, asistencia social y crisis

Desde la perspectiva de los derechos, el ser humano es el actor central de la elaboración de políticas públicas. En otras palabras, no se considera a los pobres como personas necesitadas a las cuales hay que ayudar con un conjunto de bienes o servicios, sino como ciudadanos que tienen derecho a demandarlos a la sociedad. El Estado se convierte así en garante de que esos derechos se cumplan.

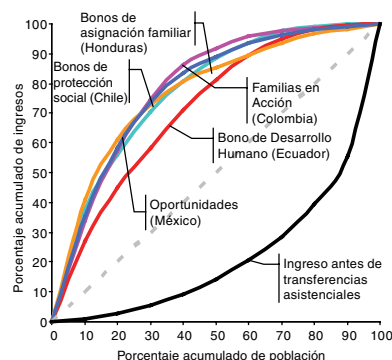
Lejos de una óptica reduccionista, la asistencia social y los programas de transferencias condicionadas (PTC) pueden visualizarse como mecanismos que procuran universalizar los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, comenzando por quienes se ven más privados de su ejercicio, esto es, las personas que viven en situación de pobreza (CEPAL, 2006a). Como se destaca en un reciente informe del Consejo de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2009, pág. 7), “los programas de transferencia de efectivo tienen el potencial de ayudar en la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, en particular en lo relativo a la alimentación, el vestido y la vivienda”, aunque deben considerarse solo un componente de las políticas sociales e integrarse a los sistemas de protección social.

Para atenuar el aumento de la pobreza y la indigencia y la pauperización de los sectores medios, en el contexto de la crisis económica actual, hay que fortalecer la protección en los distintos ámbitos —salud, pensiones, transferencias de ingresos—, para lo cual se torna indispensable defender el gasto social. Aunque la política social abarca objetivos que van más allá de la lucha contra la pobreza, como construir sociedades de mayor cohesión social y equidad, la escasez de recursos públicos —en particular en períodos de crisis— impone la selectividad como forma de asegurar que las transferencias de ingreso y los servicios sociales lleguen hasta la población más pobre (CEPAL, 2000). El uso de mecanismos de focalización en el marco de los PTC no debe concebirse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de política social para “hacer más con menos” y aumentar la progresividad del gasto social al orientar los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan.

El gráfico II.16 muestra el alto nivel de progresividad de cinco PTC respecto del ingreso per cápita de los hogares antes de las transferencias asistenciales. Considerando que en 2009 alrededor de 190 millones de personas vivirían en situación de pobreza (véase el capítulo I) y que los PTC están beneficiando a 101 millones, podría argumentarse que aún hay margen para ampliar este tipo de programas y cubrir a un mayor número de familias que no logran satisfacer sus necesidades básicas por sus propios medios. De hecho, en el marco de la actual crisis

económica internacional y la consiguiente amenaza de aumento de la pobreza, algunos países de la región han anunciado que ampliarán el alcance de los programas de transferencias condicionadas. El Gobierno del Brasil, por ejemplo, señaló que *Bolsa Familia* cubrirá a 1,3 millones adicionales de familias y que aumentará el monto de los beneficios pertinentes. En el caso de México, para hacer frente al alza de precios de los alimentos, a contar de julio de 2008 los beneficiarios de Oportunidades comenzaron a recibir un suplemento de 120 pesos mensuales (11 dólares) mediante el programa Apoyo Alimentario Vivir Mejor.

Gráfico II.16
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS APORTES MONETARIOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS RESPECTO DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES DE LAS TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES
(En porcentajes)



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

Otras medidas importantes para proteger a la población pobre y vulnerable en tiempos de crisis pueden abarcar los aportes directos del Estado para la atención de salud de los más pobres, los subsidios orientados a ampliar la cobertura del aseguramiento contributivo de la salud o la creación de paquetes básicos de prestaciones garantizadas para toda la población. A fin de avanzar en materia de solidaridad y ampliación de la cobertura de los seguros, también debería instaurarse la entrega de ciertos beneficios previsionales elementales a quienes, debido a su precaria inserción laboral, no han sido capaces de ahorrar durante su vida activa para financiar una pensión o que, pese a haberlo hecho, reciben una pensión demasiado baja.

2. El panorama de los programas de transferencias condicionadas

a) Características básicas comunes de los PTC

La estructura básica de todos los programas de transferencias condicionadas (PTC) consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a las familias que se encuentran en situación de pobreza o de pobreza extrema y que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan ciertas conductas vinculadas al mejoramiento del capital humano. Algunos programas comprenden el otorgamiento de beneficios a otras categorías de población, como discapacitados o adultos mayores, permitiendo así la incorporación de algunas familias sin hijos menores de edad.

Las conductas requeridas por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición —por ejemplo, que los niños asistan a la escuela, a los centros de salud preventiva, o ambos. Además de las transferencias monetarias, varios programas proveen transferencias en especies, tales como suplementos alimenticios y “mochilas” o “bolsones” que contienen varios útiles escolares, así como servicios en los ámbitos de educación y salud entre los cuales se cuentan las charlas educativas, informativas, de orientación y consejería en los temas de salud, nutrición y sanidad, dinámica familiar y salud sexual y reproductiva.

La unidad de intervención de estos programas es más bien la familia en su conjunto que los individuos que la componen, dentro de la cual se le asigna un rol protagónico a la mujer. En la gran mayoría de los programas los receptores de las transferencias son las madres, en el entendido de que usarán los recursos monetarios pertinentes para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Asimismo, las madres se encargan del cumplimiento de las condiciones y frecuentemente actúan como promotoras de los programas.

Otro aspecto común es la adopción de criterios técnicos de selección de los beneficiarios, por lo general sobre la base de una serie de procedimientos en dos etapas. En la primera, se eligen las unidades geográficas que presentan mayores niveles de pobreza, normalmente en función de un índice de necesidades básicas insatisfechas construido a partir de los censos de población o las encuestas de hogares. En la segunda

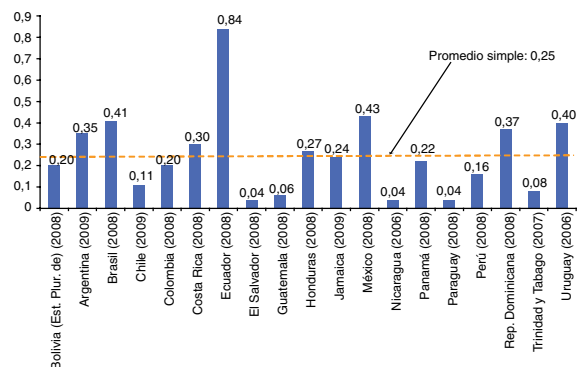
etapa se aborda la selección de las familias más necesitadas por medio de métodos de comprobación indirectos (*proxy means test*), como ocurre en la gran mayoría de los programas, o directos como en el caso del Brasil. Además, algunos programas incluyen una última etapa que consiste en la aprobación de las familias seleccionadas por parte de organizaciones comunitarias, como las Asambleas de Validación Comunal del programa Juntos del Perú.

b) La heterogeneidad en materia de experiencias

Aunque es posible reconocer un diseño básico común de los PTC, en la región existe una gran heterogeneidad en cuanto a su alcance, objetivos y repercusiones.

i) Alcance. En la actualidad, los PTC cubren a más de 22 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, 12 millones de las cuales se encuentran en el Brasil y 5 millones en México. *Bolsa Familia* y Oportunidades, seguidos de Familias en Acción de Colombia y el Bono de Desarrollo Humano (BDH) del Ecuador son, en cuanto a número absoluto de beneficiarios, los programas de mayor envergadura de la región.

Gráfico II.17
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): GASTO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006-2009
(En porcentajes del PIB)

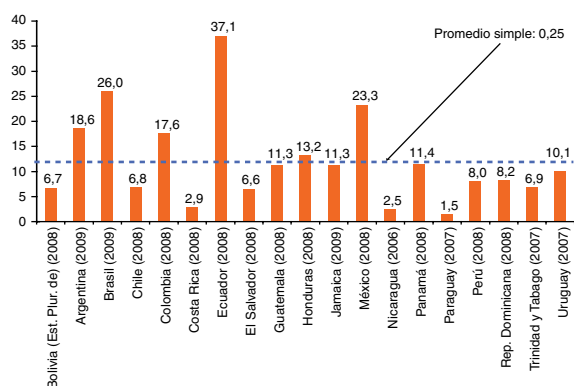


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países.

En los países en que se aplican, los PTC cubren en promedio alrededor del 12% de la población, con un esfuerzo de inversión que representa el 0,25% del PIB.

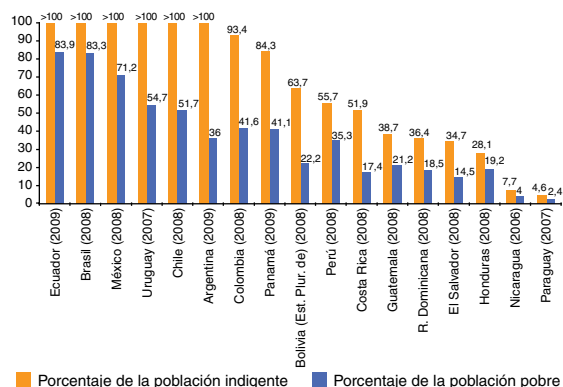
Sin embargo, hay grandes diferencias en cuanto al gasto que representan estos programas en relación con el PIB y el porcentaje de población favorecida. En el Brasil y México, los países en que se encuentran más consolidados, el número de beneficiarios supera al de personas que viven en situación de indigencia y equivale al 83% y al 71% de la población que vive en la pobreza, respectivamente¹⁰. A modo de comparación, en los países centroamericanos el alcance de los PTC no supera el 20% de la población pobre (véanse los gráficos II.18, II.19 y II.20, así como el cuadro II.19 del anexo).

Gráfico II.18
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006-2009
 (En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico II.19
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006-2009
 (En porcentajes de la población indigente y pobre)^a

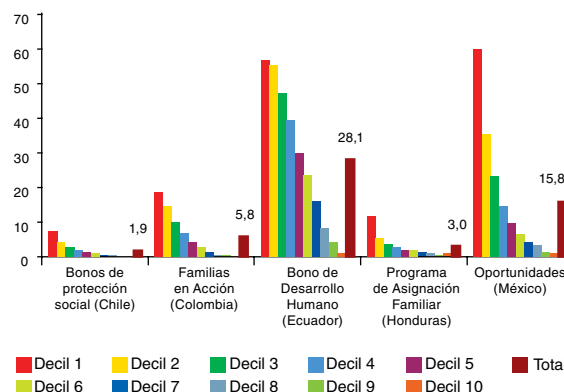


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares e información oficial de los respectivos países.

^a Los datos sobre el alcance de los PTC respecto de la población indigente y pobre no incluyen los errores de inclusión y exclusión.

¹⁰ Los datos de cobertura de los PTC respecto de la población indigente y pobre no incluyen los errores de inclusión y exclusión.

Gráfico II.20
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS SEGÚN EL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES DE LAS TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES
 (En porcentajes)



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

Un aspecto común de los PTC de mayor alcance es que antes de iniciarse ya existían otros programas importantes de reducción de la pobreza. En México, Oportunidades fue procedido del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y, en forma más directa, por el Programa en Educación, Salud y Alimentación (Progres) ¹¹. Entre 2003 y 2006, *Bolsa Escola* del Brasil —un programa de ingreso mínimo vinculado a la educación creado en 2001—, así como los programas de transferencias de ingresos sectoriales *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio Gás*, se incorporaron paulatinamente a *Bolsa Família* (Afonso, 2007). Por su parte, en el período 1998-2002 el Bono Solidario del Ecuador, una transferencia monetaria no condicionada, antecedió al Bono de Desarrollo Humano (Naranjo, 2008a). En el caso de Colombia, el gran incremento de familias beneficiarias ocurrió en 2007, cuando a seis años de su inicio los PTC comenzaron a funcionar en los centros urbanos e incorporaron a más de 200.000 personas en situación de desplazamiento y a las comunidades indígenas y afrocolombianas ¹².

ii) *Objetivos*. Aunque todos los PTC se orientan a reducir la pobreza, sea aumentando el nivel de consumo de las familias por medio de una transferencia monetaria (objetivo de “corto plazo”) o fortaleciendo el capital humano (objetivo de “largo plazo”), difieren en cuanto al énfasis en uno de estos últimos. Esto tiene implicaciones en la importancia relativa que se le asigna a los distintos componentes de los programas.

¹¹ En el caso del PRONASOL, hay evidencias de clientelismo y uso político de las transferencias (Díaz Cayeros y Magaloni, 2003), lógica contra la cual han apuntado los programas Progres y Oportunidades.

¹² El Gobierno de Colombia prevé que en 2009 los PTC cubrirán a 2,2 millones de familias.

Un primer tipo de programas de transferencias condicionadas, cuyo referente principal es Oportunidades, comprende aquellos en que la finalidad central es fortalecer el capital humano de las familias pobres, aumentando su utilización de servicios públicos como escuelas, centros de salud o programas de nutrición. A esos efectos, se establecen distintos tipos de beneficios según los objetivos sectoriales pertinentes y se diferencian las transferencias de acuerdo con los costos de oportunidad de los distintos segmentos de la población meta al momento de acceder a los servicios públicos. Dada la importancia del capital humano, se requiere de sistemas estrictos de estímulos y sanciones para que pueda operar la lógica de los incentivos y, por lo tanto, es necesario desarrollar sólidos instrumentos de monitoreo de las condiciones del caso¹³.

Otra categoría comprende los PTC que, como *Bolsa Familia*, apuntan principalmente a asegurar un nivel de consumo básico para las familias pobres. En este tipo de programas, se establecen montos diferenciados de transferencias monetarias según el estrato socioeconómico y la composición de las familias beneficiarias. Los requisitos suelen ser de carácter secundario en su lógica de operación, de manera que son monitoreados en forma más flexible.

A los dos tipos de programas antes citados se suma un tercero cuyo objetivo es coordinar las distintas iniciativas estatales, prestando apoyo “psicosocial” a las familias pobres y desarrollando con ellas una estrategia de intervención que apunta a lograr un cambio de sus percepciones, actitudes y comportamientos. El referente de estos programas es Chile Solidario (Cohen y Villatoro, 2006). Las transferencias monetarias forman parte de ellos, generalmente mediante la incorporación de las familias a ciertos esquemas de transferencia de ingresos ya existentes en la red pública, como en el caso del subsidio único familiar (SUF) de Chile Solidario¹⁴.

Si bien hay países que han tomado como referencia los programas de Chile, el Brasil y México, estos se han readecuado y retraducido sobre la base de sus necesidades y del escenario político-institucional pertinente¹⁵. Esto

significa que los PTC responden en mayor grado de lo que se piensa a la trayectoria institucional de cada país en materia de políticas públicas y a la economía política de las reformas del sector social.

iii) Repercusiones. Los PTC afectan de diversas maneras el ingreso y el consumo de las familias, el uso de los servicios públicos, el nivel educativo y el estado nutricional y de salud de la población beneficiaria. En la actualidad, los métodos predilectos para medir este tipo de efectos son las evaluaciones experimentales o cuasi experimentales, en que se examinan los distintos aspectos de los programas por medio de grupos de control. Ello permite distinguir las repercusiones en los beneficiarios solo por concepto del programa, descontando algunos factores externos como las variaciones del nivel de empleo o ingresos del país de que se trate. Un número importante de evaluaciones proviene de Progres y Oportunidades, de México.

Generalmente, las evaluaciones sobre los efectos de los PTC en el capital humano revelan que se han producido avances en materia de “objetivos intermedios” (Bastagli, 2008) como el acceso a la escuela y a los servicios de salud, mejorando ciertos indicadores indirectos como la matrícula y la asistencia escolar (Schady, 2006), la cobertura de los controles de crecimiento de niños y niñas y los exámenes médicos preventivos. Sin embargo, no hay información concluyente en relación con otros aspectos como el aprendizaje (Reimers, DeShano da Silva y Trevino, 2006) o el estado nutricional de los niños y niñas (Castiñeira, Nunes y Rungo, 2009). El incremento de los indicadores de acceso y cobertura tiende a ser mayor en los países cuyos niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban tasas elevadas de deserción —por ejemplo, el paso de primaria a secundaria— y en los hogares más pobres.

Por su parte, las evaluaciones de los PTC en relación con el ingreso se dividen entre aquellas que se centran en sus efectos desde el punto de vista de los beneficiarios y las que miden sus consecuencias en el índice de pobreza de los países. Las repercusiones de las transferencias en el ingreso de las familias beneficiarias pueden ser sustanciales a corto plazo, aunque varían según el programa de que se trate. Una forma de visualizar la heterogeneidad al respecto es medir el porcentaje que representan las transferencias monetarias pertinentes en comparación con la línea de indigencia o de pobreza en cada país. El cuadro II.20 del anexo contiene datos sobre los 14 países de América Latina en que fue posible comparar el monto per cápita mínimo de las transferencias y el valor de las líneas de indigencia y de pobreza en el mismo año y área geográfica en que se entregaron. De esta información se desprende que en

¹³ En el caso de Oportunidades, se establecieron diversos tipos de sanciones: interrupción del beneficio mensual, suspensión indefinida y suspensión definitiva, así como procedimientos de restitución de los derechos (Steta, 2006).

¹⁴ En Chile, el programa Puente trabaja en la definición de algunas condiciones de mejoramiento de las familias, pero ningún subsidio depende del cumplimiento de ellas ni se prevé sanción alguna al respecto.

¹⁵ En el caso de Colombia, por ejemplo, Familias en Acción se inspiró en Oportunidades, mientras que Juntos, la nueva Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, recibió influencias de Chile Solidario.

las áreas rurales el monto de las transferencias representa en promedio un 16% de la línea de indigencia y un 9% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivalen al 15% y al 8%, respectivamente.

En cuanto a las repercusiones de las transferencias en los indicadores de pobreza a nivel nacional, ellos se hacen sentir sobre todo en los de brecha (FGT1) y severidad de la pobreza (FGT2) (Veras Soares, 2009a), ya que las transferencias suelen focalizarse en los más pobres (véase el gráfico II.20). Sin embargo, no siempre representan un monto elevado, de manera que logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente superarla. La información sobre los efectos positivos de los PTC en la pobreza a nivel nacional proviene de países en los

cuales tienen amplio alcance y en que el monto de las transferencias es significativo, tales como la Argentina (Galasso y Ravallion, 2004), el Brasil (Cury, Coelho y Pedrozo, 2007; Fiszbein y Schady, 2009; Veras Soares y otros, 2006), el Ecuador (Naranjo, 2008b; Fiszbein y Schady, 2009), Jamaica (Fiszbein y Schady, 2009) y México (Fiszbein y Schady, 2009; Skoufias y McClafferty, 2001). En aquellos donde la cobertura y el monto de las transferencias son inferiores, no se observan mayores repercusiones en materia de pobreza. En el caso de Honduras, Guerreiro Osório (2008) concluyó que el monto reducido de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (PRAF) ha dado lugar a una disminución de tan solo 0,02 puntos porcentuales de la pobreza.

3. Desafíos de los programas de transferencias condicionadas

Los PTC son un instrumento que permite mejorar el ingreso y las condiciones de vida de una parte importante de la población de América Latina y el Caribe que aún vive en la extrema pobreza, así como de los pobres y los vulnerables. Estos programas revelan además la necesidad de aumentar las prestaciones de educación y salud a los sectores sociales y territorios que en la actualidad están desprovistos de dichos servicios, dinamizando la oferta pública de algunos de ellos sobre la base de ciertos requisitos e incentivando la cooperación y coordinación entre las instituciones públicas involucradas. El buen funcionamiento de los PTC depende por lo tanto de los logros de cada país en términos de universalización de los servicios sociales básicos, así como de una estrecha colaboración entre quienes lideran los programas y los sectores de educación, salud y nutrición.

Es por este motivo que algunos de los principales desafíos relacionados con los PTC son precisamente los temas de coordinación institucional y oferta de servicios. Dado que no es posible cubrir la totalidad de ellos, a continuación se detallan las áreas más importantes de preocupación.

a) Retos en materia de coordinación institucional y oferta de servicios

i) Dificultades relacionadas con la coordinación institucional. Para lograr los objetivos de los PTC se requiere una buena coordinación entre los ministerios de los diversos sectores sociales, así como una estrecha colaboración entre la autoridad central y los niveles

descentralizados o locales. La implementación de los PTC puede introducir nuevas lógicas de gestión en las instituciones públicas tradicionalmente segmentadas, favoreciendo la creación de vínculos sectoriales y fomentando el trabajo conjunto de las entidades de distinto nivel jerárquico. Sin embargo, en algunas ocasiones los PTC han representado en la práctica una intervención aislada que en vez de favorecer la integración de la institucionalidad social ha tendido a fragmentarla, generando estructuras paralelas poco integradas entre sí y con una sintonía incluso menor con las políticas sectoriales¹⁶. Además, a nivel operativo, quienes ejecutan las actividades de implementación y monitoreo de los programas muchas veces las consideran una carga laboral ajena al quehacer propio de las instituciones, generando un problema de identificación con el programa y sus beneficiarios¹⁷. Este puede traducirse finalmente en una gran debilidad del componente de oferta cuando la actitud de las personas encargadas de la provisión de servicios afecta el cumplimiento de las condiciones pertinentes¹⁸.

¹⁶ En relación con Honduras, véanse Cecchini y otros (2009) y Moore (2008).

¹⁷ Véase Roberts (2006) en el caso del Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH), de Jamaica.

¹⁸ Por ejemplo, es posible que los beneficiarios de los PTC decidan no acudir a los centros de salud por haber recibido malos tratos o una atención deficitaria debido a que el personal de salud privilegia a las personas con capacidad de pago.

ii) Limitaciones vinculadas a la oferta de servicios. Para mejorar la educación y la salud de la población mediante la entrega condicionada de recursos monetarios se requiere en primer lugar que dichos servicios existan, y segundo, que la oferta sea de buena calidad. Por lo tanto, las intervenciones en la demanda deberían acompañarse de otras relacionadas con la oferta de servicios y programas públicos¹⁹. Los propios PTC pueden causar problemas de calidad como la saturación de los servicios de salud debido al incremento de la demanda a que dan lugar²⁰. Los PTC de Honduras y Nicaragua constituyen interesantes ejemplos de búsqueda de una mejor articulación entre demanda y oferta, entre otras medidas por medio de la provisión de incentivos a la oferta²¹.

b) Desafíos de operación

i) Los retos de la focalización. Como parte de los PTC se han realizado importantes esfuerzos por crear sofisticados procedimientos y técnicas de selección de los beneficiarios a fin de minimizar los errores de exclusión e inclusión. En general, los resultados al respecto son satisfactorios, de manera que es posible afirmar que los PTC logran llegar a los pobres (Fiszbein y Schady, 2009; Villatoro, 2007). Asimismo, al disminuir la discrecionalidad, estos mecanismos técnicos pueden dificultar las prácticas de clientelismo que han caracterizado los programas asistenciales tradicionales (Sojo, 2007). Sin embargo, la complejidad de los procedimientos de focalización también contribuye a que los criterios de elección se tornen cada vez menos transparentes (Mkandawire, 2005), generando tensiones entre beneficiarios y no beneficiarios y amenazando el capital social de las comunidades. En el caso de países pequeños y de altos índices de pobreza bastaría con una focalización geográfica o categórica, dado el grado de prevalencia y homogeneidad de la pobreza a nivel local y considerando los importantes esfuerzos en materia de recursos monetarios y humanos que se requieren para montar sistemas de información que proporcionen los datos necesarios para la selección de los hogares²².

ii) Costos y complejidades del monitoreo de las condiciones. El monitoreo de la corresponsabilidad es quizás uno de los aspectos más demandantes de los PTC en relación con la capacidad instalada de los servicios públicos. Aunque diversos autores han destacado la importante cantidad de recursos que deben destinar los países únicamente a vigilar que se cumplan las condiciones de otorgamiento (Villatoro, 2008; Parra Correa y Pérez Ribas, 2008), aún no existe claridad en cuanto a los costos conexos. Un estudio sobre Honduras, México y Nicaragua (Caldés, Coady y Maluccio, 2006) muestra que los costos de focalización más monitoreo pueden llegar al 60% del presupuesto anual en un programa como Progresá. Fiszbein y Schady (2009), sin embargo, advierten que dichos costos dependen de la etapa de implementación del programa.

También cabe destacar que la sofisticación de los mecanismos de control de las condiciones de los PTC puede tornarlos ineficaces cuando los encargados de ejecutar dichas acciones atienden consideraciones de otro tipo o cuando el proceso de verificación es lento y engorroso y no se dispone de tecnologías de la información que lo faciliten. En algunos casos los operadores locales informan que existe cumplimiento de las condiciones aunque no lo haya, dado que privar a ciertas familias de los beneficios implicaría dejarlas sin una fuente importante de sustento (Villatoro, 2008). Asimismo, el control de cumplimiento de los requisitos puede convertirse en un foco de clientelismo. Entre las dificultades que afectan la operación de los programas en este ámbito se cuentan la disyuntiva entre llevar registros o disminuir la carga burocrática, la necesidad de controlar los costos de la verificación, la invención de formas alternativas de sancionar el incumplimiento y procurar que el flujo de información y el ciclo de pago sean lo más simultáneos posible (Tesluic, 2006).

iii) Indefinición de las reglas y condiciones de egreso. Uno de los retos centrales que deben abordarse en relación con los PTC es determinar las condiciones de egreso de los beneficiarios, esto es, en qué momento estarían preparados para abandonar el programa y desenvolverse en forma autónoma sin riesgo de retornar a la situación de pobreza a corto plazo. Bajo un esquema de política social con un énfasis importante en la acumulación de capital humano y en los elementos de promoción social, la desvinculación de los beneficiarios debería producirse cuando las familias ya no tienen necesidad de recibir las transferencias y sean capaces de generar ingresos por sí mismas.

A pesar de ello, la experiencia de los programas en los distintos países muestra que o bien la implementación de esquemas de graduación se ha postergado —sea a causa de su complejidad o simplemente porque los

¹⁹ A este aspecto se refiere el concepto de “corresponsabilidad”, dado que abarca tanto la responsabilidad de los beneficiarios en relación con el cumplimiento de determinados indicadores como del propio Estado en cuanto a asegurar la oferta necesaria para llevarlos a cabo.

²⁰ En el caso mexicano, González de la Rocha (2008) describe los problemas de calidad que se producen debido a la saturación de los servicios clínicos por efecto del programa Oportunidades.

²¹ Al respecto, véanse Moore (2009 y 2008).

²² En varios casos, por ejemplo, es preciso levantar censos de población ad hoc para conocer la situación de los beneficiarios potenciales.

plazos involucrados superan el horizonte temporal de los gobiernos que los inician—, o que en los casos en que se han aplicado han ocurrido importantes problemas (Yaschine y Dávila, 2008; Villatoro, 2008). Gran parte de los PTC de la región no han previsto mecanismos de egreso propiamente tales, sino tan solo que las familias dejan de recibir los beneficios cuando los hijos superan la edad de elegibilidad o cuando no se están cumpliendo las condiciones acordadas. La salida de los programas también puede tener lugar al cumplirse el número máximo de años de permanencia. Los tiempos involucrados varían desde dos años en el caso de *Bolsa Familia* y el Programa de transferencias monetarias condicionadas (CCTP, por sus siglas en inglés) de Trinidad y Tabago hasta seis años en el de Oportunidades, sin que exista necesariamente una justificación clara sobre el número adecuado de años de permanencia²³. Por último, en otros PTC se han incorporado estrategias de salida que suponen un diseño más complejo en que se combinan elementos temporales y otros. En el caso de Chile Solidario, el esquema de graduación comprende una disminución progresiva de los aportes monetarios.

Al parecer, entonces, los criterios de salida dependen de motivos financieros o políticos (Cohen y Franco, 2006a; Villatoro, 2008), mientras que los objetivos a largo plazo de formación de capital humano y superación de la pobreza pasan a segundo plano. Ante el gran reto de estimular la salida productiva y sustentable de los beneficiarios, sería recomendable que los PTC de la región logran avanzar en materia de coordinación con las actividades de capacitación o inserción laboral, o que se otorgaran franquicias o beneficios a las empresas pequeñas y medianas a fin de aumentar las posibilidades de empleo de quienes egresan de los programas (León, 2008).

Cabe destacar, sin embargo, que no todas las familias que participan en los PTC tienen la misma capacidad de insertarse en el mercado laboral. Al respecto, diversas evaluaciones de Chile Solidario (Bravo, Contreras y Ruiz-Tagle, 2009; Nun y Trucco, 2008) muestran que habría una diferenciación relativamente clara entre las familias beneficiarias de este programa. Por una parte, existe un conjunto de familias pobres que logra los objetivos pertinentes, que por lo general coincide con aquellas que previo a la intervención se encontraban en mejor situación y, por otro, un grupo que termina el programa sin haber cumplido sus objetivos y que, por lo tanto, queda en situación de vulnerabilidad prolongada.

c) Los enfoques de género y étnico

i) La centralidad de las mujeres en los programas: ¿autonomía o sobrecarga? En los PTC se le atribuye un rol central a las mujeres, tanto en la administración de los recursos entregados como en el cumplimiento de las contraprestaciones y la promoción de los programas. Por esta vía, aunque no de manera manifiesta en la mayoría las experiencias, se apunta a promover su autonomía y empoderamiento (León, 2008).

Sin embargo, a raíz de las numerosas funciones que desempeñan las mujeres en el marco de la gestión de los PTC, se han formulado algunas críticas y cuestionamientos. En primer lugar, se ha sostenido que si bien las experiencias demuestran que las mujeres se sienten más empoderadas e independientes, deben asumir el costo que representa la sobrecarga de sus funciones, puesto que a las tareas domésticas tradicionales (y a veces laborales) deben sumar las responsabilidades vinculadas al desarrollo eficiente del programa. En último término, se afirma que tras el diseño de los PTC subyace una concepción tradicional de la familia, de rasgos patriarcales, según la cual las mujeres deben encargarse del cuidado de los niños, de las labores domésticas y, más encima, administrar los recursos y el cumplimiento de las contraprestaciones del programa (Arriagada y Mathivet, 2007; Martínez y Voorend, 2008).

ii) Fortalecer los aspectos culturales. En relación con el enfoque de los PTC en los grupos más vulnerables, se ha criticado el hecho de que casi no se hayan ocupado de algunas especificidades clave para el trabajo con los pueblos indígenas y afrodescendientes (Tendler, 2004). Estos representan entre un 8% y un 10% de la población total de América Latina (CEPAL, 2006b) y, en comparación con el resto de los habitantes, exhiben los peores indicadores en materias propias de estos programas como ingreso, salud, educación y nutrición (Hall y Patrinos, 2006). Para poder abordar los factores étnicos, es necesario generar sistemas de diseño, focalización y gestión de los PTC que además de los mecanismos operativos incluyan procedimientos de participación y consulta que consideren la estructura de autoridad y toma de decisiones de los pueblos señalados, así como las variables culturales en la planificación de las condiciones exigibles, desde la provisión de información en idiomas nativos hasta la oferta apropiada de educación y salud (Robles, 2009).

²³ Tras el cumplimiento del plazo máximo, es posible solicitar la renovación de la condición de beneficiario, como ocurre en los casos de *Bolsa Familia* del Brasil, Oportunidades de México, PATH de Jamaica y Solidaridad de la República Dominicana.

4. Los programas de transferencias condicionadas ante las crisis económicas

Dado que los PTC apuntan a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, pueden visualizarse más bien como programas de lucha contra la pobreza estructural que como iniciativas transitorias. Sin embargo, en los períodos de crisis económica, en que aumentan el desempleo y la informalidad y por lo tanto la pobreza, las transferencias previsibles, constantes y no relacionadas con lo que sucede en el mercado de trabajo, como lo son aquellas de los PTC, pueden desempeñar un importante papel en materia de mitigación de las consecuencias sociales pertinentes. No obstante, la capacidad de los PTC de absorber a las familias afectadas por la crisis, actuando como una suerte de seguro de desempleo para los trabajadores del sector informal, aún está por demostrarse (Veras Soares, 2009a).

Condiciones mínimas de diseño para la incorporación de los afectados por las crisis económicas a los PTC son la presencia de procedimientos continuos de empadronamiento y actualización de los registros de beneficiarios, así como el uso de mecanismos de identificación de estos últimos que capten las variaciones del ingreso, de las condiciones laborales de las personas o ambos. Sin embargo, en la mayoría de los países la selección de los beneficiarios

se realiza sobre la base de medios de comprobación indirectos o mediante indicadores de necesidades básicas insatisfechas cuyas características no varían a corto plazo, como las condiciones de la vivienda y el nivel educativo de los miembros del hogar. Entre las excepciones notables al respecto se cuentan el Brasil, donde la comprobación de medios es directa y se basa en los ingresos, y Chile, en que la ficha de protección social mide los recursos económicos, las necesidades de las familias y los riesgos que afrontan, con una concepción más dinámica de la pobreza de lo que ocurre con otros métodos de comprobación indirectos. Finalmente, las complejidades y los costos del monitoreo de las condiciones no son compatibles con la rapidez y la eficiencia requeridas para hacer frente a los efectos de las crisis económicas. Tal vez una de las contribuciones más importantes del diseño de los PTC a la búsqueda de soluciones para el aumento de la pobreza causado por las crisis sea el hecho de que estos programas han conducido a la modernización y mejor calidad de los sistemas de información y registro de los beneficiarios (Veras Soares, 2009a y 2009b), elementos que podrían constituir sólidas plataformas para el desarrollo de otros programas orientados a mitigar la pobreza.

5. A modo de conclusión

Los principios más estructurales de universalidad, solidaridad y eficiencia han ido recuperando terreno respecto de las miradas individualistas y basadas en el mercado y la focalización como fundamento de la asistencia social. Ello se ha acompañado de innovaciones prácticas y teóricas, incorporando las nociones de capital social, protección, cohesión y aseguramiento ante el riesgo, así como de una renovada preocupación por la desigualdad y el reconocimiento del aporte que pueden darle a este problema las lógicas familiar y de mercado.

En términos más concretos, cinco son los cambios que, si bien con algunas variaciones entre los países, es posible identificar como corrientes innovadoras y que forman parte de la tendencia de “reforma de las reformas”.

a) La legitimación de las transferencias directas de ingreso a los sectores más pobres financiadas mediante las rentas generales

Países como el Brasil y México, que no utilizaron esquemas de fondos de inversión social para combatir la pobreza, han sido los primeros en desarrollar iniciativas de transferencias cuyas prestaciones dependen de la incorporación de los beneficiarios a programas sociales de carácter sectorial y que hoy día se conocen como programas de transferencias condicionadas. Ellos hacen hincapié en tres propósitos: la transferencia directa de ingresos para el alivio de la pobreza, incentivar la inversión en capital humano y la incorporación de la población a redes de protección y promoción social.

b) Las redes de protección social y de activación del capital humano y social coordinadas desde el Estado

Las políticas activas de empleo, microcrédito y activación de redes mixtas de la comunidad y el Estado han cobrado impulso como instrumentos que desde el Estado apelan a los recursos y capacidad de las personas y comunidades, procurando articularlas con los programas y políticas estatales. Chile Solidario y Rutas de Salida, del Uruguay, son ejemplos de este tipo de iniciativas. En muchos casos se encuentran vinculadas o subsumidas a los PTC y tienden lazos entre los sectores pobres y los recursos disponibles del mercado, el Estado y las propias comunidades.

c) El reconocimiento de la necesidad de construir pilares estatales no contributivos o subsidiar las contribuciones a los sistemas de aseguramiento (seguridad social y salud)

Luego de la reforma de los sistemas de salud y seguridad social, que implicó la privatización del aseguramiento, y de la constatación de sus efectos en materia de desigualdad de acceso y alcance limitado, ha ganado terreno la idea de construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos de dichos sistemas. La reforma de la salud en el Uruguay, el plan AUGE en Chile, el antecedente pionero del Sistema Único de Salud (SUS) del Brasil, el seguro popular en México y la reforma de la salud en Colombia se acercan al modelo de manejo social del riesgo o al énfasis solidario y ciudadano en el ámbito de la salud. Por otra parte, la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en México, D.F. —y su extensión, con algunas variaciones, a varios estados mexicanos—, la reforma del sistema de jubilación en la Argentina, los beneficios de prestación continuada en Brasil y otras innovaciones que se están

discutiendo o aplicando en la región son ejemplos en materia de pensiones y jubilaciones. En el Uruguay y Chile también se está evaluando o implementando una reforma del seguro de desempleo orientada a mantener el ingreso o un piso básico de reemplazo.

d) La recuperación de un rol distributivo desde el centro que regule y combata las desigualdades generadas por los procesos de descentralización y delegación de responsabilidades en los cuasi-mercados o proveedores privados

Las reformas descentralizadoras de base político-territorial y de delegación de la provisión de salud y educación en prestadores privados han sido moderadas o perfeccionadas mediante la creación de superintendencias, fondos solidarios y fórmulas redistributivas de transferencias que tutelan y moderan los efectos regresivos y de calidad estratificada a que dieron lugar estas modalidades.

e) El surgimiento en la agenda pública, aunque todavía incipiente, de una nueva área de acción y redistribución relacionada con el cuidado y la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado

La ampliación del sistema educativo al nivel preescolar y la expansión de la jornada escolar son políticas cuyo objetivo central es la mejora del capital humano y la igualdad temprana de oportunidades. Sin embargo, ellas poseen un argumento adicional: colectivizan el cuidado y el tiempo que ello requiere, contribuyendo así a la redistribución de esta carga entre géneros y estratos sociales. Asimismo, el surgimiento en el debate de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado obedece a la necesidad de pensar el tema del cuidado y del trabajo no remunerado desde una perspectiva de derechos y de igualdad.

Anexo

Cuadro II.A-1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	19,3	20,1	21,1	20,0	21,0	21,8	19,5	19,6	22,1	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	12,9	14,6	16,2	16,3	17,4	17,0	16,2	...
Brasil	16,6	16,1	19,5	19,4	21,6	21,2	22,1	22,4	24,4	26,1
Chile	12,0	12,4	12,2	12,8	14,3	15,0	14,8	13,2	12,2	14,2
Colombia ^b	5,9	7,0	10,2	13,6	12,2	11,1	11,1	11,9	12,3	12,6
Costa Rica	15,6	15,2	15,8	16,8	16,4	18,0	18,7	17,6	17,2	19,3
Cuba	27,6	32,8	28,5	23,1	22,4	23,7	26,5	31,0	34,5	40,1
Ecuador ^c	7,4	8,0	6,1	5,6	4,9	4,9	5,5	6,2	6,4	...
El Salvador ^d	...	2,9	5,4	6,3	8,2	10,0	10,8	11,1	11,3	...
Guatemala	3,7	4,6	4,6	4,8	6,7	6,8	7,3	7,3	7,5	7,0
Honduras	7,5	7,6	6,6	6,6	7,4	10,0	11,3	11,6	11,4	...
Jamaica ^e	8,4	8,0	8,2	9,0	...	9,5	8,3	8,6	...	...
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,2	9,7	10,2	10,2	11,2	12,5
Nicaragua	6,6	6,5	7,2	6,5	7,6	8,1	9,3	10,8	11,4	12,3
Panamá	7,5	9,3	8,3	8,8	9,7	9,5	8,3	8,0	9,3	...
Paraguay	3,2	6,6	7,8	8,7	9,1	8,0	8,9	7,7	11,3	8,9
Perú ^f	3,9	5,1	6,5	6,9	7,4	8,8	9,5	9,2	8,2	7,8
República Dominicana	3,8	5,4	5,7	5,4	5,6	6,8	6,5	6,8	8,0	...
Trinidad y Tabago ^g	6,9	7,3	6,6	6,4	...	9,1	9,7	9,9	8,7	12,1
Uruguay	16,8	18,9	20,2	21,3	20,0	21,6	21,8	19,6	21,2	21,7
Venezuela (República Bolivariana de)	8,8	9,2	7,8	8,6	8,8	11,6	11,7	11,7	13,4	...
América Latina y el Caribe ^h	9,6	10,7	11,0	11,2	11,7	12,5	12,8	12,9	13,7	16,2
América Latina y el Caribe ⁱ	12,2	12,9	14,4	14,3	15,3	15,5	15,7	15,9	17,3	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996, y la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999, las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA
 (En dólares de 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	1 179	1 414	1 551	1 547	1 683	1 635	1 301	1 531	2 002	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	122	143	164	165	177	179	178	...
Brasil	554	536	697	712	783	785	827	882	1 019	1 158
Chile	381	458	501	595	686	745	757	734	733	886
Colombia ^b	129	160	248	338	295	264	269	308	355	376
Costa Rica	486	516	566	606	651	727	773	775	855	1 002
Cuba	864	779	632	563	568	661	772	1 028	1 395	1 749
Ecuador ^c	98	106	81	76	65	65	77	97	104	...
El Salvador ^d	...	53	104	128	175	222	248	267	291	...
Guatemala	49	62	64	70	100	105	113	114	124	119
Honduras	80	85	72	75	84	116	136	149	156	...
Jamaica ^e	294	284	298	324	...	331	294	309	309	...
México	358	457	492	482	559	621	644	672	782	885
Nicaragua	45	42	47	45	57	63	73	90	100	110
Panamá	229	317	287	315	377	371	328	345	460	...
Paraguay	45	95	115	128	129	107	116	105	162	135
Perú ^f	64	85	125	140	150	179	201	211	214	229
República Dominicana	69	109	121	127	146	188	188	201	276	...
Trinidad y Tabago ^g	303	312	294	304	...	588	728	874	904	1 331
Uruguay	850	1 046	1 193	1 332	1 304	1 328	1 186	1 246	1 542	1 767
Venezuela (República Bolivariana de)	441	489	396	438	434	560	483	557	722	...
América Latina y el Caribe ^h	317	358	382	405	436	468	461	508	604	812
América Latina y el Caribe ⁱ	442	482	557	573	624	642	637	691	818	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999, las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL ^a
(En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	62,2	63,4	65,7	65,5	64,3	62,8	66,2	64,3	63,9	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	...	...	36,6	44,1	50,0	42,8	49,4	48,1	49,1	...
Brasil	48,9	47,2	58,6	51,0	55,8	62,1	70,4	73,2	73,4	73,7
Chile	61,2	63,0	64,5	65,5	66,4	67,7	68,0	67,3	66,4	67,0
Colombia ^c	28,8	32,2	36,5	...	...	...	...	74,8	71,5	69,5
Costa Rica	38,9	41,2	38,2	42,0	40,7	40,5	37,8	36,1	36,0	35,6
Cuba	35,6	34,7	39,4	45,7	44,8	47,0	51,4	53,0	52,4	52,8
Ecuador ^d	42,8	48,5	33,7	27,6	21,7	20,9	25,2	28,5	27,9	...
El Salvador ^e	...	22,2	23,2	28,1	32,5	38,6	39,5	45,8	45,7	...
Guatemala	29,9	33,3	41,3	42,7	45,1	47,3	50,4	53,8	51,8	51,3
Honduras	40,7	36,6	40,6	40,5	39,5	45,4	49,9	52,8	52,9	...
Jamaica ^f	26,8	23,2	20,6	19,2	...	17,1	17,3	16,3	16,3	...
México	41,3	50,2	53,1	52,3	59,4	61,3	57,8	58,6	59,3	68,7
Nicaragua	34,0	38,5	39,9	37,0	37,1	38,4	42,0	47,9	50,2	53,8
Panamá	38,1	50,6	48,6	39,6	46,4	42,5	39,1	39,3	42,1	...
Paraguay	39,9	42,9	43,3	47,1	44,5	38,3	48,5	41,6	57,1	55,0
Perú ^g	33,0	35,0	39,4	39,6	41,9	52,2	52,3	52,3	53,1	51,2
República Dominicana	43,1	44,3	50,6	45,6	43,3	49,9	47,9	46,2	48,6	...
Trinidad y Tabago ^h	40,6	40,6	42,8	40,7	...	43,5	44,6	37,9	29,4	34,4
Uruguay	62,3	67,7	70,8	70,8	67,3	68,1	61,4	61,8	67,5	75,4
Venezuela (República Bolivariana de)	32,8	40,1	35,3	35,4	36,6	37,8	38,6	41,0	44,0	...
América Latina y el Caribe ⁱ	40,0	42,9	44,7	44,9	46,2	47,3	48,9	49,4	50,4	57,4
América Latina y el Caribe ^j	44,1	46,5	52,0	50,2	54,1	57,3	60,2	61,8	62,3	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a Los datos sobre el monto oficial de gasto público total provienen de la clasificación funcional pertinente de los países, pero pueden diferir de otros informes también de carácter oficial basados en clasificaciones diferentes (véase el recuadro II.1).

^b La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^c Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Serie descontinuada. La cifra del bienio 1994-1995 corresponde a 1994; la de 2004-2005, al año 2005.

^d La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^e La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^f La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996, y la de 2004-2005, al año 2004.

^g Desde 1990 hasta 1999, las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^h La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

ⁱ Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que no hay información disponible sobre algunos países.

^j Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN
 COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**
(En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	3,6	4,0	4,2	4,2	4,7	5,1	4,2	4,5	5,3	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	5,5	5,9	6,0	5,8	6,6	6,6	6,3	...
Brasil	3,4	2,8	5,1	4,3	5,5	5,0	4,7	4,6	5,0	5,6
Chile	2,3	2,4	2,6	3,0	3,6	3,9	4,0	3,6	3,3	4,1
Colombia ^b	2,4	2,9	3,0	4,2	4,1	3,3	3,8	3,2	3,0	3,0
Costa Rica	3,9	4,2	4,2	4,6	4,4	5,1	5,7	5,5	5,2	5,9
Cuba	10,8	11,9	9,0	7,3	7,7	9,1	11,1	13,3	14,6	16,3
Ecuador ^c	2,8	3,0	2,6	2,5	2,5	2,1	2,6	2,6	2,6	...
El Salvador ^d	...	1,8	2,0	2,5	3,0	3,4	3,5	3,2	3,1	...
Guatemala	1,8	2,0	1,9	1,9	2,5	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9
Honduras	4,3	4,3	3,7	3,9	4,5	6,2	7,1	7,7	7,6	...
Jamaica ^e	4,1	4,0	4,1	4,9	...	5,8	4,5	4,7	4,7	...
México	2,6	3,5	3,9	3,7	3,8	3,9	4,0	3,8	4,0	4,1
Nicaragua	2,6	2,2	2,8	2,9	3,4	3,7	4,4	4,7	5,1	5,5
Panamá	3,6	3,7	3,5	4,0	4,1	4,2	4,1	3,8	4,0	...
Paraguay	1,3	2,9	3,6	4,2	4,4	4,3	4,0	3,9	4,5	4,1
Perú ^f	1,6	2,0	2,7	2,5	2,5	2,8	3,0	3,0	2,6	2,6
República Dominicana	0,9	1,3	1,6	1,8	2,2	2,5	2,6	1,8	2,3	...
Trinidad y Tabago ^g	3,2	3,3	3,0	3,0	...	3,9	4,4	4,4	3,8	5,0
Uruguay	2,5	2,5	2,5	3,0	3,0	3,0	3,3	3,3	3,9	4,3
Venezuela (República Bolivariana de)	3,5	4,0	3,8	3,2	4,0	5,1	5,1	5,0	5,5	...
América Latina y el Caribe ^h	3,2	3,5	3,6	3,7	4,0	4,3	4,5	4,6	4,7	5,3
América Latina y el Caribe ⁱ	3,2	3,4	4,2	3,9	4,5	4,5	4,4	4,3	4,6	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996, y la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999, las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SALUD
 COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**
(En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	4,3	4,6	4,9	4,6	4,9	5,0	4,4	4,5	4,9	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	3,3	3,3	3,3	3,0	3,1	3,2	3,2	...
Brasil	3,3	2,4	4,1	3,8	3,8	4,1	4,0	4,3	4,6	4,9
Chile	1,8	2,1	2,3	2,4	2,7	2,9	3,0	2,8	2,9	3,4
Colombia ^b	0,9	1,1	2,6	2,9	3,3	2,2	1,8	2,0	1,9	1,9
Costa Rica	4,9	4,5	4,7	4,7	4,8	5,2	5,7	5,0	5,0	5,8
Cuba	5,0	6,6	5,6	4,9	5,4	5,6	5,7	6,5	8,5	11,8
Ecuador ^c	1,4	1,6	0,8	0,9	0,7	0,8	1,1	1,2	1,3	...
El Salvador ^d	...	1,1	2,6	2,8	3,2	3,3	3,4	3,4	3,6	...
Guatemala	1,0	1,1	1,0	0,8	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
Honduras	2,9	2,8	2,6	2,3	2,4	3,3	3,8	3,5	3,4	...
Jamaica ^e	2,2	2,4	2,2	2,3	...	2,2	2,2	2,4	2,4	...
México	3,0	3,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5	2,8	2,8
Nicaragua	2,8	2,5	2,8	2,5	2,7	2,9	3,3	3,3	3,6	3,7
Panamá	1,6	1,9	1,8	1,9	2,0	2,3	2,0	2,3	2,2	...
Paraguay	0,3	1,1	1,2	1,3	1,4	1,2	1,4	1,2	2,1	1,5
Perú ^f	0,9	0,9	1,3	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,2	1,2
República Dominicana	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2	1,6	1,4	1,2	1,4	...
Trinidad y Tabago ^g	2,6	2,8	2,2	2,0	...	2,1	2,3	2,6	2,3	3,4
Uruguay	2,9	3,0	3,4	2,5	3,2	3,5	3,4	3,3	3,8	4,5
Venezuela (República Bolivariana de)	1,6	1,7	1,1	1,1	1,4	1,5	1,6	1,6	1,8	...
América Latina y el Caribe ^h	2,3	2,5	2,5	2,4	2,6	2,7	2,8	2,8	3,1	3,8
América Latina y el Caribe ⁱ	2,9	2,9	3,2	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3	3,6	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999, las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	9,7	9,9	10,3	9,8	9,9	10,3	9,7	9,2	10,1	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	1,5	2,8	3,9	5,6	5,8	5,1	4,7	...
Brasil	8,5	9,7	10,0	10,6	11,7	11,2	12,0	12,1	13,0	13,4
Chile	7,7	7,6	7,1	7,1	7,6	7,9	7,5	6,5	5,8	6,4
Colombia ^b	2,2	2,6	4,0	5,4	3,8	4,8	4,9	6,0	7,0	7,1
Costa Rica	4,9	4,7	5,2	5,8	5,7	6,1	5,5	5,3	5,2	5,5
Cuba	7,0	9,9	8,6	7,0	7,0	6,5	7,1	8,2	8,7	9,2
Ecuador ^c	3,2	3,4	2,2	2,0	1,5	1,7	1,7	2,2	2,3	...
El Salvador ^d	...	0,0	0,8	0,9	1,1	1,1	2,2	2,5	2,3	...
Guatemala	0,8	0,9	0,8	0,8	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1
Honduras	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	...
Jamaica ^e	0,6	0,4	0,4	0,3	...	0,4	0,4	0,4	0,4	...
México	0,1	0,1	1,3	1,5	1,9	2,3	2,4	2,2	2,4	3,7
Panamá	1,2	2,2	1,5	1,0	1,9	1,6	1,2	1,1	1,6	...
Paraguay	1,2	2,3	2,4	2,7	3,1	2,1	3,3	2,5	4,3	2,9
Perú ^f	1,3	2,2	2,5	2,8	3,2	4,0	4,5	4,4	3,8	3,3
República Dominicana	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	1,1	0,9	2,1	2,2	...
Trinidad y Tabago ^g	0,1	0,1	0,1	0,1	...	1,4	1,8	1,5	1,2	1,8
Uruguay	11,2	13,1	13,9	15,3	12,6	13,7	13,6	11,7	12,0	11,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2,0	2,1	2,3	3,0	2,5	3,7	4,1	4,1	4,6	...
América Latina y el Caribe ^h	3,2	3,7	3,8	4,0	4,0	4,3	4,5	4,4	4,6	5,9
América Latina y el Caribe ⁱ	4,8	5,4	6,0	6,3	6,6	6,7	6,9	6,9	7,4	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999, las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países. No incluye a Nicaragua.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países. No incluye a Nicaragua.

Cuadro II.A-7
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN VIVIENDA Y OTROS
 COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**
 (En porcentajes)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	1,7	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4	1,1	1,5	1,9	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	2,6	2,6	2,9	1,8	1,9	2,1	2,0	...
Brasil	1,4	1,3	0,4	0,8	0,6	1,1	1,5	1,4	1,7	2,1
Chile	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Colombia ^b	0,5	0,5	0,7	1,0	1,0	0,9	0,6	0,7	0,5	0,5
Costa Rica	1,9	1,8	1,7	1,8	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	2,1
Cuba	4,8	4,4	5,3	4,0	2,3	2,6	2,6	3,0	2,8	2,8
Ecuador ^c	0,0	0,1	0,4	0,2	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	...
El Salvador ^d	...	0,0	0,0	0,2	0,8	2,1	1,7	2,0	2,3	...
Guatemala	0,1	0,6	0,8	1,3	1,9	1,6	1,9	2,1	2,2	1,8
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	...
Jamaica ^e	1,5	1,2	1,6	1,4	...	1,1	1,2	1,1	1,1	...
México	0,9	1,2	1,3	1,2	1,1	1,3	1,5	1,8	2,1	1,9
Nicaragua	1,2	1,8	1,5	1,2	1,5	1,5	1,6	2,7	2,8	3,1
Panamá	1,1	1,4	1,4	1,9	1,7	1,3	1,0	0,8	1,5	...
Paraguay	0,5	0,3	0,6	0,4	0,2	0,5	0,2	0,2	0,4	0,4
Perú ^f	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,5	0,4	0,6	0,8
República Dominicana	1,8	2,8	2,9	2,1	1,7	1,6	1,7	1,8	2,1	...
Trinidad y Tabago ^g	1,0	1,1	1,3	1,3	...	1,5	1,3	1,4	1,3	1,8
Uruguay	0,3	0,4	0,5	0,5	1,2	1,4	1,5	1,4	1,6	1,9
Venezuela (República Bolivariana de)	1,7	1,4	0,6	1,3	0,9	1,3	0,9	1,0	1,6	...
América Latina y el Caribe ^h	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,6
América Latina y el Caribe ⁱ	1,2	1,2	1,0	1,1	1,0	1,2	1,3	1,4	1,7	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999 las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN EDUCACIÓN
 (En dólares de 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	220	279	311	328	374	382	282	349	478	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	52	58	61	59	67	69	69	...
Brasil	114	93	181	157	200	183	175	179	211	249
Chile	73	90	105	139	175	194	206	198	196	255
Colombia ^b	51	66	72	106	100	77	93	83	85	89
Costa Rica	123	142	151	164	176	206	234	241	260	304
Cuba	338	283	200	178	196	253	324	442	589	712
Ecuador ^c	37	39	35	35	33	27	36	40	43	...
El Salvador ^d	...	31	39	51	64	76	81	77	79	...
Guatemala	24	27	27	27	38	44	45	45	49	49
Honduras	46	49	41	45	51	73	86	99	104	...
Jamaica ^e	144	142	147	175	...	201	159	169	169	...
México	143	196	219	207	233	250	255	250	276	289
Nicaragua	17	14	19	20	26	30	35	39	45	50
Panamá	109	128	122	145	160	164	162	165	200	...
Paraguay	18	41	53	62	63	57	53	53	64	63
Perú ^f	27	33	51	50	50	57	64	68	68	75
República Dominicana	17	26	33	41	57	70	74	52	79	...
Trinidad y Tabago ^g	139	142	134	142	...	264	330	386	397	556
Uruguay	124	137	145	189	198	187	177	207	284	354
Venezuela (República Bolivariana de)	177	214	192	164	198	248	211	238	296	...
América Latina y el Caribe ^h	96	106	111	118	135	147	150	164	192	254
América Latina y el Caribe ⁱ	116	126	163	157	183	185	178	186	219	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999 las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN SALUD
 (En dólares de 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	264	321	362	356	392	378	296	351	443	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	31	33	34	30	32	34	35	...
Brasil	110	80	145	138	138	150	148	171	195	220
Chile	59	80	95	112	129	144	153	157	173	209
Colombia ^b	19	24	63	72	79	52	43	51	54	58
Costa Rica	153	154	168	171	189	210	235	220	248	302
Cuba	157	157	125	119	135	156	166	215	345	515
Ecuador ^c	19	21	11	12	10	10	15	19	21	...
El Salvador ^d	...	20	50	57	70	75	77	83	93	...
Guatemala	13	15	14	13	18	18	18	17	20	20
Honduras	31	32	29	27	27	39	46	45	47	...
Jamaica ^e	77	85	79	84	...	78	77	87	87	...
México	162	189	129	122	142	146	147	166	193	198
Nicaragua	19	17	18	18	20	23	26	28	31	33
Panamá	49	66	63	66	79	90	79	98	107	...
Paraguay	4	16	18	20	20	16	18	17	31	23
Perú ^f	15	15	24	29	31	28	32	31	32	34
República Dominicana	14	20	21	25	31	44	39	36	50	...
Trinidad y Tabago ^g	115	119	99	94	...	136	170	234	241	376
Uruguay	147	165	203	156	210	214	187	207	274	364
Venezuela (República Bolivariana de)	79	89	56	59	70	70	66	77	96	...
América Latina y el Caribe ^h	73	81	85	84	95	100	98	111	134	196
América Latina y el Caribe ⁱ	107	108	123	120	129	133	126	144	170	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999 las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL
 (En dólares de 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	592	699	758	755	795	773	651	717	913	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	15	28	40	57	59	54	52	...
Brasil	283	322	357	389	423	413	448	477	544	598
Chile	244	279	291	331	366	391	385	364	346	397
Colombia ^b	49	58	97	135	92	114	119	157	201	213
Costa Rica	152	160	187	208	226	248	227	234	260	287
Cuba	217	234	191	171	178	181	206	273	349	401
Ecuador ^c	42	45	29	27	21	23	24	34	38	...
El Salvador ^d	...	1	15	18	24	25	50	60	60	...
Guatemala	11	13	12	12	15	18	21	19	18	19
Honduras	4	4	3	4	4	3	3	4	4	...
Jamaica ^e	21	15	15	12	...	13	14	14	14	...
México	7	6	71	86	116	146	149	142	165	263
Panamá	37	76	54	35	72	64	48	47	78	...
Paraguay	17	33	36	40	44	27	43	33	62	43
Perú ^f	23	36	48	57	65	82	95	102	99	95
República Dominicana	5	7	7	12	16	31	27	62	75	...
Trinidad y Tabago ^g	3	4	4	5	...	90	133	129	131	197
Uruguay	564	725	817	958	821	842	740	743	871	897
Venezuela (República Bolivariana de)	101	110	115	152	124	178	168	196	246	...
América Latina y el Caribe ^h	119	142	156	172	173	186	180	193	226	310
América Latina y el Caribe ⁱ	198	233	278	301	320	321	311	334	398	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999 las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países. No incluye a Nicaragua.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países. No incluye a Nicaragua.

Cuadro II.A-11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN VIVIENDA Y OTROS
 (En dólares de 2000)

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
Argentina	102	116	121	108	121	103	74	114	169	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	...	...	25	26	30	19	20	22	22	...
Brasil	47	42	15	29	23	39	57	56	71	92
Chile	7	9	10	13	17	17	14	16	20	26
Colombia ^b	10	11	16	25	25	22	13	18	15	15
Costa Rica	58	61	61	64	60	64	77	81	88	109
Cuba	154	105	118	96	59	72	77	99	112	121
Ecuador ^c	0	1	6	3	2	6	3	4	3	...
El Salvador ^d	...	1	1	5	18	47	40	47	58	...
Guatemala	2	8	12	20	30	25	30	34	37	31
Honduras	0	0	0	1	2	2	1	2	1	...
Jamaica ^e	53	43	59	52	...	40	44	38	38	...
México	47	67	74	67	69	81	93	116	149	135
Nicaragua	8	11	10	8	12	12	13	23	25	27
Panamá	35	49	49	68	67	52	40	36	77	...
Paraguay	6	5	9	6	4	7	3	3	6	6
Perú ^f	1	2	3	4	5	13	11	10	15	24
República Dominicana	34	57	61	49	44	44	49	52	72	...
Trinidad y Tabago ^g	46	47	58	64	...	98	95	126	136	201
Uruguay	15	20	29	29	76	86	82	89	113	152
Venezuela (República Bolivariana de)	85	77	33	64	44	64	39	47	84	...
América Latina y el Caribe ^h	35	36	37	38	40	43	42	49	62	78
América Latina y el Caribe ⁱ	44	47	38	43	41	48	53	62	80	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

^a La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

^b Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

^c La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

^d La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

^e La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

^f Desde 1990 hasta 1999 las cifras corresponden a datos del gobierno central presupuestario, y de 2000 en adelante, al gobierno general.

^g La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

^h Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

ⁱ Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información sobre algunos países.

Cuadro II.A-12
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO PRIMARIO Y DE LOS DIVERSOS TIPOS DE TRANSFERENCIAS A NIVEL DE HOGARES, ALREDEDOR DE 2008 ^a
(En coeficientes de Gini)

País	Ingreso primario	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales		Total transferencias	Ingreso total ordenado ^b	
						privadas	públicas		según primario	según final
Argentina 2006	0,609	-0,349	-0,435	-0,148	0,078	...	-0,421	-0,357	0,473	0,523
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2007	0,586	0,046	-0,091	...	...	...	0,057	0,029	0,555	0,577
Brasil 2008	0,656	0,092	0,081	0,712	...	-0,109	...	0,083	0,523	0,608
Chile 2006	0,594	-0,067	-0,168	-0,068	...	0,112	-0,444	-0,132	0,512	0,543
Colombia 2008	0,592	0,249	0,187	0,473	...	-0,324	0,066	0,258	0,557	0,591
Costa Rica 2008	0,542	-0,312	-0,366	...	-0,317	-0,129	-0,619	-0,301	0,437	0,495
Ecuador 2008	0,553	-0,207	...	...	...	-0,436	-0,393	-0,304	0,457	0,516
El Salvador 2007	0,460	0,085	-0,076	0,436	...	...	-0,460	0,088	0,446	0,461
Guatemala 2006	0,592	0,615	0,147	0,570	0,386	-0,080	-0,236	0,466	0,588	0,591
Honduras 2007	0,588	0,277	0,172	...	0,293	...	0,074	0,193	0,573	0,584
México 2008	0,553	0,221	...	0,410	0,199	0,414	-0,293	0,151	0,527	0,543
Nicaragua 2005	0,551	0,436	0,293	0,101	0,261	-0,803	...	0,339	0,545	0,551
Panamá 2008	0,557	-0,217	-0,321	...	-0,079	...	-0,430	-0,245	0,441	0,523
Paraguay 2008	0,545	-0,001	-0,219	...	...	...	...	-0,033	0,505	0,544
Perú 2008	0,496	0,625	0,460	0,141	...	0,848	-0,073	0,477	0,496	0,496
República Dominicana 2008	0,588	-0,038	...	...	...	...	-0,275	-0,061	0,563	0,580
Uruguay 2008	0,499	-0,130	-0,042	-0,097	...	-0,026	-0,218	-0,107	0,361	0,437
Venezuela (República Bolivariana de) 2008	0,433	-0,093	-0,259	...	-0,257	...	-0,409	-0,119	0,415	0,423
Promedio simple	0,555	0,068	-0,042	0,253	0,071	-0,053	-0,272	0,024	0,498	0,532

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

^a Todas las corrientes de ingreso analizadas son per cápita. El coeficiente de concentración de las transferencias se calculó conservando la distribución de los hogares —de menor a mayor— según el ingreso per cápita primario.

^b La descomposición aditiva del efecto de concentración y volumen de las transferencias respecto del ingreso per cápita primario puede apreciarse a partir de la diferencia entre los coeficientes de Gini del ingreso final y el ingreso primario, conservando la distribución inicial (penúltima y primera columnas). Sin embargo, las transferencias producen una reordenación de los hogares según su ingreso final, obteniéndose un índice de concentración diferente al que se calcula de acuerdo con la clasificación del ingreso primario, valor que se muestra en la última columna.

Cuadro II.A-13
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes)

País	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales		Total transferencias
					privadas	públicas	
Argentina 2006	27,2	8,3	0,7	1,2	...	6,9	40,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2007	5,1	1,2	...	...	...	2,6	8,6
Brasil 2008	24,9	14,9	0,0	...	2,5	...	36,9
Chile 2006	19,8	13,9	0,3	...	1,0	39,5	61,2
Colombia 2008	10,0	1,2	20,5	...	2,5	8,7	39,1
Costa Rica 2008	16,0	12,2	...	9,1	7,3	1,3	39,0
Ecuador 2008	8,6	...	...	...	11,4	28,1	43,0
El Salvador 2007	6,6	0,5	0,5	...	...	0,2	7,7
Guatemala 2006	6,6	3,2	3,2	1,9	6,5	5,4	23,7
Honduras 2007	2,1	0,6	...	0,8	...	46,8	48,5
México 2008	12,6	...	1,5	4,4	0,4	21,3	36,5
Nicaragua 2005	3,5	3,2	1,5	1,2	1,0	...	9,8
Panamá 2008	14,2	14,2	...	8,2	...	7,0	36,6
Paraguay 2008	5,2	1,8	...	...	...	...	6,8
Perú 2008	9,1	8,2	1,0	...	0,2	7,6	24,5
Rep. Dominicana 2008	5,7	...	...	...	...	14,6	19,9
Uruguay 2008	29,9	28,1	3,1	...	0,2	24,1	63,8
Venezuela (República Bolivariana de) 2008	7,5	1,8	...	1,9	...	0,3	11,0

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

Cuadro II.A-14
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA PRIMARIO, INGRESO ANTES DE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES E INGRESO TOTAL, E INCIDENCIA DE LA POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008
(En coeficientes de Gini y porcentajes)

Países	Concentración del ingreso						Incidencia de la pobreza			
	Ingreso per cápita primario		Ingreso per cápita antes de transferencias		Ingreso per cápita total		En ingreso primario		En ingreso total	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Argentina 2006	0,609	0,572	0,526	0,523	0,523	0,519	30,5	30,6	14,7	21,0
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2007	0,586	0,576	0,579	0,572	0,577	0,570	50,2	58,0	47,2	55,7
Brasil 2008	0,656	0,626	0,610	0,595	0,608	0,594	34,1	37,3	19,9	25,8
Chile 2006	0,594	0,561	0,553	0,532	0,543	0,522	22,5	22,4	11,3	13,7
Colombia 2008	0,592	0,569	0,593	0,573	0,591	0,570	39,3	46,7	35,4	42,8
Costa Rica 2008	0,542	0,505	0,503	0,481	0,495	0,473	24,5	23,4	14,8	16,4
Ecuador 2008	0,553	0,530	0,544	0,526	0,516	0,504	43,7	48,0	36,5	42,7
El Salvador 2007	0,460	0,450	0,461	0,452	0,461	0,452	...	...	...	...
Guatemala 2006	0,592	0,585	0,593	0,586	0,591	0,583	48,1	56,0	46,4	54,4
Honduras 2007	0,588	0,586	0,589	0,587	0,584	0,580	64,1	69,7	63,1	68,9
México 2008	0,553	0,523	0,551	0,524	0,543	0,515	32,0	38,2	27,9	34,8
Nicaragua 2005	0,551	0,533	0,551	0,533	0,551	0,532	55,6	62,7	54,4	61,9
Panamá 2008	0,557	0,544	0,526	0,526	0,523	0,522	29,3	33,1	21,5	27,2
Paraguay 2008	0,545	0,525	0,544	0,527	0,544	0,527	53,0	60,1	50,2	58,2
Perú 2008	0,496	0,476	0,496	0,476	0,496	0,476	...	...	...	...
República Dominicana 2008	0,588	0,555	0,583	0,553	0,580	0,550	42,1	45,8	40,1	44,3
Uruguay 2008	0,499	0,492	0,443	0,455	0,437	0,446	22,5	26,0	8,5	13,9
Venezuela (República Bolivariana de) 2008	0,433	0,418	0,425	0,413	0,423	0,411	25,7	29,3	23,6	27,6
Promedio simple	0,555	0,535	0,537	0,524	0,532	0,519	38,6	43,0	3,2	38,1

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

Cuadro II.A-15
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CORRIENTES DE INGRESOS POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIAS
 MEDIDAS EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES**

País	Año	Jubilaciones y pensiones	Pensiones	Aseguramiento e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales privadas	Transferencias asistenciales públicas
Argentina	2006	Ingreso del hogar por concepto de jubilaciones o pensiones	Ingreso del hogar por concepto de pensión de alimentos o ayuda en dinero de personas que no residen en este	Ingreso del hogar por concepto de indemnización por despido y seguro de desempleo	Ingreso del hogar por concepto de becas escolares		Ingreso del hogar por concepto de subsidios o ayuda social del gobierno, iglesias y otros
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	Ingreso del hogar por concepto de jubilación (vejez) o benemérito	Ingreso del hogar por invalidez, viudez u orfandad				Ingreso del hogar por concepto de asistencia familiar
Brasil	2008	Ingreso del hogar por concepto de jubilación del Instituto de Previdencia o del gobierno federal	Ingreso del hogar por concepto de pensiones del Instituto de Previdencia o del gobierno federal	Ingreso del hogar por abono de permanencia		Ingreso del hogar por donaciones	
Chile	2006	Ingreso del hogar por concepto de pensiones de vejez, jubilaciones o sistemas de renta vitalicia	Ingreso del hogar por concepto de pensión de invalidez, montepío, viudez, orfandad, alimentos y otro tipo de pensiones	Ingreso del hogar por concepto de seguro de desempleo o cesantía		Ingreso del hogar por donaciones	Ingreso del hogar por concepto de pensión asistencial (PASIS) para personas mayores de 65 años (tramos de 65 a 69, 70 a 74 y 75 años o más), de invalidez y por deficiencia mental. Ingreso del hogar por subsidio familiar
Colombia	2008	Ingreso del hogar por concepto de jubilaciones o pensiones	Ingreso del hogar por concepto de pensiones de alimentos	Ingreso del hogar de los asalariados por concepto de accidentes del trabajo, subsidios a la educación, subsidios en especies para la familia, subsidios de transporte y subsidios en alimentos. Ingreso del hogar por concepto de cesantía		Ingreso del hogar por concepto de ayudas en dinero de instituciones nacionales o extranjeras	Ingreso del hogar por concepto de subsidios en dinero o especies para la compra, construcción o mejora de las viviendas y al desempleo. Ingresos en dinero o especies debido a Programa Familias en Acción, Programa Jóvenes en Acción y Programa Familias de Guardabosques
Costa Rica	2008	Ingreso del hogar por concepto de jubilaciones o pensiones	Ingreso del hogar por concepto de pensiones del régimen no contributivo (RNC) y de alimentos	Ingreso del hogar por concepto de becas escolares		Ingreso del hogar por concepto de otras transferencias en dinero	Ingreso del hogar por asistencia del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y otros subsidios
Ecuador	2008	Ingreso del hogar por concepto de jubilaciones y diversos tipos de pensiones				Ingreso del hogar por regalos y donaciones	Ingreso del hogar correspondiente al Bono de Desarrollo Humano
El Salvador	2008	Ingreso del hogar por concepto de jubilaciones o pensiones	Ingreso del hogar por cuota alimenticia	Ingreso del hogar por indemnizaciones de retiro o despido			Ingreso del hogar por indemnizaciones por ayuda del Gobierno en efectivo
Guatemala	2008	Ingreso del hogar por jubilación o pensión	Ingreso del hogar por concepto de pensión de alimentos	Ingreso del hogar por concepto de indemnizaciones y becas		Ingreso del hogar por donaciones de ONG y grupos religiosos, instituciones internacionales e instituciones privadas	Ingreso del hogar por concepto de donaciones de instituciones públicas

Cuadro II.A-15 (conclusión)

País	Año	Jubilaciones y pensiones	Pensiones	Aseguramiento e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales privadas	Transferencias asistenciales públicas
Honduras	2007	Ingreso del hogar por concepto de jubilación	Ingreso del hogar por concepto de pensiones y pensión de divorcio		Becas escolares		Ingreso del hogar por concepto de subsidios, bonos y merienda escolar
México	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones o pensiones originadas dentro del país, provenientes de otros países y no especificadas		Ingreso el hogar por indemnizaciones de seguros contra riesgos a terceros, accidentes del trabajo y despido o retiro voluntario	Ingreso del hogar por becas provenientes del Gobierno y de Instituciones Privadas	Ingreso el hogar por donativos provenientes de organizaciones	Ingreso del hogar por beneficios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Programa para Adultos Mayores y otros Programas Sociales
Nicaragua	2005	Ingreso del hogar por jubilación o pensión	Ingreso del hogar por pensión de alimentos, orfandad, viudez, guerra y discapacidad	Ingreso del hogar por indemnizaciones de seguros, compensaciones por accidentes de trabajo, indemnizaciones de trabajo y cesantía	Ingreso del hogar por becas de estudio	Ingreso del hogar por donaciones en dinero o bienes de Instituciones	
Panamá	2008	Ingreso del hogar por jubilación	Ingreso del hogar por pensión y pensión alimenticia		Ingreso del hogar por becas		Ingreso del hogar por Fondo de Asistencia Habitacional (FASHABI), Subsidio habitacional no retornable (PARVIS mejorado) y otros subsidios
Paraguay	2008	Ingreso del hogar por jubilación o pensión	Ingreso del hogar por pensiones o prestaciones por divorcio o cuidado de hijos				
Perú	2008	Ingreso del hogar por jubilación del país o del extranjero	Ingreso del hogar por pensión del país o extranjero de divorcio, alimentos y viudez	Ingreso del hogar por seguro de accidente o vejez, indemnizaciones por accidente o despido		Ingreso del hogar por transferencias de Instituciones del extranjero	Ingreso del hogar por otras transferencias de Instituciones del país
República Dominicana	2008	Ingreso del hogar por jubilación o jubilación del país o del extranjero					Ingreso del hogar por ayuda del Gobierno
Uruguay	2008	Ingreso del hogar por jubilaciones de la caja de industria y comercio, de la caja civil y escolar, y del servicio doméstico y rural del Banco de Previsión Social (BPS). Ingreso del hogar por jubilaciones de la unión postal, militar, policial, profesional	Ingreso del hogar por pensiones de la caja de industria y comercio, de la caja civil y escolar, y del servicio doméstico y rural del Banco de Previsión Social (BPS). Ingreso del hogar por pensiones de la unión postal, militar, policial, profesional, nota	Ingreso del hogar por seguros de desempleo y compensaciones por accidente		Ingreso del hogar por becas, subsidios y donaciones del extranjero	Ingreso del hogar por asignaciones familiares, becas, subsidios y donaciones del país
Venezuela (República Bolivariana de)	2008	Ingreso del hogar por jubilación o pensión del Seguro Social, ó jubilación del trabajo	Ingreso del hogar por pensión de orfandad, sobreviviente, etc	Ingreso del hogar por beca o ayuda escolar			Ingreso del hogar por Subsidio Familiar

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuadro II.A-16
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y GASTO PÚBLICO
 EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006-2009**
 (En porcentajes)

País	Cobertura (en miles de hogares)	Cobertura (en miles de personas)	Cobertura de los PTC respecto de la población total	Cobertura de los PTC en relación con la población pobre ^a	Cobertura de los PTC en relación con la población indigente ^a	Gasto en PTC respecto del PIB ^{b,c}	Fuentes de financiamiento	Gasto público social respecto del PIB (2007)	Gasto público social en capital humano respecto del PIB (2007) ^d	Gasto en PTC respecto del gasto público social total	Gasto en PTC respecto del gasto público social en capital humano
Argentina	603 (2009)	2 712 (2009)	6,7	36,0	> 100,0	0,20 (2009)	Gobierno de la República Argentina y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	23,2	10,5	0,9	1,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	...	1 802 (2008) ^e	18,6	35,3	55,7	0,35 (2008)	Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, Banco Mundial	16,2	9,5	2,2	3,7
Brasil	11 994 (2009) ^f	50 376 (2009) ^{f,g}	26,0	83,3	> 100,0	0,41 (2008) ^h	Gobierno de Brasil, Banco Mundial	24,8	10,1	1,7	4,1
Chile	333 (2008) ⁱ	1 147 (2008) ⁱ	6,8	51,7	> 100,0	0,11 (2009)	Gobierno de Chile	12,4	6,3	0,8	1,5
Colombia	1 765 (2008) ^j	7 944 (2008) ^{g,i}	17,6	41,6	93,4	0,20 (2008) ^h	Gobierno de Colombia, BID y Banco Mundial	14,9	5,7	1,3	3,5
Costa Rica	...	129 (2008) ^k	2,9	17,4	51,9	0,30 (2008)	Gobierno de Costa Rica, Banco Mundial	17,4	10,4	1,6	2,6
Cuba	...	110 (2007)	1,0	...	...	...	Gobierno de Cuba	36,9	25,8	...	...
Ecuador	1 486 (2009)	5 052 (2009) ^{l,g}	37,1	83,9	> 100,0	0,84 (2008)	Gobierno de Ecuador, BID, Banco Mundial	6,4	3,9	13,1	21,6
El Salvador	84 (2008)	402 (2008) ^g	6,6	14,5	34,7	0,04 (2008)	Banco Mundial, BID y otras fuentes bilaterales y multilaterales	11,1	6,5	0,4	0,6
Guatemala	281 (2008)	1 546 (2008) ^g	11,3	21,2	38,7	0,06 (2008)	Gobierno de Guatemala	7,2	4,0	0,9	1,5
Honduras ^m	151 (2008) ⁿ	970 (2008) ^g	13,2	19,2	28,1	0,27 (2008)	Gobierno de Honduras y BID	11,4	11,1	2,4	2,4
Jamaica	...	307 (2009) ^o	11,3	> 100,0 ^p	...	0,24 (2009)	Gobierno de Jamaica y Banco Mundial	8,6	7,1	2,8	3,4
México	5 049 (2008)	25 246 (2008) ^g	23,3	71,2	> 100,0	0,43 (2008)	Gobierno de México, BID, Banco Mundial	11,6	6,8	3,7	6,3
Nicaragua	24 (2006)	136 (2006) ^g	2,5	4,0	7,7	0,04 (2006) ^h	Gobierno de Nicaragua y BID	11,7	8,9	0,4	0,5

Cuadro II.A-16 (conclusión)

País	Cobertura (en miles de hogares)	Cobertura (en miles de personas)	Cobertura de los PTC respecto de la población total	Cobertura de los PTC en relación con la población pobre ^a	Cobertura de los PTC en relación con la población indigente ^a	Gasto en PTC respecto del PIB ^{b c}	Fuentes de financiamiento	Gasto público social respecto del PIB (2007)	Gasto público social en capital humano respecto del PIB (2007) ^d	Gasto en PTC respecto del gasto público social total	Gasto en PTC respecto del gasto público social en capital humano
Panamá	71 (2008)	387 (2008)	11,4 ^q	41,1	84,3	0,22 (2008) ^h	Gobierno de Panamá	9,4	6,0	2,3	3,7
Paraguay	15 (2007)	89 (2007)	1,5	2,4	4,6	0,04 (2007)	BID	9,3	5,7	0,4	0,7
Perú	420 (2008)	2 313 (2008) ^g	8,0	22,2	63,7	0,16 (2008)	República del Perú	8,7	4,9	1,8	3,3
Rep. Dominicana	198 (2008) ^f	792 (2008)	8,2	18,5	36,4	0,37 (2008) ^h	Gobierno de la Rep. Dominicana	9,0	4,6	4,1	8,1
Trinidad y Tabago	23 (2008)	92 ^g (2008)	6,9	9,9 ^p	> 100,0 ^p	0,08 (2007)	Gobierno de Trinidad y Tabago	8,9	6,2	0,9	1,3
Uruguay	75 (2007)	338 (2007)	10,1	54,7	> 100,0	0,40 (2006) ^h	Gobierno del Uruguay	22,0	7,9	2,0	5,4
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	...	...	...	...	Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela	13,4	7,3	...	...
América Latina y el Caribe	22 473 ^s	101 416 ^s	12,1 ^t	40,7 ^t	> 100,0 ^t	0,25	--	14,0 ^t	8,1 ^t	2,3 ^t	4,0 ^t

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.62.

^a No se consideran los errores de inclusión y exclusión de los programas.

^b Salvo que se indique lo contrario, los datos corresponden al presupuesto de cada programa.

^c El dato del PIB para 2009 corresponde a una proyección.

^d Comprende el gasto público social en educación y salud.

^e Beneficiarios del Bono Juancito Pinto.

^f La información corresponde a septiembre de 2009.

^g Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año de información más reciente disponible (CEPAL, base de indicadores y estadísticas sociales (BADEINSO) de CEPALSTAT).

^h Monto corresponde al presupuesto ejecutado.

ⁱ Beneficiarios del programa Puente.

^j Incluye familias beneficiarias indígenas y desplazadas.

^k Beneficiarios al mes de octubre.

^l Incluye beneficiarios adultos mayores y discapacitados.

^m Incluye programa piloto Programa de Asignación Familiar (PRAF)/BID fase III.

ⁿ Cobertura programada.

^o Dato corresponde al mes de febrero.

^p Dato calculado a partir de estimaciones nacionales de pobreza no comparables con las estimaciones de la CEPAL sobre los países de América Latina.

^q Incluye programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos que funciona en los distritos indígenas rurales.

^r Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año de información más reciente disponible (base de datos BADEINSO de CEPALSTAT).

^s Total corresponde a todos los países que cuentan con información disponible, a excepción de Nicaragua y el Uruguay, en los cuales en la actualidad no hay PTC.

^t Promedio simple.

Cuadro II.A-17
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN RESPECTO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA E INDIGENCIA
(Valores mensuales por persona)

País	Programa	Tipo de transferencia	Año	Monto transferencia ^a		Porcentaje de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b			
				Moneda local ^c	Dólares ^d	Áreas urbanas		Áreas rurales	
						LI	LP	LI	LP
Argentina	Familias por la Inclusión Social	Ingreso no remunerativo	2007	93 ^e	30 ^e	67 ^f	34 ^f	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto		2007	17 ^g	2 ^g	7	4	9	6
Brasil	Bolsa Família	Beneficio básico	2008	15 ^h	8 ^h	15	7	18	8
		Beneficio variable/ beneficio adolescente	2008	20	11	21	9	24	11
Chile	Chile Solidario	Bono de protección/ bono de egreso	2006	1 105 ^h	2 ^h	5	2	6	3
		Subsidio único familiar (SUF)	2006	4 864	9	21	10	27	15
Colombia	Familias en Acción	Subsidio de nutrición	2005	10 333 ^h	4 ^h	10	5	12	7
		Subsidio de educación	2005	14 000	6	14	7	16	9
Costa Rica	Avancemos	Transferencia monetaria condicionada	2008	15 000	29	48	26	61	37
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano		2008	7 ^h	7 ^h	15	8	22	13
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fase II	Bono materno-infantil	2007	96	5	10	5	14	8
		Bono escolar	2007	17 ^h	1 ^h	2	1	2	1
		Bono tercera edad	2007	50	3	5	3	8	4
México	Oportunidades	Apoyo alimentario	2008	39 ^h	4 ^h	4	2	5	3
		Apoyo educación	2008	130	12	13	7	18	11
		Apoyo adulto mayor	2008	275	25	27	14	38	22
		Apoyo energético	2008	11 ^h	1 ^h	1	1	2	1
		Apoyo alimentario "Vivir mejor"	2008	24 ^h	2 ^h	2	1	3	2
Nicaragua ⁱ	Red de Protección Social	Bono seguridad alimentaria	2005	30 ^h	2 ^h	j	j	8	5
		Bono educación	2005	22 ^h	1 ^h	j	j	6	3
Panamá	Red de Oportunidades	Transferencia monetaria condicionada	2008	11 ^h	11 ^h	23	12	30	17

Cuadro II.A-17 (conclusión)

País	Programa	Tipo de transferencia	Año	Monto transferencia ^a		Porcentaje de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b			
				Moneda local ^c	Dólares ^d	Áreas urbanas		Áreas rurales	
						LI	LP	LI	LP
Paraguay	Tekopora	Soporte alimentario	2008	12 245 ^h	3 ^h	j	j	5	3
		Apoyo en educación y salud	2008	30 000	7	j	j	13	8
Rep. Dominicana	Solidaridad	Comer es primero	2008	175 ^h	5 ^h	8	4	9	5
		Incentivo a la asistencia escolar (ILAE)	2008	300	9	14	7	16	9
		Bono gas-hogar	2008	57 ^h	2 ^h	3	1	3	2
Uruguay	Plan de Equidad	Tarjeta alimentaria	2008	435	21	27	15	36	22
		Apoyo alimentario "Vivir mejor"	2008	24 ^h	2 ^h	2	1	3	2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países.

^a Los valores de las transferencias se refieren al monto per cápita mínimo o inicial que se asigna a las familias. En los casos en que las transferencias se realizan sobre la base de la composición familiar, esta suma crece según el número de beneficiarios elegibles, generalmente hasta un número determinado de transferencias o monto máximo. Dependiendo del programa, los montos no siempre son proporcionales al número de beneficiarios elegibles por hogar, pudiendo decrecer gradualmente o agregarse una suma fija hasta llegar al monto o número máximo. En los casos en que el programa prevé una transferencia plana que no toma en cuenta la composición del hogar, el valor de ella se dividió por el número de integrantes del hogar. Para ello se utilizó el dato de tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre de acuerdo con las estadísticas de población más actualizadas del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

^b Valor mensual por persona de LI y LP en el año correspondiente, según método de la CEPAL.

^c Argentina, (\$) peso; Bolivia, Estado Plurinacional de, (Bs) boliviano; Brasil, (R\$) real; Chile, (Ch\$) peso; Colombia, (Col\$) peso; Costa Rica, (c) colón; Ecuador, (US\$) dólar; Honduras, (Lps) lempira; México, (MN\$) nuevo peso; Nicaragua, (C\$) córdoba; Panamá, (PAB) balboa; Paraguay, (G) guaraní; República Dominicana, (RD\$) peso; Uruguay, (\$) peso.

^d Dólares de cada año; conversión realizada sobre la base de la serie "rf" del Fondo Monetario Internacional.

^e Transferencia se realiza a partir del segundo hijo/a.

^f Valor de las líneas de indigencia (LI) y de pobreza (LP) al segundo semestre de 2006.

^g Monto mensual aproximado. Transferencia se paga en una cuota anual equivalente a 200 bolivianos (25 dólares).

^h Valor per cápita aproximado según tamaño del hogar.

ⁱ En el caso de Nicaragua, la fuente utilizada fue Moore (2009).

^j El programa funciona en zonas rurales.

Capítulo III

El régimen de bienestar ante la crisis y la respuesta del Estado

A. La crisis, los escenarios poscrisis y la vulnerabilidad en América Latina

Aunque la región está mejor preparada que en crisis previas en los ámbitos económico, social y fiscal para enfrentar la crisis global, los próximos años presentan un escenario difícil. Tres motores que acompañaron la mejora de los indicadores sociales en los años precedentes perderán fuerza o podrían apagarse, a saber: el crecimiento elevado, la expansión del gasto social y el rédito fácil del bono demográfico. Al no contar con estos motores resulta más difícil avanzar en la disminución de la pobreza y la indigencia.

Las lecciones económicas extraídas de los fracasos de los años ochenta y noventa permitieron que América Latina enfrentara la crisis global actual en mejor situación. En efecto, las políticas predominantes de los gobiernos contribuyeron al control del déficit fiscal —incluso con el logro de situaciones superavitarias—, la reducción y estabilidad de la inflación, la disminución de deuda pública y la regulación del sector financiero. La opción de tasas de cambio flexibles también ha contribuido a una mayor capacidad de respuesta de las economías nacionales ante la caída de la demanda externa y la disminución de los niveles de actividad. La presencia de bancos centrales con tasas de interés de referencia altas permitió un margen de maniobra para aplicar medidas contracíclicas en materia

de política monetaria. En algunos casos la buena situación fiscal y de endeudamiento favoreció la implementación de paquetes fiscales más o menos sustantivos en la región.

En pocas palabras, la región, o al menos buena parte de ella, aprendió de los errores de los años ochenta y noventa combinando un menú de herramientas acumuladas y desplegadas en este período, pragmáticas y de buen sentido común. El hecho de que esta crisis no tenga en su naturaleza ni crisis fiscal de los Estados, ni procesos inflacionarios e hiperinflacionarios, ni colapso de los sistemas financieros nacionales, es muy buena noticia, tanto social como económica.

Sin embargo, como se ha documentado en diversos estudios, cuatro grandes canales de transmisión de

la crisis global a las economías regionales se hacen presentes: la caída de la demanda externa y de los precios de las materias primas, la escasez y encarecimiento del crédito internacional, la disminución de las inversiones extranjeras directas y la disminución de la empleabilidad y el salario de los migrantes, con su concomitante doble efecto de cerrar la válvula despresurizadora que la opción migratoria implica sobre los mercados laborales nacionales y la caída de las remesas. En varios países se produce también un quinto efecto, a saber, la pérdida de ingresos provenientes del turismo como consecuencia de la crisis de los países centrales¹.

Todo ello y su efecto sobre los niveles de actividad implica, al menos, cuatro riesgos: i) caída del empleo y de los ingresos; ii) vulnerabilidad fiscal y del gasto social; iii) aumento de la pobreza, la indigencia y el riesgo de empobrecimiento, y iv) vulnerabilidad empresarial —especialmente de las pymes— y caídas en las tasas de inversión. Estos cuatro riesgos responden, obviamente, a un problema de flujo, pero pueden terminar afectando la reserva de capitales básicos de las familias, el Estado y las empresas. Ahora bien, también es cierto que, para enfrentar estos riesgos, la región está mejor preparada que en el pasado.

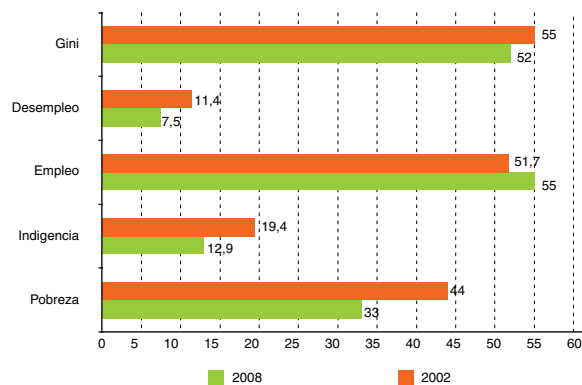
En el tercer trimestre de 2008 América Latina cerró el ciclo de expansión económica más importante registrado en la región desde 1970. Durante dicho período (casi un sexenio, 2002-2008) se lograron mejoras sustantivas y consistentes en cuanto a reducción de la pobreza y la indigencia, aumento y mejoramiento del empleo y, en muchos casos, reducción de la desigualdad.

Tal como se documenta en el primer capítulo, el efecto conjunto de distribución y crecimiento determinó una importante disminución de la pobreza en casi todos los países entre 2002 y 2008. Asimismo, el crecimiento se tradujo en un incremento del empleo y de los ingresos laborales de los sectores más vulnerables. De 1990 a 2002 este efecto es más inconsistente y leve, mientras que de 2002 a 2008 adquiere mucha mayor relevancia.

Si estos grandes indicadores marcaron dicha tendencia, también fueron positivos algunos avances en la institucionalidad y el esfuerzo de los gobiernos en lo relativo a la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La primera evidencia de esto es el sostenido crecimiento del gasto social tanto en términos per cápita como expresado en porcentaje del PIB. De 1990 a 2007 el gasto social total pasa del 12,2% del PIB al 17,3%.

¹ Sobre los canales de transmisión y las perspectivas para América Latina, véase Kacef y Jiménez (2009), CEPAL (2009a) y (2009c), y FMI (2009).

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA, INDIGENCIA,
EMPLEO, DESEMPLEO Y COEFICIENTE DE GINI
ALREDEDOR DE LOS AÑOS 2002 Y 2008^{a b}
(En unidades de Gini por 100, los restantes en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis y mercado laboral", *Boletín CEPAL/OIT Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago de Chile, junio de 2009.

^a La pobreza, la indigencia, el empleo y el desempleo son promedios ponderados. El coeficiente de Gini es el promedio no ponderado de 17 países (no considera El Salvador). Tanto para la pobreza como para el coeficiente de Gini, el año de la encuesta utilizada difiere entre países. Para el desempleo y el empleo se trata de tasa urbana para América Latina y el Caribe.

^b El período de 2002 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y el de 2008 a las encuestas disponibles entre 2007 y 2008.

Asimismo casi todos los países de la región crearon o reforzaron sus ministerios de desarrollo social o similares, que se concentraron en la lucha contra la desigualdad, la vulnerabilidad y la pobreza. También se crearon o fortalecieron los institutos de la mujer, los ministerios de la mujer y los organismos abocados a trabajar desde una perspectiva de política social los temas de familia, población y pobreza, así como secretarías de juventud y lucha contra la discriminación racial. También se observa una transformación de los paradigmas y prácticas en materia de protección social. Se legitiman las transferencias de ingresos directas a los sectores vulnerables, se fortalecen los pilares no contributivos y solidarios de los sistemas de salud y seguridad social y se expanden los programas y correctivos a las reformas de mercado de la década de 1990. Si bien esto no es común a todos los países, sí constituye una pauta claramente identificable.

En suma, el mejor escenario social refleja un cambio positivo en las correas de transmisión entre economía, empleo, distribución del ingreso y pobreza, así como un nuevo esfuerzo, orientación e impacto de la política social. Pero esto no explica en su totalidad la magnitud del progreso social. Dos vectores fundamentales acompañaron estas mejoras en los "engranajes" del bienestar: un excelente entorno económico global y los réditos del bono demográfico. Estos motores o bien se han apagado (entorno económico y efecto crecimiento)

o no serán tan fáciles de cosechar en el futuro (bono demográfico). Al apagarse los motores del crecimiento y empezar a cerrarse el bono demográfico —o la fase fácil

de cosecha de réditos del bono demográfico—, existe un gran riesgo de que los logros sociales de los últimos seis años se muestren frágiles.

1. La vulnerabilidad de los motores de lucha contra la pobreza

En este contexto, pueden identificarse cuatro desafíos problemáticos, a saber: i) la persistencia de un modelo económico que, aunque mejoró, crea poco y mal empleo y lo hace en forma frágil y volátil en un contexto global que lo resentirá; ii) el hecho de que varios países de la región ya han atravesado la etapa de disminución marcada de las tasas de dependencia demográfica; iii) la debilidad estructural del Estado para sostener su recaudación fiscal y, por tanto, sostener —o expandir— niveles de gasto social imprescindible, y iv) las falencias del Estado para orientar este gasto en forma adecuada a los riesgos sociales presentes y futuros.

Como se verá más adelante, a estos desafíos se agrega una estructura vulnerable frente a los choques, donde confluyen caídas abruptas de flujo con bajas reservas de las familias en capital físico, humano y social.

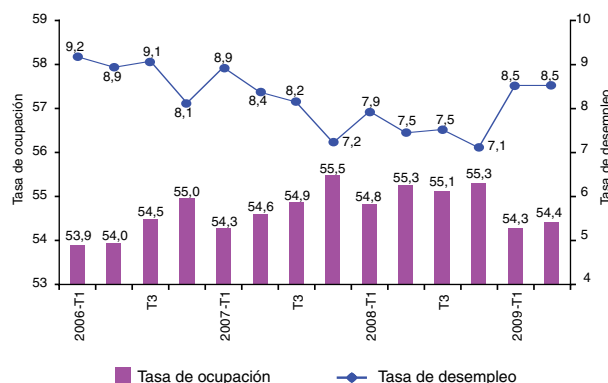
a) Crisis económica y vulnerabilidad del empleo y los ingresos

Diversos estudios de la CEPAL han pasado revista a los efectos que la crisis y la poscrisis podrían acarrear sobre las tasas de empleo, desempleo y precariedad, así como sobre los ingresos asociados al trabajo. Es evidente que la disminución de los niveles de actividad y una recuperación lenta, que en ningún caso retornará a los niveles de crecimiento del período 2003-2008, implican un escenario complejo para América Latina.

Los últimos datos en esta materia sugieren un escenario menos problemático que el proyectado a comienzos de 2009. En efecto, los datos oficiales más recientes llevaron a CEPAL/OIT (2009) a presentar una proyección levemente menos pesimista que la mostrada a inicios del año. Las razones de este ajuste responden a un dato positivo y uno negativo: por un lado una caída interanual de la tasa de ocupación menor a la proyectada originalmente y, por el otro, una caída de la tasa de participación (especialmente de los jóvenes).

A pesar de estos ajustes, el escenario para América Latina y el Caribe indica una profundización del impacto de la crisis en los mercados laborales para el segundo trimestre de 2009 y una expectativa de inflexión pausada en el último trimestre de 2009 e inicios de 2010. En términos agregados, se espera que en 2009 todos los indicadores del mercado laboral muestren deterioros.

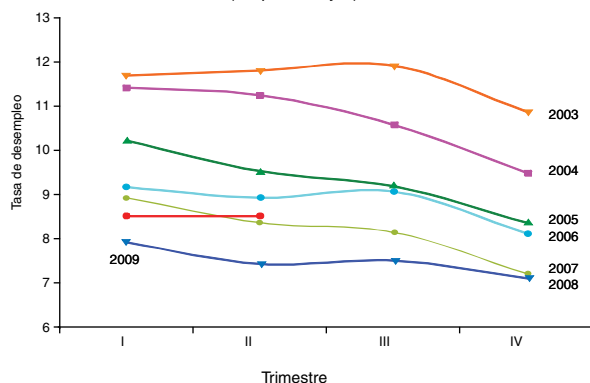
Gráfico III.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO, PRIMER TRIMESTRE DE 2006-SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas", *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre de 2009 y tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

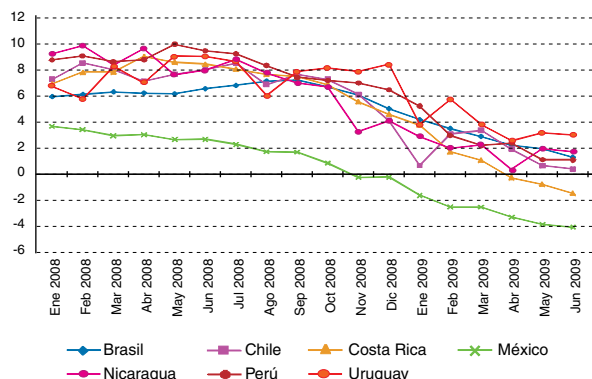
Por un lado, se espera que las tasas de desempleo de la región se incrementen y alcancen, en promedio, el 8,5% y las tasas de ocupación disminuyan para oscilar en torno al 54,4%. Tanto las tasas de desempleo como las tasas de ocupación presentarían peores resultados de no ser por la caída de la tasa de participación. Asimismo, la evidencia permite constatar el deterioro de la calidad del empleo: se debilita el crecimiento del empleo asalariado y su formalización y se incrementan las categorías ocupacionales en sectores de baja productividad.

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO POR TRIMESTRES, PRIMER TRIMESTRE DE 2003-SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas", *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre de 2009 y tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (7 PAÍSES): TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO CUBIERTO POR LA SEGURIDAD SOCIAL, ENERO-JUNIO DE 2009
 (En porcentajes)

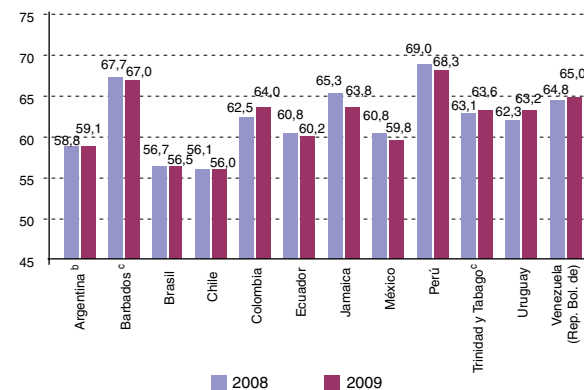


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas", *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre de 2009 y tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

De sufrir una caída proporcional a la del producto per cápita, el ingreso medio por ocupado se contraería, dadas las elasticidades conocidas, aproximadamente dos o tres puntos porcentuales. Sin embargo, como se indicó en el capítulo I, los pocos datos disponibles para la región —que llegan hasta el segundo trimestre de 2009— indican que, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela y México, no se percibe una caída marcada de las remuneraciones reales en el sector formal ni en el conjunto de los ocupados. En cualquier caso, incluso las hipótesis más optimistas contrastan radicalmente con la expansión media

de los ingresos por ocupado para el período 2002-2008. Aun moderando las proyecciones negativas respecto de la ocupación, su evolución será significativamente inferior a los niveles cercanos al 4% que lograron varios países de la región para el mismo período.

Gráfico III.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN URBANA, PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas", *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre de 2009 y tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En los casos de Barbados, Chile, Jamaica, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago se considera el total nacional.

^b En el caso de la Argentina, se trata de datos estimados para el primer semestre de 2009.

^c Para Barbados y Trinidad y Tabago, se trata del primer semestre.

b) El bono demográfico: aliado pero debilitado en sus efectos

Ros (2009) constata, sobre la base de datos agregados, que de 1990 a 2004-2005 el vector fundamental de la disminución de la pobreza se encuentra en los cambios registrados en las tasas de dependencia. Los análisis realizados en el capítulo I permiten, a partir de los microdatos, verificar esa hipótesis que se hace más evidente durante el período 1990-2002. De este modo, se indica que para ese período no pesan —o lo hacen marginalmente— el incremento del ingreso por ocupado y el incremento del número de ocupados por persona en el hogar. El factor que explica el aumento del ingreso per cápita de los hogares derivado del trabajo está asociado al incremento de la población económicamente activa (PEA) en los hogares y a una concomitante disminución de las tasas de dependencia. Esto implica un incremento del número potencial de perceptores y se asocia a una disminución del tamaño medio de los hogares y a la caída de la fecundidad. Ello genera un aumento del ingreso per cápita. Este mismo análisis muestra que para el período 2002-2008 dicho efecto disminuye y adquiere mayor importancia el incremento en las tasas de ocupación y el ingreso de los ocupados.

La combinación de factores del período 1990-2002 y del período 2002-2008 favoreció la disminución de la pobreza. Sin embargo, el bono demográfico que operara con fuerza en el primer período y marginalmente en el segundo se encuentra en muchos países entrando en la asíntota de la curva después de haber pasado por la pendiente aguda de reducción de la tasa de dependencia. Si bien el bono demográfico se extiende por un período más prolongado que el marcado por la caída de la relación de dependencia (persiste hasta que esta relación empieza a crecer nuevamente debido al envejecimiento de la población), el rédito fácil del bono en el empleo y por efecto de menores números de dependientes por ocupado es mucho más claro y marcado cuando la relación de dependencia cae empujada por el descenso de la fecundidad.

En la mitad de América Latina ya se ha producido una caída pronunciada en la relación de dependencia y, de 2010 a 2015, la mayor parte de estos países frenará esa tendencia e iniciará un lento proceso de aumento de la carga de dependencia. Como se señaló en el *Panorama social de América Latina 2008*, si bien durante un período importante el bono seguirá existiendo, ya no se manifiesta en el corto plazo en un incremento de las personas en edad de trabajar con respecto a los dependientes, sino en una persistencia de las tasas de dependencia combinadas bajas. La razón es simple: la caída de la tasa de dependencia tras el descenso de la fecundidad a niveles de remplazo o similares no produce una disminución en el tamaño de los hogares, sino solamente una estabilización del número de dependientes en edad infantil. En términos matemáticos, cuando la tasa de fecundidad deja de caer, entre el momento uno y el momento dos, no habrá diferencia en el número de nacimientos, mientras que cuando la fecundidad cae, cada año nacen menos niños (que integran el denominador del per cápita de los hogares) que en el año anterior.

c) La vulnerabilidad fiscal de América Latina: situación fiscal, ingresos fiscales y gasto

Los Estados realizan tres operaciones esenciales: extraen rentas de la población, otorgan bienes, servicios y transferencias a esta misma población y regulan, en forma prescriptiva o mediante incentivos derivados de regulación y transferencias, las acciones de individuos y colectivos en las esferas del mercado, las familias y la comunidad (Filgueira, 2007).

En términos generales puede afirmarse que los Estados latinoamericanos todavía requieren avanzar en su capacidad de extraer rentas y proporcionar servicios

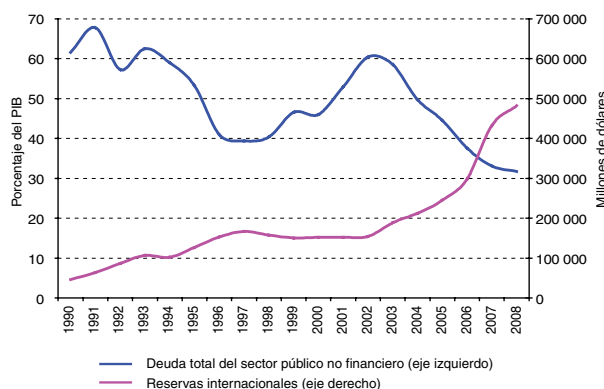
y transferencias. Tanto en lo relativo a la carga y la estructura tributaria como al gasto social, los Estados latinoamericanos presentan una fragilidad que se torna más crítica cuando deben enfrentar turbulencias y crisis económicas. En este marco deben discutirse dos puntos en este apartado: por un lado, la evolución de la solvencia fiscal de los países de la región y, por el otro, en parte derivado de lo primero, la capacidad de estos Estados de sostener niveles de gasto necesarios y expandirlos en contextos de crisis.

i) Un mejor escenario que en el pasado: bases fiscales y situación fiscal

Tanto en materia de déficit fiscal como de endeudamiento y reservas, así como en balance comercial, los países de América Latina se encontraban en 2007 en una situación mucho mejor que la que presentaban en los albores de las crisis regionales o subregionales que se hicieron presentes en América Latina en el pasado.

Una parte sustantiva de la explicación de estos logros se encuentra en el excelente escenario económico registrado de 2002 a 2008, así como en un manejo responsable de las finanzas públicas. Pero, como puede observarse en los gráficos III.7 y III.8, también responde a mejoras derivadas de la expansión de los ingresos fiscales a partir de aumentos en la recaudación tributaria en los países, ya sea por la expansión formal de su carga tributaria o por una disminución de la evasión.

Gráfico III.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y RESERVAS INTERNACIONALES
(En porcentajes del PIB y millones de dólares)

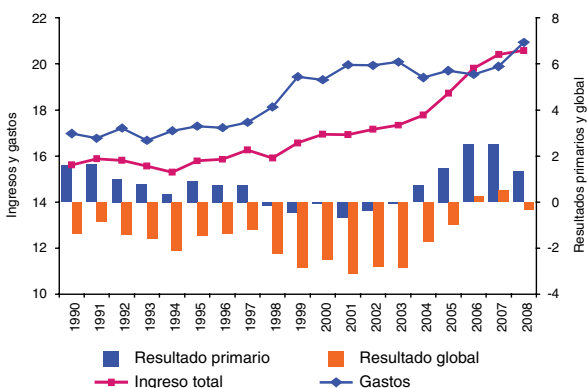


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.2; en el caso de la deuda sobre la base de cifras oficiales; para las reservas internacionales, sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Como se muestra en el gráfico III.9, la volatilidad de los ingresos fiscales de los Estados latinoamericanos es muy alta y supera claramente a la de los países desarrollados. Ello implica un riesgo cierto a la sustentabilidad fiscal frente a la crisis sobre todo en un escenario de recuperación lenta. Efectivamente,

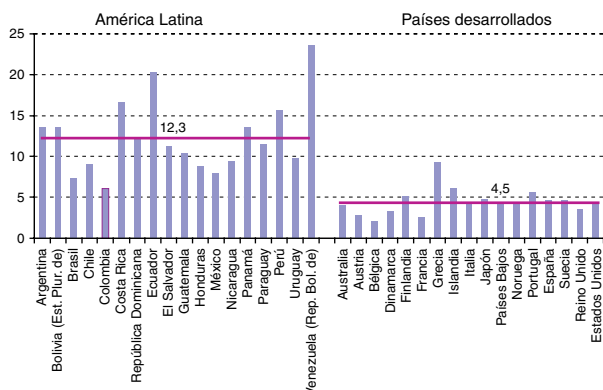
aunque hay tendencias positivas, los niveles de carga tributaria, y en particular las estructuras fiscales de los Estados, distan de ser robustos y presentan aún fuertes vulnerabilidades frente a las turbulencias externas y las crisis económicas (véanse los gráficos III.10 y III.11).

Gráfico III.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): INGRESOS, GASTOS Y RESULTADOS PRIMARIO Y GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2008
(Promedio simple, en porcentajes del PIB)



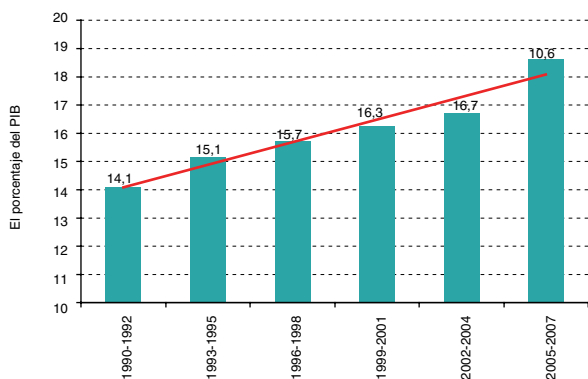
Fuente: Juan Pablo Jiménez y Juan Carlos Gómez Sabaini, *El papel de la política tributaria frente a la crisis global* (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2009.

Gráfico III.9
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS: VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(En desviación estándar)



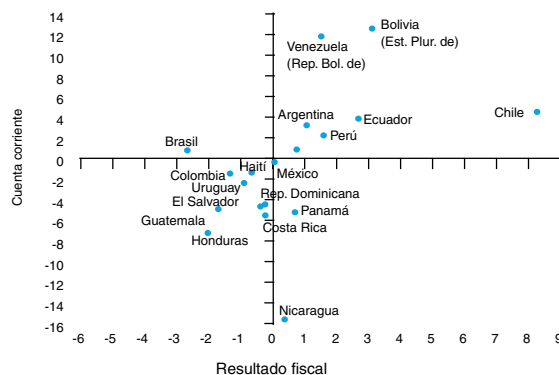
Fuente: López Monti, 2009, citado en Juan Pablo Jiménez y Juan Carlos Gómez Sabaini, *El papel de la política tributaria frente a la crisis global* (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2009.

Gráfico III.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Juan Pablo Jiménez y Juan Carlos Gómez Sabaini, *El papel de la política tributaria frente a la crisis global* (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2009.

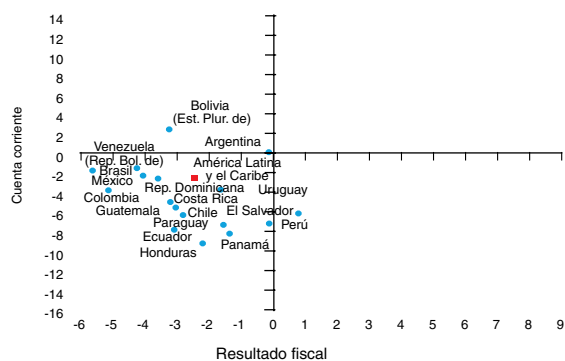
Gráfico III.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y RESULTADO FISCAL, 2006 Y 2007^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Juan Pablo Jiménez y Juan Carlos Gómez Sabaini, *El papel de la política tributaria frente a la crisis global* (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2009.

^a Los datos se refieren al gobierno central, excepto en los casos de la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y México, que corresponden al sector público no financiero (SPNF).

Gráfico III.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y RESULTADO FISCAL, 2009^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Juan Pablo Jiménez y Juan Carlos Gómez Sabaini, *El papel de la política tributaria frente a la crisis global* (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2009.

^a Los datos se refieren al gobierno central, excepto los del Estado Plurinacional de Bolivia que corresponden al gobierno general, y los del Ecuador y México, que corresponden al sector público no financiero (SPNF).

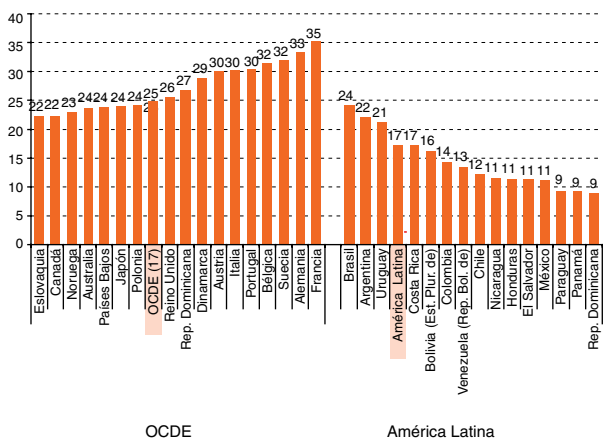
ii) Sustentabilidad y protección del gasto social

En el capítulo precedente ya se ha presentado evidencia clara respecto de la evolución y las características del gasto social. En él se destacan dos características que lo hacen poco adecuado para operar como instrumento para contrarrestar ciclos de crisis económica y social, a saber, su baja progresividad y su tendencia procíclica. A estos dos rasgos se debe añadir el monto limitado de dicho gasto para tener efectos agregados sobre la economía y la vulnerabilidad social. Ello no implica desconocer el avance de este y la generación de algunos estabilizadores automáticos que acompañaron a su expansión en los últimos años. Pero se está muy lejos aún de la situación que presentan países con Estados sociales más desarrollados.

Una comparación básica entre países europeos y América Latina en materia de gasto nos muestra la primera limitación a que se hace referencia. Como puede observarse en el gráfico III.12, el gasto como porcentaje del PIB es notoriamente menor en América Latina, aun en los países de mayor desarrollo

relativo. A su vez las diferencias en el gasto per cápita, como sería esperable, son más marcadas aún, con un promedio de la Unión Europea en 2001 de 5.800 euros contra un máximo en América Latina de 1.640 dólares y un mínimo de menos de 100 dólares (en la Argentina y el Ecuador respectivamente)².

Gráfico III.12
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES) Y PAÍSES DE LA OCDE (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL, ALREDEDOR DE 2007
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para los datos de América Latina; Statistics Portal [en línea] <http://www.oecd.org/statsportal/> para la información de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Estas diferencias descansan no solo en una prioridad fiscal que en algunos casos es mucho más marcada en los países europeos, sino también en que las cargas tributarias que permiten financiar dicho gasto son extremadamente dispares entre regiones. Esas cargas responden en parte a los niveles de riqueza de los países, pero además los países de América Latina presentan, en general, cargas tributarias inferiores a las esperables de acuerdo a su nivel de ingreso per cápita (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Si, efectivamente, estamos asistiendo en el corto y mediano plazo a un freno estructural al motor del crecimiento, al bono demográfico y a la expansión del gasto social, una espada de Damocles pende sobre la dinámica de disminución de la pobreza.

² Dadas las distancias en riquezas nacionales entre América Latina y muchos países de Europa, las diferencias en términos per cápita son esperables. Pero no es tan fácil explicar los muy diferentes esfuerzos que estas regiones realizan expresados en porcentajes del PIB.

B. La vulnerabilidad de la estructura social

La estructura social de los países de la región presenta un alto porcentaje de población vulnerable, no solo por sus ingresos sino también por los activos con que cuentan, su realidad demográfica y familiar, su capacidad para insertarse en el mercado laboral y acceder a salarios dignos y su dotación de capital humano. Los datos presentados también indican que la salida de la pobreza y la capacidad de acumular reservas de los sectores de menores recursos se estratifica de acuerdo a estas dotaciones generales de activos y recursos, pero también de forma generacional. Las familias con hijos pequeños van quedando atrás en la carrera por el bienestar. Las matrices de protección social deben hacer frente a esta realidad y estas tendencias y proteger en contextos de crisis los frágiles logros de esta población, ya que es la que más dificultad tiene para aprovechar procesos expansivos y más riesgo presenta de deteriorar su bienestar en procesos recesivos.

1. Legados del pasado: una estructura social altamente vulnerable a las crisis

Se ha presentado evidencias de las diferentes velocidades de la recuperación económica y social en la región en el pasado cercano. En el gráfico III.13 se constata la marcada asincronía de la evolución del PIB per cápita regional y de la pobreza.

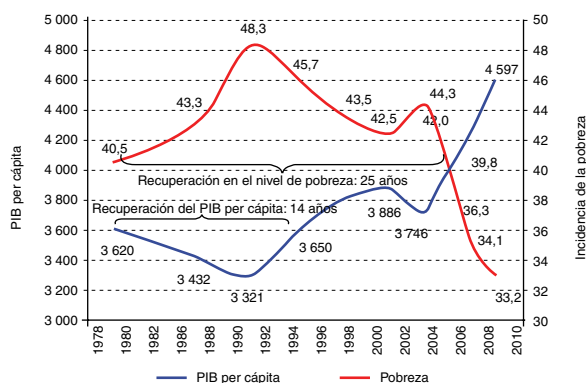
Las estimaciones realizadas en el primer capítulo permitirían afirmar que enfrentamos una elasticidad crecimiento-pobreza menor que la de crisis anteriores. Esto implicaría que, si en seis años (2002-2008) América Latina redujo la pobreza en 41 millones de personas y si las estimaciones presentes indican que la crisis habría empobrecido en 2009 a una cuarta parte de este universo, en un año se habría perdido el 25% de lo conquistado en los años precedentes.

Las causas más profundas de este comportamiento son diversas. La importante caída del gasto social que se produce a inicios de los años ochenta en términos per cápita, así como los procesos de ajuste estructural recetados durante finales de los años ochenta e inicios

de los noventa fueron los principales responsables de la asincronía de las recuperaciones económicas y sociales. Los contextos de crisis con inflación que predominaron en la región entre los años ochenta y noventa afectaron la capacidad de los sectores de menores ingresos de protegerse y colocaron un impuesto inflacionario fuertemente regresivo. También debe reconocerse que elementos de las reformas de los años ochenta y noventa —y los aprendizajes sobre sus éxitos y fracasos— son los que hoy permiten enfrentar esta crisis sin procesos inflacionarios.

Asimismo, en contextos expansivos, la capacidad de los sectores empresariales, y muy especialmente de los financieros, de recomponer sus réditos fue mayor que la capacidad de los sectores pobres y asalariados en general de recuperar empleo y salario. Esto puede observarse en el negativo comportamiento del empleo en los ciclos expansivos de la década de 1990, en particular del empleo de los sectores más vulnerables.

Gráfico III.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PROMEDIO PONDERADO DE 19 PAÍSES): COMPARACIÓN ENTRE PIB PER CÁPITA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2008
 (En dólares y porcentajes sobre población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países para pobreza y cifras oficiales.

Tres elementos adicionales ayudan a explicar los ciclos, a saber: i) un conjunto importante de la población que ha salido de la situación de pobreza o que esperaba salir en un contexto expansivo se encuentra en el entorno de sus límites; ii) una de las razones de lo anterior es que estos sectores se caracterizan por una dotación de activos que muchas veces inhiben su capacidad de

aprovechar oportunidades y de acceder a formas básicas de aseguramiento, y iii) cuando, derivado de esto último, los sectores vulnerables y pobres enfrentan turbulencias, pierden no solo flujo sino también reservas. De este modo el camino de retorno al bienestar es más complejo puesto que poseen menos activos que en el pasado, ya que fueron destruidos durante la crisis, y esto conduce a procesos de descapitalización física, humana y social de los que tardan mucho en recuperarse.

En efecto, los riesgos de salud, la pérdida de reservas de capital físico, el endeudamiento a tasas de interés formales o informales muy altas, la pérdida del lugar de residencia por no poder pagar cuotas de propiedad o alquileres y otros eventos o cadenas de eventos catastróficos son muchos mayores en los sectores de menores recursos. Esto es así porque estos sectores se encuentran más expuestos a los riesgos y carecen de sistemas de aseguramiento ante las eventualidades mencionadas. Sea en su vínculo con el Estado, con el mercado o en sus propias familias, la intensidad y variedad del riesgo y la ausencia de mecanismos de aseguramiento por ahorro o dispositivos específicos marcan la vulnerabilidad profunda de los sectores populares latinoamericanos (Katzman, 1999). En estos aspectos los grupos sociales que en los últimos 15 años —pero muy especialmente en los últimos 7— se han alejado de la pobreza presentan un perfil de vulnerabilidad y fragilidad más parecido a su pasado reciente que a su presente.

2. Fragilidad de ingresos y vulnerabilidad al empobrecimiento

Una característica importante que marca el proceso de salida de la pobreza es su relativa novedad. Un gran porcentaje de la población se encuentra hoy fuera de la pobreza al compararlo con 1990, pero en su mayoría son “egresados recientes”. Asimismo estos nuevos no pobres, también llamados las nuevas clases medias, ostentan ingresos levemente por encima de los límites definidos por las líneas de pobreza.

Una forma de captar la vulnerabilidad consiste en clasificar a la población a partir de sus ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza. En el ejercicio siguiente se optó por ordenar a la población en cuatro grandes categorías respecto de la línea de la pobreza: hasta 0,6; entre 0,6 y 1,2; entre 1,2 y 1,8; y por encima de 1,8.

La primera categoría incluye esencialmente a quienes se encuentran en la indigencia o en sus límites y que, por lo tanto, en contextos normales tienden a entrar y salir de dicha situación. A continuación se encuentran los pobres y los que, por su cercanía a la línea, también entran y salen de la pobreza en ciclos económicos normales. En tercer lugar están las personas vulnerables a la pobreza. Son sectores cuyos ingresos los colocan entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza. En un contexto recesivo que tiene un impacto en el empleo, el salario y, eventualmente, las transferencias, una proporción importante de estos sectores se encuentra ante el riesgo de caer en situación de pobreza o deteriorar sus ingresos y se acerca al límite de dichos umbrales.

Cuadro III.1
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESO MEDIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES POR DECIL DE INGRESO,
 ALREDEDOR DE 1990, 2005 Y 2008**
(En cantidad de líneas de pobreza)

		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Promedio por decil
Chile	1990	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,4	1,8	2,4	3,7	11,1	--
	2003	0,5	0,9	1,2	1,5	1,8	2,2	2,8	3,7	5,5	17,2	--
	2006	0,6	1,1	1,4	1,7	2,1	2,5	3,2	4,1	6,0	16,4	3,9
Uruguay	1990	0,6	0,9	1,2	1,5	1,8	2,2	2,6	3,2	4,3	12,7	--
	2005	0,5	0,8	1,1	1,4	1,8	2,1	2,6	3,3	4,5	9,6	--
	2008	0,6	1,1	1,4	1,8	2,2	2,6	3,1	3,8	5,1	9,9	3,2
Costa Rica	1990	0,3	0,7	0,9	1,2	1,5	1,8	2,2	2,8	3,6	7,0	--
	2005	0,4	0,8	1,1	1,4	1,7	2,1	2,6	3,4	4,7	9,8	--
	2008	0,5	1,0	1,3	1,6	2,0	2,4	2,9	3,5	4,9	10,5	3,1
Argentina	1990	0,5	0,8	1,1	1,4	1,8	2,2	2,7	3,5	4,8	12,2	--
	2005	0,4	0,8	1,1	1,4	1,7	2,1	2,6	3,4	4,8	13,1	--
	2006	0,4	0,8	1,1	1,4	1,8	2,3	2,8	3,6	5,1	13,3	3,3
Panamá	1991	0,2	0,4	0,6	0,8	1,0	1,3	1,8	2,4	3,6	9,5	--
	2005	0,2	0,5	0,8	1,0	1,4	1,8	2,3	3,2	4,7	11,0	--
	2008	0,3	0,7	1,0	1,3	1,6	2,0	2,5	3,2	4,5	10,4	2,7
México	1989	0,3	0,5	0,6	0,8	0,9	1,2	1,5	1,9	2,7	8,5	--
	2005	0,3	0,5	0,7	1,0	1,2	1,5	1,9	2,4	3,4	9,8	--
	2008	0,4	0,7	0,9	1,0	1,2	1,5	1,8	2,3	3,2	8,5	2,2
Brasil	1990	0,2	0,3	0,5	0,7	0,9	1,2	1,7	2,4	4,0	12,1	--
	2005	0,2	0,5	0,7	1,0	1,3	1,6	2,1	2,8	4,4	15,0	--
	2008	0,3	0,7	1,0	1,3	1,7	2,2	2,8	3,6	5,5	17,6	3,7
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,4	1,7	2,2	3,0	6,5	--
	2005	0,2	0,5	0,7	1,0	1,2	1,5	1,9	2,4	3,2	7,2	--
	2008	0,4	0,7	0,9	1,2	1,4	1,7	2,1	2,5	3,3	6,2	2,0
Ecuador	1990	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,1	1,4	1,9	4,3	--
	2005	0,2	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,6	2,1	2,9	7,4	--
	2008	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,3	1,6	2,0	2,7	6,6	1,8
Salvador	1995	0,1	0,3	0,5	0,7	0,8	1,0	1,3	1,6	2,3	5,6	--
	2004	0,2	0,4	0,6	0,7	0,9	1,1	1,4	1,9	2,6	5,7	--
Colombia	1991	0,2	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,2	1,6	2,3	6,6	--
	2005	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9	1,2	1,5	2,0	3,1	10,2	--
Paraguay	1990	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,5	2,0	2,8	5,9	--
	2005	0,3	0,5	0,6	0,8	0,9	1,2	1,4	1,8	2,6	6,6	--
	2008	0,2	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9	1,2	1,5	2,1	5,6	1,4
Guatemala	1989	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	1,2	1,8	5,7	--
	2002	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2	1,6	2,4	6,3	--
	2006	0,2	0,4	0,5	0,7	0,8	1,0	1,3	1,6	2,4	6,9	1,6

Cuadro III.1 (conclusión)

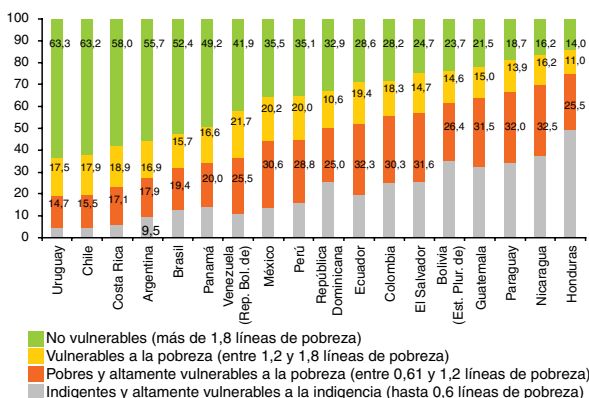
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Promedio por decil
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989	0,1	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,4	1,9	2,8	7,0	--
	2004	0,3	0,5	0,6	0,7	0,9	1,1	1,3	1,8	2,7	7,3	--
	2007	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8	1,0	1,3	1,7	2,5	6,2	1,5
Nicaragua	1993	0,0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,1	1,6	4,5	--
	2001	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9	1,2	1,8	5,5	--
	2005	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,1	1,4	1,9	5,2	1,3
Honduras	1990	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,9	1,4	4,4	--
	2003	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6	0,8	1,1	1,6	4,4	--
	2007	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9	1,2	1,7	4,2	1,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones adicionales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.

Lo primero que cabe destacar del gráfico III.14 es la muy baja proporción de población no vulnerable. Solamente la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay presentan una proporción de población no vulnerable a la pobreza en torno al 50%-60% de la población. Tan solo entre un tercio y un cuarto de la población de los restantes países de la región no es vulnerable a la pobreza. En el Paraguay y Nicaragua menos del 20% de su población no es vulnerable. Cuando observamos esta misma estructura desde la perspectiva de los ingresos, vemos nuevamente el riesgo claro en que se encuentra la población vulnerable a la pobreza. Expresado en líneas de pobreza, el promedio de ingresos de esta población oscila entre 1,6 y 1,4 líneas de pobreza aproximadamente.

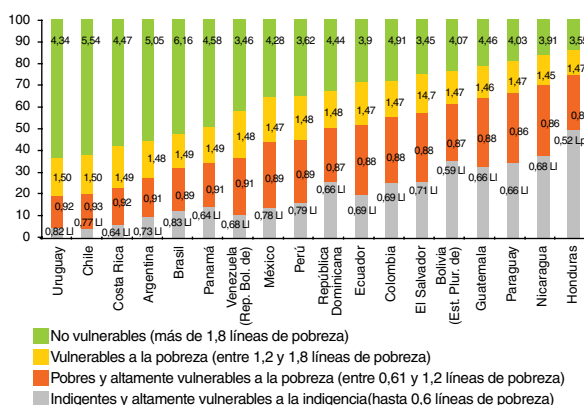
Se advierte la presencia de un importante contingente de hogares y personas cuyo pasaje por la pobreza es oscilatorio y recurrente. Estos sectores presentan una larga lista de carencias, ya que no disponen de seguro de desempleo, ahorro monetario, buenas pensiones o jubilaciones, seguros privados para las más diversas eventualidades ni, en muchos casos, vivienda y locomoción propias. Tampoco cuentan con seguro de salud o lo pierden ante la crisis. En general también presentan altas tasas de dependencia y no cuentan con el capital humano necesario para operar en mercados laborales recesivos. Es esta estructura profunda de la vulnerabilidad social latinoamericana la que torna a las crisis económicas tan devastadoras de las condiciones sociales de la región.

Gráfico III.14
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERFIL DE LA VULNERABILIDAD POR INGRESO Y PAÍS, 2008
(En porcentajes)



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

Gráfico III.15
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESO MEDIO DE CADA CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2008
(En múltiplos de la línea de indigencia (LI) para indigencia y de la línea de pobreza (LP) para las restantes categorías y porcentajes)



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

Para superar esa vulnerabilidad es preciso construir sistemas de protección social desde el Estado que operen efectivamente en forma contracíclica respecto del mercado y las fragilidades en que los contextos de crisis colocan a las familias.

Cabe preguntarse qué dimensiones, variables e indicadores permiten capturar la estructura más profunda de la vulnerabilidad de los hogares pertenecientes a determinados estratos de ingreso. Más allá de las limitaciones en cuanto a la información disponible, es posible identificar un número significativo de variables e indicadores que dan cuenta de los objetivos de la sección

y se pueden agrupar en tres grandes tipos de factores: i) los hogares y el mercado laboral; ii) la estructura familiar de los hogares, y iii) la acumulación de capital humano. Todas estas dimensiones serán observadas con relación a la estructura de categorías de ingreso a fin de identificar patrones que permitan relacionarlas. A modo de ejemplo, la cantidad de ocupados en un hogar determinará en buena medida que se encuentre por encima o por debajo de la línea de pobreza. A su vez, la posibilidad de movilizar fuerza laboral en el hogar tendrá que ver con otros factores como la cantidad de niños bajo su cuidado y la presencia de adultos mayores (tasa de dependencia del hogar).

3. Hogares, mercado laboral e ingresos

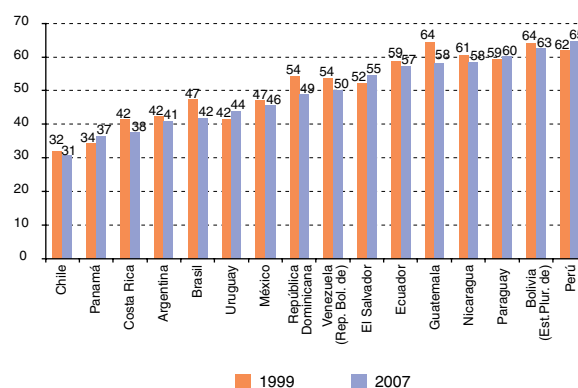
El mercado laboral es el espacio de oportunidades a través del cual los hogares procuran niveles de bienestar socialmente aceptables, por lo que cabe preguntarse cuáles son las capacidades de ese mercado y qué ofrece a los hogares. Una forma de evaluarlo es en clave de productividad: la capacidad económica de los países determina cuántos puestos laborales de alta productividad se encuentran disponibles. En el gráfico III.16 se presenta la proporción de puestos de trabajo de baja productividad. Más allá de las limitaciones (tomando como indicadores el tamaño de los establecimientos y si se trata o no de trabajadores por cuenta propia), esta medida constituye una buena aproximación para la mayoría de los países respecto del acceso a seguridad social y los niveles de las retribuciones salariales.

La calidad de los puestos laborales determina cuán rentable es para los miembros de los hogares, desde el punto de vista del bienestar, ingresar en el mercado del trabajo. Asimismo, sugiere cuántos recursos humanos deben emplearse en el hogar o la familia para alcanzar ingresos suficientes. Además, los ingresos de un hogar, o parte de ellos, son indirectos y provienen de transferencias del Estado. A diferencia de los ingresos salariales que son flujos, las transferencias —si son sostenibles en el tiempo— son parte de las reservas de los hogares y presentan menores fluctuaciones dependientes del contexto económico más general.

En el gráfico III.17 se muestra la importancia de los ingresos no salariales en los ingresos totales de los hogares. En términos generales, dichas transferencias están compuestas, en los sectores más vulnerables, por programas sociales o regímenes de seguro no contributivo así como donaciones privadas (y no de otro tipo, como

rendimiento de capital o de propiedades). Se identifica para los hogares en las diferentes categorías cuál es la magnitud de los ingresos que no dependen del trabajo. Estas transferencias estarán dadas —en los sectores más pobres— por las redes de protección social que el país logra desplegar. Cuán protegida y garantizada sea esta proporción del ingreso depende en buena medida de su naturaleza pública o privada. Como puede verse en el gráfico III.17, su importancia también guarda relación con el desarrollo relativo de los sistemas de protección públicos.

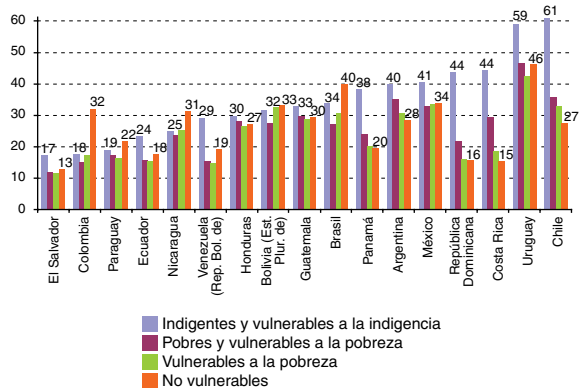
Gráfico III.16
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, ALREDEDOR DE 1999 Y 2007^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2008 (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.

^a Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y a 1999 y 2007; los de Chile a 2000 y 2006; los de El Salvador a 1999 y 2004; los de Guatemala a 2000 y 2006; los de México a 2002 y 2007; los de Nicaragua a 1998 y 2005; los del Perú a 1997 y 2003, y los de la República Dominicana a 2002 y 2007.

Gráfico III.17
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INGRESOS NO SALARIALES
 O POR TRABAJO EN EL HOGAR POR CATEGORÍA DE
 VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007^a**
 (En porcentajes de los ingresos totales)



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

^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006. Con excepción de Chile, El Salvador, Panamá y el Paraguay, en todos los casos los ingresos totales del hogar incluyen el alquiler imputado. Los ingresos salariales son tanto en relación de dependencia como en actividades independientes.

En el gráfico III.17 se compara el porcentaje de ingresos por transferencia según niveles socioeconómicos en distintos países. Este dato básico confirma el análisis más exhaustivo realizado en el capítulo anterior. En particular, en el Uruguay y Chile una proporción muy relevante de los ingresos de los hogares indigentes proviene de fuentes extralaborales. Pero en más de la mitad de los países, en promedio, las transferencias no superan más de la tercera parte de los ingresos de un hogar indigente con alta vulnerabilidad a la indigencia.

El hecho de que una porción muy importante de los ingresos de los sectores más desfavorecidos no dependa del trabajo de los miembros del hogar da cuenta de la existencia de algunas garantías básicas. No obstante, hay que tener presente que, con independencia de dicha proporción, siempre son montos exiguos y la garantía que se presta bordea los niveles de supervivencia.

Otro patrón identificable es que en los países en que los ingresos extralaborales no constituyen una porción muy relevante de los ingresos de los hogares indigentes, las restantes categorías presentan niveles muy similares de ingresos no laborales como proporción del total (incluso en algunos casos la proporción de este tipo de renta es mayor en los sectores no vulnerables). Esto confirma una vez más los análisis realizados en el capítulo II que indican una lógica de protección residual, pero al mismo tiempo sistemas contributivos de protección (jubilaciones y

pensiones) que funcionan de forma altamente estratificada. En estos casos existe, por un lado, un pequeño sector integrado de la sociedad que tuvo acceso a un buen sistema previsional y, por el otro, amplios sectores desfavorecidos que no cuentan con garantías presentes de ingreso (no tienen reservas) ni con aseguramientos de futuro. También existe un conjunto de países —como la Argentina, México y el Uruguay— en los que ambas situaciones coexisten: una red de protección densa, con niveles relativamente altos de cobertura y calidad de las prestaciones y, a su vez, sectores integrados no vulnerables que también reciben un aseguramiento relevante de sus ingresos.

El escenario definido por la variable analizada genera dos tipos de desafíos. En los países más pobres, por un lado, donde los sectores indigentes, pobres y vulnerables reciben una baja proporción de ingresos extralaborales, deberían extenderse y fortalecerse programas orientados a proveer algunas garantías mínimas de ingresos. Se lograría así que esta variable dejara de comportarse casi exclusivamente como una de flujo y que una proporción de ella pasara a formar parte de la reserva de los hogares. Asimismo, la inversión en capital humano es indispensable para incrementar la productividad de la amplia mayoría de la población.

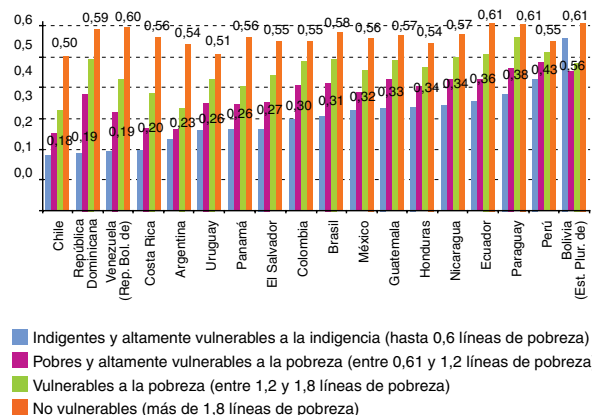
Pero la necesidad de fortalecer programas de transferencias de ingresos directos responde a que la distancia entre productividad presente y frontera de bienestar es aún muy lejana y condenaría a varias generaciones a sobrevivir por debajo de niveles mínimos de bienestar. Por eso es necesario combinar el mayor gasto en protección de los sectores de menores ingresos con alta inversión educativa en esos mismos sectores.

Aquellos hogares que cuenten con un mayor número de personas disponibles para ingresar al mercado tendrán más probabilidades de salir de la pobreza o alejarse de ella. Y si, a su vez, dicha disponibilidad se transforma efectivamente en ocupación, las probabilidades son mayores aún por el simple motivo de que mejorará la relación entre “sostenedores” y dependientes. Cuanto mayor sea dicho coeficiente, más amplia será la base de ingresos que fluye en el hogar. Como ya se mencionó, en este caso se trata de flujo y no de reservas, en tanto que el ingreso por trabajo depende de los vaivenes del mercado laboral. No obstante, cuanto mayor sea la proporción de ocupados sobre la cantidad de personas del hogar, menos vulnerable será el hogar a dichos vaivenes. Así, en un hogar de cuatro miembros donde trabajan dos personas, frente a un período de recesión y retracción laboral, la pérdida de una de las fuentes de ingreso puede no significar automáticamente la caída en la pobreza, como sí puede ocurrir cuando solo hay un receptor de ingresos laborales.

En el gráfico III.18 se muestra la situación para los países latinoamericanos al exponer la proporción de personas que trabajan sobre las del total del hogar.

En el gráfico se observa para casi todos los países una importante distancia en la proporción de ocupados sobre el total de personas en los hogares pobres y los hogares que se encuentran fuera del rango de vulnerabilidad por ingresos. Esto es particularmente marcado en los países más ricos. En muchos países de menor desarrollo relativo las distancias son menores o, como sucede en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, no existen diferencias en los coeficientes. Esto se debe a la muy baja productividad y las malas remuneraciones del trabajo de estos sectores pobres e indigentes. En contraste, en países más ricos una alta tasa de ocupación del hogar tiende a garantizar la salida de la vulnerabilidad y de la pobreza por ingresos³.

Gráfico III.18
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROPORCIÓN DE OCUPADOS SOBRE EL TOTAL DE PERSONAS EN EL HOGAR POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007^a
(Porcentaje de personas ocupadas en el hogar, promedio)



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

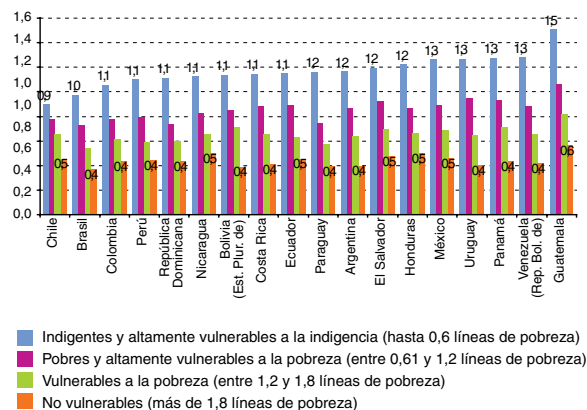
^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

4. Estructura de los hogares y las familias

Los procesos de transición demográfica no solo presentan fuertes variaciones en intensidad y etapas entre los países de la región sino también entre estratos de población en un mismo país. Las tasas de dependencia de los hogares (número de personas en edad dependiente sobre personas en edad de trabajar) expresan esta diversidad, que posee implicancias sustanciales, pues la carga de dependencia inhibe la posibilidad de participación en el mercado laboral de buena parte de los adultos en edad activa.

Cabe destacar que, con la excepción de Chile, en los hogares indigentes o vulnerables a la indigencia todos los países presentan un coeficiente de uno o superior a uno. Ello quiere decir que la cantidad de personas dependientes es igual o mayor que la de las personas entre 14 y 64 años. Esta razón disminuye a 0,5 y 0,4 en el caso de los hogares no vulnerables a la pobreza, con un comportamiento consistente en el resto de las categorías: a mayor ingreso, menor tasa de dependencia.

Gráfico III.19
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007^a
(En razón de personas en edad dependiente sobre personas en edad activa)



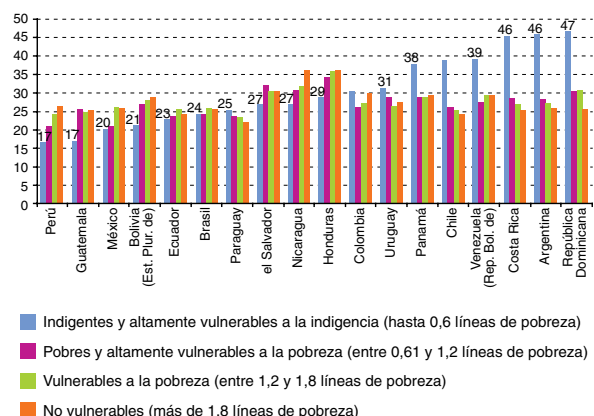
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006. El cálculo consistió en la división simple de la cantidad de personas menores de 14 años y mayores de 64 entre las personas de 15 a 64 años. Se excluyó del cálculo aquellos hogares donde el denominador era 0 (de acuerdo a la encuesta no había personas entre 15 y 64 años en el hogar).

³ Las bajas tasas de ocupación en los sectores de menores ingresos se explican en parte por la dificultad que tienen estos hogares para movilizar a la fuerza de trabajo femenina dada la alta carga de trabajo no remunerado y de cuidado que tienen esas mujeres.

Otra característica sociodemográfica que afecta la capacidad de los hogares de hacer frente a la crisis y acceder a mayor bienestar es el peso de los hogares monoparentales en las diferentes categorías de ingresos (véase el gráfico III.20). El primer dato relevante es que en todos los países hay una alta presencia de hogares monoparentales. Incluso en aquellos países donde estos hogares no son tan numerosos, representan cerca del 25% de los hogares con hijos. Lo segundo destacable es que la condición de monoparentalidad en muchos países se encuentra distribuida en forma bastante pareja, lo que indica que, al menos en estos casos, esta condición no incrementa la vulnerabilidad social. Sin embargo, en algunos países los hogares monoparentales son muy vulnerables. En la República Dominicana, la Argentina, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela, Chile y Panamá los hogares monoparentales representan casi el 40% y en los hogares de menores ingresos ese porcentaje es aun superior.

Gráfico III.20
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES MONOPARENTALES POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)



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

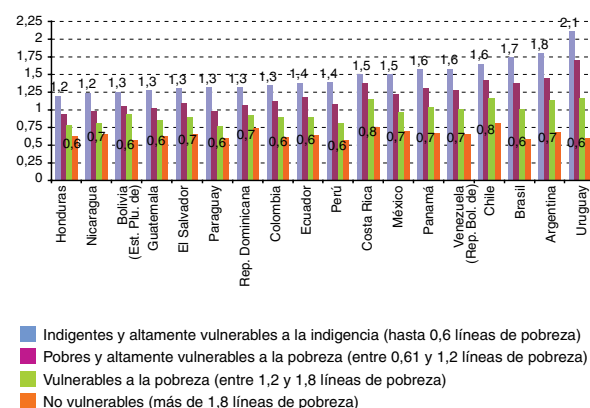
^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

Por otra parte, en muchos casos la matriz de protección, los mercados y las familias de un país presentan configuraciones que incrementan los riesgos de determinados grupos etarios. Uno de los posibles resultados de esta situación es que algunos grupos sociales estén sobrerrepresentados en determinadas edades. Conocer la presencia de sesgos etarios en la estructura de vulnerabilidad aporta pistas que pueden ser cruciales para

una matriz de bienestar que aborde dichas situaciones y lo haga en forma intertemporalmente eficiente.

Los coeficientes reflejan la contribución de la población infantil a cada categoría respecto de la contribución de la población general. En otras palabras, un coeficiente superior a uno indica sobrerrepresentación infantil en la categoría, mientras que un coeficiente inferior a uno indica una subrepresentación. La infancia está sobrerrepresentada en toda la región en las categorías de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad a la pobreza. Pero existen importantes variaciones de esta pauta entre países, que constituyen una advertencia muy clara sobre los riesgos de infantilización de la pobreza en la región. Esto coincide con el análisis diacrónico realizado en el capítulo I en que se muestra que de 1990 a 2008, a pesar de los importantes avances en materia de pobreza, la relación entre niños pobres y población mayor de 14 años pobre se deterioró en detrimento de la infancia. Cabe preguntarse por qué cuando disminuye la pobreza aumenta su infantilización y si esta es una pauta inevitable. Si así fuere la región está en problemas, ya que existirá una proporción cada vez mayor de nuevos trabajadores que habrán crecido en situación de pobreza como porcentaje del total. Será muy difícil aprovechar la segunda fase del bono demográfico —cuando la relación de dependencia se estabiliza— si la población activa proviene cada vez más de una infancia empobrecida.

Gráfico III.21
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONTRIBUCIÓN DE NIÑOS DE 0 A 14 AÑOS A CADA CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD SOBRE CONTRIBUCIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL, ALREDEDOR DE 2007^a
(Coeficiente de porcentajes)



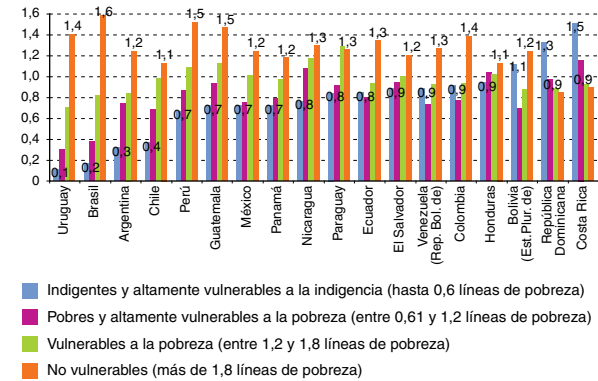
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

Como puede verse en el gráfico III.22, esto tiene como contracara una subrepresentación de la tercera edad en la pobreza y vulnerabilidad en la gran mayoría de los países de la región, y es particularmente marcada en la Argentina, el Brasil y el Uruguay.

Este desequilibrio generacional no es un proceso aleatorio. Los regímenes de bienestar (sus Estados, mercados y familias) contribuyen a este resultado. En una región que envejece y disminuye su carga infantil esta no es una buena noticia, ya que será la productividad futura de los niños y las niñas de hoy la que sostenga en parte el bienestar de los futuros adultos mayores. Por otra parte, cuanto más envejecen los países, más rígida se torna la estructura desigual y hay menos margen fiscal para invertir allí donde es posible esperar un retorno de mayor productividad e igualdad.

Gráfico III.22
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONTRIBUCIÓN DE INDIVIDUOS DE 65 AÑOS Y MÁS A CADA CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD SOBRE CONTRIBUCIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL, ALREDEDOR DE 2007^a
(Coeficiente de porcentajes)



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

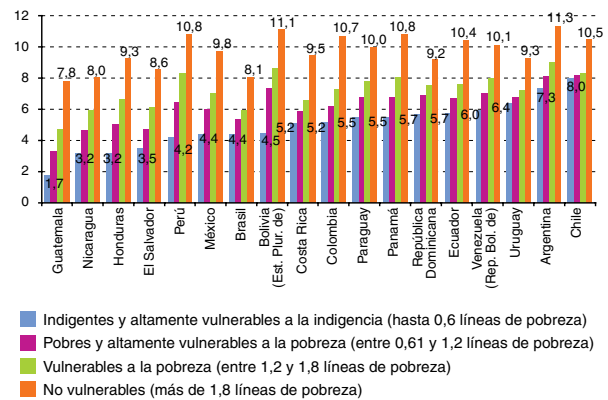
^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

5. Capital humano de los hogares

Los hogares de menores ingresos cuentan con una dotación claramente insuficiente de capital humano expresada en años de educación formal. A su vez los hogares pobres y vulnerables a la pobreza presentan, en los países de menor desarrollo relativo, niveles sumamente bajos de logro educativo que explican por qué, a pesar de presentar algunos de ellos tasas de ocupación altas, no logran escapar de la pobreza o de la vulnerabilidad. La desigualdad en la dotación de capital humano en algunos países plantea un serio obstáculo para lograr, en el futuro cercano, mejoras en equidad social por la vía de la reversión de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En el gráfico III.23 se presenta la distribución del capital humano para un tipo de población que posiblemente no incorpore mucha más educación formal. Es sobre todo en los sectores más pobres donde las carreras educativas formales se truncan más prematuramente. Al respecto importa saber si dicha situación puede revertirse en las generaciones futuras. Los datos presentados en el *Panorama social de América Latina 2008* indican que existe una mejora sustantiva en los niveles de matrícula, aunque mucho menor en los niveles de egreso. Cierta convergencia puede observarse en algunos países, aunque en otros persisten importantes distancias.

Gráfico III.23
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE 25 AÑOS Y MÁS DE LOS HOGARES POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007^a
(En número de años)

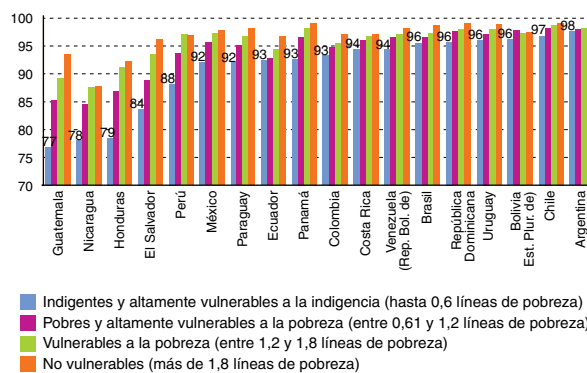


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

En síntesis, la estructura social de los países de la región presenta un alto porcentaje de población vulnerable, no solo por sus ingresos sino también por los activos con que cuenta, su realidad demográfica y familiar, su capacidad para insertarse en el mercado laboral y acceder a salarios dignos y su dotación de capital humano. Los datos presentados también indican que la salida de la pobreza y la capacidad de acumular reservas de los sectores de menores recursos se estratifica de acuerdo a estas dotaciones generales de activos y recursos, pero también en forma generacional. Son las familias con hijos pequeños las que van quedando atrás en la carrera por el bienestar. Las matrices de protección social deben hacer frente a esta realidad y estas tendencias y proteger, en contextos de crisis, los frágiles logros de esta población.

Gráfico III.24
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ASISTENCIA A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO DE NIÑOS Y JÓVENES DE 6 A 14 AÑOS, ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)



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

^a Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

C. Las matrices de protección social y las respuestas ante la crisis

Los regímenes de bienestar incluyen la operación de los Estados, los mercados y las familias en la producción de protección social. En este sentido América Latina muestra importantes variaciones. Algunos regímenes poseen un fuerte peso del Estado en dicha función, mientras que otros tienen una presencia robusta, pero solo para una parte de la población, y los países de menor desarrollo relativo delegan en las familias el grueso de la protección social. A pesar de estas importantes variaciones, todos los países de la región han ensayado respuestas a la crisis desde sus sistemas de protección social. Para aprovechar esta crisis como oportunidad se requiere que muchas de estas medidas trasciendan la coyuntura y se articulen en un horizonte estratégico de mediano y largo plazo. En particular, la expansión de la cobertura de las transferencias de ingresos no contributivas, la expansión de los seguros de desempleo y la inversión en infraestructura de salud y educación son no solo una respuesta coyuntural adecuada, sino también una pieza estratégica que debe construirse con largo aliento.

1. Puntos de partida y respuestas e instrumentos ante la crisis

Existe una enorme heterogeneidad en América Latina en materia de sistemas de protección social. Como ya se indicó en ediciones previas del *Panorama social*, pueden identificarse tres grandes grupos de países que presentan diferentes capacidades y diversos grados e intensidades de necesidades sociales.

En el cuadro III.2 se muestra una de las dimensiones de estos sistemas de protección: el esfuerzo realizado por los países en materia social. Pero ello puede leerse desde otra perspectiva. Para los países del grupo 1, en promedio, una familia de cuatro personas cuenta aproximadamente con una transferencia monetaria o en servicios equivalente a 4.400 dólares anuales. Dicha transferencia no se rige por lógicas de mercado ni depende estrictamente de la pertenencia a una unidad familiar. Esta misma cifra en el tercer grupo de países ascendería a algo más de 700 dólares.

La otra dimensión relevante a tener en cuenta tiene que ver con los resultados de protección. En el cuadro III.3 se presentan una serie de indicadores para diversas áreas sociales en las que pueden advertirse los diferenciales en materia de protección social para cada grupo de países. Como puede observarse, la probabilidad de acceder a beneficios jubilatorios, atención de salud y formas de protección vinculadas a la ocupación formal (seguro de desempleo, seguro contra accidentes y derecho a despido, entre otros) oscila entre el 50% y 70% en los países del grupo 1, un tercio o poco más en el caso de jubilaciones para el grupo 2 y menos del 20% en el grupo 3. Adicionalmente, los diferenciales de educación implican un diferente grado de protección y acceso al capital humano de la población infantil y joven. Frente a impactos externos —o eventos personales—, estas son formas básicas de aseguramiento que permiten atravesar la tormenta en contextos de mercados hostiles.

Cuadro III.2
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES DE GASTO SOCIAL, ALREDEDOR DE 2007
(En promedios simples para cada grupo de países)

	Gasto público social per cápita (en dólares) ^a	Gasto público social como porcentaje del PIB ^a	Gasto público en seguridad y asistencia social como porcentaje del PIB ^b	Gasto público en salud como porcentaje del PIB ^a	Gasto público en educación como porcentaje del PIB ^a
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	1 102	17,7	7,9	3,9	4,5
Grupo 2: Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	638	13,0	4,9	2,2	4,3
Grupo 3: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	178	10,2	2,6	2,3	4,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social. Los regímenes universales incluyen a la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay. Los regímenes duales incluyen a Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela. Los regímenes apoyados en las familias incluyen al Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

^a En dólares de 2000. Datos de 2006-2007.

^b En dólares de 2000. Datos de 2006-2007. No se incluye a Nicaragua.

Cuadro III.3
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA SOCIAL EN SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACIÓN, ALREDEDOR DE 2006
(En promedios simples para cada grupo de países)

Coberturas	Porcentaje de ocupados que aportan al sistema de seguridad social ^a	Porcentaje de la cobertura de pensiones a jubilaciones en áreas urbanas ^a	Porcentaje de la cobertura de aseguramiento en salud ^a	Tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años ^b
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	53,1	64,4	69,7	79,0
Grupo 2: Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	34,3	26,6	45,6	64,5
Grupo 3: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	20,0	14,1	17,2	63,8

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85; Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), para la tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años [en línea] http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/ResumenesEstadisticosV1/upload/resumen_estl_nacional.pdf.

^a No incluye al Brasil. Los datos corresponden a 2004, 2005 y 2006.

^b Alrededor de 2006. No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela ni a la República Dominicana.

Por otra parte, estos grupos de países se diferencian según el peso relativo que el Estado, los mercados —sobre todo el mercado laboral— y las familias aportan a su bienestar. Como puede observarse en el cuadro III.4, los países se ordenan no solo por los gastos y coberturas de sus sistemas de protección social, sino también por su contrapartida. Esto significa que, donde es menor el peso del Estado, pesa más el gasto del bolsillo y las capacidades familiares para afrontar situaciones de crisis. A su vez,

donde el Estado está menos presente, el mercado laboral nacional es también poco capaz de incorporar y proveer acceso al bienestar. El peso de las remesas y de la población que estando ocupada se encuentra bajo la línea de pobreza así lo indican. Por ello es evidente que frente a la crisis, y aun sin considerar respuestas específicas ante ella, los Estados latinoamericanos y las propias sociedades están preparadas de manera muy diferente para proteger a los sectores más vulnerables.

Cuadro III.4
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES SELECCIONADOS DE RÉGIMEN DE BIENESTAR, ALREDEDOR DE 2006
(En promedios simples para cada grupo de países)

	Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	Remesas del exterior (en porcentajes del PIB)	Población ocupada bajo la línea de pobreza (en porcentajes sobre el total de ocupados)	Familias extendidas y compuestas (en porcentajes sobre el total de familias)
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	23,3	0,9	16,7	19,0
Grupo 2: Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	35,1	2,2	28,6	23,4
Grupo 3: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	72,1	9,8	38,4	27,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] para remesas y Latinobarómetro para gasto de bolsillo en salud.

Los Estados latinoamericanos se han mostrado mucho más proactivos frente a la actual crisis que en crisis precedentes. Esto se refleja, en primer lugar, en la utilización de instrumentos monetarios para sostener los niveles de actividad, incrementando la liquidez y el acceso al crédito. En segundo lugar, los países han estado usando el margen fiscal que poseían con el fin de desarrollar paquetes de inversión que procuren mantener los niveles de actividad y empleo ante la esperable retracción del consumo y la inversión privada. Asimismo, los Estados han movilizado diversos instrumentos disponibles en sus sistemas de protección social para mitigar los efectos sociales de la crisis. De hecho, el análisis realizado muestra cómo

la existencia de precondiciones favorables —es decir, la existencia de mecanismos sólidos de protección— es clave para la activación de algunos de los dispositivos de protección más robustos.

Pueden identificarse cuatro grandes áreas de acción de los gobiernos en esta materia: transferencias monetarias; políticas sectoriales tradicionales (salud, educación, vivienda y alimentación); políticas activas de empleo y crédito, y políticas vinculadas a los subsidios a servicios de consumo básico no alimenticio (transporte, electricidad y agua). A continuación se analiza cada una de ellas y se describen los instrumentos de política que ofrecen y cómo se han utilizado en la región.

2. Transferencias monetarias

Las transferencias monetarias constituyen un instrumento diversificado de protección social desde la acción pública. Entre ellas se incluyen las políticas “fundacionales” de los Estados de protección modernos, como la sustitución de ingresos laborales por pensiones en el momento de la jubilación, y políticas centrales en Estados de bienestar como son los seguros de desempleo. También abarcan políticas más novedosas y más generalizadas en

América Latina, como los planes de transferencias con contraprestaciones.

Las transferencias monetarias desempeñan un papel crucial en el bienestar de la población. A medida que se amplía la transferencia, adquiere cada vez más el carácter de un ingreso básico asegurado a individuos y hogares. Constituye, en este sentido, un peldaño hacia el piso de bienestar mínimo garantizado para todos,

independientemente del desempeño en el mercado y el origen familiar de las personas.

Sin duda, las pensiones constituyen un componente fundamental de las transferencias monetarias, y claramente el que concentra el monto más elevado del gasto estatal. Esto se debe a que toda persona a partir de cierta edad debería ser titular de este beneficio, pues sustituye el ingreso laboral en el momento del retiro. En los países de mayor desarrollo relativo y con transiciones demográficas más avanzadas el peso de este gasto es aún mayor.

En el caso de las pensiones y jubilaciones, el hecho de que deban ser universales a partir de cierta edad no implica que efectivamente tengan cobertura universal ni formas homogéneas. En América Latina existe un amplio abanico de sistemas de pensiones. Mesa Lago (2009) clasifica a los países latinoamericanos en tres grandes grupos de acuerdo a su grado de cobertura y los componentes no contributivos (pensiones asistenciales). En primer lugar, destaca el grupo de los países socialmente más desarrollados —Chile, Costa Rica, el Uruguay, el Brasil, la Argentina y Panamá—, con una cobertura combinada mayor. Entre estos países, Panamá es el único en que no se identifican componentes asistenciales. En segundo lugar se encuentran los países de desarrollo social intermedio —Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y México—, cuyo nivel de cobertura es más limitado y los componentes asistenciales menos frecuentes. En último lugar se encuentran los países de menos desarrollo social —el Ecuador, El Salvador, Guatemala, la República Dominicana, el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, el Paraguay y Honduras—, cuyo nivel de cobertura es muy bajo, en parte por los muy altos niveles de informalidad laboral, y prácticamente no otorgan pensiones asistenciales a los pobres.

Por otra parte —y relacionado con esto último—, la enorme magnitud de la inversión en jubilaciones y pensiones ya expuesta en el *Panorama social* no significa necesariamente que el impacto sobre el bienestar sea progresivo ni que esta sea la herramienta más adecuada para lograr progresividad en el gasto social. A igual cobertura, un sistema altamente estratificado será menos progresivo que otro que no lo sea. En otras palabras, un sistema de seguridad social puede reproducir en mayor o menor medida la estratificación por ingresos primarios de una sociedad.

Por otro lado, el sistema de pensiones y jubilaciones no es el principal ámbito de transferencias monetarias que existe para proteger frente a turbulencias que afectan

al mercado laboral, donde el daño se concentra en la población activa. Aunque puede operar claramente como un piso monetario que permite a un segmento significativo de la población —y en muchos casos a los miembros de su hogar— escapar de la pobreza y hacerlo con garantías que los hagan menos vulnerables a los vaivenes del mercado, ello también depende de cuáles sean los mecanismos de ajuste de la calidad de las prestaciones asociadas a las pensiones. Para quienes están insertos en el mercado laboral, las transferencias monetarias más importantes frente a la pérdida o el deterioro del empleo se centran en asignaciones familiares a hogares con niños, prestaciones relacionadas con seguros de desempleo y otras transferencias no contributivas (como los programas de transferencias condicionadas).

En el cuadro III.5 se muestran los diseños y alcances de la protección social asociada a las transferencias de ingresos en los diferentes países de América Latina. Es posible distinguir los tres mismos grupos de países por la cobertura que alcanzan y las garantías que presentan.

La arquitectura de los sistemas de pensiones tiene que considerar qué componentes son más eficaces para proteger a la población más vulnerable frente a las turbulencias externas o los eventos personales. Así, en las economías con mayor informalidad y un porcentaje muy bajo de población económicamente activa que contribuye a la seguridad social habrá que privilegiar las transferencias no contributivas. En sistemas más formalizados, en cambio, mayor énfasis deberá colocarse en reducir la estratificación y segmentación del sistema, para fortalecer las prestaciones de menor monto.

En cualquier caso, estas matrices de transferencias de ingresos tienden a estar mejor preparadas en América Latina para proteger algunos aspectos del ciclo de vida y menos orientadas a constituirse en estabilizadores frente a turbulencias externas. Por ello es importante observar cómo los gobiernos reaccionaron frente a la crisis económica y qué instrumentos utilizaron para moderar o combatir sus efectos sociales.

Como puede observarse la gran mayoría de los países ha hecho uso de diferentes instrumentos que permiten las transferencias monetarias. La expansión y mejora de las prestaciones de los programas de transferencias condicionadas ha sido ampliamente utilizada en la región. Su carácter focalizado le da una ventaja comparativa para llegar rápidamente a los sectores más pobres. Para ello es importante en este contexto flexibilizar los criterios de elegibilidad y agilizar los procedimientos administrativos de selectividad.

Cuadro III.5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y CALIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS, 2007
 (En porcentajes)

	Población pobre cubierta por programas de transferencias condicionadas	Seguro de desempleo	Pensiones (población económicamente activa)	Pensiones (población de 65 años y más)	Pensión mínima	Ajustes periódicos de pensiones
Grupo 1						
Chile	51,7	Sí	62,7	61,7	Sí	UF ^a
Costa Rica	17,4		62,7	41,3	Sí	IPC ^b
Uruguay	54,7	Sí	60,9	85,6	Sí	Índice salario
Brasil	83,3	Sí	48,1	85,3	Sí	IPC
Argentina	36	Sí	39,2	70,5	Sí	Discrecional
Panamá	41,1		45,0	41,7	Sí	Discrecional
Grupo 2						
Colombia	41,6	Sí	31,8	25,3	Sí	IPC
Venezuela (República Bolivariana de)	--	Sí	35,3	31,3	Sí	Discrecional
México	71,2	Sí	35,9	23,3	Sí	IPC
Grupo 3						
Ecuador	83,9	Sí	26,2	17,4		Discrecional
El Salvador	14,5		29,2	16,2		Discrecional
Guatemala	21,2		26,8	15,4		Discrecional
República Dominicana	18,5		20,2	11,9		IPC
Perú	22,2		14,0	27,7		Discrecional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	35,3		12,5	18,0		UFV ^c
Nicaragua	4		18,5	0,3		Discrecional
Paraguay	2,4		12,7	14,9		IPC
Honduras	19,2		20,1	5,3		No

Fuente: Fabio Bertranou, "Seguros de desempleo en América Latina", documento presentado en el seminario Consolidación y desafíos del seguro de cesantía en Chile, Santiago de Chile, 30 de septiembre de 2004 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Social Security Database* [en línea] https://www.ilo.org/dyn/sesame/seshelp.socialsec_desc, 2009; Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85.

^a Unidad de Fomento ajustada a la inflación.

^b Índice de precios al consumidor.

^c Unidad de fomento de la vivienda.

Otro instrumento que se utiliza, pero solo en algunos de los países de mayor desarrollo relativo, ha sido el seguro de desempleo. Se ha expandido la elegibilidad —menores períodos de aportes requeridos— y ampliado las prestaciones —en duración y montos— de estos seguros. Asimismo se observan diversas formas innovadoras que combinan el seguro de desempleo con el esfuerzo privado de empresarios y trabajadores para evitar la supresión de puestos de trabajo. Así se activan seguros de desempleo para subsidiar la permanencia del empleo o combinaciones diversas que incluyen disminución de horas, seguro de desempleo y capacitación.

Finalmente, en un grupo acotado de países, se desplegó un conjunto de instrumentos que procuran

fortalecer el ingreso de los sectores más vulnerables. En especial, puede constatarse el uso de mecanismos de ajuste o defensa del valor de las jubilaciones y pensiones de la población de menores recursos.

Es interesante destacar cómo, en los países con mayor desarrollo social relativo que ya cuentan con sistemas de seguridad social relativamente robustos, se hace uso de ellos a partir de ajustes en sus prestaciones o condiciones de elegibilidad, lo que se agrega al refuerzo de las transferencias asociadas a los programas de transferencias condicionadas que es la medida más generalizada. En los restantes países, en cambio, son estas últimas las más relevantes.

Cuadro III.6
**INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN MATERIA DE TRANSFERENCIAS
 MONETARIAS PARA CADA PAÍS POR GRUPO DE PAÍSES**
 (Medidas anunciadas o implementadas)

	Grupo 1						Grupo 2						Grupo 3					
	AR	BR	CL	CR	PA	UY	CO	MX	VE	BO	EC	SV	GT	HN	NI	PY	PE	DO
Expansión de cobertura de jubilaciones y pensiones																		
Mejora de prestaciones de jubilaciones y pensiones																		
Expansión de coberturas no contributivas																		
Mejora de prestaciones en transferencias no contributivas																		
Expansión de cobertura de seguro de desempleo																		
Mejora de prestaciones, tasa de reemplazo o período de goce del beneficio de seguro de desempleo																		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, octubre de 2009; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informes realizados en el marco del proyecto conjunto sobre mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI) y del Programa Globalización II, Tema 10 sobre mercados laborales y programas de transferencias monetarias condicionadas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); e información oficial de los gobiernos de los países de la región.

3. La política social sectorial

Este ámbito de intervención se vincula fuertemente con la acumulación de capital humano de los hogares (educación, salud y alimentación) y la habitabilidad necesaria para ello (vivienda). Gran parte de estas políticas apunta a dotar a los hogares de reservas duraderas o capital que no se pierde fácilmente en el tiempo. Este tipo de capital es justamente uno de los más relevantes para que los hogares puedan sortear con éxito las turbulencias externas.

La educación es clave en la formación de capital humano y protege frente a situaciones críticas. Por un lado, hay que tener en cuenta que los sectores de mayor capital educativo ostentan más capacidad para defender sus puestos de trabajo o encontrar nuevos empleos en contextos recesivos. Pero, más allá de las crisis, la tendencia estructural es premiar el mayor nivel de conocimientos y certificación educacional a

lo largo de las posteriores trayectorias ocupacionales, más aún en un orden global interdependiente donde se compite sobre la base del valor intelectual agregado y existe un piso cada vez más alto de educación adquirida. En este marco América Latina cuenta con conquistas importantes, como es la matrícula universal en educación primaria, pero requiere avanzar decididamente hacia una mayor progresión y conclusión de la educación media, considerada la puerta de entrada a ocupaciones cuya productividad permite salir de la pobreza.

Existe una segunda razón de suma importancia para valorar el papel del sector educacional frente a los impactos de las crisis. Habida cuenta de las tasas de escolarización en el nivel primario y la creciente cobertura en el nivel secundario, la escuela es un espacio privilegiado para que el Estado brinde coberturas a

la población infantil y adolescente en alimentación y protección básica. Por la vía del sistema educativo, dada su cobertura y puesto que institucionaliza a la población en la vida diaria, es propicio canalizar de forma rápida y focalizada a la población vulnerable ayudas de muy diverso tipo (alimentarias, de servicios de salud e incluso transferencias de ingresos).

Las políticas de salud tienen un efecto combinado sobre el capital humano y el bienestar de los hogares. La falta de acceso a la salud tiene efectos negativos sistémicos sobre la capacidad de trabajo de las personas —remunerado y en el hogar—, que pueden desfinanciar o entrañar fuertes costos monetarios a los hogares. En algunos países, enfrentarse a golpes catastróficos en salud puede determinar fuertes pérdidas de reservas, por ejemplo de ahorros o de vivienda. Por ello la dimensión del aseguramiento es clave para el bienestar de los hogares. Los mecanismos de aseguramiento frente a estos efectos son esencialmente de tres tipos: provisión oportuna de prevención y curación en salud, financiamiento de costos prolongados de enfermedad y un esquema sustitutivo de ingreso cuando se enfrentan situaciones de enfermedad.

Cuando los países carecen de formas adecuadas de aseguramiento en alguna de estas esferas —especialmente las dos primeras—, en contextos de crisis la población no cubierta se verá más expuesta al riesgo y, en muchos casos, optará —a cuenta de su propia salud— por ajustar costos y perder una atención adecuada. Si es cierto que prevenir es curar, admitir que la población ajuste por su capacidad de ingreso el acceso oportuno y temprano a prevención y curación multiplicará los costos y riesgos futuros de dicha población.

En CEPAL (2006a) se distinguen tres dimensiones que permiten agrupar una vez más a los países de la región: cobertura, acceso básico y cobertura de atención a eventos catastróficos en salud. La combinación de estas dimensiones agrupa de la misma manera que en la clasificación general a los países según sus sistemas de salud.

Por un lado están los sistemas de mediana a alta cobertura integral y fuerte peso del gasto público, que incluyen al Uruguay, la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Chile y Panamá. En segundo lugar, los sistemas con una lógica dual de cobertura y niveles de gasto público intermedios, que incluyen a Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela. Por último, los sistemas con baja cobertura básica y sumamente fragmentados, que incluyen al Ecuador, El Salvador, Guatemala, la República Dominicana, el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, el Paraguay y Honduras.

Cuadro III.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y DE SUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES EN SALUD, 2007

Grupos y países	Cobertura (en porcentajes)	Paquete básico	Catastróficos ^a
Grupo 1			
Uruguay	49,9	Sí	Sí
Brasil	--	Sí	Sí
Costa Rica	86,8	Sí	Sí
Chile	88,4	Sí	Sí
Argentina	58,9	Sí	Sí
Panamá	64,6	Sí	Parcial
Grupo 2			
Colombia	53,3	Sí, dos ^b	Sí
México	38,3	Sí, parcial	Parcial ^c
Venezuela (República Bolivariana de)	45,3	No	No
Grupo 3			
República Dominicana	27,5	Sí, dos ^d	Sí
El Salvador	15,8	No	Sí
Paraguay	12,4	Sí, parcial	No ^c
Guatemala	16,6	Sí, limitado	No ^c
Bolivia (Estado Plurinacional de)	25,8	Sí, limitado	No ^c
Nicaragua	18,8	Sí, limitado	No ^c
Perú	13,3	Sí, parcial	No ^c
Ecuador	16,5	No	No ^c
Honduras	8,2	No	No ^c

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85.

^a Cobertura de acciones de alto costo y complejidad.

^b La cobertura del régimen contributivo es mejor que la del régimen subsidiado.

^c Cubierto solo por el seguro social con restricciones en algunos países.

^d La cobertura del régimen subsidiado es mejor que la del contributivo.

En materia de vivienda existen claros vacíos en la región. Pocos países cuentan con políticas más o menos robustas en este ámbito, como el caso de Chile. No obstante, pese a la fragmentación y el escaso desarrollo que caracteriza al sector, en algunos países existen instrumentos que pueden movilizarse con mayor vigor ante situaciones de crisis. Claro ejemplo de ello es la expansión de construcción de viviendas sociales o de bajo costo, que a su vez opera activando el empleo en el sector que suele ser más golpeado por las crisis.

Las políticas alimentarias son un complemento indispensable de los programas de transferencias de ingresos. En este sector las iniciativas lideradas desde el Estado se centran en la distribución directa de alimentos

(escuelas, comedores, canastas) para garantizar la seguridad alimentaria. Estos programas son de importancia estructural en América Latina, pues la región alberga más de 70 millones de personas en situación de extrema pobreza, con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria y, por tanto, eventual riesgo de carencias de los alimentos requeridos para una dieta adecuada. A esto se suma la importancia de estas políticas en situaciones de crisis. De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL, la presente crisis incrementará porcentualmente la indigencia entre el 0,7% y el 0,9%. El incremento de la población en riesgo alimentario es, por tanto, inevitable.

En esta área de protección, es posible encontrar algo menos de densidad en la matriz de medidas cuando se trata de políticas de educación y salud. En el caso de las políticas de vivienda se identifican anuncios de medidas y acciones en mayor cantidad de países. En estos tres sectores no se advierte un patrón muy marcado al diferenciar por agrupamientos de países. Donde sí existen diferencias es en el caso de las políticas alimentarias. En el grupo 3 se aprecia claramente la alta intensidad de medidas alimentarias explícitas, lo que da cuenta de una preocupación en estas sociedades por la seguridad alimentaria.

Cuadro III.8
**REPERTORIO DE INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN MATERIA DE POLÍTICAS SECTORIALES
 PARA CADA PAÍS POR GRUPO DE PAÍSES**
(Medidas anunciadas o implementadas)

	Grupo 1					Grupo 2					Grupo 3							
	AR	BR	CL	CR	PA	UY	CO	MX	VE	BO	EC	SV	GT	HN	NI	PY	PE	DO
Educación																		
Protección e incentivos a la asistencia educativa																		
Servicios de alimentación en educación																		
Capacitación a desempleados y jóvenes																		
Aumento del gasto sectorial en educación																		
Salud																		
Eliminación de copagos, aumento de cobertura																		
Aumento del gasto sectorial en salud																		
Vivienda																		
Programa de vivienda o aumento de inversión en programas ya existentes																		
Subsidio al crédito privado de vivienda																		
Alimentación																		
Protección de cultivos, reserva de alimentos, subsidios a productores																		
Subsidio directo a los alimentos																		
Instalación de comedores, programa de complemento alimentario																		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, octubre de 2009; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informes realizados en el marco del proyecto conjunto sobre mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI) y del Programa Globalización II, Tema 10 sobre mercados laborales y programas de transferencias monetarias condicionadas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); e información oficial de los gobiernos de los países de la región.

4. Políticas de subsidio a servicios y consumo básico no alimenticio

Los servicios básicos se ofrecen a través del mercado, pero el Estado desempeña un papel fundamental en la regulación, los incentivos y los eventuales subsidios que garantizan el acceso de la población a estos servicios. Esto coloca a los servicios en la frontera entre las políticas públicas y las funciones del mercado, o entre el bien privado, el bien público y el bien meritario.

Entre los servicios básicos, el agua potable es el que mayor repercusión tiene en el bienestar de los hogares, pues su privación afecta gravemente la calidad de vida y los riesgos sanitarios de las personas. La energía eléctrica y las telecomunicaciones también influyen en las condiciones de vida de familias y hogares. Por ello, las políticas de subsidios y su focalización, así como la participación del Estado y el sector privado en la provisión, son materia de políticas de bienestar.

Otro bien menos identificado en el marco de las políticas sociales es el transporte público. No obstante, constituye también un activo para los hogares y les permite acceder a otros bienes. En zonas urbanas cuyas distancias implican no solo tiempo vital de desplazamiento sino necesidad de recursos para poder hacerlo, el acceso al transporte oportuno afecta la calidad de vida cotidiana, la posibilidad de acceder a empleos y acudir al trabajo, la visibilidad pública, la comunicación ampliada y el acceso a servicios diversos. Así pues, la segmentación en cuanto a posibilidades de desplazamiento urbano constituye un tema soslayado, pero fundamental, respecto de cómo se distribuye la calidad de vida dentro de las ciudades (véase el recuadro III.1).

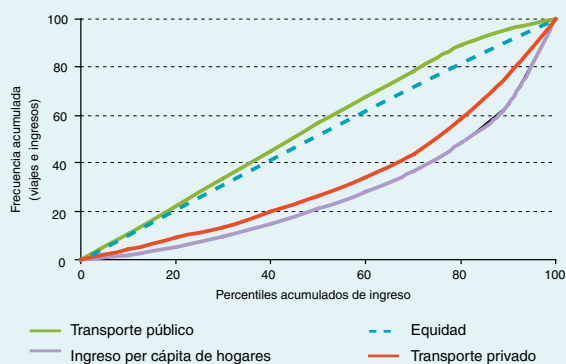
Recuadro III.1
TRANSPORTE PÚBLICO Y BIENESTAR

En el gráfico se presenta, para la ciudad de Santiago de Chile en 2001, la distribución acumulada por percentiles de ingreso de tres variables: la distribución del ingreso per cápita de los hogares, los viajes en transporte público y los viajes en transporte privado.

En el gráfico se muestra un patrón progresivo de la inversión en transporte público. Si cada viaje en este modo recibiera una porción equivalente de lo que se invierte en este, cada sector de ingresos recibiría una parte similar al conjunto de la inversión, o más de lo que le correspondería de acuerdo a su ingreso (por ejemplo las personas que concentran el 40% de los ingresos en la sociedad recibirían el 45% del subsidio). Por otra parte, al observar la curva de concentración de los viajes en transporte privado, se reproduce de manera casi idéntica el patrón de concentración del ingreso general.

Existen otros estudios en los que se da cuenta del impacto del transporte público en el bienestar. Utilizando datos de la encuesta de hogares, Kaztman (2009) muestra cómo en Montevideo los residentes de los barrios de menor nivel socioeconómico deben viajar en promedio 38,4 minutos para llegar al trabajo, frente a los 24 minutos de viaje de las personas de

SANTIAGO DE CHILE: CONCENTRACIÓN DE INGRESOS, VIAJES POR TRANSPORTE PÚBLICO Y VIAJES EN TRANSPORTE PRIVADO POR PERCENTIL DE INGRESOS, 2001
(En porcentajes)



Fuente: Diego Hernández, "El transporte público como política social: dimensiones de análisis y tensiones, el ejemplo del Transantiago y sus efectos en una comuna", documento presentado en el Seminario internacional movilidad y equidad, Santiago de Chile, 3 y 4 de septiembre de 2009.

los barrios más favorecidos. De la misma forma, el 45,1% de los primeros necesita un medio de transporte motorizado para llegar al trabajo, mientras que en el segundo grupo este porcentaje baja al 27,7%.

Para la ciudad de Buenos Aires, Gutierrez (2009) observa, a través de un estudio cualitativo, las secuencias de viaje necesarias para acceder a prestaciones de

salud. La autora muestra cómo actividades que en apariencia necesitaban un único desplazamiento podían llegar a requerir hasta cinco, con lo cual se multiplican los costos en tiempo y dinero. Su estudio revela que la Argentina, pese a contar con un sistema de salud pública gratuita, goza de un acceso limitado a ese derecho debido a las dificultades que plantea la movilidad.

Cuadro III.9
**INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN MATERIA DE SERVICIOS BÁSICOS Y TRANSPORTE
 PARA CADA PAÍS POR GRUPO DE PAÍSES**
(Medidas anunciadas o implementadas)

	Grupo 1						Grupo 2				Grupo 3							
	AR	BR	CH	CR	PA	UY	CO	MX	VE	BO	EC	SL	GU	HO	NI	PA	PE	RD
Subsidios a servicios básicos																		
Creación o aumento de subsidios existentes																		
Subsidio al transporte																		
Creación o aumento de subsidios existentes																		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, octubre de 2009; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informes realizados en el marco del proyecto conjunto sobre mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI) y del Programa Globalización II, Tema 10 sobre mercados laborales y programas de transferencias monetarias condicionadas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); e información oficial de los gobiernos de los países de la región.

Es evidente que esta no es una de las esferas en las que los gobiernos han adoptado instrumentos para combatir los efectos de la crisis. No obstante, cabe destacar que en casi un tercio de los países de la región

se ha optado por mejorar los subsidios existentes a servicios básicos o implementar nuevos, al tiempo que otro grupo de cuatro países ha hecho lo propio con el transporte público.

5. Políticas de empleo y pymes

Incluso los Estados sociales más desarrollados de la región han presentado históricamente un enorme rezago en políticas activas de empleo. En fases previas, el modelo sustitutivo de importaciones contaba entre sus objetivos el pleno empleo y, entre los instrumentos para lograrlo, la expansión del empleo público y la protección de los mercados. La lógica del modelo perseguía la defensa del puesto de trabajo y no la empleabilidad o capacidad de movilidad en el mercado laboral de la persona. Por ello, buena parte de la protección social se asociaba al puesto de trabajo y no al ciudadano.

En ese sentido, la modalidad de políticas activas de empleo en América Latina es relativamente reciente. Estas políticas son de capital importancia para proteger a las personas en contextos recesivos. Esto no resta relevancia a las políticas pasivas de empleo, como el seguro de desempleo. No obstante, la combinación con políticas más activas es insoslayable para cumplir una triple función: mantener a la persona vinculada a dinámicas sociales del mundo del trabajo (aspectos horarios y capital social, entre otros), dotar al individuo

de competencias transversales que le permitan un mayor abanico de opciones en su búsqueda laboral (por ejemplo, capacitación y certificación de competencias) y procurar la coordinación entre la oferta y la demanda en el mercado laboral.

Las medidas activas de empleo se complementan en la actualidad con una nueva generación de herramientas que, si bien no son políticas de empleo en sentido convencional, cumplen un papel significativo en la triple función mencionada y en la generación de ingresos. Se trata del fomento del emprendimiento y el microcrédito como formas de incentivar la productividad de muchos trabajadores por cuenta propia. Habida cuenta de la amplitud del sector informal en el continente —que en muchos casos constituye el principal refugio en época de crisis— y el perfil familiar de la protección social, este tipo de medidas reconocen y apoyan modalidades y generación de ingresos que no se encuentran en el mercado laboral, al tiempo que contribuyen al desarrollo del potencial económico del país.

Cuadro III.10
INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN MATERIA DE EMPLEO Y PYMES PARA CADA PAÍS POR GRUPOS DE PAÍSES
 (Medidas anunciadas o implementadas)

	Grupo 1					Grupo 2					Grupo 3							
	AR	BR	CL	CR	PA	UY	CO	MX	VE	BO	EC	SV	GT	HN	NI	PY	PE	DO
Empleo																		
Subsidio al costo laboral e incentivo a la formalidad																		
Protección salarial de sectores medios																		
Política de salario mínimo																		
Planes de empleo, inversión, creación de puestos de trabajo																		
Protección de puestos de trabajo																		
Crédito y reactivación																		
Apoyo a sectores que hubieran sufrido recesión																		
Apoyo a pymes (fondo de garantía, flexibilización del crédito)																		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, octubre de 2009; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informes realizados en el marco del proyecto conjunto sobre mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI) y del Programa Globalización II, Tema 10 sobre mercados laborales y programas de transferencias monetarias condicionadas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); e información oficial de los gobiernos de los países de la región.

La creación, protección y mejora del salario mínimo, el desarrollo de planes de creación de empleo o provisión directa de empleo y los subsidios para sostener el empleo y evitar su destrucción forman parte privilegiada de las medidas adoptadas por los gobiernos de la región. También se utilizan de forma bastante extendida las políticas de expansión del microcrédito y protección de las pymes como forma de contribuir a la reactivación económica y sostener los niveles de empleo.

Para evaluar la potencialidad de las políticas de salario mínimo deben considerarse tres parámetros. En primer lugar, el salario mínimo afecta solamente a los trabajadores formales en forma directa. Ello implica que, en contextos de alta informalidad, a no ser que el aumento en el sector formal “arrastre” el salario del sector informal, no habrá mayores efectos sobre la población más vulnerable. En segundo lugar, en algunos países el precio de mercado del salario se encuentra bastante por encima del valor administrativo del salario mínimo. Salvo que el aumento de este supere el precio de mercado, tampoco es esperable un efecto muy marcado. Finalmente, el salario mínimo es en muchos casos utilizado como un ancla administrativa para ajustar prestaciones sociales. En estos casos el aumento del salario mínimo tendrá un impacto directo sobre un amplio conjunto de transferencias que llegan a los sectores vulnerables.

En suma, la evidencia presentada en este capítulo confirma la presencia de Estados activos, aunque no

siempre capacitados y articulados en sus respuestas frente a la crisis. Existe un amplio abanico de medidas, pero falta un modelo integrado que oriente la política y le imprima un horizonte estratégico. Con todo, las “reformas a la reforma” de la década de 1990 abren la posibilidad de articular un hilo conductor que guíe el futuro de las transformaciones en materia de protección social. Ya se han destacado muchas de estas inflexiones. La importancia de entender a cabalidad la articulación entre mercado, Estado y familia es la brújula analítica para profundizar esta empresa.

Las mujeres, los niños y los adultos mayores, así como los sectores menos calificados, son o serán —en el caso de los adultos mayores— el universo fundamental que compondrá las filas de la población en situación de extrema pobreza, pobre y vulnerable en América Latina. Estos son también los sectores más vulnerables frente a la actual crisis económica. Las razones de este perfil de la pobreza y la vulnerabilidad se encuentran en elementos que combinan características del mercado laboral y el empleo, la arquitectura de la protección social, los procesos demográficos en curso y las transformaciones familiares.

Los capítulos que se presentan a continuación constituyen un buen ejemplo de cómo combinar una comprensión más profunda de las raíces de la vulnerabilidad social con una evaluación de la capacidad y potencialidad de las políticas públicas para hacer frente en forma sostenible y estructural a dichas vulnerabilidades.

Capítulo IV

Género, trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad

A. La crisis del cuidado y la doble discriminación de género

A pesar de los enormes cambios en las dinámicas familiares y la creciente participación laboral de las mujeres, persiste la muy baja participación masculina en las tareas domésticas y de cuidado. Las mujeres, por su parte, soportan una sobrecarga de trabajo y demandas en la medida en que continúa su rol tradicional y naturalizado de cuidadoras, a lo que se suma el nuevo papel que ya desempeñan en la vida pública y laboral. El futuro agravamiento de la crisis del cuidado hace necesario transformar los sistemas de protección social y las normas laborales, y modificar las pautas culturales que subyacen a una distribución desigual, entre mujeres y hombres, del trabajo remunerado y no remunerado.

La expresión “crisis del cuidado” se refiere a un momento histórico en que se reorganiza simultáneamente el trabajo salarial remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral. Estas asincronías afectan la continuidad y el equilibrio de los tradicionales arreglos de cuidado en nuestras sociedades y atentan contra las opciones de las mujeres para insertarse en los mercados laborales sin

verse confrontadas con barreras seculares, y así alcanzar mayor autonomía económica y bienestar.

Esta crisis se produce cuando aumenta el número de personas que por su condición requieren de cuidado y al mismo tiempo disminuye la proporción de personas (tradicionalmente mujeres) en condiciones de ejercer esa función. En otros términos, asistimos a una situación de aumento de la demanda (transición demográfica) y disminución de la oferta (inserción de la mujer en los

mercados de trabajo). Esta tensión opera como freno para una mayor inserción laboral remunerada de las mujeres y exige revisar el diseño y la aplicación de las políticas públicas a ese respecto. Tal situación se da sin

mayor participación masculina en la labor de cuidado y sin que se desarrollen suficientes mecanismos estatales y de mercado que asuman la responsabilidad social del cuidado.

Recuadro IV.1
LOS APORTES DE LA ECONOMÍA DEL CUIDADO

El cuidado, tanto remunerado como no remunerado, y la reproducción humana han sido tratados como una externalidad del sistema económico (Carrasco, 2003a; Picchio, 1999). A lo largo de los siglos, en las distintas corrientes económicas se repite la constante de pasar por alto o analizar errónea o parcialmente la esfera doméstica y sus relaciones con el resto del sistema económico.

Más recientemente, la literatura feminista ha hecho importantes contribuciones al estudio del trabajo no remunerado, resaltando sus aspectos de género, su invisibilidad y su aporte central a la reproducción social y al funcionamiento de la economía. En este sentido, se ha desarrollado el concepto de economía del cuidado, que alude a un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores que atañen a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas. Como todo concepto en construcción, sus alcances y límites son difusos. Podría argumentarse que en realidad toda actividad humana tiene como objetivo final la propia reproducción, como personas y como sistema social. Quizá sea cierto, pero el concepto de economía del cuidado, con sus ambigüedades, hace referencia a un espacio más acotado.

Se trata más bien de aquellos elementos que cuidan o “nutren” a las personas, en el sentido de que les proporcionan los elementos físicos y simbólicos imprescindibles para sobrevivir en sociedad (UNIFEM, 2000). Así, el cuidado atañe a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Abarca, por lo tanto, el cuidado material, que implica un trabajo, el cuidado económico, que implica un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo afectivo (Batthyány, 2004).

Asociar al término cuidado el concepto de economía supone concentrarse en los aspectos de este espacio que generan o contribuyen a crear valor económico. Es la relación entre la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el funcionamiento del sistema económico.

“El cuidado es una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo cual buscamos para entretener una compleja red del sostenimiento de la vida” (Fisher y Tronto, 1990, citadas por Tronto, 2007). Esta definición incluye tanto la posibilidad

del autocuidado como la de cuidar a otros, sin contar su dimensión afectiva. Pero tampoco equipara al cuidado con una actividad mercantil cualquiera. Asimismo, incorpora tanto la perspectiva de quienes otorgan como la de quienes reciben cuidado.

Existen dos tipos de cuidado. El cuidado directo implica la prestación material de ese servicio y la atención de las necesidades físicas y biológicas, lo que supone una transferencia de tiempo y una interacción cara a cara entre las personas que lo otorgan y las que lo reciben. El cuidado indirecto consiste en la transferencia, desde un componente de algún sistema social, de los mecanismos necesarios para que los individuos generen por cuenta propia las atenciones que requieren (Giménez, 2003). A su vez, en el cuidado directo se distingue entre: i) el espontáneo, que es prestado ocasional y voluntariamente y no forma parte de una relación constante; ii) el necesario, que no puede autosuministrarse, por ejemplo el que se ofrece a niños o enfermos, y iii) los servicios personales, que podría brindarse el propio beneficiario pero se delegan en otra persona. La diferencia entre cuidado y servicios personales no reside en la naturaleza del acto ni en la relación de intimidad del trabajo de cuidado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. Batthyány, *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional/Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT), 2004; Cristina Carrasco, “Los tiempos de trabajo: entre la casa y el mercado. Nuevas aproximaciones de análisis de resultados”, documento presentado en la reunión de expertos “Encuestas de uso del tiempo”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 11 y 12 de diciembre de 2003; Daniel Giménez, “Género, previsión social y ciudadanía social en América Latina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 46 (LC/L.1937-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.96; Antonella Picchio, “Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social”, *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Cristina Carrasco (ed.), Barcelona, Icaria/Antrazyt, 1999 y Joan Tronto, “Human rights, democracy and care”, *The Good Society*, vol. 16, N° 2, 2007.

Existe consenso en que la crisis del cuidado se produce en un contexto en que la incorporación de las mujeres al mercado laboral no se complementa con nuevas alternativas privadas o sociales de redistribución del cuidado dentro del hogar ni con una mayor participación de los hombres en ello, lo que permitiría pensar que “la domesticidad no ha muerto, ha mutado” (Williams, 2000, pág. 3). Detrás de estas asincronías entre transformaciones en una y otra esfera para hombres y mujeres, que son resultado de mecanismos de discriminación de género, se encuentran incentivos de mercados y Estados, así como matrices culturales y de análisis, que tienden a reforzar la distinción falaz entre lo económico y lo doméstico, reduciendo el primero de esos ámbitos a lo

mercantil y subsumiendo el “valor” en el concepto de lo que se expresa socialmente en términos monetarios¹.

¹ La discriminación como fenómeno social debe entenderse desde el punto de vista de sus efectos sobre el goce efectivo de los derechos de las personas, independientemente de la intención de quienes la provocan o la padecen. En ese sentido, el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer propone como definición de discriminación “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

En la configuración de esta crisis se destacan principalmente tres fenómenos simultáneos: la creciente incorporación femenina al mercado laboral y los procesos de autonomía y emancipación de las mujeres, el envejecimiento de la población y las transformaciones familiares. Conviven con ello tres esferas que mantienen las restricciones de un orden patriarcal y privan a la sociedad en su conjunto de un proceso adaptativo, igualitario y eficiente: i) los mercados laborales, en lo que atañe a sus incentivos y su organización; ii) los Estados, en cuanto a sus prestaciones y su política, y iii) las familias, en lo que se refiere a la división sexual del trabajo, los recursos y el poder.

Esta desvalorización es producto de la naturalización del rol de cuidadora de las mujeres y del supuesto generalizado de que su trabajo se vincula con relaciones afectivas de parentesco y familiares, lo que hace de él no una actividad económica sino un “acto de amor y de

entrega”, en el mejor de los casos, y de “obediencia y subordinación”, en sus peores modalidades. La expresión directa de esa falta de valoración se plasma en una doble jornada de trabajo para las mujeres latinoamericanas, caracterizada por una sobrecarga de trabajo doméstico y una inserción laboral precaria, factores que agudizan los problemas de conciliación entre las dos esferas e incrementan la vulnerabilidad frente a la pobreza y la exclusión tanto de la mujer como de los niños.

Doble inequidad, pues, que castiga a las mujeres por su inserción más precaria en el empleo y su carga, nada disminuida y poco valorada, en el cuidado. Todo ello se da a partir de un supuesto cultural falso: que el trabajo “natural” no es trabajo y, por lo tanto, el tiempo es elástico, y que el trabajo remunerado de la mujer es secundario y, por lo tanto, puede ser peor pagado y más inestable, y eventualmente eliminarse.

B. Mercados, familias y estados ante la crisis del cuidado: la reproducción ampliada de la desigualdad

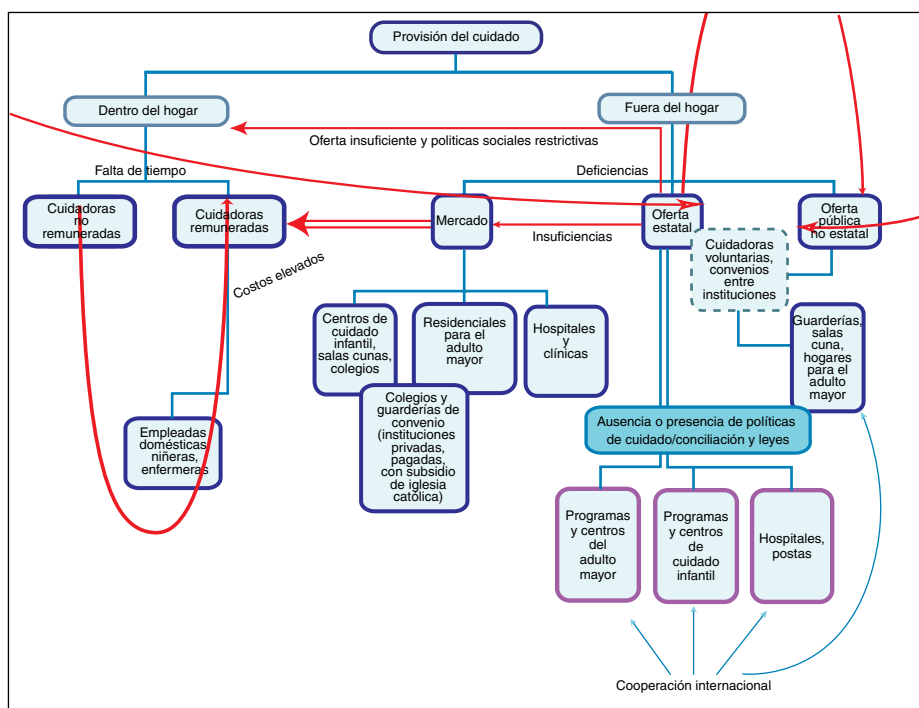
La incorporación de las mujeres al mercado laboral es estratificada por nivel socioeconómico y condicionada por su edad, nivel educativo, número de hijos y personas dependientes en los hogares. A su vez, la sobrecarga de trabajo no remunerado limita el tiempo de que disponen las mujeres para desarrollar actividades generadoras de ingresos y afecta negativamente su empleabilidad y el acceso a empleos de calidad. Las secuelas de esta desigual división del trabajo golpean con más fuerza a los quintiles más bajos, con lo cual el trabajo doméstico y de cuidado realizado por las mujeres pobres constituye un eslabón dentro de la reproducción de la pobreza y la desigualdad en las sociedades latinoamericanas. Por otra parte, la distribución de tareas entre hombres y mujeres tiene menos que ver con la racionalidad económica que con pautas de preponderancia que estructuran las decisiones de los hogares y las personas a lo largo del ciclo vital, y con el funcionamiento del mercado de trabajo formal e informal. Esta constatación es central para replantear los sistemas de protección social, promoviendo servicios de cuidado universales, así como regulaciones e incentivos estatales que reconozcan y favorezcan la redistribución y articulación del trabajo remunerado y no remunerado entre los sexos.

El trabajo de cuidado en la sociedad no se realiza únicamente en el seno de los hogares, ni solo de manera no remunerada. De hecho, cuatro tipos de instituciones han intervenido tradicionalmente, con mayor o menor énfasis, en la distribución del cuidado: el Estado, el mercado, las organizaciones de la sociedad civil y las familias (véase el diagrama IV.1). En este marco, en el presente apartado solo se analiza la provisión de cuidado que brindan las familias. El análisis se centra especialmente en el papel de las mujeres en la

provisión intradoméstica de cuidado y los límites que este les impone para desarrollar el trabajo remunerado, así como la estratificación que ello produce y reproduce, y se destacan los sesgos patriarcales que presentan tales instituciones.

Lo que este esquema ofrece es un marco general para interpretar la serie de problemas que se plantean, haciendo visible el trabajo remunerado de cuidado y el trabajo no remunerado, la relación entre ambos y los espacios en que se dan uno y otro.

Diagrama IV.1
PROVISIÓN DE CUIDADO EN LA SOCIEDAD



Fuente: Corina Rodríguez, "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", *serie Mujer y desarrollo*, N° 90 (LC/L.1996-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.167 y Flavia Marco Navarro, "El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas", *serie Mujer y desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.

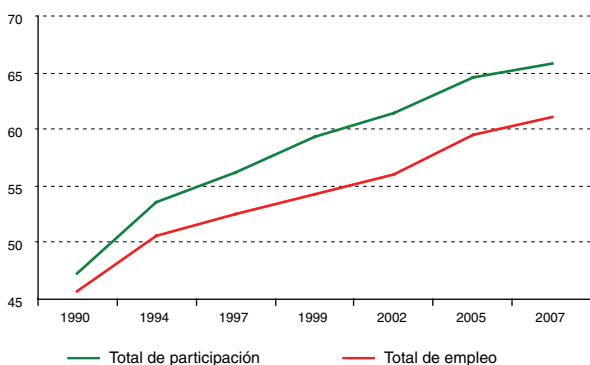
1. La incorporación de las mujeres al mercado laboral: un proceso indispensable e irreversible, pero estratificado

La proporción de mujeres que buscan trabajo remunerado y que trabajan en forma remunerada registra un incremento sostenido en la región desde hace 25 años. Solo entre 1990 y 2007 las tasas de participación de las mujeres en las edades típicamente activas (25 a 54 años) se elevaron

cerca de 20 puntos porcentuales y aumentaron más de 15 puntos porcentuales las relativas al empleo. Mientras tanto, las tasas de participación y empleo de los varones se han mantenido esencialmente estables, e incluso, en algunos países, se percibe una tendencia a la baja.

Este incremento en la participación laboral femenina responde a un conjunto diverso de factores, entre los que se destacan procesos seculares de individuación y autonomía, conjugados con el descenso y la postergación de la fecundidad. La expansión de las credenciales educativas de las mujeres opera también en el mismo sentido. Asimismo, la caída de los salarios y de la empleabilidad y estabilidad del trabajo de los hombres ha generado presiones para la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, que hacen de la mujer, en muchos hogares, la principal proveedora de ingresos o una generadora de ingresos equivalente al hombre. Finalmente, los cambios en las estructuras familiares, el aumento de la tasa de divorcios y de los hogares monoparentales con jefatura femenina tienden también a aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral, lo que la transforma, en general, en la única persona receptora de ingresos.

Gráfico IV.1
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN Y EMPLEO
 DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS, PROMEDIO
 PONDERADO, 1990-2007^a**
 (En porcentajes)



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

^a No se incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. En 1990 no se incluyen El Salvador, Nicaragua ni la República Bolivariana de Venezuela. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y México corresponden a 1989 y los de Colombia y Panamá a 1991. En 1994 los datos del Brasil y Nicaragua corresponden a 1993 y los de El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela a 1995. En 1997 los datos del Brasil, Chile y México corresponden a 1996, los de Nicaragua a 1998. En 1999 los datos de Chile, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela corresponden a 2000 y los de Nicaragua a 2001. En 2002 los datos del Paraguay corresponden a 2000, los del Brasil, El Salvador y Nicaragua a 2001 y los de Chile a 2003. En 2005 los datos de Honduras corresponden a 2003, los de Bolivia y El Salvador a 2004 y los de la Argentina y Chile a 2006. En 2007 no se incluye El Salvador. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a las áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central y los del Uruguay a áreas urbanas.

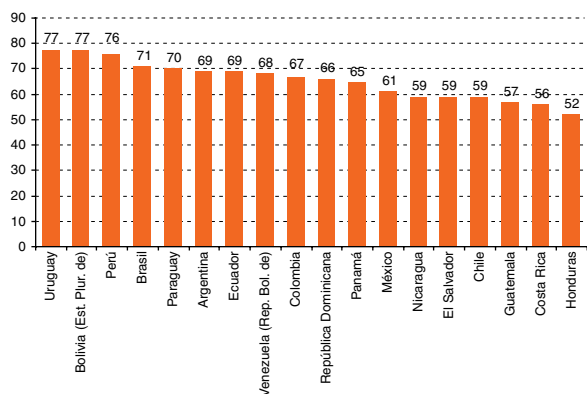
Otros procesos originados en los mercados laborales también han contribuido a este incremento. A pesar de la volatilidad del crecimiento y la insuficiente creación de empleo, en cifras agregadas el empleo ha crecido en la región, especialmente en los últimos años (CEPAL, 2009b). Por su parte la destrucción del empleo fabril y la expansión del empleo en el sector de los servicios han abierto algunos espacios de demanda, aunque precarios, a un perfil femenino de la fuerza de trabajo (Rico y Marco, 2006).

Por otra parte, la urbanización ha hecho visible un trabajo previo típicamente productivo y de generación de ingresos o producción de bienes para la comercialización, que antes se subestimaba en las encuestas de hogares y de empleo (por razones derivadas de la formación de la muestra o de identificación en el cuestionario). Tal actividad respondía principalmente al trabajo de la mujer en tareas productivas agrarias de subsistencia o de producción para el comercio desde unidades familiares.

Estos factores, que han impulsado la mayor participación laboral de las mujeres, no admiten una interpretación lineal. Elementos contextuales, secuencias diferentes en el avance de estas diversas variables e interacciones difíciles de registrar hacen que los países no presenten asociaciones simples con ninguna de estas variables. Ni los modelos de regresión lineal ni las estimaciones de curvas captan adecuadamente las dinámicas referidas. En cambio, los estudios en que se utilizan series temporales dentro de cada país sí muestran una asociación entre el avance de estos factores (al menos los medibles) y la participación laboral de la mujer.

Este incremento de la participación y el empleo de las mujeres, si bien significativo en casi todos los países de la región, presenta importantes variaciones en los niveles de partida y diferencias más leves en los ritmos de avance. En este aspecto, en los países las edades típicamente activas se ordenan en formas no siempre congruentes con lo que cabría esperar dados otros indicadores clásicos. En particular, en Costa Rica, Chile, México y Panamá hay muy bajas tasas de participación femenina, habida cuenta de sus niveles de urbanización, fecundidad y PIB per cápita. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú, si bien se observan tasas de participación muy altas para sus niveles de PIB per cápita, urbanización y fecundidad, estas responden a la hipótesis de que la participación femenina es alta cuando predominan las actividades agrarias de subsistencia, baja en los casos de industrialización clásica y alta nuevamente en sociedades postindustriales (curva en U).

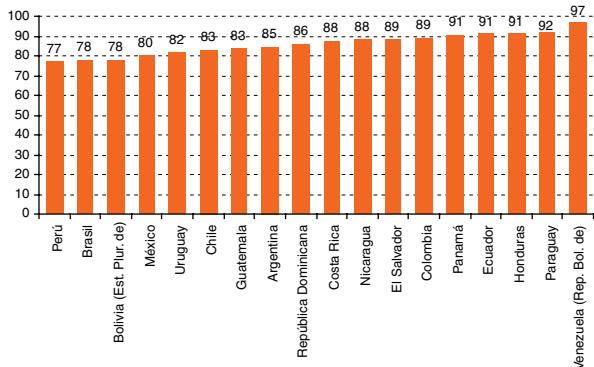
Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 35 A 49 AÑOS DE EDAD, 2007
 (En porcentajes)



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

Sea cual sea el escenario en cada país, es necesario resaltar la importancia del aumento del nivel de participación de las mujeres en el volumen total de ingresos de los hogares. En la actualidad, el ingreso laboral de las mujeres representa entre el 90% y el 60% del ingreso medio de los hombres, situación que, si bien, por una parte, indica discriminación de género en el mercado laboral, por otra, marca la importancia de esos ingresos, que contribuyen sustancialmente a bajar los niveles de pobreza de muchos hogares.

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESOS MENSUALES FEMENINOS COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS MENSUALES MASCULINOS, ALREDEDOR DE 2007^a
 (En porcentajes)

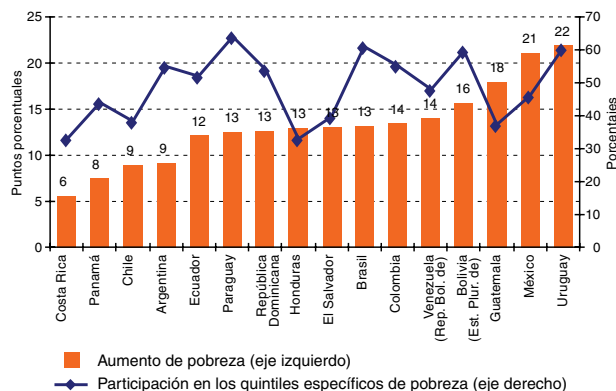


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe, 2008* (LC/G.2399-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: E/S.09.II.G.1.

^a Se refiere a la proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años de edad que trabajan no menos de 35 horas por semana, respecto del salario de los hombres con iguales características.

Si se observa mediante simulaciones el efecto a que da lugar la supresión de los ingresos laborales de la mujer en los hogares biparentales en que trabaja, puede verse el impacto negativo que tal eventualidad tendría sobre los niveles de pobreza de esos hogares. En el gráfico IV.4 se muestra la diferencia en los porcentajes de pobreza de los hogares biparentales en que la mujer trabaja, cuando se suprime su ingreso.

Gráfico IV.4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES BIPARENTALES EN QUE AMBOS CÓNYUGES TRABAJAN Y QUE CAERÍAN EN LA POBREZA AL RESTAR EL INGRESO DE LA CÓNYUGE, Y PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS DE EDAD DEL QUINTIL ESPECÍFICO DE POBREZA, 2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países para participación laboral y "Estadísticas e indicadores de género" [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/>, para aumento de la pobreza.

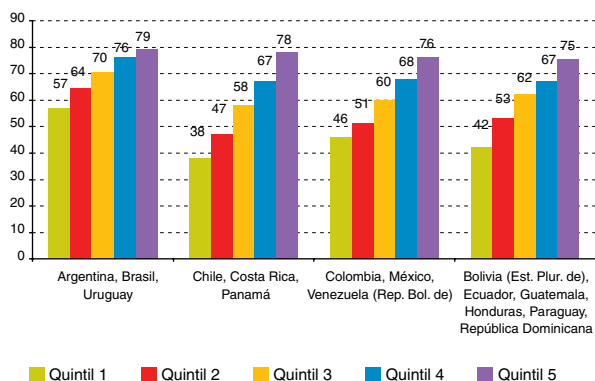
Asimismo, en el gráfico IV.4 se observan las tasas de participación femenina en los quintiles más pobres de los respectivos países, lo que revela la importancia del ingreso de la mujer en estos hogares y el enorme potencial que implicaría, para la lucha contra la pobreza, un aumento de las tasas de participación femenina en los sectores de menores ingresos². En el Uruguay, por ejemplo, el ingreso de la mujer tiene importantes efectos y se registran altas tasas de participación. El aumento de esas tasas tendría un rendimiento muy alto, aunque dados los actuales niveles es difícil lograrlo. Por otra parte, en México el efecto del ingreso es importante y hay bajas tasas de participación. Si estas se incrementaran y el efecto se mantuviera, en México se reduciría la pobreza en proporciones considerables. En Costa Rica y Chile se registran bajas tasas de participación y bajos

² Para los países con bajos niveles de pobreza se utilizaron las tasas de participación de las mujeres de 35 a 49 años de edad del primer quintil y para los países con mayores niveles de pobreza se usaron los promedios de las mujeres de igual edad del primer y segundo quintil.

efectos en los ingresos de los hogares. Una pregunta pertinente es si en estos casos atípicos, dadas otras variables predictivas de las tasas de participación, la presencia simultánea de bajos niveles de participación y efectos sobre la pobreza obedece a una elevada discriminación salarial contra las mujeres en el mercado laboral en los sectores más pobres, mejores salarios relativos de los hombres en estos mismos sectores o pautas culturales tradicionales y, por lo tanto, una estructura de incentivos y valores que incrementa el costo de oportunidad que representa para las mujeres orientarse hacia el trabajo remunerado.

Como puede observarse en los gráficos IV.5 y IV.6 las tasas de participación y empleo de las mujeres varían considerablemente entre los distintos grupos de países. En los países con mayor riqueza y desarrollo social relativo se pueden identificar dos situaciones muy distintas, en tanto que en los grupos de países intermedios y más pobres las tasas de participación son relativamente bajas. Todos los países muestran una marcada estratificación en cuanto a la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Nuevamente, en Costa Rica, Chile, y también Panamá, se presentan las tasas más bajas en el quintil más pobre y las más estratificadas de la región.

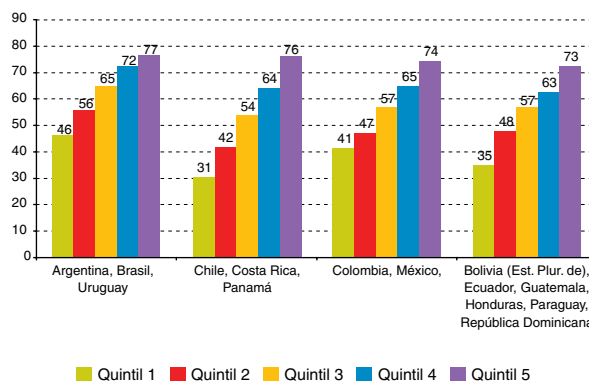
Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS DE EDAD, POR GRUPOS DE PAÍSES, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS, PROMEDIOS PONDERADOS, ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)



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

^a Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador a las zonas urbanas; los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y los del Uruguay a zonas urbanas.

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): EMPLEO DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS DE EDAD, POR GRUPOS DE PAÍSES, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS, PROMEDIOS PONDERADOS, ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)



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

^a Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador a las zonas urbanas; los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y los del Uruguay a zonas urbanas.

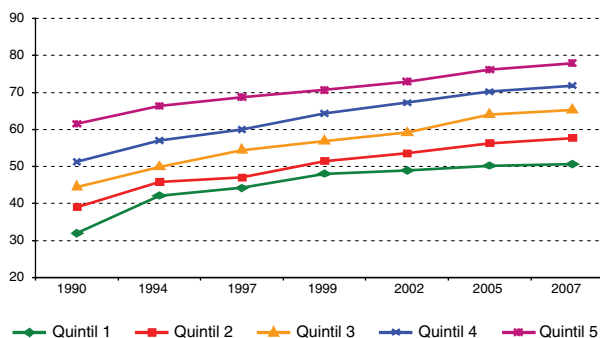
2. Inserción laboral, desigualdad y reproducción de la desigualdad

La incorporación de las mujeres al mercado laboral de la región presenta una pauta claramente estratificada. Los dilemas relativos a las condiciones a las que está sujeta esa incorporación y a la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado dentro de los hogares se dan en sociedades con altos niveles de desigualdad. Por lo tanto, son las mujeres de bajos ingresos —y los niños de esos mismos sectores— quienes más sufren la sobrecarga que representa para las mujeres la demanda de cuidado y protección y las

dificultades que deben superar para integrarse en condiciones favorables y no precarias en el mercado laboral.

Las mujeres y los niños de otros estratos sociales también padecen esa situación, aunque tienden a enfrentar estas tensiones mediante procesos adaptativos diferentes, tales como, en algunos grupos, la disminución de la fertilidad y el acceso a soluciones por la vía del mercado. Si el Estado no es capaz de regular e incentivar el cambio en las pautas de los mercados laborales y las familias, ni

Gráfico IV.7
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO, PROMEDIO PONDERADO, 1990-2007^a
 (En porcentajes)



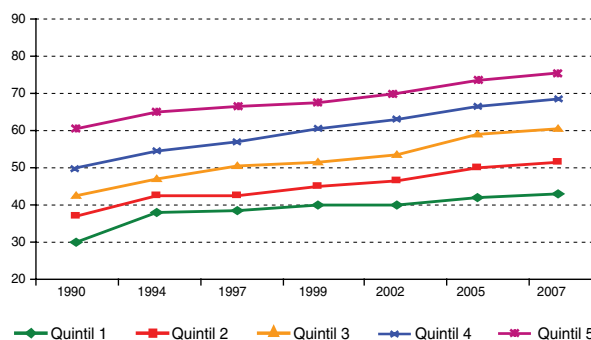
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a No se incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. En 1990 no se incluyen El Salvador, Nicaragua ni la República Bolivariana de Venezuela. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y México corresponden a 1989 y los de Colombia y Panamá a 1991. En 1994 los datos del Brasil y Nicaragua corresponden a 1993 y los de El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela a 1995. En 1997 los datos del Brasil, Chile y México corresponden a 1996, los de Nicaragua a 1998. En 1999 los datos de Chile, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela corresponden a 2000 y los de Nicaragua a 2001. En 2002 los datos del Paraguay corresponden a 2000, los del Brasil, El Salvador y Nicaragua a 2001 y los de Chile a 2003. En 2005 los datos de Honduras corresponden a 2003, los del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador a 2004 y los de la Argentina y Chile a 2006. En 2007 no se incluye El Salvador. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a las áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central y los del Uruguay a áreas urbanas.

de proveer bienes y servicios de cuidado y de sustitución del trabajo no remunerado que permitan reducir la brecha socioeconómica, se estará generando un multiplicador de la desigualdad que afectará principalmente al bienestar de mujeres y niños de menores recursos.

Los datos de los gráficos IV.9 y IV.10 indican que hacia 1990 los diferenciales se ubicaban cerca de los 30 puntos porcentuales en materia de participación, diferencias que, con muy leve convergencia, persisten en 2007. Esta misma distancia puede verse en materia de empleo, pero levemente agravada, y muestra una clara ausencia de convergencia entre 1994 y 2007. Parte de la explicación de los diferenciales es clara, pues cabe esperar que quienes cuentan con empleo obtengan mejores ingresos que quienes no trabajan en forma remunerada. No obstante, la explicación obedece, en parte, a las dificultades incrementales que presentan las mujeres de menores de ingresos para compatibilizar trabajo remunerado y no remunerado. Esta dificultad se agudiza en las edades reproductivas y, muy especialmente, cuando existen niños pequeños. Como puede observarse en los gráficos IV.9 y IV.10, las tasas de participación y empleo de las mujeres de

Gráfico IV.8
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EMPLEO DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO, PROMEDIO PONDERADO, 1990-2007^a
 (En porcentajes)



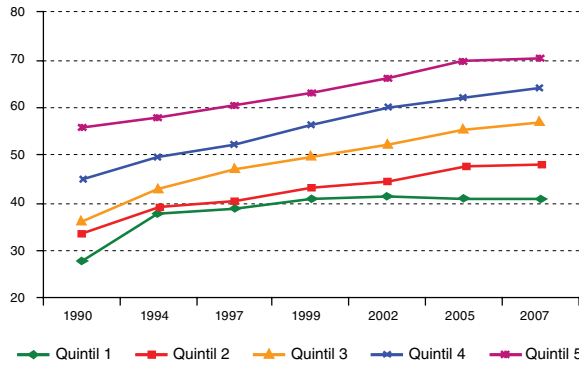
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a No se incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. En 1990 no se incluyen El Salvador, Nicaragua ni la República Bolivariana de Venezuela. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y México corresponden a 1989 y los de Colombia y Panamá a 1991. En 1994 los datos del Brasil y Nicaragua corresponden a 1993 y los de El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela a 1995. En 1997 los datos del Brasil, Chile y México corresponden a 1996, los de Nicaragua a 1998. En 1999 los datos de Chile, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela corresponden a 2000 y los de Nicaragua a 2001. En 2002 los datos del Paraguay corresponden a 2000, los del Brasil, El Salvador y Nicaragua a 2001 y los de Chile a 2003. En 2005 los datos de Honduras corresponden a 2003, los del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador a 2004 y los de la Argentina y Chile a 2006. En 2007 no se incluye El Salvador. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a las áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central y los del Uruguay a áreas urbanas.

15 a 49 años de edad del primer quintil de ingresos se ubican en el año 2007 en apenas un 40% y un 32 %, respectivamente. La posibilidad de emplearse muestra, por otra parte, una fuerte pauta estratificada, más pronunciada aún que las tasas de participación.

Otra forma de ver este fenómeno, así como la importancia de la extensión de la escolarización a las edades más bajas, consiste en examinar las tasas de participación y empleo de las mujeres que tienen hijos o menores a su cargo de 0 a 5 años de edad, segmento en que la cobertura escolar es baja y las demandas de cuidado son máximas, y compararlas con las tasas de participación y empleo de mujeres con niños de 6 a 14 años de edad, sin presencia de niños de 0 a 5 años de edad. La evidencia presentada en los gráficos IV.11 y IV.12 es clara. Las diferencias son de casi nueve puntos porcentuales en los quintiles más pobres, de siete puntos en el quintil intermedio y desaparecen en el quinto quintil. Esto indica que hasta el cuarto quintil todas las mujeres pagan un costo adicional en materia de participación laboral por la ausencia de servicios escolares y la demanda adicional de niños de corta edad, siendo tanto mayor este efecto cuanto más pobre es el hogar.

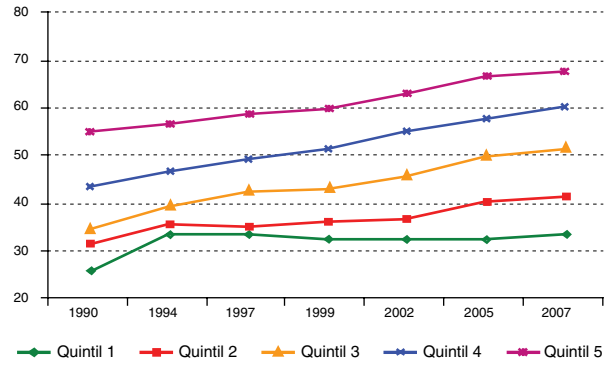
Gráfico IV.9
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD CON HIJOS DE 0 A 5 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO, PROMEDIO PONDERADO, 1990-2007^a
 (En porcentajes)



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

^a No se incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. En 1990 no se incluyen El Salvador, Nicaragua ni la República Bolivariana de Venezuela. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y México corresponden a 1989 y los de Colombia y Panamá a 1991. En 1994 los datos del Brasil y Nicaragua corresponden a 1993 y los de El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela a 1995. En 1997 los datos del Brasil, Chile y México corresponden a 1996, los de Nicaragua a 1998. En 1999 los datos de Chile, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela corresponden a 2000 y los de Nicaragua a 2001. En 2002 los datos del Paraguay corresponden a 2000, los del Brasil, El Salvador y Nicaragua a 2001 y los de Chile a 2003. En 2005 los datos de Honduras corresponden a 2003, los del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador a 2004 y los de la Argentina y Chile a 2006. En 2007 no se incluye El Salvador. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a las áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central y los del Uruguay a áreas urbanas.

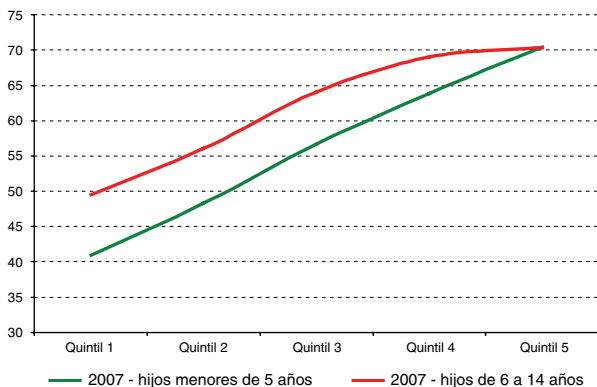
Gráfico IV.10
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EMPLEO DE MUJERES DE 15 A 49 AÑOS CON HIJOS DE 0 A 5 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO, PROMEDIO PONDERADO, 1990-2007^a
 (En porcentajes)



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

^a No se incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. En 1990 no se incluyen El Salvador, Nicaragua ni la República Bolivariana de Venezuela. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y México corresponden a 1989 y los de Colombia y Panamá a 1991. En 1994 los datos del Brasil y Nicaragua corresponden a 1993 y los de El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela a 1995. En 1997 los datos del Brasil, Chile y México corresponden a 1996, los de Nicaragua a 1998. En 1999 los datos de Chile, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela corresponden a 2000 y los de Nicaragua a 2001. En 2002 los datos del Paraguay corresponden a 2000, los del Brasil, El Salvador y Nicaragua a 2001 y los de Chile a 2003. En 2005 los datos de Honduras corresponden a 2003, los del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador a 2004 y los de la Argentina y Chile a 2006. En 2007 no se incluye El Salvador. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a las áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central y los del Uruguay a áreas urbanas.

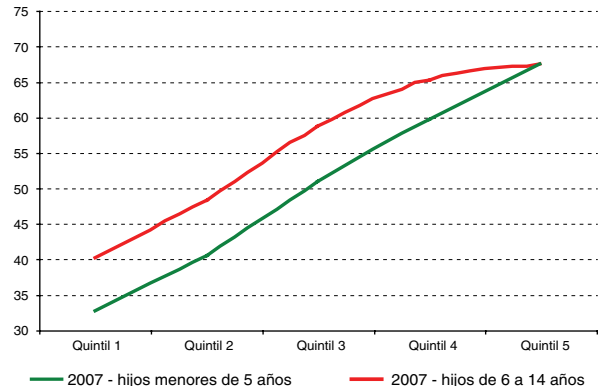
Gráfico IV.11
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO Y EDAD DE LOS HIJOS, PROMEDIO PONDERADO, ALREDEDOR DE 2007^a
 (En porcentajes)



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

^a No se incluyen los datos de El Salvador, Guatemala, el Perú ni la República Dominicana. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador a las zonas urbanas; los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y los del Uruguay a zonas urbanas.

Gráfico IV.12
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): EMPLEO DE MUJERES DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO Y EDAD DE LOS HIJOS, PROMEDIO PONDERADO, ALREDEDOR DE 2007^a
 (En porcentajes)



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

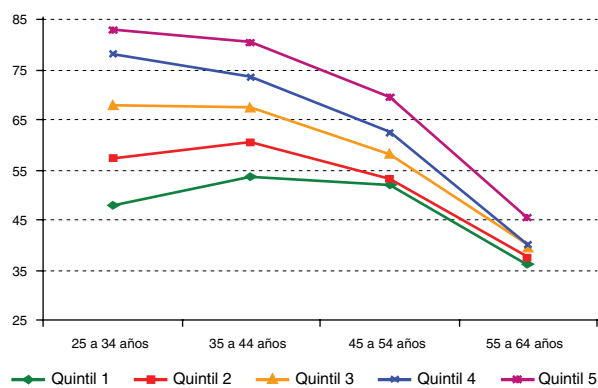
^a No se incluyen los datos de El Salvador, Guatemala, el Perú ni la República Dominicana. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador a las zonas urbanas; los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y los del Uruguay a zonas urbanas.

Asimismo, la participación y el empleo femeninos muestran brechas más amplias por nivel socioeconómico al inicio del ciclo de vida laboral y tienden a converger cuando se avanza en edad. Las mujeres de 55 a 64 años de edad presentan diferencias mínimas por nivel socioeconómico en materia de participación y empleo, en contraste con las de edades más bajas (entre 25 y 34 años), período del ciclo vital típicamente reproductivo (véanse los gráficos IV.13 y IV.14).

La información indica, además, que en cuanto a participación en los dos quintiles más pobres y a empleo

en los tres quintiles más pobres, las tasas caen si se compara el tramo de 35 a 44 años de edad con el de 25 a 34 años. A diferencia del ordenamiento general por tramos y quintiles, en que al pasar de un tramo más joven a otro más viejo disminuye la participación, el tramo de mayor edad (35 a 44 años) supera en participación al más joven (25 a 34 años). Este último es el que registra los diferenciales de participación y empleo más amplios entre quintiles de ingreso (más de 40 puntos porcentuales en empleo), lo que es congruente con lo anterior.

Gráfico IV.13
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): PARTICIPACIÓN FEMENINA POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, PROMEDIO PONDERADO, ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)

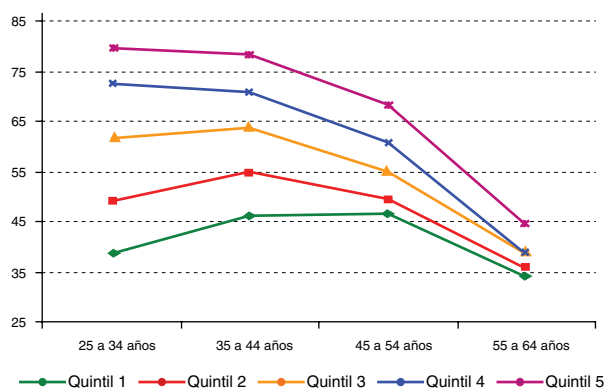


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a No se incluyen los datos de El Salvador, Guatemala, el Perú ni la República Dominicana. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador a las zonas urbanas; los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y los del Uruguay a zonas urbanas.

La relación es recíproca: los diferenciales obedecen en gran medida al hecho de que disponer o no de empleo afecta la posición en materia de ingresos, y a la inversa, la posición socioeconómica implica opciones desiguales de incorporación al mercado laboral y al empleo. También es cierto que, como cabía prever, ese efecto es mayor en las personas más jóvenes, segmento en que los ingresos masculinos son también inferiores a los de varones de más edad. El trabajo femenino no está optimizado para mejorar los ingresos familiares y así contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad debido a la falta de reconocimiento de las cargas adicionales que recaen sobre las mujeres, especialmente las de menores recursos, para hacer frente al doble desafío de la maternidad y el cuidado en edades tempranas y el trabajo remunerado.

Gráfico IV.14
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): EMPLEO FEMENINO POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, PROMEDIO PONDERADO, ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)



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

^a No se incluyen los datos de El Salvador, Guatemala, el Perú ni la República Dominicana. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador a las zonas urbanas; los del Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y los del Uruguay a zonas urbanas.

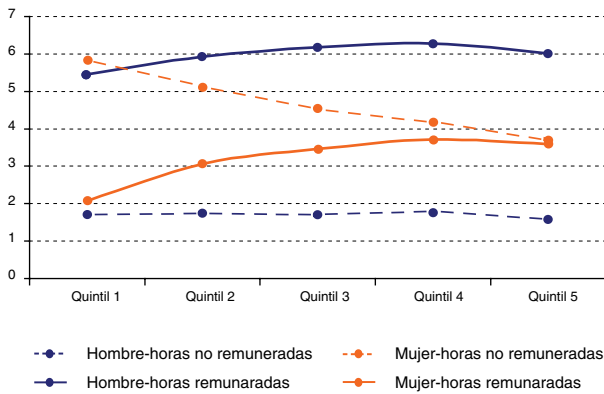
A estas evidencias se suma, además, el hecho de que la fecundidad presenta un comportamiento distinto según el área geográfica, el nivel socioeconómico y el nivel educativo, lo que altera la demanda de cuidados según el tamaño y la composición de los hogares. En los segmentos de población con mayor incidencia reproductiva, generalmente asociada a una maternidad temprana o a bajos niveles socioeconómicos, tiende a darse una demanda de cuidados mayor que en segmentos de alto nivel educativo y mejor situación económica. La correlación entre elevada fecundidad y bajo nivel socioeconómico en la región latinoamericana es evidente: si se comparan los hogares urbanos pertenecientes al 20% de ingresos inferiores con los del 20% más rico, se observa una importante diferencia. Por ejemplo, en los hogares más pobres de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia,

México, el Paraguay y el Uruguay viven dos personas más que en los demás hogares. La fecundidad también es mayor en las zonas rurales que en las urbanas; las mujeres con más años de estudios tienden a procrear más tarde y a tener menos hijos que las de menos educación, y las mujeres indígenas presentan, invariablemente, un nivel de fecundidad más alto que las no indígenas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales (CEPAL, 2008).

Todo ello favorece una incorporación desigual entre hombres y mujeres y entre mujeres de diferente estrato socioeconómico. La incorporación cualitativamente satisfactoria y sustentable de la mujer al mercado laboral depende de que ella pueda disminuir de alguna manera su carga de trabajo no remunerado y de cuidados, lo que se puede lograr mediante una redistribución de la carga de

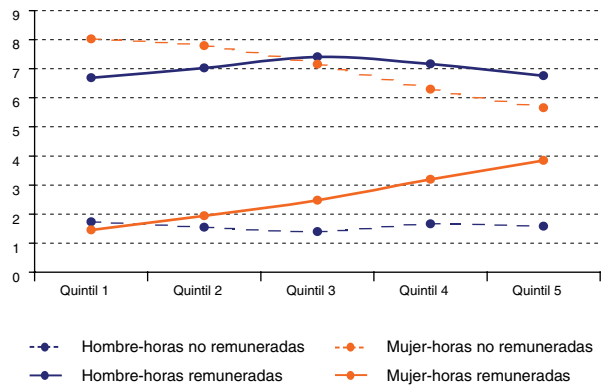
trabajo doméstico no remunerado entre hombres y mujeres, el acceso a servicios públicos de cuidado y protección, o comprando estos servicios en el mercado. Para esta última opción el ingreso monetario del hogar es decisivo, como lo muestran las curvas convergentes en materia de trabajo remunerado y no remunerado a medida en que las mujeres se mueven del quintil más pobre al más rico (véanse los gráficos IV.15 a IV.19). La ausencia de convergencia en las curvas de los hombres indica una fuerte rigidez de roles, independientemente del nivel socioeconómico, para combinar más libremente trabajo remunerado y no remunerado (con la excepción de Guatemala y, en menor medida, Costa Rica, donde se percibe una caída del trabajo no remunerado y un aumento del remunerado en los hombres al mejorar los ingresos).

Gráfico IV.15
URUGUAY: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR SEXO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2007
(En horas)



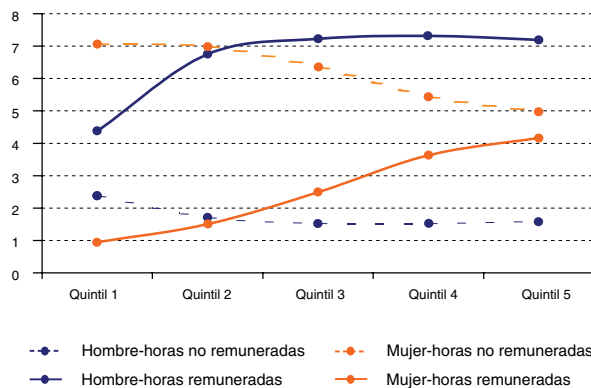
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Gráfico IV.16
MÉXICO: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR SEXO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2002
(En horas)



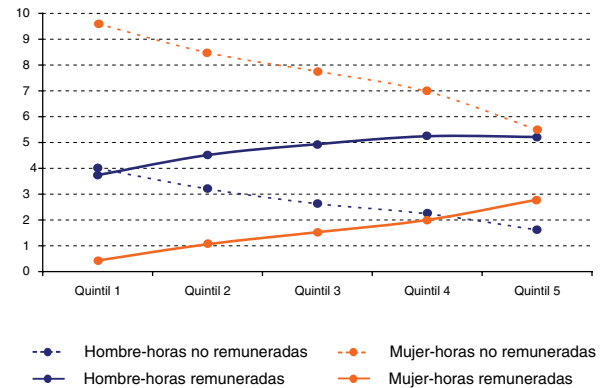
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Gráfico IV.17
COSTA RICA: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR SEXO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2004
(En horas)



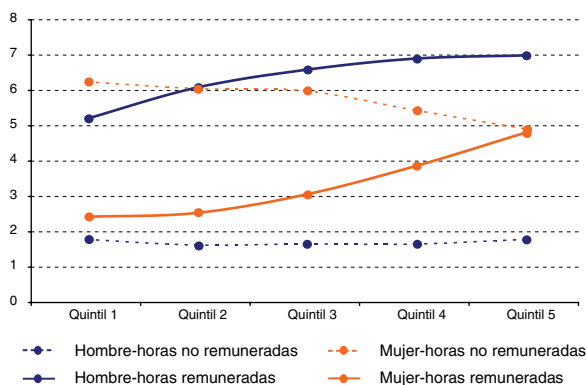
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Gráfico IV.18
GUATEMALA: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR SEXO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2006
(En horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Gráfico IV.19
**ECUADOR: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO
 Y NO REMUNERADO, POR SEXO, SEGÚN
 QUINTILES DE INGRESO, 2007**
 (En horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Todos los datos parecen indicar que en América Latina las desigualdades sociales están estrechamente vinculadas y que, en parte, se reproducen debido a la provisión o acceso desigual de las familias a opciones de cuidado familiar y social y su efecto concomitante sobre las capacidades diferenciales de las mujeres para integrarse al mercado laboral. Esta situación da lugar a un verdadero círculo vicioso. En suma, las dinámicas de incorporación de las mujeres al mercado laboral y su estratificación constituyen un fuerte motor de reproducción de la desigualdad socioeconómica.

Podría fundamentarse la racionalidad de las curvas expuestas anteriormente indicando que la razón de la no participación de las mujeres en el trabajo remunerado respondería a que la utilidad de esa inserción es menor que el uso de ese tiempo en la modalidad de trabajo no remunerado, y menor que la capacidad del hombre de producir ingresos en el mercado laboral. Según esta lógica, la decisión es una opción “voluntaria y racional” de las familias y las mujeres. Además, tal racionalidad indicaría que es en el mercado donde se debe dilucidar esta ecuación, siendo las familias y sus miembros “lectores adecuados” de los precios del mercado laboral y del mercado de servicios. Según esto, la colectivización de servicios de cuidados sería innecesaria, ya que serán los propios hogares los que redistribuyan tareas remuneradas y no remuneradas para ajustarse mejor a las oportunidades y requerimientos del mercado.

Por otra parte, en el caso de las mujeres cuyo ingreso proveniente del mercado fuera superior al del hombre o al ahorro que producirían ocupándose por sí mismas de las labores no remuneradas y de cuidado, “racionalmente” serían ellas quienes deberían trabajar. Solo en estos

hogares se agregaría un ingreso. En otras palabras, debido a que su productividad remunerada es superior a su productividad no remunerada, sería “racional” para ellas trabajar remuneradamente. Por lo tanto, se estaría condenando a las otras mujeres —más pobres— a seguir realizando labores no remuneradas. Así, el segundo efecto de no proveer en forma pública servicios de cuidado es la segmentación del mundo de trabajo femenino en remunerado y no remunerado, lo que será correlativo a la segmentación socioeconómica preexistente. Por lo tanto, la ausencia de un ingreso adicional se dará en mayor medida en los hogares cuya situación anterior es peor. En consecuencia, no solo las mujeres sino todos los hogares de menores ingresos se ven afectados por la ausencia de servicios públicos de cuidado.

Sin embargo, este razonamiento lleva a descartar muy rápidamente tres consideraciones decisivas, pues no permite tener en cuenta: i) los factores que inhiben la redistribución “racional” de las tareas entre hombres y mujeres, ii) el efecto negativo, en cuanto a desigualdad, de una oferta de servicios públicos deficitaria y iii) el efecto agregado en la salud social y económica del país a que dan lugar las “decisiones racionales”, en un contexto de rigidez de roles y ausencia de soluciones colectivas.

De acuerdo al referido argumento, si las mujeres pudieran obtener mayores ingresos que sus parejas —en el caso de los hogares biparentales— y los costos de compra de servicios en el mercado fueran más altos que lo que pudiera producir el hombre, este se quedaría en el hogar y las mujeres trabajarían. Esto, que puede suceder en algunos casos, es la excepción y no la regla. Como se verá más adelante al analizar el uso del tiempo en los hogares, múltiples evidencias parecen indicar que esa racionalidad no tiene asidero real y que el statu quo no responde a este tipo de elecciones, sino a pautas culturales que nada tienen que ver con modelos de eficiencia o racionalidad económica.

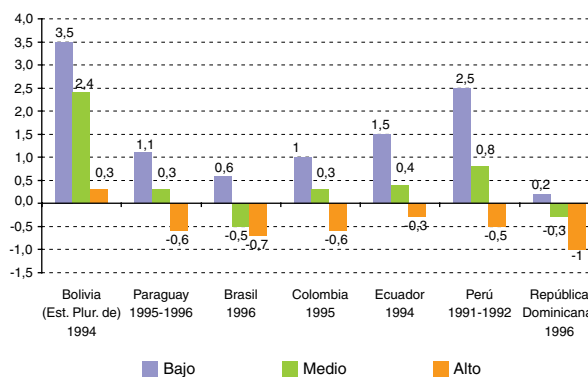
En otras palabras, ni la oferta de trabajo (masculina y femenina) ni la demanda de trabajo y la retribución salarial (empleadores) operan de manera que el mercado pueda asignar eficientemente factores y recursos. Como ni los hombres ni las mujeres ajustan racionalmente su conducta a la información del mercado ni existe una oferta de servicio de cuidados que permita grados adecuados de participación laboral de las cuidadoras, el efecto agregado es negativo tanto desde el punto de vista social (desigualdad de género y desigualdad socioeconómica) como desde el punto de vista económico (economías que operan por debajo de su productividad potencial).

Si la posibilidad de ingresar en el mercado laboral depende, en parte, de las decisiones de las mujeres en materia de fecundidad, lo que resulta claro es que solamente las mujeres que tengan menos hijos o no los tengan serán las que se insertarán con mayor facilidad y en puestos

de mayor calidad en el mercado laboral³. Si esto es así, la reproducción biológica y social de los países recaerá, naturalmente, sobre quienes casi por definición obtendrán peores ingresos. A esto se agrega que en un contexto de ausencia casi total de derechos sexuales y reproductivos el escenario resultará aún más complejo.

En general, en este debate —ya sea a nivel académico o de política pública— no se han considerado elementos normativos básicos, como los derechos de las mujeres, su autonomía, la vulnerabilidad que les produce la falta de ingresos autónomos, los costos adicionales que supone en todos los sectores sociales que se las presume cuidadoras principales. Tampoco se tiene en cuenta que rara vez las mujeres pueden (o quieren) tomar estas decisiones en forma individual, ya que forman parte de familias y hogares en que los hombres, y ellas mismas en muchos casos, adhieren a sistemas culturales de dominación con sus pautas valorativas, sus fuentes específicas de identidad y estima, y sus mecanismos de control. El análisis realizado muestra el efecto nocivo, en cuanto a la eficiencia económica y la desigualdad social de los países, de que no se reconozca la doble jornada de la mujer, sus dilemas e imposibilidades, y la estratificación laboral a la que están sujetas.

Gráfico IV.20
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DIFERENCIA
ENTRE FECUNDIDAD REAL Y FECUNDIDAD DESEADA,
POR NIVELES EDUCATIVOS
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Susana Schkolnik, "Demographic trends and social equity: challenges facing the health sector", documento presentado en la Conferencia sobre estadísticas para el desarrollo económico y social, Aguascalientes, 1° a 4 de septiembre de 1998.

3. Estado, formalidad laboral y vulnerabilidad presente y futura de la mujer

La inserción laboral de las mujeres latinoamericanas, además de ser estratificada, según muestran los indicadores básicos de participación y empleo, ha tenido un perfil caracterizado por mayores niveles de desempleo, precariedad e informalidad que los de los hombres. Buena parte de esos empleos y actividades remuneradas se encuentran distribuidos en sectores de la economía informal y de baja productividad.

En tal sentido, las mujeres —junto con los jóvenes— sufren en mayor medida los efectos de condiciones de trabajo inadecuadas, reducidas contraprestaciones

³ Es claro que en muchas sociedades los diferenciales reproductivos de las mujeres no dependen solo ni predominantemente de esta configuración sociolaboral. Por ejemplo, existe una amplia literatura que muestra los efectos de los niveles educativos y del acceso a medios anticonceptivos. Un indicador que ilustra este último punto es la denominada demanda insatisfecha de planificación familiar, que identifica el porcentaje de mujeres unidas que no desean tener más hijos o postergarían el siguiente embarazo, pero que no están usando un método anticonceptivo. Dichos porcentajes oscilan entre aproximadamente un 6% en el caso de Colombia, hasta casi un 25% en el del Estado Plurinacional de Bolivia. Para más información, puede verse este indicador en Naciones Unidas, Base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>.

de salud, baja afiliación a la seguridad social y bajas remuneraciones. En relación con la población total latinoamericana, las cifras indican que alrededor de 2006 la mitad de los trabajadores latinoamericanos (cerca de 67 millones de ocupados) estaban insertos en sectores de baja productividad. En ellos, a su vez, las mujeres se encuentran, a lo largo de todo su ciclo vital, proporcionalmente sobrerrepresentadas. En el área urbana, por ejemplo, la proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad (50,7%) era bastante superior a la de los hombres (40,5%) (CEPAL, 2008).

La informalidad del trabajo femenino se explica por las dificultades de acceso a empleos formales, pero también por la flexibilidad que los empleos informales otorgan a las mujeres para hacer frente a las responsabilidades familiares. En otras palabras, son las características del empleo formal las que discriminan negativamente a las mujeres, al no reconocer una carga presente en sus tiempos y ciclos: la carga reproductiva, la carga de trabajo no remunerado y la carga de cuidados a dependientes en general. En modelos informales, la ausencia de horarios y lugares de trabajo fijos da acceso a las mujeres, paralelamente, a un trabajo remunerado, a las

responsabilidades familiares y a las tareas domésticas. Las causas que llevan a las mujeres a insertarse en la economía informal las conducen a un callejón sin salida de empleos de mala calidad carentes de protección social. Por otra parte, la calidad del empleo informal femenino tiende a ser inferior a la de los hombres: sus ingresos son más bajos, y su presencia en segmentos precarios, como el trabajo doméstico y el trabajo familiar no remunerado, es proporcionalmente mayor. (CEPAL, 2007a).

Al observar un conjunto de datos pertinentes para evaluar los efectos que han tenido y podrán tener las lógicas de acceso contributivas al goce de derechos sociales en un contexto como el analizado a lo largo de este capítulo, se perciben en forma sistemática riesgos concentrados y superpuestos para las mujeres.

La forma en que se estructuran los incentivos, oportunidades y reconocimientos en las ocupaciones refleja un supuesto falso: que quien cuida y quien trabaja remuneradamente son dos personas diferentes. Esto, evidentemente, favorece desde el punto de vista estructural más a los hombres que a las mujeres, pues ellos, en la práctica, se desempeñan en el ámbito laboral remunerado, pero en general no tienen a su cargo el trabajo no remunerado y de cuidado (véase el cuadro IV.1). Más allá de que el supuesto no se corresponde con la realidad, en muchos de estos diferenciales de género se observa que cuando las mujeres participan en el mercado de trabajo lo hacen como trabajadoras secundarias y con salarios que se consideran como un complemento del ingreso principal que aporta el hombre.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, POR SEXO,
ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2002
(En porcentajes)

	Argentina ^a		Bolivia (Estado Plurinacional de)		Brasil ^b		Chile ^c		Colombia		El Salvador ^b	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Población económicamente activa	48	75	57	77	53	79	42	73	57	79	51	75
Desempleo	19,5	18,5	7,9	5,2	13,4	8,7	11,0	9,9	20	14,8	5	8,8
Remuneración ^d	79	100	78	100	79	100	69	100	95	100	73,8	100
Cobertura de población mayor de 65 años ^e	66,8	73	22,1	33,6	80,9	88,4	58,8	73,5	21,5	34	15	29,3
Pensiones ^f	71,2	100	74,9	100	72,9	100	67,6	100	86,3	100	76,8	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales a las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Gran Buenos Aires.

^b Datos de 2001.

^c Datos de 2000.

^d Relación entre la remuneración media por hora de mujeres y hombres.

^e Perceptores de ingresos por jubilaciones y pensiones.

^f Relación entre el ingreso promedio por jubilaciones y pensiones de mujeres y hombres mayores de 65 años.

El predominio de los empleos femeninos atípicos da origen a trayectorias laborales discontinuas, con períodos de inactividad y empleos flexibles y precarios, con sus consiguientes desventajas con respecto a un empleo regular, como falta de vacaciones, licencias por maternidad o enfermedad y jubilación (véase el recuadro IV.2).

En general, las jornadas laborales de las mujeres son más cortas que las de los hombres. Aunque las brechas se han ido cerrando, menos de la mitad de las trabajadoras de América Latina y el Caribe (45%) trabajan la jornada completa (41 horas semanales o más), en comparación con un 63% de los hombres. Esto tiene consecuencias negativas en el nivel de sus remuneraciones y en los derechos sociales y jubilaciones de las mujeres (OIT/PNUD, 2009).

El contraste entre ausencia de ingresos autónomos de hombres y mujeres en las edades mayores lleva a prever

un serio problema: la conformación de un contingente de personas que requerirán cuidados y servicios intensivos, pero carecerán de ingresos autónomos para costearlos. Este contingente ejercerá presión sobre los servicios públicos, pero también lo hará sobre sus familiares más jóvenes, que de mantenerse la actual pauta de distribución de la carga de cuidados y del trabajo no remunerado, serán las mujeres. Considerando los cambios sociodemográficos de la región, que están dando mayor gravitación a la demanda de cuidado infantil y de adultos mayores, muchas familias tendrán que soportar en el futuro la carga de dependientes sin acceso a los sistemas de protección social o con prestaciones reducidas en el sistema de pensiones y jubilaciones, con el consiguiente aumento de las dificultades de los hogares para enfrentar las tareas de cuidado.

Recuadro IV.2

TRAYECTORIAS LABORALES DE LAS MUJERES: FRAGMENTACIÓN, DISCRIMINACIÓN Y FALTA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las mujeres presentan trayectorias laborales más fragmentadas que las de los hombres, lo que obedece a múltiples razones. Una de las consecuencias de que la inserción de la mujer en el mercado de trabajo sea en general más precaria y muchas veces informal es que las condiciones de su actividad son menos estables. Además, la evidencia indica que la tenencia de hijos, y en particular la de hijos pequeños, se

asocia a la expulsión de las mujeres del empleo o al cambio de sus condiciones laborales: jornadas más cortas, menores salarios, pérdida de beneficios sociales asociados a la formalidad.

Un estudio realizado en Chile (Peticar, 2005) sobre la base de datos longitudinales, mediante un modelo de análisis de supervivencia, muestra que en el caso de los varones hay una mayor duración

del empleo y de la condición de empleado y una menor duración de la inactividad (laboral remunerada) que en el de las mujeres. Ese estudio revela asimismo que la edad, educación, presencia de nacimientos e hijos pequeños (menores de un año) e historia laboral pasada inciden en forma significativa en las probabilidades de las mujeres de pasar a la inactividad.

DISTRIBUCIÓN DE LA DURACIÓN DE LOS PERÍODOS DE EMPLEO, DESEMPLEO E INACTIVIDAD

Duración períodos empleos mismo empleador	Hombre	Mujer	Total
Percentil 25	11	6	8
Mediana	35	27	33
Percentil 75	113	89	104
Duración períodos empleo continuo			
Percentil 25	20	7	11
Mediana	140	46	79
Percentil 75	275	202	275
Duración períodos inactividad			
Percentil 25	11	13	11
Mediana	35	47	79
Percentil 75	71	126	275
Duración períodos desempleo			
Percentil 25	2	3	2
Mediana	5	7	6
Percentil 75	12	21	14

Fuente: M. Peticar, "Patrones de inserción laboral femenina", *serie Documentos de investigación*, N° 1-166, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, 2005, sobre la base de la Encuesta de protección social de Chile (2002), que solo es representativa de los afiliados al sistema de pensiones.

En un estudio referente al Uruguay, que también cuenta con datos longitudinales basados en las historias de aportes laborales de las mujeres, se analizan las probabilidades diferenciales de hombres y mujeres de acceder a la

causal jubilatoria a los 60 y 65 años respectivamente. Aquí también la menor densidad de aportes provocada por la informalidad y precariedad de los empleos y por los períodos de inactividad que se ven muchas veces obligadas a

soportar las trabajadoras el trabajo no remunerado que recae sobre ellas genera un diferencial en materia de acceso futuro a ingresos jubilatorios, que es mayor en el sector privado que en el estatal (Bucheli, Forteza y Rossi, 2006).

Proporción de personas que alcanzarían los 35 años de servicio a los 60 y 65 años de edad; cálculo basado en las probabilidades de aportar estimadas para el período 1996-2004

Grupos de población	A los 60 años	A los 65 años
Promedio general	14,9	23,1
Hombres	16,5	24,8
Mujeres	11,7	19,4
Hombres, sector privado	6,5	13,1
Primer quintil	0,0	0,2
Segundo quintil	0,4	4,7
Tercer quintil	1,2	8,3
Cuarto quintil	12,2	33,5
Quinto quintil	39,2	62,2
Mujeres, sector privado	4,9	10,3
Primer quintil	0,1	0,7
Segundo quintil	0,2	1,2
Tercer quintil	1,4	7,3
Cuarto quintil	7,1	23,6
Quinto quintil	38,1	

Fuente: M. Bucheli, A. Forteza e I. Rossi, "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación", Montevideo, 2006, inédito.

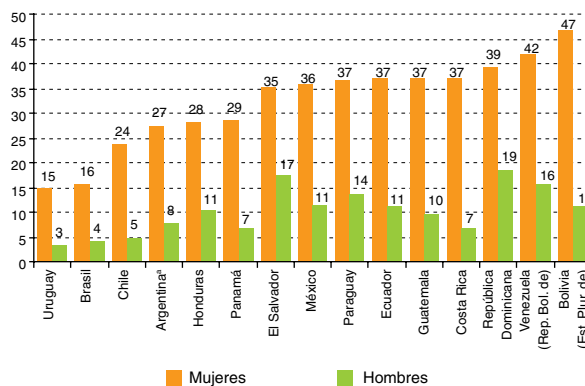
Fuente: Flavia Marco, "Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y sus contextos laborales y demográficos", *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*, F. Marco (coord.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Santiago de Chile.

Resulta por lo tanto indispensable aplicar una política que permita el ingreso de las mujeres al empleo formal en proporciones bastante mayores a las actuales. Pero ello no es suficiente. Es probable que las pautas de discriminación en el mercado laboral y las rigideces para redefinir los contratos privados de división sexual del trabajo en los hogares persistan por largo tiempo. Los Estados deben ajustar sus criterios de elegibilidad de manera de reconocer los costos diferenciales que supone la inserción en empleos de calidad de hombres y mujeres, debido a sus cargas diferenciales de cuidado y trabajo no remunerado, y hacerlo sin que las medidas generen dos efectos no deseados: la discriminación de la mujer por parte de los empleadores y el reforzamiento simbólico y material del rol de única o principal trabajadora no remunerada y cuidadora. Estos efectos perversos no son fáciles de evitar, ya que los mercados y las familias procesan los cambios y se adaptan a ellos tendiendo a reproducir sus pautas anteriores.

Las dificultades que experimentan las mujeres para acceder al mercado de trabajo deben considerarse en función de otra particularidad de la región: la falta de autonomía económica que buena parte de las mujeres latinoamericanas experimentan con mucha más frecuencia que los hombres. En las zonas urbanas el total de población masculina sin ingresos es del 22%, y el de la población

femenina es del 43%. En las zonas rurales la población sin ingresos es mayor en el tramo comprendido entre los 15 y 24 años de edad. En ambos contextos la falta de autonomía económica es superior en las mujeres que en los hombres (CEPAL, 2007a).

Gráfico IV.21
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 60 Y MÁS AÑOS QUE NO TIENEN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)

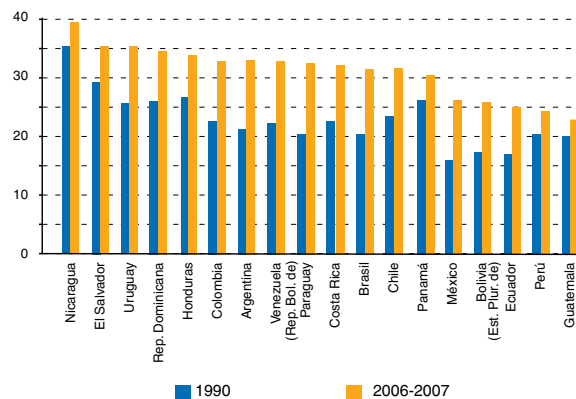


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Estadísticas e indicadores de género" [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/>.
* Zonas urbanas

4. Familias imaginadas y familias reales: mitos a develar para orientar acciones eficaces

En el escenario regional, favorecer la existencia de arreglos cooperativos entre adultos dentro de los hogares es la forma más idónea de fortalecer las capacidades de los hogares y de la sociedad en su conjunto para brindar cuidado a quien lo requiera, trátase de uniones concubinarias u homosexuales, segundas uniones y otros arreglos multigeneracionales sin matrimonio. Si estas formas de familia no cuentan con reconocimiento legal y una política pública que apoyen sus roles de cuidado, protección frente al riesgo y reproducción del bienestar, serán menos estables y eficaces para cumplir dichas funciones. En este sentido, el camino debería ser el inverso al acostumbrado. En vez de definir la familia deseable y sobre ella construir reconocimientos legales y estructuras de protección, deberían reconocerse como familias las unidades concretas, reales y existentes de protección en nuestras sociedades.

Gráfico IV.22
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES URBANOS CON JEFATURA FEMENINA, 1990 Y 2006-2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile, 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): NACIMIENTOS FUERA DEL MATRIMONIO, ALREDEDOR DE 1970 Y 2000
 (En porcentajes)

	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
Argentina	1980	29,8	2000	57,6
Chile	1970	18,8	2001	50,5
Costa Rica	1970	29,4	2003	57,5
El Salvador	1970	67,8	1998	72,8
México	1970	27,3	2001	39,6
Panamá	1970	70,9	2002	79,9
Paraguay	1970	42,6	2002	51,0
Uruguay	1970	21,1	2001	55,2

Fuente: Teresa Castro Martín y otros, "Matrimonio vs. unión consensual en Latinoamérica: contraste desde una perspectiva de género", documento presentado en el tercer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba, 24 al 26 de septiembre de 2008.

Cuadro IV.3
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): SEPARADOS Y DIVORCIADOS, ALREDEDOR DE 1994 Y 2005
 (En porcentajes)

País	Alrededor de 1994	Alrededor de 2005
Argentina	7,1	10,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9,4	9,4
Chile	7,7	9,4
Colombia	13,8	17,8
Costa Rica	13,3	16,9
Ecuador	--	11,2
El Salvador	--	25,2
Guatemala	--	8,4
Honduras	20,6	6,7
México	--	10,7
Nicaragua	23,0	--
Panamá	--	20,7
Paraguay	3,7	6,5
Perú	--	13,1
Uruguay	10,2	14,7
Venezuela (República Bolivariana de)	6,8	13,3

Fuente: Marcela Cerruti y Georgina Binstock, "Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública", *serie Políticas sociales*, N° 147 (LC/L.3100-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09. II.G.82.

Las altas proporciones de monoparentalidad en la región existen desde hace ya tiempo en países con bajo desarrollo relativo y las cifras se han incrementado notoriamente en países en que el modelo más "tradicional" contó efectivamente con una mayor expansión. Ello no responde a la legislación permisiva de nuevas formas familiares, sino más bien a la incapacidad de los mercados, Estados y modalidades tradicionales de familia para fomentar y sostener arreglos de cooperación

entre hombres y mujeres. La lógica indica una vez más que el reconocimiento de nuevas formas familiares, la provisión de un mejor ambiente y una mejor y más equilibrada división del trabajo entre hombres y mujeres dentro de las familias se complementarían entre sí para lograr algo indudablemente deseable: una mayor persistencia de arreglos de cooperación en los hogares entre dos o más adultos que se cuiden entre sí y cuiden a sus dependientes (niños o ancianos).

5. Tiempo y género: sistemas desiguales e ineficientes de división del trabajo remunerado y no remunerado en las familias

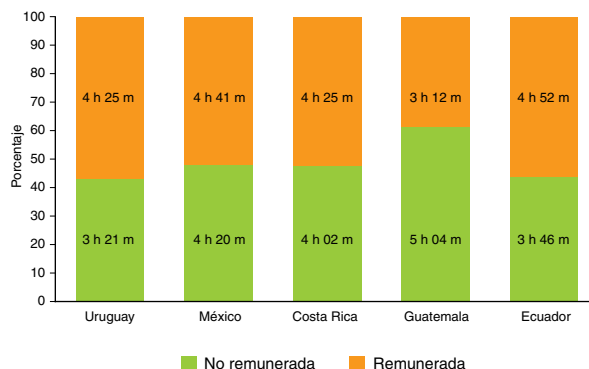
El dicho popular "el tiempo es dinero" refleja la idea de que cuando el tiempo se utiliza en actividades laborales produce valor. Pero no todo el valor generado mediante el trabajo productivo se asocia con el dinero. De hecho, una proporción muy importante de lo que producen las sociedades no tiene valor de cambio monetario ni, por lo tanto, está vinculado con ningún precio. Todo el trabajo que las personas, en su mayoría mujeres, realizan en los hogares, como las tareas de cocina, limpieza y cuidado de otras personas, se efectúa sin remuneración y sin que medie un contrato que establezca un precio

y las responsabilidades y beneficios que conllevan dichas tareas. No obstante, tenga o no valor monetario, el trabajo doméstico es trabajo productivo y realmente genera valor para la sociedad en gran escala y para quienes se benefician de dicho trabajo. Más importante aún, el trabajo realizado en el ámbito doméstico y el de cuidado de otras personas consumen tiempo que no puede dedicarse a otras actividades, como el cuidado de sí mismo, el ocio, la participación política o el trabajo remunerado. El tiempo es, en última instancia, el recurso escaso por excelencia.

Uno de los espacios más importantes en que se produce valor económico y se provee cuidado sigue siendo la familia. La división sexual del trabajo y del cuidado hace que las mujeres contribuyan en forma desproporcionada al bienestar social, sobre todo de los hogares pobres, mediante la prestación de servicios no remunerados (véase el recuadro IV.3).

En efecto, en México, el trabajo doméstico no remunerado, que incluye la provisión de cuidado a los miembros de la familia, representó el 22,6% del PIB en 1996, ocupando el primer lugar en la composición de este indicador, seguido por la industria manufacturera (21,5%) (CEPAL, 2007a). Por su parte las estimaciones realizadas sobre la base de las encuestas de uso del tiempo en el Uruguay arrojan una contribución del trabajo no remunerado al PIB nacional que en promedio oscila, según los criterios de equivalencia que se utilicen, entre el 26,6% y el 30,6% del PIB (Salvador, 2009).

Gráfico IV.23
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CARGA DE TRABAJO, POR TIPO, VARIOS AÑOS
(En horas, minutos y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Recuadro IV.3

**EL CUIDADO NO REMUNERADO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO:
NECESIDAD URGENTE DE RENOVAR LOS PARADIGMAS DE IGUALDAD**

Existe una estrecha relación entre las tareas de cuidado no remuneradas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puesto que sus manifestaciones actuales afectan en diversos modos la posibilidad de alcanzarlos. Sin duda el vínculo más estrecho y claro guarda relación con la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, planteados en el tercer objetivo, porque la mayor parte de la carga que implica esta labor socialmente necesaria y económicamente invisible recae de manera desmedida sobre las mujeres (CEPAL, 2007a).

La meta ligada específicamente a este objetivo apunta en particular a eliminar la desigualdad entre los sexos en cuanto al acceso a la enseñanza primaria y secundaria. En la Declaración del Milenio, el contexto más amplio en el que surgen los Objetivos de Desarrollo, se considera como uno de los principios esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI el de la igualdad, y se sostiene que “Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres” (Naciones Unidas, 2000, pág. 2).

Pero lo cierto es que mientras no se valore socialmente el trabajo no remunerado y de cuidado que se realiza dentro del hogar, persistirán los obstáculos fundamentales para el logro de la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres (CEPAL, 2007c; Bárcena, 2009).

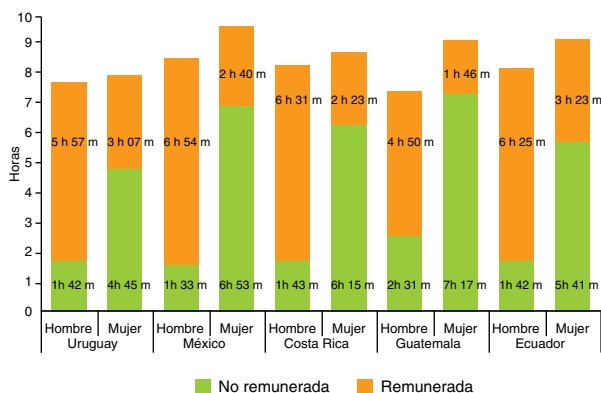
La responsabilidad que recae sobre las mujeres en el cuidado del hogar y de sus miembros, sobre todo niños, personas de edad, discapacitados y enfermos, limita el tiempo y las oportunidades que tienen las mujeres para acceder a trabajos remunerados de tiempo completo y al mercado laboral formal —dificultad de conciliar el trabajo productivo y el reproductivo, cuya resolución depende básicamente de su capacidad de negociación con la pareja y el empleador—, lo que a su vez compromete sus posibilidades de obtener los beneficios de la protección social ligados al empleo. Otra consecuencia es la posición de dependencia de la mujer respecto del cónyuge proveedor, lo que la coloca en una situación social y económica de fragilidad.

La política dirigida a abordar el problema de la desigualdad de género en el mercado laboral y la autonomía económica ha sido parcial, pues ha centrado la atención en el trabajo remunerado realizado en la esfera pública y ha dejado en un segundo plano el trabajo no remunerado en el ámbito privado, que es el “determinante primario de la exclusión del mercado laboral y de la subordinación económica de las mujeres” (CEPAL, 2007c, pág. 54).

Si en lugar de estimar con criterios de equivalencia monetarios la contribución del trabajo no remunerado al PIB de las sociedades se considerara la contribución en unidades de tiempo trabajadas (en forma remunerada o no remunerada), la evidencia obtenida sacude aún más varios mitos y supuestos. En América Latina, la razón es muy sencilla: al sumar el tiempo destinado al trabajo remunerado y al no remunerado, las horas trabajadas por el conjunto de la sociedad se dividen en proporciones muy similares entre uno y otro tipo de trabajo.

Fuente: A. Bárcena, “Discurso para la conmemoración del Día Internacional de la Mujer”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/3/35433/palabrasdiamujer.pdf>, 10 de marzo de 2009; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe* (LC/G.2352), Santiago de Chile, 2007; Naciones Unidas, “Declaración del Milenio” (A/RES/55/2), Nueva York, 2000.

Gráfico IV.24
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CARGA DE TRABAJO, POR TIPO, SEGÚN SEXO, VARIOS AÑOS
 (En horas y minutos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

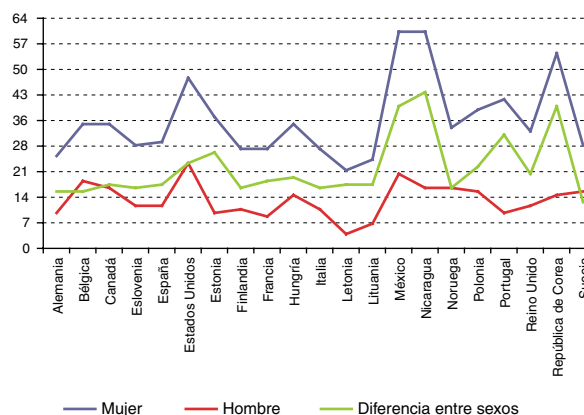
Esta evidencia también permite establecer en forma clara la marcada división sexual del trabajo que caracteriza a nuestras sociedades. El promedio de horas destinadas al trabajo no remunerado de las mujeres oscila entre casi cinco en el Uruguay y poco más de siete en Guatemala. En el caso de los varones, con la excepción de Guatemala, nunca se superan las dos horas.

Es imprescindible, por lo tanto, abordar el trabajo no remunerado y la provisión de cuidado que brinda la familia, así como la división del trabajo remunerado, desde una perspectiva de género, lo que supone el análisis de quién y cuánto tiempo invierte, en la práctica, en esas tareas (Carbonero Gamundí, 2007). Una mirada comparada más amplia muestra que el tiempo que dedican hombres y mujeres al cuidado de los niños difiere notablemente, fenómeno que atraviesa las fronteras regionales y afecta a todas las sociedades, aunque en forma diferente, y que depende de los niveles de desarrollo de los países y de las características de sus regímenes de bienestar.

Como se ve en el gráfico IV.25, en todos los países del mundo las mujeres dedican más tiempo que los hombres a las tareas de cuidado de otras personas. Pero la brecha es ostensiblemente más elevada en los países de la región que en países desarrollados: casi se cuadruplica con relación a Suecia y se duplica respecto de España e Italia. En México, por ejemplo, el promedio de horas semanales que las mujeres dedicaban en 2002 al cuidado de los niños y al apoyo a los miembros del

hogar llegaba a 13, mientras que el de los hombres se reducía a 7 horas, es decir, prácticamente la mitad. Respecto del cuidado de las personas con limitaciones físicas, la brecha era igualmente amplia: las mujeres destinaban 10 horas semanales a esa labor y los hombres 5 (CEPAL, 2007a).

Gráfico IV.25
TIEMPO DEDICADO AL CUIDADO DE LOS NIÑOS, POR GÉNERO, ÚLTIMOS AÑOS DE LOS QUE SE DISPONE DE DATOS^a
 (En minutos diarios)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 2007/2008*, Nueva York, Grupo Mundi-Premsa, 2008 y de procesamientos especiales de las encuestas de uso del tiempo.

^a En los casos del Canadá, los Estados Unidos, Irlanda, México y Portugal el valor incluye, junto al cuidado de los niños, la asistencia a adultos con necesidades de apoyo o a personas de edad. En Costa Rica y en el Uruguay se consulta a personas de 12 años y más, mientras que en Nicaragua se consulta a personas de 6 años y más.

Las encuestas de uso del tiempo de cinco países latinoamericanos —no estrictamente comparables entre sí (véase el recuadro IV.4)— indican que en la juventud la brecha entre hombres y mujeres es más amplia, y que en algunos países persiste hasta los 49 años y suele disminuir en las edades avanzadas. A su vez, como puede observarse en el siguiente gráfico, las curvas por edades son muy diferentes y dependen de los quintiles de ingreso de las mujeres, pero ello no ocurre en el caso de los hombres. Las horas dedicadas por las mujeres al trabajo no remunerado y al cuidado de otras personas se incrementan en los quintiles más pobres, pero esto casi no sucede en el caso de los hombres, y el aumento es más moderado en el de las mujeres en mejor situación socioeconómica (aunque de todos modos supera ampliamente al de los hombres de cualquier quintil).

Recuadro IV.4

DECISIONES Y PRECISIONES METODOLÓGICAS SOBRE LOS DATOS DE LAS ENCUESTAS DE USO DEL TIEMPO

Las encuestas de uso del tiempo permiten explorar la distribución del tiempo dentro de los hogares y entre trabajo remunerado y no remunerado. Los datos que se presentan en el capítulo IV del Panorama social 2009 elaborado por la CEPAL provienen del procesamiento de los microdatos de los módulos de uso del tiempo en los países en que estos se aplicaron o se incluyeron en las encuestas continuas de hogares: el Uruguay, 2007; el Ecuador 2007; Guatemala, 2006; Costa Rica, 2004, y México, 2002.

Para realizar comparaciones entre países de las cargas relativas a múltiples tipos de actividad no remunerada se requiere una clasificación estandarizada, aún no disponible, de las actividades que han de considerarse para los grados de apertura de la clasificación presentes. Por ello, una opción de estandarización es llevar a su máximo nivel de agregación las actividades no remuneradas, adoptando el supuesto de que de una u otra forma (más diferenciada o más general) las personas tienen en mente un conjunto real de tiempo destinado, en términos amplios, a lo doméstico y al cuidado. Los resultados de ese ejercicio son sumamente alentadores, ya que el indicador agregado arroja diferencias previsible o poco significativas entre países, y robustas y consistentes al comparar categorías sociales dentro de un mismo país (sexo, ingreso, condición de actividad, entre otros).

Asimismo, deben considerarse dos factores adicionales. En primer lugar, que al igual que otros relevamientos, la

cuantificación del tiempo destinado a las actividades sobre las que se consulta se basa en la declaración del entrevistado, lo que introduce sesgos en las respuestas sobre los que no se puede dar cuenta a priori. En segundo término, debe tenerse presente un factor que introduce un sesgo, pero con respecto al cual cabe realizar una especulación teórica. Una persona puede declarar cargas horarias superpuestas para varias actividades que haya realizado de forma simultánea (por ejemplo cuidar un niño y cocinar). Es muy probable que con ello sobreestime los tiempos destinados a las actividades que se registran o realizan en el hogar con respecto a las típicamente remuneradas que se desarrollan fuera del hogar y que rara vez son simultáneas (Milosavljevic y Tacla, 2007).

En cuanto al procesamiento de los microdatos, otra decisión metodológica es tomar los ceros como valores reales. Con esto se calculan los promedios de trabajo remunerado y no remunerado para la sociedad en su conjunto y no únicamente para quienes declaraban haber realizado la actividad. Esto permite una medida agregada real de los tiempos dedicados al trabajo en las diferentes categorías de población.

También es posible advertir algunas diferencias menores en relación con el grado de apertura de las actividades (especialmente las no remuneradas). Siempre que es posible se consideran solamente las siguientes actividades: limpieza del hogar, cocina, cuidado de otros y actividades no remuneradas fuera del hogar (acarrear agua o leña, cría de animales,

entre otras). No se consideraron indicadores de uso del tiempo cuya función o propósito fuera difícil de asignar a un tipo de actividad determinada, por ejemplo, traslados. Ese uso de tiempo puede vincularse a actividades tan diversas como trabajo remunerado, trabajo no remunerado (por ejemplo llevar a un niño a la escuela) o recreación y cuidado personal.

En relación con el período de referencia de las encuestas, en los casos en que los tiempos se declaran por semana (Costa Rica y México) existen dos opciones viables: emplear ese lapso de tiempo o llevar el dato declarado a tiempo por día (dividiendo entre siete). Esto último puede significar un riesgo de subestimar las horas destinadas diariamente a cada actividad. En las otras tres encuestas se trabajó con los días laborales como período de referencia.

Por último, deben considerarse los tamaños de las muestras de la encuesta de cada país. Cuando se realizan procesamientos con un número importante de aperturas, si bien reflejan una pauta consistente que en términos amplios permite el análisis, probablemente presenten —sobre todo en los casos de las encuestas más pequeñas— un margen de error importante.

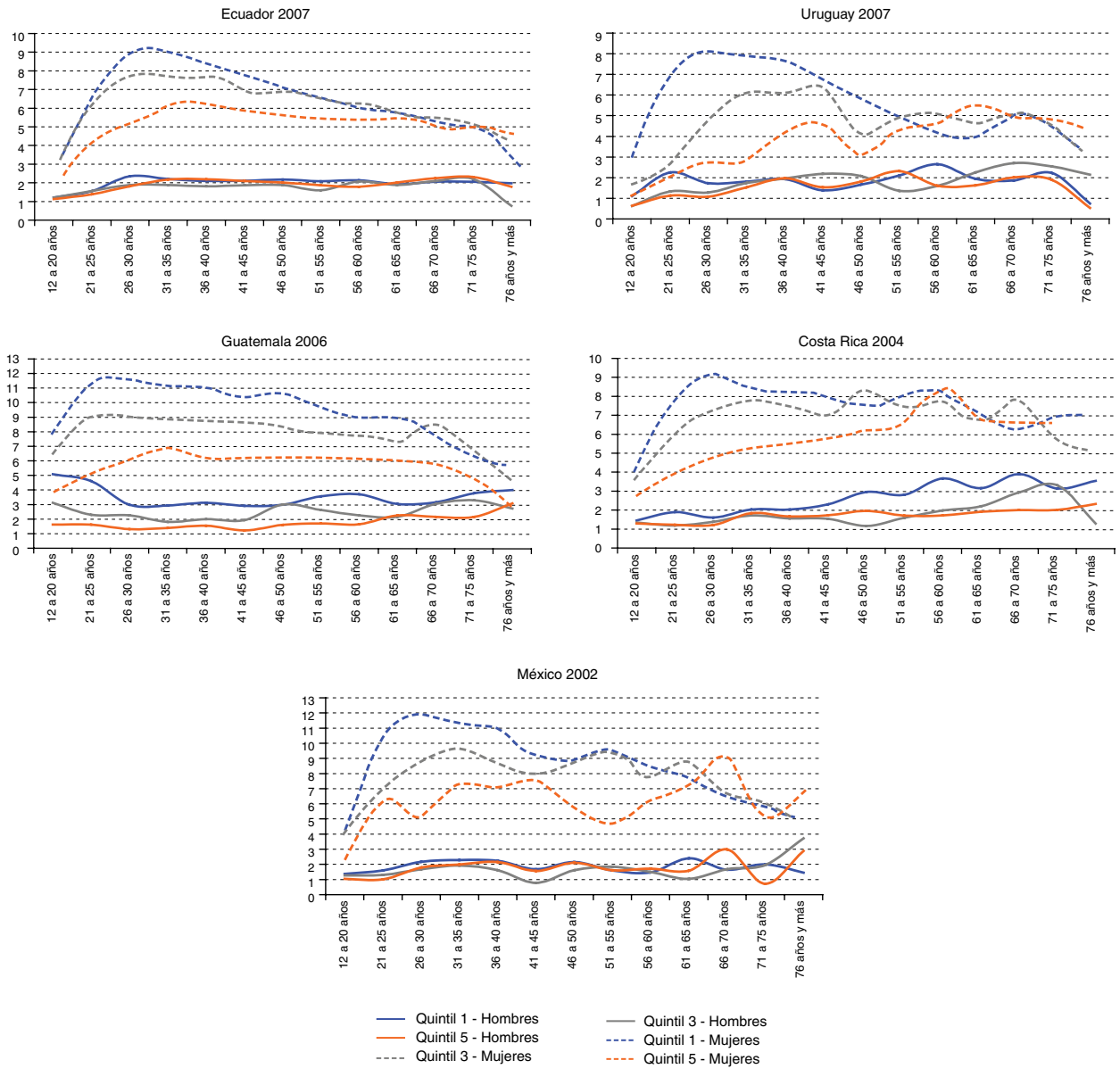
Lo expuesto debe tenerse presente al leer la información. No obstante, cabe destacar que todos estos estudios provienen de un marco analítico común y de un uso especialmente cuidadoso de los mecanismos de agregación y ajuste. Esto habilita a realizar comparaciones con cierto nivel de confianza.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Vivian Milosavljevic y Odette Tacla, "Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades", *serie Mujer y desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.57.

No obstante, la dedicación horaria de hombres y mujeres casi nunca llega a igualarse y tanto las niñas (menores de 15 años) (CEPAL/UNICEF, 2009a) como las mujeres de edad (mayores de 65 años) siguen invirtiendo un tiempo considerable en estas labores, lo que contradice la clásica percepción de que el hecho de que las mujeres adultas jóvenes tengan a su cargo a los hijos pequeños concentra la carga de en esa etapa. Los datos muestran

que las mujeres pueden ser cuidadoras también en otros momentos de la vida y que incluso terminan prestando ayuda más de una vez en su ciclo vital: comienzan con los hijos (o los hermanos), siguen con los padres y, por último, con el cónyuge enfermo. Estas tres etapas corresponden, por lo general, a tres momentos demográficos de las mujeres: la juventud, la adultez y la madurez (Kahan y otros, 1994, citado en Robles, 2003).

Gráfico IV. 26
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PROMEDIO DE HORAS NO REMUNERADAS TRABAJADAS, POR SEXO Y POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO
(En horas)

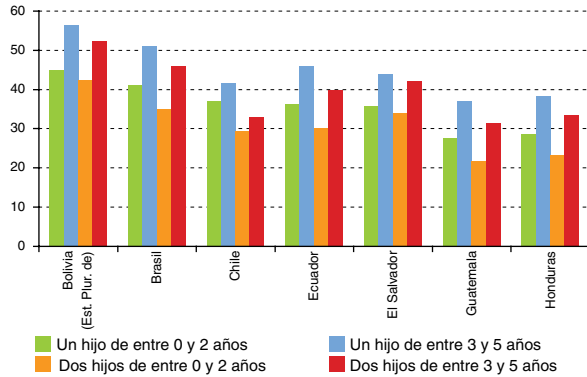


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de los módulos de uso del tiempo de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Aunque la evidencia muestra que la carga de cuidado y el trabajo no remunerado no desaparece con la edad, uno de los momentos vitales más críticos para la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo es cuando hay niños pequeños. Como se vio, la tasa de empleo femenino se ve afectada, lo que se relaciona directamente con la

edad de los hijos y, como surge del gráfico IV.27, también con el número de hijos. Las mujeres de 20 a 49 años ocupadas y que tienen uno o dos hijos de hasta 2 años de edad participan menos en el mercado laboral que las que tienen hijos de 3 a 5 años de edad (Martínez y Camacho, 2007).

Gráfico IV.27
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): MUJERES DE ENTRE 20 Y 49 AÑOS OCUPADAS, SEGÚN NÚMERO DE HIJOS, 2000
 (En porcentajes)

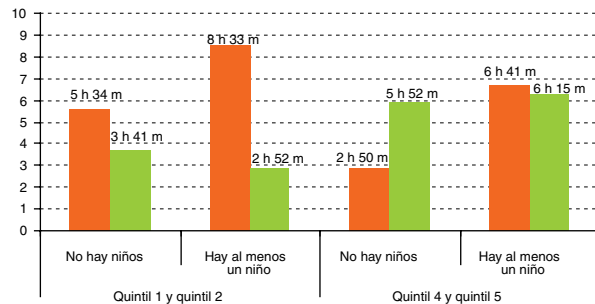
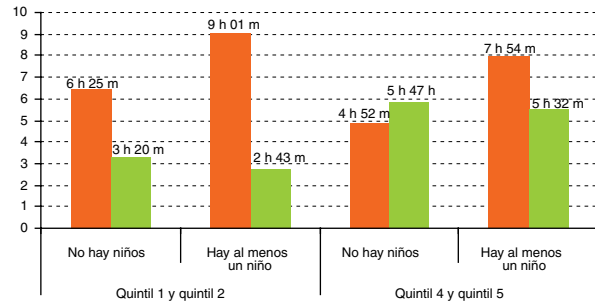


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Se observa una dinámica similar si se agrega la divisoria entre quintiles de ingresos y se relaciona la información en términos de equilibrio entre trabajo remunerado y no remunerado. Como puede observarse en el Ecuador y en el Uruguay la carga de trabajo no remunerado se incrementa notoriamente cuando existen niños de 0 a 4 años de edad en ambos grupos de ingresos (en términos relativos el aumento es mucho más pronunciado en las mujeres de mayores ingresos, aunque en términos absolutos es similar). Por su parte, respecto del trabajo remunerado, en las mujeres de los dos quintiles superiores la carga se mantiene y disminuye en los sectores más pobres. Se trata de una disminución relativamente importante, que alcanza a alrededor del 20% de las horas previamente trabajadas, lo que está en consonancia con los datos anteriores, ya que si bien la caída de la tasa de participación y de empleo femenina ante la presencia de hijos en los quintiles más pobres se ubicaba en torno al 10%, a esta caída debe agregarse la situación de las mujeres que sin dejar el trabajo deben disminuir su carga horaria. Ello indica que las mujeres de los sectores más pobres se ven afectadas en sus ingresos y en la sobrecarga de la doble jornada, en tanto que las de los sectores de mayores ingresos logran sostener su dedicación al trabajo remunerado, pero con muy fuerte incidencia de la doble jornada.

Otro aspecto que ha de considerarse, con respecto al uso del tiempo, es la flexibilidad con que hombres y mujeres ajustan sus decisiones y cambios en la cantidad de trabajo remunerado y no remunerado al enfrentar situaciones diversas en el mercado laboral (en particular

Gráfico IV.28
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CARGA DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR PRESENCIA DE AL MENOS UN NIÑO DE 0 A 4 AÑOS DE EDAD EN EL HOGAR, 2007
 (En horas)

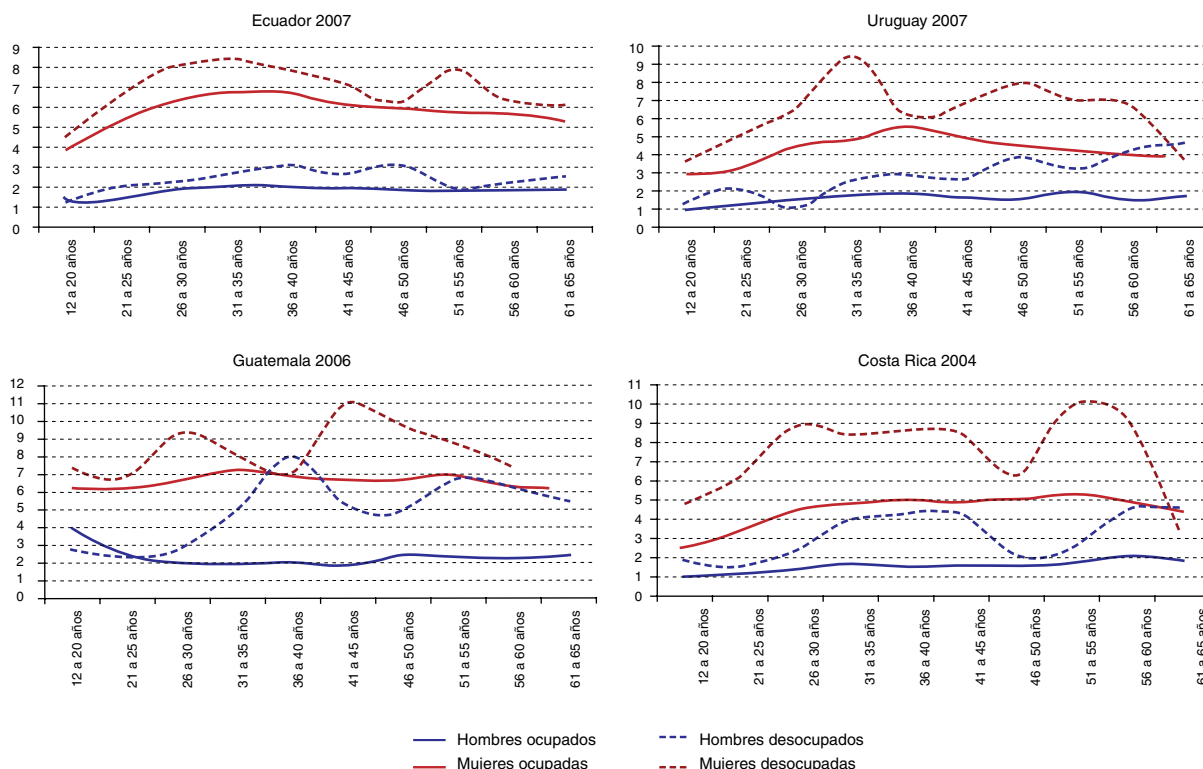


■ Tiempo destinado a ocupaciones no remuneradas
 ■ Horas de actividad principal remunerada

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de los módulos de uso del tiempo de las encuestas de hogares de los respectivos países.

ocupación y desocupación). En un modelo racional puro cabría esperar que ante hechos de inactividad forzada (por desocupación) los tiempos dedicados al trabajo no remunerado se igualaran o al menos convergieran marcadamente. Podría argumentarse que en tanto el hombre fuera el principal proveedor potencial, aun en situación de desocupación, dedicaría más tiempo que la mujer a buscar trabajo. Si se aceptara esta hipótesis, cuya plausibilidad es dudosa, ya que se estaría comparando a mujeres y hombres que declaran estar buscando trabajo, los efectos de estos diferenciales no deberían llegar a inhibir un acercamiento notorio de las horas dedicadas por el hombre a las tareas no remuneradas en comparación a las de la mujer desocupada. Como puede observarse, en todos los países y en casi todos los tramos etarios, las distancias persisten y son muy altas, especialmente en las edades con mayor carga de cuidado. Guatemala es el único caso en que un tramo etario específico iguala las tasas de participación de hombres y mujeres cuando ambos están desocupados.

Gráfico IV.29
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TIEMPO DE TRABAJO NO REMUNERADO, POR GRUPOS ETARIOS, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2007
 (En horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de los módulos de uso del tiempo de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Más ilustrativa aún es la baja elasticidad absoluta respecto de los hombres en el Ecuador, el Uruguay y, en menor medida, Costa Rica, frente a cambios en su situación ocupacional; en el caso de las mujeres, en cambio, esa elasticidad es sumamente evidente. En Costa Rica y el Uruguay, por ejemplo, en promedio, las mujeres de entre 31 y 35 años de edad incrementan aproximadamente tres horas su dedicación a las tareas no remuneradas cuando están desocupadas. El incremento en el caso de los hombres de los mismos tramos etarios y países es menos de una hora. En el Ecuador los diferenciales de elasticidad son menores, pero solo porque las mujeres son siempre las que realizan gran parte de las tareas no remuneradas. Solamente en Guatemala se constata una mayor elasticidad en los hombres, lo que muy probablemente se debe a que las tareas no remuneradas en las que incrementan su participación son las propias de las economías de subsistencia y de producción para el pequeño comercio rural de las comunidades agrarias.

Lo que la evidencia parece indicar es que las pautas patriarcales operan efectivamente sobre los individuos,

especialmente sobre los hombres, lo que torna poco flexible la capacidad de ajuste de los tiempos dedicados al trabajo no remunerado, generando equilibrios subóptimos en la utilización de las capacidades y tiempos disponibles para el trabajo en las familias.

Por último, hay que recordar que en un contexto de envejecimiento, la solidaridad familiar sufre presiones excesivas que pueden tener un impacto negativo tanto en quienes brindan cuidado como en quienes lo reciben, con la consiguiente exacerbación de las desigualdades y la vulnerabilidad. Por esta razón, resulta fundamental ayudar a las familias para que presten asistencia a sus miembros. El reto es doble. Se trata, por una parte, de atender las necesidades de las personas que requieren apoyo para desarrollar actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía (Sempere y Cavas, 2007) y, por otra parte, de promover soluciones que protejan los derechos de las personas que brindan los cuidados, incluyendo la promoción de la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito familiar (CEPAL, 2007a).

C. Conclusiones

Una de las transformaciones más importantes que ha experimentado y seguirá experimentando la región es la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado. Uno de los rasgos más notables que acompaña estos procesos es la bajísima incorporación del hombre al trabajo no remunerado. Estos dos factores, combinados con un muy escaso desarrollo de servicios y prestaciones sociales que permitan sustituir la carga privada del trabajo no remunerado y de cuidado, dan lugar a múltiples efectos negativos, que si no se abordan, alimentarán un proceso en que se dan al menos tres manifestaciones muy evidentes: i) la vulnerabilización de la mujer y de la población receptora de cuidados; ii) el incremento de la desigualdad socioeconómica presente y futura, y iii) el desaprovechamiento de los factores productivos.

A esta serie de problemas ya instalados se agrega el envejecimiento de la población que agudiza aún más la crisis del cuidado, amplificando sus efectos negativos. Lo que es más, existe una ventana de oportunidades acotada en el tiempo, que si no se utiliza para solucionar el primero de los problemas, se combinará con el envejecimiento, agravando la presión sobre el cuidado. Por una parte, como ya está ocurriendo en algunos países, la sobrecarga que soporta la mujer se incrementará en términos absolutos. Por otra, no enfrentar la crisis del cuidado que se analiza en este capítulo implica la existencia de una población menos productiva y afectada por mayores desigualdades. Cuando la población envejece, una sociedad menos productiva

y menos igualitaria habrá perdido dos oportunidades: obtener el aporte que una buena relación entre activos y dependientes pudo haber hecho a su bienestar agregado y realizar una inversión en igualdad cuando esta hubiera tenido un mayor rendimiento (cuando aún hay muchos niños que definirán la estratificación del futuro y pocos adultos mayores que fijarán la estratificación del presente). La fronteras de productividad por debajo de lo posible y la rigidez de la desigualdad serían, por lo tanto, los dos efectos más estructurales que se producirían si no se enfrenta hoy esta crisis.

El actual estado de cosas tiene, como se ha señalado, poco que ver con la racionalidad económica, y mucho más con otras tres dimensiones, a saber: las pautas patriarcales y de dominación que estructuran las decisiones de los hogares y las personas a lo largo del ciclo vital, el funcionamiento del mercado de trabajo formal e informal y los criterios de elegibilidad y protección social del Estado.

Para enfrentar la futura exacerbación de esta crisis del cuidado es necesario transformar los sistemas de protección social y las normas laborales, así como modificar las pautas patriarcales que incentivan una distribución desigual del trabajo remunerado y no remunerado entre mujeres y hombres. Para ello es necesario promover servicios universales de cuidado así como contar con regulaciones e incentivos estatales que reconozcan y favorezcan la redistribución y articulación del trabajo remunerado y no remunerado entre mujeres y hombres.

Anexo

Cuadro IV.A-1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA DE 15 A 54 AÑOS
(En porcentajes)

Países	Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	23,0	38,4	47,2	61,2	72,5	51,7
	1994	31,8	42,9	54,0	67,6	73,1	56,2
	1997	38,9	46,4	56,7	66,0	79,1	59,4
	1999	46,1	47,2	57,0	72,0	82,0	62,6
	2002	60,2	59,9	58,7	72,9	78,2	66,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2006	54,9	54,6	65,2	75,4	85,6	68,6
	1989	40,3	51,6	58,5	65,0	70,4	58,3
	1994	47,3	57,9	66,8	69,5	74,6	64,2
	1997	45,8	54,6	66,6	69,3	78,0	63,9
	1999	59,4	68,5	68,1	74,3	70,9	68,6
Brasil	2002	57,3	66,4	71,9	79,4	80,5	71,8
	2004	63,4	67,3	73,7	75,3	78,9	72,4
	2007	57,1	61,9	69,1	73,5	73,5	67,6
	1990	37,6	46,0	48,6	53,5	63,5	51,3
	1993	57,8	55,7	57,8	62,6	67,8	60,9
	1996	54,1	54,5	60,0	63,7	68,9	61,1
	1999	59,5	59,9	63,6	68,0	71,5	65,1
Chile	2001	56,4	59,1	64,1	69,4	73,0	65,2
	2005	60,8	64,9	70,5	74,5	77,0	70,2
	2007	56,8	65,0	70,7	76,1	78,8	70,2
	1990	20,8	27,1	40,6	51,0	62,8	42,0
	1994	22,0	31,5	41,9	54,9	68,5	45,2
	1996	22,9	35,2	45,2	57,5	71,4	47,9
	2000	31,9	41,2	52,0	61,1	74,2	53,1
Colombia	2003	32,5	45,4	54,5	65,0	76,0	55,8
	2006	38,3	47,8	59,2	67,2	77,5	58,8
	1991	42,3	41,7	48,2	55,4	68,9	52,6
	1994	35,4	41,9	51,1	58,4	71,4	53,4
	1997	40,4	44,4	52,6	61,5	74,7	56,5
Costa Rica	1999	50,5	50,6	59,8	67,5	76,1	62,2
	2002	55,9	57,0	64,0	70,1	79,1	66,3
	2005	53,9	56,9	62,0	70,3	80,0	65,8
	1990	20,6	24,1	32,3	42,3	61,9	38,1
	1994	21,9	29,1	34,6	47,3	62,9	41,1
Ecuador	1997	26,1	32,6	39,0	51,4	69,2	45,3
	1999	28,6	32,9	42,7	53,6	68,7	47,0
	2002	30,6	37,0	50,3	57,9	74,7	52,0
	2005	36,7	39,5	53,3	63,6	76,9	55,5
	2007	33,1	45,3	55,7	63,2	76,4	56,2
El Salvador	1990	34,7	43,7	53,7	60,1	70,3	53,7
	1994	39,8	42,5	54,9	65,3	74,7	57,0
	1997	42,6	48,2	61,1	66,0	78,7	60,6
	1999	51,7	54,8	65,4	70,4	76,5	64,7
	2002	53,1	53,3	67,0	73,2	76,4	65,7
Guatemala	2005	53,6	55,3	67,4	73,6	82,4	67,8
	2007	48,9	55,3	66,9	76,0	83,7	67,2
	1995	26,9	41,7	53,5	61,6	75,2	54,4
	1997	27,2	41,7	52,8	60,7	76,3	54,5
	1999	29,4	44,9	56,1	65,3	79,4	58,0
Guatemala	2001	28,9	47,9	56,7	65,9	79,2	58,4
	2004	31,4	48,0	55,7	65,2	75,7	57,6
	2004	28,8	38,6	48,2	58,1	69,5	51,3
	2006	31,6	43,4	55,0	61,1	72,7	55,3

Cuadro IV.A-1 (conclusión)

Países	Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Honduras	1990	23,4	26,7	34,3	42,3	62,7	39,7
	1994	24,1	31,2	37,1	48,3	62,9	42,5
	1997	29,1	37,6	49,3	56,6	68,8	50,1
	1999	31,0	43,7	49,4	61,0	73,7	53,9
	2002	25,0	32,9	43,2	52,5	68,2	47,0
	2003	24,6	36,0	51,4	56,4	70,6	50,1
	2007	24,9	41,2	47,8	57,0	70,7	50,7
México	1989	19,7	25,9	33,1	41,5	49,9	35,6
	1994	28,8	35,5	36,2	44,4	58,6	42,5
	1996	37,3	37,0	44,3	49,2	60,0	47,1
	2000	32,7	40,4	44,3	55,4	61,4	48,4
	2002	37,0	43,2	46,7	60,1	65,8	52,2
	2005	32,7	43,3	54,1	62,0	69,4	54,2
	2006	43,4	48,5	57,6	65,5	73,1	59,0
Nicaragua	1993	19,4	31,9	49,9	58,3	69,9	48,5
	1998	28,1	38,1	57,8	65,2	74,9	55,0
	2001	34,7	45,0	62,0	65,8	70,8	57,3
	2005	30,4	45,6	58,2	62,7	70,7	55,3
Panamá	1991	25,2	34,8	43,1	59,1	75,1	50,2
	1994	25,3	37,0	48,4	62,0	76,8	53,1
	1997	32,0	37,9	50,0	66,2	78,4	55,8
	1999	31,6	35,9	51,3	66,3	79,9	55,9
	2002	37,0	41,7	58,4	66,9	80,1	59,1
	2005	42,4	47,6	54,3	69,9	83,9	61,9
	2007	43,8	46,5	57,5	72,7	83,8	63,1
Paraguay (Asunción y Depto. Central)	1990	36,1	48,0	61,9	68,2	71,2	58,6
	1994	35,5	58,7	59,6	77,3	78,7	63,9
	1996	55,2	56,7	68,7	75,1	84,9	69,6
	2000	57,8	57,6	71,5	76,7	83,0	70,0
	2005	56,6	70,4	70,7	74,3	85,1	72,4
	2007	61,0	66,9	71,9	73,7	86,4	72,4
Perú	1997	70,8	71,1	70,2	77,4	80,1	74,4
	1999	64,9	64,2	64,4	72,7	69,2	67,4
	2001	67,4	68,8	67,7	68,9	73,9	69,6
	2003	73,5	70,5	66,5	68,7	73,2	70,5
República Dominicana	1997	36,0	41,0	50,9	60,6	70,5	53,4
	2002	44,3	53,3	61,7	69,1	76,5	62,2
	2005	47,6	59,5	63,2	70,2	74,3	63,6
	2007	46,0	62,2	68,9	66,7	73,8	64,4
Uruguay	1990	45,5	56,1	64,2	73,0	75,6	63,8
	1994	52,8	61,3	72,5	76,5	81,7	69,7
	1997	52,6	61,9	70,5	78,0	83,6	69,9
	1999	55,3	66,2	71,9	80,2	85,6	72,7
	2002	59,0	67,3	74,9	82,2	87,9	74,9
	2005	61,0	65,6	75,7	83,7	88,0	75,3
	2007	60,4	69,1	76,8	84,4	88,6	76,4
Venezuela (República Bolivariana de)	1994	30,8	37,7	45,1	54,2	65,2	48,1
	1997	38,2	49,0	59,0	66,6	74,2	58,9
	1999	44,0	50,3	59,2	67,0	77,4	61,1
	2002	50,1	59,9	67,9	75,3	82,7	68,7
	2005	50,3	55,8	65,8	74,1	82,0	66,9
América Latina ^a	2007	43,1	52,8	66,5	73,7	83,7	65,7
	1990	32,0	39,0	44,4	51,3	61,6	47,2
	1995	42,1	45,8	49,9	57,1	66,4	53,5
	1997	44,2	47,0	54,4	60,0	68,7	56,2
	2000	48,1	51,5	56,9	64,4	70,7	59,4
	2002	48,9	53,5	59,1	67,2	73,0	61,5
	2005	50,3	56,3	64,1	70,2	76,2	64,5
2007	50,6	57,7	65,3	71,9	77,9	65,7	

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

^a No incluye, para ninguno de los años, los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana.

Cuadro IV.A-2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE EMPLEO FEMENINA DE 15 A 54 AÑOS
(En porcentajes)

Países	Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	19,7	32,6	45,7	60,0	72,1	49,6
	1994	19,0	32,3	46,8	63,6	70,3	49,2
	1997	22,9	35,2	46,4	59,9	75,6	50,6
	1999	30,2	34,7	46,9	67,5	78,5	53,9
	2002	43,4	44,5	44,4	63,7	76,2	55,7
	2006	42,0	45,6	58,7	71,4	83,9	62,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989	30,7	46,3	53,9	63,4	69,1	54,1
	1994	45,0	56,0	66,0	68,5	73,0	62,8
	1997	43,8	51,2	64,4	66,5	77,5	61,8
	1999	52,7	60,5	65,5	71,2	68,4	64,2
	2002	50,9	62,3	66,7	73,6	75,4	66,5
	2004	58,2	62,1	69,4	72,1	75,1	68,1
Brasil	2007	51,2	59,3	65,1	66,3	68,8	62,5
	1990	36,0	44,6	47,4	52,5	62,7	50,1
	1993	52,7	51,7	54,4	59,9	66,1	57,7
	1996	48,1	49,9	55,7	60,4	66,6	57,1
	1999	50,9	52,7	57,2	62,9	67,8	59,1
	2001	46,7	51,5	57,9	64,9	70,0	59,3
Chile	2005	50,1	56,5	64,2	69,9	73,9	63,9
	2007	46,5	56,5	64,9	72,3	76,1	64,3
	1990	15,7	23,7	37,0	48,6	61,3	38,9
	1994	16,8	28,1	39,3	52,8	67,5	42,5
	1996	17,9	31,5	42,5	55,8	70,7	45,2
	2000	21,4	34,2	47,4	57,8	71,8	47,7
Colombia	2003	22,4	38,6	49,1	61,0	73,8	50,3
	2006	29,5	42,3	54,7	64,4	75,5	54,2
	1991	37,6	36,9	43,9	51,0	66,2	48,6
	1994	29,3	36,0	45,5	54,1	68,9	48,7
	1997	30,5	37,0	46,8	56,0	71,2	50,4
	1999	34,5	36,6	47,8	59,3	70,2	51,5
Costa Rica	2002	39,6	44,5	53,0	61,4	73,1	55,9
	2005	42,1	46,4	54,1	63,5	74,7	57,7
	1990	17,4	22,4	31,2	41,0	61,0	36,6
	1994	19,2	27,8	33,8	45,2	61,8	39,5
	1997	22,3	29,9	36,8	50,1	68,2	43,2
	1999	23,7	30,6	39,9	51,3	67,5	44,4
Ecuador	2002	26,5	33,3	46,8	55,7	73,8	49,3
	2005	30,0	35,1	49,1	61,8	75,4	52,0
	2007	28,9	41,8	52,5	61,3	75,5	53,6
	1990	29,5	38,5	48,4	57,0	68,7	49,8
	1994	33,0	39,0	50,8	61,8	72,7	53,2
	1997	35,0	40,1	56,4	60,9	75,5	55,0
El Salvador	1999	35,5	42,3	55,1	60,9	72,1	54,5
	2002	39,2	45,5	59,2	67,4	73,1	58,4
	2005	42,4	48,4	61,8	67,7	79,1	61,5
	2007	42,4	50,7	62,6	72,0	81,1	62,9
	1995	24,3	39,9	51,2	60,1	73,5	52,4
	1997	25,7	39,3	50,5	58,8	73,9	52,4
Guatemala	1999	27,2	41,9	54,3	64,1	77,6	56,0
	2001	25,1	44,8	54,3	63,9	78,0	56,0
	2004	29,1	46,8	54,2	63,9	74,2	56,0
	2004	27,5	37,8	47,2	56,1	68,2	50,0
	2006	31,2	43,3	54,1	60,3	71,2	54,5

Cuadro IV.A-2 (conclusión)

Países	Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Honduras	1990	22,3	25,7	31,9	41,0	61,2	38,3
	1994	22,7	30,5	36,4	47,8	62,3	41,7
	1997	27,4	36,6	47,8	56,0	68,2	49,1
	1999	30,4	42,0	47,6	60,0	72,4	52,7
	2002	24,0	31,4	41,7	50,7	65,8	45,3
	2003	22,7	34,1	49,5	52,9	67,8	47,6
	2007	24,2	40,2	46,2	55,8	69,8	49,7
México	1989	19,5	25,6	32,9	40,8	49,5	35,3
	1994	28,4	35,1	35,6	43,7	57,6	41,8
	1996	36,7	36,3	43,2	48,3	59,4	46,3
	2000	32,6	40,2	44,0	55,0	60,7	48,0
	2002	36,6	42,4	46,0	59,2	65,0	51,5
	2005	32,2	42,7	53,4	61,0	68,4	53,4
	2006	42,8	47,3	56,4	64,4	72,3	58,0
Nicaragua	1993	13,9	28,2	44,7	53,1	68,2	44,4
	1998	19,4	34,0	54,0	59,6	70,6	49,8
	2001	28,4	38,7	57,2	59,7	67,1	52,0
	2005	29,0	44,1	55,6	60,7	68,3	53,3
Panamá	1991	15,1	23,9	33,2	49,3	70,7	41,5
	1994	15,2	26,7	38,3	52,2	72,3	44,5
	1997	22,0	28,5	40,4	58,3	74,4	48,0
	1999	21,8	27,4	41,7	59,1	76,9	48,6
	2002	25,7	29,8	47,5	59,8	75,2	50,3
	2005	36,3	38,8	45,2	62,1	81,1	55,2
	2007	40,7	39,8	51,9	68,5	82,0	58,9
Paraguay (Asunción y Depto. Central)	1990	32,7	46,8	59,3	67,7	70,7	57,1
	1994	32,9	56,8	57,8	76,4	77,9	62,4
	1996	48,9	52,6	65,7	71,9	82,5	65,9
	2000	42,8	50,5	64,9	74,6	79,0	63,3
	2005	48,1	62,6	65,7	70,7	81,4	66,9
	2007	50,9	63,4	67,4	71,6	86,4	68,6
Perú	1997	64,7	63,7	61,3	71,2	75,5	67,9
	1999	64,3	62,3	60,8	68,4	67,3	64,8
	2001	66,5	65,5	63,6	64,5	70,6	66,3
	2003	71,7	68,0	62,6	64,8	69,8	67,3
	2005	19,9	39,5	50,0	56,1	66,5	47,6
República Dominicana	1997	15,7	24,7	38,6	53,6	64,3	41,6
	2002	19,1	38,2	46,6	58,6	69,4	48,1
	2005	19,9	39,5	50,0	56,1	66,5	47,6
Uruguay	1990	37,0	49,5	60,0	68,8	73,2	58,8
	1994	40,7	52,8	66,4	73,3	79,9	63,6
	1997	38,7	51,4	63,8	73,3	80,2	62,3
	1999	39,8	55,6	64,5	74,7	82,6	64,6
	2002	39,1	49,0	62,8	73,1	82,3	62,2
	2005	42,9	52,7	66,9	77,7	84,8	65,7
	2007	44,7	58,8	69,7	79,9	85,7	68,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1994	26,1	33,6	41,8	51,4	63,9	45,0
	1997	26,8	41,3	52,9	62,2	71,4	52,8
	1999	28,9	41,3	52,2	61,1	73,9	53,5
	2002	30,4	46,9	58,0	67,4	77,7	58,2
	2005	36,1	46,3	59,4	68,9	78,7	59,6
	2007	34,8	47,5	62,8	69,9	81,7	61,3
América Latina ^a	1990	29,8	37,0	42,7	49,8	60,6	45,6
	1995	37,8	42,3	46,9	54,6	64,8	50,7
	1997	38,4	42,5	50,5	56,9	66,7	52,5
	2000	39,9	45,0	51,5	60,3	67,7	54,2
	2002	40,1	46,7	53,4	62,9	70,2	56,1
	2005	41,9	49,9	59,2	66,4	73,4	59,5
	2007	42,9	51,4	60,7	68,5	75,5	61,1

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

^a No incluye, para ninguno de los años, los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana.

Cuadro IV.A-3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA SEGÚN QUINTILES Y GRUPOS DE EDAD
(En porcentajes)

Países	Quintiles	15 a 24 años	25 a 54 años	55 a 64 años	65 y más años	Total años
Argentina	1	36,9	54,9	33,3	11,4	43,2
(Gran Buenos Aires)	3	48,7	65,2	48,9	5,0	45,7
(2006)	5	55,7	85,6	67,8	27,6	70,2
Bolivia	1	27,2	57,1	48,7	34,3	46,1
(Estado Plurinacional de)	3	39,5	69,1	45,2	7,0	53,8
(2007)	5	39,2	73,5	61,8	25,8	59,0
Brasil	1	40,6	56,8	39,5	14,3	49,9
(2007)	3	59,8	70,7	41,1	15,1	59,8
	5	60,6	78,8	42,3	14,7	60,9
Chile	1	19,4	38,3	21,2	5,6	29,0
(2006)	3	34,7	59,2	28,1	5,5	41,8
	5	31,2	77,5	53,9	19,1	58,9
Colombia	1	37,2	53,9	34,8	13,9	42,9
(2005)	3	42,6	62,0	36,2	15,6	50,1
	5	49,6	80,0	36,9	11,8	60,1
Costa Rica	1	24,0	33,1	20,2	5,6	26,0
(2007)	3	41,1	55,7	34,0	7,8	45,3
	5	47,2	76,4	34,0	6,3	59,4
Ecuador	1	26,2	48,9	37,3	18,6	39,1
(2007)	3	41,8	66,9	41,7	25,9	53,9
	5	49,0	83,7	59,1	20,8	65,7
El Salvador	1	16,7	31,4	19,1	10,4	23,8
(2004)	3	32,6	55,7	36,9	16,6	43,0
	5	43,5	75,7	45,9	19,7	59,0
Guatemala	1	22,9	31,6	24,1	16,8	27,2
(2006)	3	43,0	55,0	36,3	26,2	47,4
	5	50,1	72,7	54,8	25,9	60,8
Honduras	1	11,7	24,9	25,2	15,5	19,9
(2007)	3	27,9	47,8	36,0	23,0	37,6
	5	40,5	70,7	44,9	18,7	54,6
México	1	34,2	43,4	40,3	29,4	39,2
(2006)	3	40,8	57,6	41,0	18,8	48,0
	5	38,1	73,1	48,3	18,0	56,9
Nicaragua	1	18,5	30,4	24,5	10,1	24,7
(2005)	3	32,1	58,2	34,6	23,6	43,9
	5	40,5	70,7	52,0	22,3	56,0
Panamá	1	30,0	43,8	29,6	13,7	35,5
(2007)	3	32,4	57,5	28,8	11,8	43,0
	5	46,1	83,8	37,5	8,4	60,8
Paraguay	1	36,2	61,0	45,8	27,2	49,1
(Asunción y Depto. Central)	3	36,8	71,9	42,5	17,8	54,0
(2007)	5	62,1	86,4	44,9	15,4	66,2
Perú	1	57,3	73,5	71,4	54,9	66,8
(2003)	3	45,9	66,5	63,3	39,5	57,6
	5	54,6	73,2	42,6	16,6	58,3
República Dominicana	1	32,0	46,0	19,6	4,0	33,3
(2007)	3	45,1	68,9	25,1	10,5	53,9
	5	49,1	73,8	36,9	14,2	59,4
Uruguay	1	40,1	60,4	44,2	10,0	50,7
(2007)	3	50,6	76,8	49,3	10,1	54,2
	5	42,1	88,6	59,2	9,6	55,2
Venezuela	1	20,1	43,1	25,3	12,2	32,3
(República Bolivariana de)	3	31,7	66,5	38,8	14,6	50,5
(2007)	5	46,7	83,7	49,1	18,5	65,6
América Latina ^a	1	35,1	50,6	36,2	18,7	43,0
	3	47,9	65,3	40,1	14,7	53,4
	5	49,9	77,9	45,4	15,9	60,2

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

^a Promedio ponderado de la Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, el Estado Plurinacional de Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto) 2007, el Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, el Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, el Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, el Uruguay 2007 y la República Bolivariana de Venezuela 2007.

Cuadro IV.A-4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE EMPLEO FEMENINA SEGÚN QUINTILES Y GRUPOS DE EDAD
(En porcentajes)

Países	Quintiles	15 a 24 años	25 a 54 años	55 a 64 años	65 y más años	Total años
Argentina	1	16,9	42,0	26,6	10,6	29,9
(Gran Buenos Aires)	3	29,5	58,7	42,2	4,6	38,0
(2006)	5	49,0	83,9	66,6	27,2	67,9
Bolivia	1	21,3	51,2	48,7	34,3	40,9
(Estado Plurinacional de)	3	24,0	65,1	44,2	7,0	46,5
(2007)	5	35,5	68,8	61,8	25,8	55,3
Brasil	1	27,2	46,5	37,1	13,8	39,2
(2007)	3	46,4	64,9	39,7	14,9	53,1
	5	53,5	76,1	41,6	14,6	58,2
Chile	1	10,0	29,5	18,6	5,2	21,2
(2006)	3	28,8	54,7	26,7	5,4	38,0
	5	26,4	75,5	53,1	18,8	56,7
Colombia	1	19,6	42,1	31,8	13,5	31,6
(2005)	3	28,6	54,1	34,3	15,1	41,7
	5	40,8	74,7	35,4	11,6	55,2
Costa Rica	1	13,5	28,9	19,1	5,4	21,0
(2007)	3	34,9	52,5	33,3	7,8	41,7
	5	45,3	75,5	33,9	6,3	58,4
Ecuador	1	18,2	42,4	35,4	17,2	33,0
(2007)	3	37,2	62,6	38,6	25,1	49,9
	5	45,6	81,1	57,5	20,8	63,3
El Salvador	1	13,3	29,1	18,5	9,1	21,4
(2004)	3	30,2	54,2	36,7	16,5	41,4
	5	40,8	74,2	45,7	19,7	57,6
Guatemala	1	21,9	31,2	23,9	16,8	26,7
(2006)	3	40,0	54,1	36,0	26,2	45,8
	5	48,0	71,2	54,2	25,6	59,3
Honduras	1	10,7	24,2	24,9	15,5	19,2
(2007)	3	25,9	46,2	36,0	22,6	36,1
	5	38,5	69,8	44,7	18,7	53,4
México	1	29,5	42,8	40,1	29,4	37,6
(2006)	3	37,2	56,4	41,0	18,8	46,3
	5	36,5	72,3	48,1	17,9	56,1
Nicaragua	1	16,5	29,0	22,5	10,1	23,2
(2005)	3	30,9	55,6	34,6	23,6	42,2
	5	36,5	68,3	52,0	22,3	53,7
Panamá	1	24,8	40,7	27,5	13,1	32,0
(2007)	3	24,0	51,9	28,6	11,8	37,9
	5	41,7	82,0	37,5	8,4	59,1
Paraguay	1	21,0	50,9	45,8	27,2	39,0
(Asunción y Depto. Central)	3	24,5	67,4	42,5	17,8	48,1
(2007)	5	59,1	86,4	44,9	14,6	65,2
Perú	1	54,0	71,7	71,0	54,9	64,9
(2003)	3	40,4	62,6	62,2	38,8	53,8
	5	50,8	69,8	40,5	16,0	55,3
República Dominicana	1	9,2	24,8	15,8	3,5	16,5
(2007)	3	24,5	55,2	22,0	9,8	40,1
	5	35,5	67,1	34,7	14,2	51,9
Uruguay	1	21,6	44,7	38,2	8,7	35,7
(2007)	3	36,5	69,7	45,7	9,4	47,7
	5	34,3	85,7	58,2	9,5	52,9
Venezuela	1	13,6	34,8	23,3	11,5	25,6
(República Bolivariana de)	3	26,4	62,8	37,4	14,2	46,8
(2007)	5	41,8	81,7	48,7	18,2	63,4
América Latina ^a	1	24,2	42,9	34,3	18,4	35,2
	3	38,2	60,7	38,7	14,5	48,2
	5	44,6	75,5	44,7	15,8	57,9

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

^a Promedio ponderado de la Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, el Estado Plurinacional de Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto) 2007, el Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, el Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, el Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, el Uruguay 2007 y la República Bolivariana de Venezuela 2007.

Cuadro IV.A-5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA SEGÚN QUINTILES Y EDAD DE MENORES EN EL HOGAR
 (En porcentajes)

Países	Año	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5						
		Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años					
Argentina (Gran Buenos Aires)	2006	43,1	47,3	55,5	39,4	56,7	55,7	54,4	64,4	60,3	72,5	69,3	71,1	78,9	75,7	80,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	46,1	52,4	39,8	48,0	50,4	45,5	60,3	59,0	52,8	64,2	63,3	57,8	71,8	63,9	57,1
Brasil	2007	47,3	55,6	50,0	58,3	64,4	54,5	67,4	73,0	65,1	73,0	76,7	75,1	75,8	75,4	77,3
Chile	2006	30,0	34,8	30,2	38,5	45,4	34,8	49,4	56,3	49,5	58,4	59,8	58,2	65,5	65,7	66,0
Colombia	2005	46,2	50,2	48,8	49,3	52,6	51,3	53,1	60,1	54,4	65,2	67,8	61,7	74,6	73,2	72,6
Costa Rica	2007	29,5	31,3	29,8	38,0	43,9	34,7	50,5	54,4	46,3	63,9	63,3	56,0	70,2	68,2	71,9
Ecuador	2007	35,5	42,6	53,4	46,5	53,9	45,5	56,2	59,9	57,1	67,3	68,1	62,3	73,1	69,3	75,8
El Salvador	2004	24,6	29,1	25,7	39,6	43,5	32,7	47,1	51,6	39,1	56,7	59,4	53,4	66,1	66,8	67,3
Guatemala	2006	26,3	32,9	28,5	38,3	44,9	34,7	46,3	57,9	43,0	55,7	59,8	55,0	63,3	65,3	67,5
Honduras	2007	18,9	22,6	13,2	31,6	36,0	28,6	37,6	41,1	37,5	45,9	51,0	39,9	57,4	61,1	58,7
México	2006	34,5	45,8	52,6	39,1	47,3	45,0	50,0	55,0	50,0	55,9	63,2	57,7	63,2	62,4	66,1
Nicaragua	2005	23,6	31,4	19,8	37,3	41,0	37,0	45,2	49,9	42,7	54,6	54,3	43,6	58,3	61,5	61,8
Panamá	2007	40,3	36,6	30,7	38,0	43,8	32,5	51,3	50,7	46,3	65,3	66,1	56,3	76,5	77,4	72,3
Paraguay (Asunción y Depto. Central)	2007	51,8	51,6	50,9	56,1	55,1	53,5	54,4	62,8	57,9	62,5	63,9	69,3	76,0	78,8	78,0
Perú	2003	68,8	66,0	53,8	58,8	67,3	68,2	55,4	61,2	56,4	62,8	66,8	57,3	64,7	71,1	69,4
Rep. Dominicana	2007	42,7	44,8	34,4	53,6	57,1	51,2	62,5	65,4	54,8	61,4	62,7	59,1	69,0	68,8	65,8
Uruguay	2007	49,0	59,5	53,4	60,8	65,3	58,8	71,9	72,3	65,9	80,6	75,8	74,5	83,4	77,0	78,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2007	33,6	36,7	27,6	42,3	45,5	36,1	55,5	59,0	45,2	63,2	67,4	55,7	74,5	75,1	74,1
América Latina ^a	2007	40,9	49,5	47,5	48,3	56,1	50,1	56,7	64,1	59,2	63,9	69,0	67,6	70,5	70,4	73,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio ponderado de la Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, el Estado Plurinacional de Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto) 2007, el Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, el Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, el Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, el Uruguay 2007 y la República Bolivariana de Venezuela 2007.

Cuadro IV.A-6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE EMPLEO FEMENINA SEGÚN QUINTILES Y EDAD DE MENORES EN EL HOGAR
 (En porcentajes)

Países	Año	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		
		Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	Hogares con menores de 5 años	Hogares sin menores de 15 años	
Argentina (Gran Buenos Aires)	2006	29,6	32,6	31,0	36,8	47,3	52,9	46,3	64,5	70,3	75,5	77,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	40,0	46,1	32,6	37,6	53,8	52,0	38,6	59,2	56,5	70,8	51,9
Brasil	2007	36,4	43,9	35,6	41,7	59,5	66,2	54,2	72,3	67,4	72,1	72,9
Chile	2006	21,9	25,2	18,2	27,6	44,6	52,3	42,5	56,5	55,5	62,6	62,7
Colombia	2005	31,8	37,5	30,2	35,8	42,6	51,1	40,8	60,2	56,5	67,7	65,2
Costa Rica	2007	21,1	27,3	21,4	28,6	46,1	50,5	40,4	61,8	62,3	68,0	71,1
Ecuador	2007	29,4	35,4	41,5	38,7	53,4	55,9	48,9	64,5	64,0	69,9	71,2
El Salvador	2004	21,3	26,9	22,6	29,1	45,5	50,5	33,8	57,5	55,5	64,0	65,0
Guatemala	2006	25,8	31,8	28,5	34,0	45,4	54,3	40,5	57,9	54,3	61,4	64,9
Honduras	2007	18,3	21,4	11,3	25,5	35,7	39,9	33,8	49,7	44,5	55,8	57,0
México	2006	32,7	43,2	50,7	41,4	47,7	53,5	46,9	62,3	54,9	62,9	64,5
Nicaragua	2005	22,2	29,2	17,5	35,6	43,0	48,8	36,8	50,5	51,7	54,5	59,4
Panamá	2007	37,2	31,3	24,4	23,4	44,5	45,0	37,2	61,9	59,7	72,7	70,0
Paraguay (Asunción y Depto. Central)	2007	35,5	42,9	48,2	50,2	47,4	54,7	50,1	60,7	59,1	76,0	77,1
Perú	2003	66,6	63,6	50,1	62,5	50,7	56,9	51,5	62,4	58,3	61,4	65,3
Rep. Dominicana	2007	19,0	22,5	12,7	30,6	44,9	50,6	36,7	50,3	47,8	59,0	57,5
Uruguay	2007	32,5	41,4	38,2	44,1	62,0	64,7	55,4	70,9	76,1	79,9	73,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2007	26,4	28,9	17,0	28,0	50,9	55,2	39,4	64,0	58,5	71,4	70,7
América Latina ^a	2007	32,8	40,3	35,0	39,4	51,0	58,8	50,0	65,5	59,8	67,6	69,4

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

^a Promedio ponderado de la Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, el Estado Plurinacional de Bolivia (ocho ciudades primopales y El Alto) 2007, el Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, el Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, el Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, el Uruguay 2007 y la República Bolivariana de Venezuela 2007.

Capítulo V

Efectos de la dinámica demográfica sobre las generaciones y los cuidados en el marco de la protección social

A. Introducción

En el capítulo precedente se planteó la crisis del cuidado en América Latina sobre la base de las tensiones entre el trabajo remunerado y no remunerado, con especial énfasis en su distribución por género. Se le asigna suma importancia a la inserción laboral de las mujeres, según su nivel de ingresos y su fecundidad. En este capítulo se complementa el análisis en varios sentidos. En primer lugar, se adopta una visión a largo plazo de los cambios demográficos y se muestra la creciente proporción de dependientes de edad avanzada, que irá modificando de manera radical la distribución etaria de quienes necesitarán cuidados. Esta dinámica implica un desplazamiento progresivo desde la población infantil a la población de edad avanzada entre el total de quienes requerirán, por su edad, una mayor atención. En segundo lugar, se desplaza el énfasis del eje más genérico —el trabajo no remunerado— a un eje más específico: el cuidado de quienes efectiva o potencialmente lo requieren por razones de edad o de salud.

Cabe resaltar esta última diferencia, pues el trabajo no remunerado que las mujeres suelen llevar a cabo en el hogar incluye, entre otras tareas, las labores domésticas y la atención de otros que no son necesariamente sujetos de cuidado y que, en teoría, incluso se encuentran en edades productivas y tienen la capacidad para actuar como

cuidadores. Un ejemplo clásico es el propio cónyuge masculino en las familias biparentales.

Desde la perspectiva de la protección social, el concepto específico de cuidado, tal como se entiende en el presente capítulo, es distinto y denota las acciones que la sociedad lleva a cabo para garantizar la supervivencia

social y orgánica de quienes han perdido o carecen de autonomía personal y necesitan la ayuda de otros para realizar los actos esenciales de la vida diaria. Con esta definición se instala una perspectiva complementaria, cuyo acento no recae sobre la reproducción social doméstica sino sobre las necesidades efectivas, en acto o en potencia, de cuidado en la sociedad y en los hogares, el tipo de servicios requeridos, cómo se satisface esta necesidad y cómo se distribuye por sexo la carga de cuidado. Con ello se procura darle mayor visibilidad en el análisis a la demanda efectiva de cuidado y a la capacidad de atenderla desde la perspectiva sociodemográfica.

Dicha perspectiva permite estimar la oferta y la demanda de cuidado según la edad y la condición de salud. Por cierto, cabe subrayar que, si bien la edad no es inexorable en cuanto a los requerimientos de ayuda, sí constituye una categoría aproximativa fundamental y, sobre todo, permite efectuar proyecciones en el mediano y largo plazo, dado que es en esta dimensión demográfica donde son posibles. En la medida en que estas proyecciones reflejan cambios profundos en la estructura etaria, también desnaturalizan las ideas más asentadas sobre la alta prevalencia de la población infantil como objeto y sujeto de cuidado, lo que muestra que en un futuro no muy lejano otros grupos —en particular las personas de edad— serán fuertes competidores en la lucha por recibir la protección social.

Por otro lado, la necesidad de cuidado no es un asunto nuevo. En todas las sociedades siempre ha habido personas que han requerido la ayuda de terceros para realizar las actividades cotidianas. Sin embargo, la respuesta a esta necesidad ha experimentado notables cambios desde finales del siglo XX (Casado y López, 2001), debido sobre todo a que la magnitud del fenómeno se está modificando. Así, el cuidado se ha ido constituyendo en un problema moderno a causa de las peculiaridades de la situación actual. Si bien siempre hay personas que no pueden valerse por sí mismas, hoy están en crisis los modos tradicionales de atenderlas, en gran medida por los cambios en la distribución sexual del trabajo, la incorporación de la mujer al empleo remunerado y las transformaciones en la vida de las familias. Esto coincide con una fase en que aumenta la población que precisa ayuda por diferentes causas, tales como el envejecimiento, la extensión de la vida mediante métodos artificiales y la mayor supervivencia tras accidentes, entre otras, que conllevan situaciones de dependencia de los adultos (Sempere y Cavas, 2007).

A ello se le suma que, si bien en la región las tasas de fecundidad han disminuido, aún hay un gran número de niños que requieren atención y ayuda. Ello suele coincidir con el período de inicio y consolidación de las familias y, en muchos casos, de las opciones laborales

de las mujeres, por lo que la satisfacción plena de la tradicional demanda de cuidado en la infancia se enfrenta hoy a numerosos desafíos. De ahí que múltiples estudios hayan calificado la necesidad de cuidados como un nuevo riesgo social, propio de las sociedades en transición o ya maduras, que exige una serie de servicios especializados de protección pública.

La principal diferencia entre los países de la región y los desarrollados es que estos empezaron a tratar la necesidad de cuidados como un riesgo social a partir de los años setenta (OCDE, 1973). Hoy en día, los sistemas de protección social no solo brindan prestaciones para sustituir los ingresos salariales en caso de desempleo, enfermedad o jubilación, sino que también ponen a disposición de la ciudadanía asistencia médica y cuidados de larga duración, cuyos costos a menudo sobrepasan las posibilidades financieras de los beneficiarios y sus familias (Pérez Menayo, 2004). Asimismo, todas las políticas relativas al cuidado de los niños les brindan apoyo a sus padres desde el nacimiento y durante toda la infancia mediante la cobertura pública y las transferencias en efectivo dirigidas a ampliar su libertad de acción en torno a las opciones de ayuda (Crompton y Lyonette, 2007).

Por el contrario, en la región este proceso ha tenido un desarrollo reciente, entre otras razones porque los sistemas tradicionales de cuidado continuaban funcionando con relativa estabilidad hasta bien avanzados los años ochenta y porque las personas de edad no tenían un gran peso demográfico. Por ende, se trata de un profundo cambio de escenario, cuyo efecto se sentirá con más fuerza en las próximas décadas, una vez que la maduración social y demográfica del fenómeno exija modificar las prestaciones sociales y sanitarias que en la actualidad se ofrecen a las personas mayores, los niños y las personas con dependencia. De esta forma, el cuidado se convierte cada vez más en un problema público que exige una solución colectiva, lo que evidencia las limitaciones de tratar de hallar una solución solo restringida al problema en cuestión.

Los cambios se precipitan. En las últimas décadas, el acelerado descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida moldean un escenario híbrido donde se diversifican los tipos de hogares. Las familias de la época preindustrial coexisten con nuevos modelos familiares (Arriagada, 2007; Sunkel, 2006). Ya desde la década pasada las familias vienen enfrentando también nuevas presiones asociadas al envejecimiento, la permanencia de los hijos en el hogar de origen y la fecundidad adolescente, lo que ha dado origen a nuevas responsabilidades de protección y seguridad hacia sus miembros (Sunkel, 2006).

Todo esto se da en un contexto en que la capacidad de las familias para prestar asistencia se ve condicionada por distintos factores. Uno de ellos, como se vio en el

capítulo precedente, es la incorporación creciente de la mujer al trabajo extradoméstico, lo que disminuye la disponibilidad de un recurso que, por su condición de género, ha tendido a estar sobrecargado con funciones de cuidado. Esto merma la capacidad de las familias para brindar asistencia y obliga a recurrir a servicios externos brindados por el Estado o el mercado (Maldonado y Hernán, 1998). Otro factor es el aumento de la esperanza de vida, que implica una prolongación de la vejez y la coexistencia de las necesidades de cuidado de las personas de edad con las de los niños. Como resultado, se extienden e intensifican las responsabilidades de asistencia y los roles asociados (Calasanti, 1996, en Sánchez, 1996). Un último factor es la crisis del modelo familiar encabezado por un padre proveedor, que sirvió de base al diseño de la protección social. Este tipo de familia está cambiando a toda velocidad, debido a las transformaciones demográficas, económicas y culturales (CEPAL, 2006a). No obstante,

persiste un rezago en las formas de protección que el Estado les ofrece a las personas y las familias.

En la primera parte de este capítulo se describe el panorama demográfico que permite contextualizar los sistemas de cuidados. En particular, se muestra la heterogeneidad dentro los países y entre ellos en cuanto al avance de la transición demográfica. Se pone un marcado énfasis en cómo cambia la estructura etaria de la población, que tiene una incidencia directa en la demanda de cuidado y en la posibilidad demográfica de satisfacerla. En la segunda parte se presentan y analizan los escenarios de la demanda de cuidado y las posibilidades de atenderla según distintos indicadores empleados en todo el mundo para estudiar este tema, pero que hasta el momento no habían sido utilizados con esta extensión y profundidad en la región. Por último, se evalúa la demanda de cuidado en el ámbito familiar y las actuales posibilidades de respuesta.

B. El contexto de los sistemas de cuidados: evolución y perspectivas de la estructura etaria de la población

Las transformaciones demográficas que ha experimentado la región a lo largo de las últimas décadas, por efecto del descenso sostenido de la mortalidad y, sobre todo, de la fecundidad, han hecho que la población latinoamericana crezca a un ritmo más lento y presente una estructura etaria completamente distinta de la que existía décadas atrás.

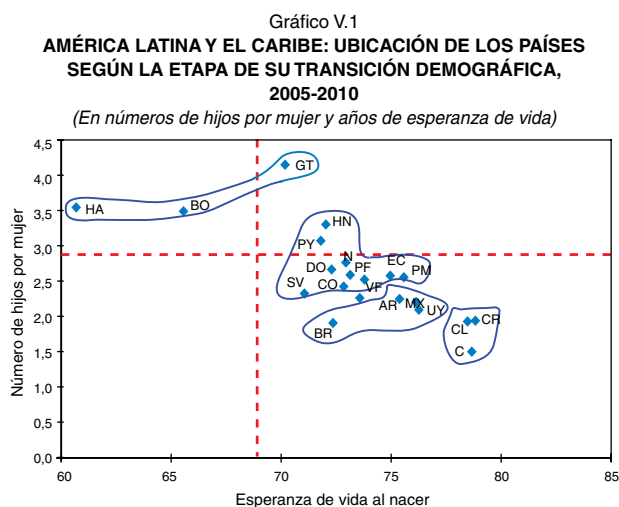
Se aprecia un descenso de la proporción de menores de 15 años y un aumento sostenido de las personas de 60 años y más, mientras que la población en edades centrales tiende a mantenerse estable. Sin embargo, esta tendencia regional revela heterogeneidades entre los países y dentro de ellos.

Este progresivo envejecimiento de la población modificará las demandas de los diferentes grupos etarios y, en particular, obligará a los Estados y a la sociedad en general a responder a una creciente necesidad de cuidados en un contexto de cambio demográfico y familiar.

1. La transición demográfica

El proceso de transición demográfica supone, en un primer momento, el paso de un alto a un bajo nivel de mortalidad, seguido de un descenso sostenido de la fecundidad, para llegar por último a niveles ínfimos en ambas variables. Tanto en sus etapas iniciales como en las más avanzadas, se experimenta una dinámica de escaso incremento de la población, pero en el estadio intermedio se registran elevadas tasas de crecimiento, como resultado del desfase entre el comienzo del descenso de la mortalidad y el de la fecundidad (Chackiel, 2004; Schkolnik y Chackiel, 2004; Villa, 2004; CEPAL/CELADE, 2008).

En estos últimos 50 años, todos los países latinoamericanos han avanzado en la transición demográfica y en la actualidad se observa que el proceso se está consolidando. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico V.1, que ilustra la ubicación de cada país en el plano cartesiano según el valor de su tasa global de fecundidad y su esperanza de vida al nacer en el período 2005-2010, se conforman cuatro grupos de países representativos de diferentes etapas de la transición demográfica, donde persiste la heterogeneidad entre los grupos y dentro de ellos.



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

En el primer grupo se ubican los países más rezagados en la transición que, pese a haber bajado su fecundidad, continúan teniendo tasas elevadas en comparación con el promedio regional: 2,3 hijos por mujer. Entre ellos, Guatemala posee la tasa global de fecundidad más alta de la región —4,2 hijos—, seguido de Haití y el Estado Plurinacional de Bolivia, los que además registran las

esperanzas de vida al nacer más bajas: 60,6 años y 65,6 años en 2005 y 2010, las que son respectivamente 12,9 y 8 años inferiores al promedio regional (CEPAL/CELADE, 2008).

Un segundo grupo de países presenta en la actualidad una tasa de fecundidad media similar (entre 3,3 y 2,3 hijos), pero con trayectorias algo diferentes. Por una parte están los que lograron considerables descensos a comienzos de los años ochenta —Colombia, el Ecuador, El Salvador, Panamá, el Perú, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela— y, por la otra, aquellos que lo hicieron en los últimos años: Honduras, Nicaragua y el Paraguay (CEPAL/CELADE, 2008). Este conjunto de países presenta, a su vez, esperanzas de vida al nacer muy similares, que van desde los 71,1 años en El Salvador a los 75,6 años en Panamá (CEPAL/CELADE, 2008).

El tercer grupo lo componen la Argentina y el Uruguay, que tuvieron un descenso temprano de sus tasas vitales en la primera mitad del siglo pasado y ya a partir de 1950 exhibían niveles cercanos a los 3 hijos por mujer (CEPAL/CELADE, 2008), y el Brasil y México, que registraron tasas globales de fecundidad de entre 6 y 7 hijos por mujer en el período 1960-1965, pero que avanzaron de manera muy acelerada en la transición. Por ende, en la actualidad se registran tasas de 2,2 hijos por mujer en México e incluso cifras inferiores al nivel de reemplazo —1,9 hijos por mujer— en el Brasil. Respecto de la esperanza de vida al nacer, la Argentina, México y el Uruguay ya superan los 75 años, mientras que el Brasil muestra menores logros, con un valor inferior al promedio de la región: 72,4 años.

En el cuarto grupo están los países más avanzados en la transición demográfica, con tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo y esperanzas de vida superiores a los 78,5 años. En Costa Rica, el descenso de la fecundidad es más reciente y acentuado, tras haber registrado niveles superiores a los que Chile tenía en 1975. Cuba, en cambio, alcanzó el nivel de reemplazo muy temprano para los estándares de la región entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y en la actualidad su tasa de 1,5 hijos por mujer representa una situación de avanzada totalmente atípica en América Latina y el Caribe. En cuanto a su nivel de mortalidad, Cuba estuvo por muchos años a la vanguardia en el aumento de la esperanza de vida, hasta ocupar el primer lugar de la región en el quinquenio 1970-1975. Hoy en día su esperanza de vida al nacer es de 78,3 años, precedida por Costa Rica (78,8) y Chile (78,5).

Sin duda, la heterogeneidad expresada al comparar estos grupos de países plantea necesidades de cuidado diversas y, por ende, también reclama políticas diferentes. Las dependencias son diversas según se concentren en mayor o menor grado en la infancia o en las personas mayores, pero en toda la región ejercen presión sobre la capacidad

de las familias y la carga de trabajo de las mujeres para seguir asumiendo la plena responsabilidad en la provisión de soluciones. Independientemente de la etapa de transición demográfica de cada país, los cambios en las familias y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral son fenómenos que afectan a toda América Latina.

2. La evolución de la mortalidad y la fecundidad

Los cambios en la fecundidad y en la mortalidad registrados en los países de la región, independientemente de su intensidad y del tiempo que han demorado, implicaron profundas transformaciones demográficas que han tenido como resultado un menor crecimiento de la población y un progresivo envejecimiento de su estructura etaria (CEPAL, 2004).

a) El descenso de la mortalidad y la prolongación de la vida

La transición demográfica en América Latina se inició con el descenso de la mortalidad, sobre todo infantil, que trajo aparejado un aumento de la esperanza de vida al nacer, lo que contribuyó a incrementar el número de sobrevivientes en la base de la pirámide etaria. Si bien se produjo un crecimiento de la población en todos los grupos etarios, fue en proporción mayor en las edades más tempranas, ya que los menores riesgos de muerte en la infancia y en la niñez promovieron, en un comienzo, el rejuvenecimiento de la población (CEPAL/CELADE, 2007); en tanto, el mejoramiento de la salud y la mayor supervivencia de las mujeres en edades fértiles permitieron que se elevara el número de nacimientos. Sin embargo, cuando la mortalidad infantil ha alcanzado un nivel bajo y la esperanza de vida se acerca al valor máximo observado, los declives de la mortalidad son menores y más lentos (CEPAL/CELADE, 2008).

En el quinquenio 1975-1980, la mortalidad ya había comenzado a descender en la mayoría de los países de la región, pues la esperanza de vida al nacer superaba los 63 años y la tasa de mortalidad infantil para ambos sexos se ubicaba en las 69,8 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. En los siguientes 35 años se produjeron avances importantes en el descenso de la mortalidad, lo que ha incidido en la prolongación de la vida. Los latinoamericanos

viven en promedio 73,5 años en el quinquenio actual (2005-2010) y las mujeres aventajan a los hombres en 6,3 años de vida en promedio. Sin embargo, existen brechas importantes entre los países tanto en la esperanza de vida total como en la diferencia entre los sexos: hay 18,2 años de diferencia entre el país que tiene la mayor esperanza de vida al nacer —Chile— y el que registra la menor: Haití. Las chilenas alcanzan una esperanza de vida de 81,5 años, mientras que los chilenos viven en promedio 75,5 años, es decir, la brecha es de 6 años; en tanto, la disparidad en la esperanza de vida al nacer entre haitianos y haitianas solo es de 3,5 años. En tiempos recientes, en la región ha seguido aumentando la esperanza de vida al cumplir los 60 años, aunque persisten disimilitudes entre los sexos: los hombres tienen en promedio 19 años de sobrevivencia, mientras que las mujeres superan los 22¹. Además, se mantienen las diferencias entre los países.

Si se considera que el nivel de mortalidad de los países de la región es similar al que exhibían los países más desarrollados hace ya 25 años, puede deducirse que todavía se pueden lograr avances significativos en este plano y que hay experiencia acumulada sobre cómo lograrlo (CEPAL, 2007b). Según esta idea y las proyecciones para los próximos 45 años, la mortalidad continuará descendiendo, aunque con diferente intensidad entre los países. Aquellos que todavía mantienen su mortalidad elevada en términos relativos y en comparación con el promedio regional —Haití, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala— la disminuirán a un ritmo un tanto más acelerado que los países con índices más bajos. Así,

¹ La esperanza de vida a los 60 años es una estimación del número promedio de años que le restaría vivir a una persona si las condiciones de mortalidad al momento del cálculo permanecieran constantes. Se la considera un buen indicador del proceso de envejecimiento, ya que permite estimar el número medio de años que les resta por vivir a las personas mayores y además refleja sus condiciones de salud.

aunque a nivel regional los latinoamericanos ganarán 6,1 años de vida al nacer, pues pasarán de 73,5 años en 2005-2010 a 79,6 años en 2045-2050, los incrementos más importantes se apreciarán en Haití y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la esperanza de vida aumentará más de 10 años. En cambio, las poblaciones de Chile, Costa Rica y Cuba, que ya en el quinquenio 2005-2010 tienen esperanzas de vida superiores a los 78 años, solo incrementarán su supervivencia entre 3 y 4 años. En las proyecciones también se aprecia un aumento sostenido de la esperanza de vida a los 60 años, tanto para los hombres como para las mujeres, aunque estas continuarán siendo más longevas. Los mayores aumentos en la tasa de sobrevivencia se verificarán en las mujeres chilenas —27,3 años en 2045-2050— y en los hombres cubanos —23,6 años en el mismo lapso—; en cambio, los hombres y las mujeres de Haití seguirán registrando las menores extensiones de sus años de vida luego de cumplir los 60.

Mientras tanto, la mortalidad infantil continuará en baja. La región pasará de 21,6 a 7,9 defunciones por cada mil nacidos vivos durante el período 2005-2050 y las disminuciones más importantes se darán en el Estado Plurinacional de Bolivia, Haití y Guatemala, mientras que Cuba, Chile y Costa Rica presentarán los descensos menos notorios, puesto que ya registran tasas bajas y, por lo tanto, las reducciones que pueden alcanzar son menores (véase el gráfico V.2).

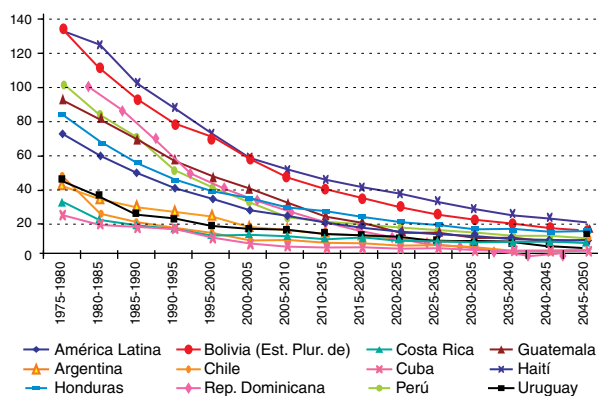
b) La transformación de los comportamientos reproductivos y el descenso de la fecundidad

Si bien la transición se inicia con el descenso de la mortalidad, una de las transformaciones demográficas regionales más significativas ha sido la caída intensa y sostenida de la fecundidad (Rodríguez, 2003). Esta disminución se inició en la segunda mitad de la década de 1960 y respondió a una constelación de factores determinantes, entre los que se destacó la transformación de las estructuras económicas y sociales de la región, pues trajo consigo cambios culturales que incidieron en la adopción de nuevas pautas de comportamiento reproductivo asociadas a la idea

de una familia menos numerosa, objetivo facilitado por la disponibilidad de procedimientos anticonceptivos (Villa y González, 2004).

En la actualidad, todos los países de la región han entrado con mayor o menor intensidad en este proceso orientado a reducir la fecundidad, aunque las experiencias han sido muy heterogéneas, tanto entre países como dentro de cada uno de ellos (véase el recuadro V.1). Esta reducción agudiza los cambios en la estructura por edades y ejerce un efecto decisivo en el envejecimiento de la población (Huenchuan, 2009). Además, la influencia de esta variable se extenderá más allá del momento en que se alcance el nivel de reemplazo, justamente por medio de la estructura etaria, que proviene sobre todo de los niveles anteriores de fecundidad (CEPAL/CELADE, 2008). Respecto de la tendencia futura, no hay duda de que en todos los países de la región es posible que el ritmo reproductivo siga bajando y se acelere debido a ciertos factores que lo hagan descender por debajo del nivel de reemplazo, aun cuando no haya certeza acerca del tiempo que tardará este proceso y hasta qué nivel llegará.

Gráfico V.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1975-2050
(En cantidad de defunciones por cada mil nacidos vivos)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

Recuadro V.1
LA FECUNDIDAD POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS: DISPARIDADES Y CONVERGENCIAS

En muchas ocasiones, los indicadores agregados de la fecundidad a nivel nacional ocultan disparidades territoriales y socioeconómicas en su intensidad y tiempos. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL ha realizado diversos estudios nacionales y regionales que han permitido analizar la amplitud de estas diferencias mediante diversos procedimientos e indicadores (véase mayor información respecto de las técnicas y los procedimientos en CEPAL, 2006c y en Delgadillo, 2007).

En estas investigaciones se ha tomado en cuenta la diferencia entre el valor de las tasas globales de fecundidad de los estratos de menor y mayor nivel socioeconómico. Según los resultados obtenidos en los censos de 2000, en Chile la brecha es de apenas 0,3 hijos por mujer, mientras que en todos los otros países es superior a 1,5 hijos y llega casi a 3 en Panamá. En cambio, en el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela la diferencia se ha incrementado, lo que se explica por el más rápido declive de la fecundidad en el segmento superior, mientras que en Panamá y Honduras se ha estrechado en términos relativos durante los últimos años, pese a que las brechas que todavía separan a los estratos extremos son abultadas.

Estos trabajos realizados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL revelan algunos aspectos sugerentes de la desigualdad socioeconómica en materia reproductiva. Uno de los más significativos, por sus implicaciones para los pronósticos regionales, es la sostenida disminución de la fecundidad en los estratos socioeconómicos medios y altos urbanos

del Brasil, que dio lugar a tasas por debajo del nivel de reemplazo. En el ámbito rural, las situaciones son heterogéneas. En el Brasil se ha registrado una baja notable de la fecundidad en el nivel socioeconómico inferior y la diferencia absoluta con respecto al estrato más aventajado pasó de 2,7 a 1,5 hijos por mujer. En Honduras, las mujeres del segmento socioeconómico más acomodado han mostrado avances muy considerables en su proceso de transición, ya que en el período que medió entre los censos dejaron de tener 2 hijos en promedio, pero aumentó el grado de desigualdad con respecto al estrato más pobre, donde la tasa global de fecundidad todavía es de 6 hijos por mujer, pese al descenso experimentado.

Las estimaciones de la fecundidad adolescente por estratos socioeconómicos aportan evidencias nuevas y poco alentadoras, porque revelan que en algunos casos este fenómeno tiende a incrementarse en términos tanto de intensidad como de desigualdad social. En todos los países, las disparidades entre la fecundidad adolescente de los más ricos y los más pobres no solo son más marcadas que las observadas en el caso de la fecundidad total, sino que, además, su tendencia es creciente. En Chile, el Brasil, el Paraguay, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela el riesgo de procreación de las jóvenes de 15 a 19 años de edad del estrato socioeconómico inferior supera en cuatro o cinco veces el del estrato superior.

Es sabido que el nivel y las diferencias de fecundidad están determinados por una serie de factores económicos, sociales y culturales que actúan por medio de las llamadas variables intermedias o determinantes próximos,

como por ejemplo la nupcialidad, el uso de anticonceptivos y la infecundidad posparto, entre otros, aunque el uso de anticonceptivos es la variable que más ha contribuido a su descenso en la región. Los países donde el uso de métodos anticonceptivos ha alcanzado altos valores, como el Brasil, Costa Rica, Colombia y México, han logrado reducir a gran velocidad el promedio de hijos por mujer. Además, en ellos predominan los métodos anticonceptivos modernos. Por su parte, en Haití, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia, los países más rezagados en la transición demográfica, la frecuencia de uso de anticonceptivos es bastante más baja. Las prácticas anticonceptivas son menos utilizadas en los sectores más desfavorecidos —poblaciones pobres, rurales e indígenas de bajo nivel educativo—, aunque en algunos casos en que los programas nacionales de planificación familiar lograron una amplia difusión, estos grupos tienen ahora un acceso menos restringido a la anticoncepción.

El estudio de las diferencias entre la fecundidad deseada y la observada aporta una mirada complementaria al análisis de los determinantes próximos. Estas divergencias permiten conocer la medida en que las mujeres tienen la capacidad necesaria para hacer coincidir sus deseos y expectativas con la realidad. Al respecto, hay una diferencia notable entre las mujeres sin educación formal y aquellas con educación secundaria o superior. Entre las primeras, la fecundidad excesiva es mucho más alta. Las mujeres con mayor nivel educativo pueden hacer efectiva su fecundidad deseada e, incluso, llegar a una situación en la cual querrían tener más hijos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161; Maritza Delgadillo, "Desigualdades sociodemográficas en Nicaragua: tendencias, relevancia y políticas pertinentes", *serie Población y desarrollo*, N° 77 (LC/L.2794-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.129.

3. Las repercusiones de los cambios demográficos en la estructura etaria de la población

El crecimiento y la composición por edades y sexo de la población dependen de cómo evolucionan los componentes del cambio demográfico, sobre todo la fecundidad y la

mortalidad. En la medida en que avanza la transición demográfica y se producen descensos en la mortalidad y, principalmente, en la fecundidad, esta estructura va

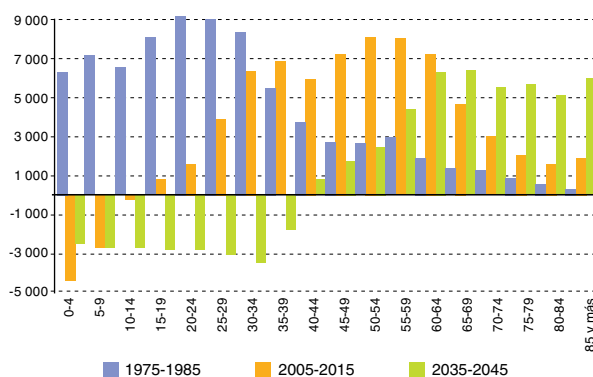
cambiando. Sin embargo, en ausencia de impactos importantes de la migración internacional, una vez que la fecundidad ha alcanzado niveles bajos, la estructura por edades es el factor más relevante del aumento de la población (CEPAL/CELADE, 2008).

En la actualidad, según las estimaciones demográficas, América Latina cuenta con 575 millones de habitantes, mientras que en 1975 tenía 314 millones, lo que supone un incremento del 83% durante este período. En los próximos 40 años, la población total llegará a los 723 millones tras crecer un 26%. Estos antecedentes indican que, aun cuando la fecundidad haya llegado al nivel de reemplazo (2,1 hijos por mujer) o se encuentre incluso por debajo de este nivel en algunos países de la región, la población no dejará de crecer. En otras palabras, el descenso de la mortalidad, la mayor esperanza de vida y el consiguiente crecimiento intensivo de la población de mayor edad explican que la población total seguirá aumentando pese a que la fecundidad descienda al nivel de reemplazo. La transición demográfica de los países latinoamericanos está lejos de completarse, pues todos continúan experimentando un crecimiento de su población y cambios sustanciales en su estructura etaria (Feeney y Mason, 2002; CEPAL/CELADE, 2008).

Por cierto, los distintos grupos etarios han experimentado cambios notables que continuarán en los próximos 40 años, aunque el ritmo de crecimiento de la población variará de manera pronunciada entre ellos. En el decenio 1975-1985, la población de niños y jóvenes era la que más aumentaba en términos absolutos, mientras que los mayores de 60 años lo hacían en proporciones menores. En cambio, en el período 2005-2015 los menores de 15 años disminuyen en términos absolutos y seguirán disminuyendo en las próximas décadas, mientras que las edades centrales crecen y los mayores de 60 años siguen una tendencia similar, pero de menor cuantía. Durante el decenio 2035-2045, todos los grupos quinquenales menores de 40 años experimentarán una merma absoluta, mientras que los mayores de 60 años presentarán las cifras positivas más altas (véase el gráfico V.3).

Esta tendencia regional no será igual para todos los países y, si bien las proyecciones indican que en las próximas décadas existirá una convergencia de sus tasas vitales, los cambios en su estructura etaria no ocurrirán al mismo tiempo. En la actualidad, los países que se encuentran en plena transición demográfica presentan el mayor crecimiento absoluto en los grupos de edades centrales, mientras que los más avanzados en la transición ya registran un mayor aumento del número de personas de 60 años y más.

Gráfico V.3
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO ESTIMADO Y PROYECTADO, POR DECENIOS Y GRUPOS ETARIOS, 1975-1985, 2005-2015 Y 2035-2045
(En miles de personas)

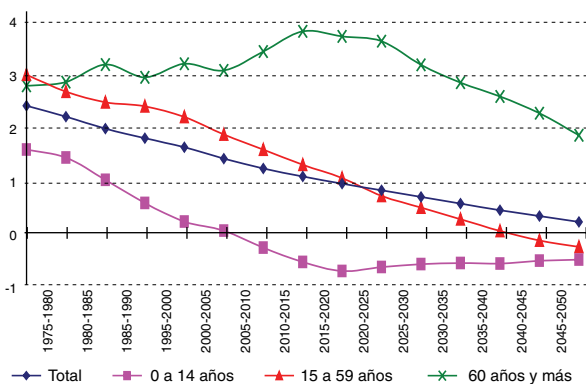


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

En todos los países, el mayor crecimiento absoluto en las próximas décadas se dará en las edades centrales y tardías. Sin embargo, los que se encuentren en una etapa muy avanzada de la transición demográfica, como Cuba, registrarán una merma de las personas de todos los segmentos etarios, aunque decrecerá menos el grupo de 60 años y más. Los países que ahora están en plena transición experimentarán el mayor crecimiento absoluto en los mayores de 60 años y los más rezagados, en tanto, lo registrarán en los mayores de 50. Entonces, si bien en la actualidad el crecimiento absoluto más importante de la mayoría de los países corresponde a la población en edades centrales, tal condición se irá desplazando de manera progresiva hacia las personas de 60 años y más en torno al año 2050.

La población de América Latina está creciendo a una tasa del 1,2% anual. Este valor está muy por debajo del que se registró en el período 1975-1980, cuando se incrementó a un ritmo promedio anual del 2,3%. La tasa de crecimiento total de la población regional continuará menguando. Según las proyecciones vigentes, se espera que para el quinquenio 2045-2050 esta cifra sea de tan solo un 0,2% anual. Sin embargo, las tendencias descritas para la región difieren bastante del crecimiento estimado y proyectado de los distintos grupos de edades. Así, al inicio del período 1975-2050, la tasa de crecimiento de los menores de 15 años ya había comenzado a descender, ubicándose en el 1,5% promedio anual para el quinquenio 1975-1980, mientras que el grupo de 15 a 59 años aumentaba a un ritmo promedio anual del 2,9% en el mismo período y la población de 60 años y más comenzaba a mostrar un crecimiento superior al de los menores de 15 años, a una tasa del 2,7% (véase el gráfico V.4).

Gráfico V.4
AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO ESTIMADA Y PROYECTADA, POR QUINQUENIOS Y GRANDES GRUPOS DE EDADES, 1975-2050
 (En porcentajes de variación)



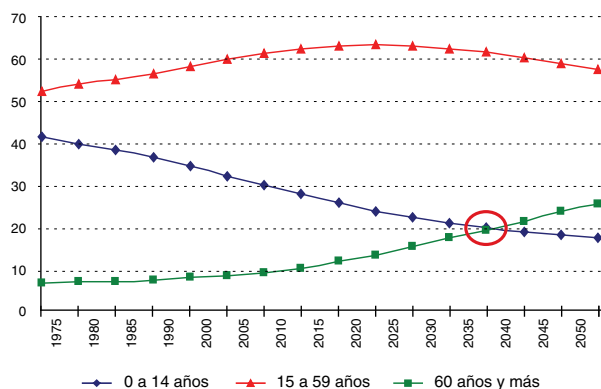
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

En las décadas siguientes, el grupo de 0 a 14 años siguió acentuando su descenso y en el período 2005-2010 presenta una tasa de crecimiento negativo (-0,3%). En cambio, las personas de 60 años y más continuaron incrementándose con mayor ímpetu y constituyen ahora el grupo que crece con mayor fuerza (3,3%) y superan con creces el incremento de la población de 15 a 59 años (1,5%) (véase el gráfico V.4).

Los menores de 15 años continuarán decreciendo a un ritmo acelerado hasta alrededor de 2020 y experimentarán un leve aumento en su tasa, aunque no registrarán valores positivos, hasta el final de esta primera mitad del siglo. Por el contrario, la tasa de crecimiento de la población de 60 años y más va en aumento y se espera que esta tendencia se mantenga hasta el quinquenio 2010-2015, cuando se apreciará una leve caída, que en ningún caso implicará acercarse a los ritmos de crecimiento de los otros grupos etarios, pues superará con holgura las tasas de ambos hasta el final del período (véase el gráfico V.4).

Cabe tener en cuenta que los cambios tecnológicos y sociales futuros pueden incidir aún más en la supervivencia de las personas mayores y así el crecimiento de este grupo podría ser todavía más acentuado. En cambio, es muy poco probable que se pueda modificar el curso actual de la fecundidad para revertir la tendencia decreciente del número de nacimientos (CEPAL/CELADE, 2008). Ello se hace aún más evidente al analizar cómo evolucionó la población latinoamericana según sus grandes grupos de edades. Desde este punto de vista, se ve que los segmentos etarios extremos son los que mostrarán los cambios más significativos, pues mientras la proporción de menores de 15 años en el total de la población irá disminuyendo, la de las

Gráfico V.5
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDADES, 1975-2050
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

personas de edad experimentará un aumento gradual hasta que hacia 2035 ambos grupos registrarán una proporción cercana al 20%. Por su parte, la población de 15 a 59 años muestra los cambios menos pronunciados en su peso relativo durante el período considerado, ya que permanece estable en niveles cercanos al 60%, aunque se producen modificaciones internas provocadas por su envejecimiento (véase el gráfico V.5) (CEPAL/CELADE, 2008).

En resumen, el aspecto más sobresaliente de la realidad demográfica de todos los países durante las próximas décadas será el creciente peso de la población de 60 años y más y la disminución de la población joven. Por cierto, este cambio que acompaña el progreso de los países hacia etapas más avanzadas de la transición no se producirá en el mismo momento en todos ellos. Cuba, por ejemplo, tendrá ya en 2010 una proporción similar de habitantes en ambos grupos etarios. En 2025, en todos los países se habrán aproximado ambos segmentos en términos relativos e incluso en Chile y el Uruguay ya estarán equiparados. Un cuarto de siglo después, solo en los países más rezagados en la transición demográfica —el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y el Paraguay— la importancia relativa de los mayores de 60 años será menor que la de los jóvenes.

Todos estos cambios afectarán la dinámica social y económica de los países, según se vayan modificando las demandas de cada uno de los grupos poblacionales. Uno de sus efectos más claros ocurrirá en la demanda de cuidado y en la capacidad demográfica de la sociedad de prestar asistencia a las necesidades de ayuda, en un contexto donde se modifican las familias y los roles de las mujeres.

Como se verá en el siguiente apartado, la etapa de la transición demográfica que estén atravesando los países influirá en las demandas de protección social en materia de asistencia. Los países actualmente más rezagados se enfrentan a una demanda de cuidado concentrada, sobre todo, en los niños; sin embargo, en las próximas décadas las personas de edad también formarán parte de la carga de cuidado que deberán afrontar. En cambio, los países en etapas más avanzadas han comenzado a

disminuir de manera paulatina o acelerada—dependiendo del comportamiento de la fecundidad en períodos anteriores— la demanda de cuidado de niños y, casi en forma simultánea, se enfrentan a las demandas de cuidado de personas de edad, hecho que se intensificará en años venideros. De esta forma y como rasgo característico de la región, a raíz de los cambios en la estructura etaria de la población, irá envejeciendo en el futuro la carga de cuidado en todos los países.

C. Escenarios de la demanda de cuidado en América Latina

La demanda de cuidado está aumentando en América Latina debido a la presencia aún importante de niños, el envejecimiento de la población y el incremento de las personas con algún nivel de dependencia por sus condiciones de salud. Si bien la región se enfrenta a una demanda de cuidado concentrada sobre todo en la niñez, en el futuro serán las personas de edad avanzada y aquellas con dependencias las que constituirán el grueso de la carga demográfica de asistencia, aunque con una amplia variabilidad entre los países. El incremento y la modificación de la demanda ocurren en un contexto donde las proyecciones demográficas sugieren una proporción reducida de cuidadores en relación con quienes requieren cuidados en el período 2000-2050.

A ello se le suman otros retos de orden económico y social, que enmarcan a su vez las posibilidades de apoyo mutuo. Al respecto, en ausencia de un rol activo y movilizador del Estado en lo que concierne a la protección, las miradas se vuelven hacia la familia como elemento probable de cohesión social y se le exige también que, en última instancia, actúe frente a los vacíos asistenciales. Sin embargo, las posibilidades de las familias—y en particular de las mujeres— de ofrecer asistencia están limitadas por factores demográficos, económicos y culturales y por las progresivas necesidades de profesionalización del cuidado.

Las implicaciones y consecuencias de este fenómeno dependerán de los arreglos institucionales públicos y privados específicos de cada país, lo que afectará no solo la división de la responsabilidad en cuanto a la provisión de bienestar entre el Estado, la familia, el mercado y la comunidad, sino también los contratos de género y generacionales en materia de cuidado.

1. Hacia la estimación de la demanda demográfica de cuidado

La población necesitada de cuidados está experimentando un crecimiento notorio y las proyecciones demográficas muestran que su composición se irá modificando en el transcurso de las próximas décadas. A continuación se presenta la relación de dependencia de cuidados

del período 2000-2050 para el conjunto de América Latina como un indicador de la demanda (véase el recuadro V.2). A partir de estos datos se intenta reflejar la relación entre las personas que requieren ayuda y los potenciales cuidadores.

Recuadro V.2
RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE CUIDADOS

La relación de dependencia demográfica total —cociente entre la suma de las poblaciones de menores de 15 años y de 60 años y más, y la población de entre 15 y 59 años— es un índice sintético de la estructura etaria de la población. Se suele definir como la relación entre la población en edades potencialmente inactivas y la población en edades potencialmente activas desde el punto de vista económico. Una alta relación de dependencia sugiere una carga para la población de 15 a 60 años, que debe dar soporte a otros además de a sí misma. Como este indicador suele presentar valores elevados tanto en las poblaciones jóvenes como en aquellas envejecidas, se recomienda descomponer el índice en dos: la relación de dependencia de los niños —también llamada relación de juventud—, que considera potencialmente inactivos a los menores de 15 años, y la relación de adultos —o de vejez—, que considera potencialmente inactivos solo a los mayores de 60 años.

Por su parte y a diferencia de este indicador tradicional, la relación de dependencia de cuidados tiene por

objetivo reflejar la carga relativa de apoyo que recae sobre los potenciales cuidadores en una sociedad determinada. Su cálculo es útil para acercarse a la medición de las personas que necesitan cuidados, la cantidad que requieren y las posibilidades demográficas de brindar asistencia. Además, permite comparar la carga de cuidado entre los países y su evolución en el tiempo. Al igual que la relación de dependencia tradicional, este indicador se define en términos de grupos de edades, aunque se concentra sobre todo en aquellas personas con necesidades específicas de cuidados —por una parte, el grupo de 0 a 6 años y, por la otra, el de 85 años y más—, es decir, los dos extremos del ciclo vital, que en la práctica dependen mucho de terceros para satisfacer sus necesidades. Luego se ubican las personas de 7 a 12 años y las de 75 a 84 años, quienes, si bien pueden precisar cuidados, no siempre los requieren con la misma intensidad que los grupos anteriores. En el centro —la población entre 15 y 74 años—, se ubican los potenciales cuidadores. En

términos metodológicos, el indicador no toma en cuenta la población de 13 y 14 años porque no demandarían cuidados de manera intensiva como los grupos etarios anteriores —0 a 12 años y 75 años y más— y tampoco se encontrarían en condición de brindarlos.

Para calcular el peso del cuidado, se toma como supuesto que cada persona menor de 12 años y mayor de 75 años requiere un número determinado de unidades de cuidado: los niños de 0 a 6 años necesitan 1 unidad; los de 7 a 12 años, 0,5 unidades, al igual que las personas de 75 a 84 años; y los mayores de 85 años requieren 1 unidad de cuidado. Esta estimación constituye un valor simulado (proxy) que se debe tratar con cautela, pues es probable que disminuya el número de quienes necesitan atención y eleve el de los que pueden prestar asistencia, ya que no toma en consideración que aquellos ubicados entre los rangos de edad que les permiten actuar como potenciales cuidadores pueden sufrir limitaciones, sobre todo físicas y de salud, para ejercer tales labores.

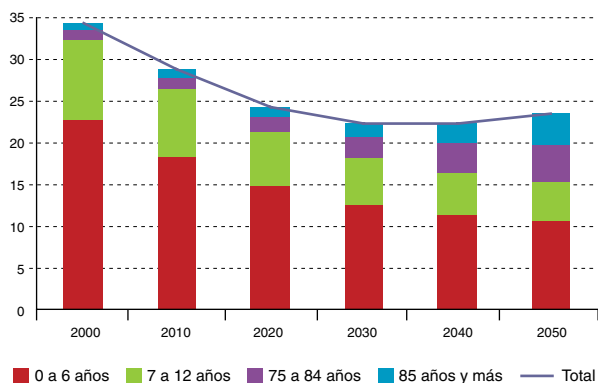
Fuente: Debbie Budlender, "The statistical evidence on care and non-care work across six countries", *Gender and Development Paper*, N° 4, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2008; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL (CEPAL/CELADE), "Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez", *documentos de proyectos*, N° 113 (LC/W.113), Santiago de Chile, 2006.

Como se observa en el gráfico V.6, la carga de cuidado era elevada a inicios de esta década, con un promedio de 35 personas con necesidad de cuidados —y una amplia concentración en el grupo de 0 a 6 años— por cada 100 potenciales cuidadores, mientras que en el transcurso de los siguientes cuatro decenios se ve una trayectoria descendente. Sin embargo, a partir de 2040 se aprecia una inflexión que marcará el inicio de una nueva fase de incremento de la demanda, por efecto del aumento de la población de 75 años y más, la que por cierto se habrá triplicado entre 2000 y 2050.

Si se compara la relación de dependencia de cuidados con la relación de dependencia demográfica (véase el

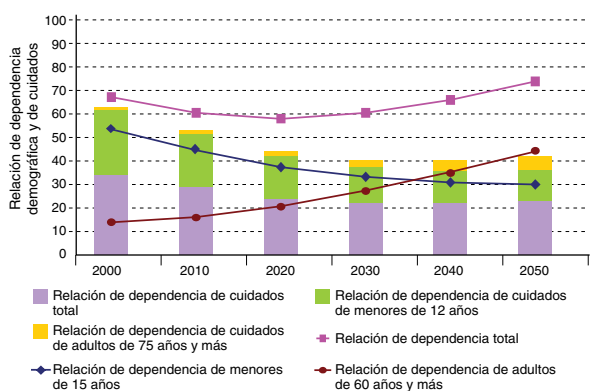
gráfico V.7), es posible apreciar trayectorias que confluyen durante el período en estudio. Se proyecta que la relación de dependencia demográfica se mantendrá en descenso hasta 2020, mientras que la relación de dependencia de cuidados lo hará durante dos décadas más. A su vez, la población menor de 15 años seguirá siendo numéricamente superior a la de personas de edad hasta alrededor de 2040, pero de ahí en adelante esta tendrá un aumento notable y superará a los menores. Hacia 2050, la distribución de la población entre niños de 7 a 12 años y personas de 75 a 84 años con necesidad de ayuda irá equiparándose cada vez más, en un escenario en que la carga de cuidado en la niñez tenderá al descenso y en la vejez, al aumento.

Gráfico V.6
AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE CUIDADOS, 2000-2050^a
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.
^a Población con necesidad de cuidados por cada 100 potenciales cuidadores.

Gráfico V.7
AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA Y DE CUIDADOS, SEGÚN GRUPOS DE EDADES, 2000-2050



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.
^a Población con necesidad de cuidados por cada 100 potenciales cuidadores.

Lo anterior significa que, si bien la región todavía enfrenta una amplia demanda de cuidado concentrada en la niñez (como se vio en el capítulo precedente), la composición por edades de la población con necesidad de ayuda se está transformando y a futuro disminuirá la carga de cuidado de los niños pero aumentará de forma simultánea la de las personas de edad avanzada, aunque con notables diferencias entre las trayectorias que seguirán los países.

En efecto, la clásica heterogeneidad de los países latinoamericanos también influye en la demanda de cuidado. Como se aprecia en el gráfico V.8, su tendencia y su composición cambian de un país a otro. En Cuba, el período se inicia con una carga de cuidado inferior al promedio regional debido, sobre todo, a que la población infantil está en descenso, pero a partir de

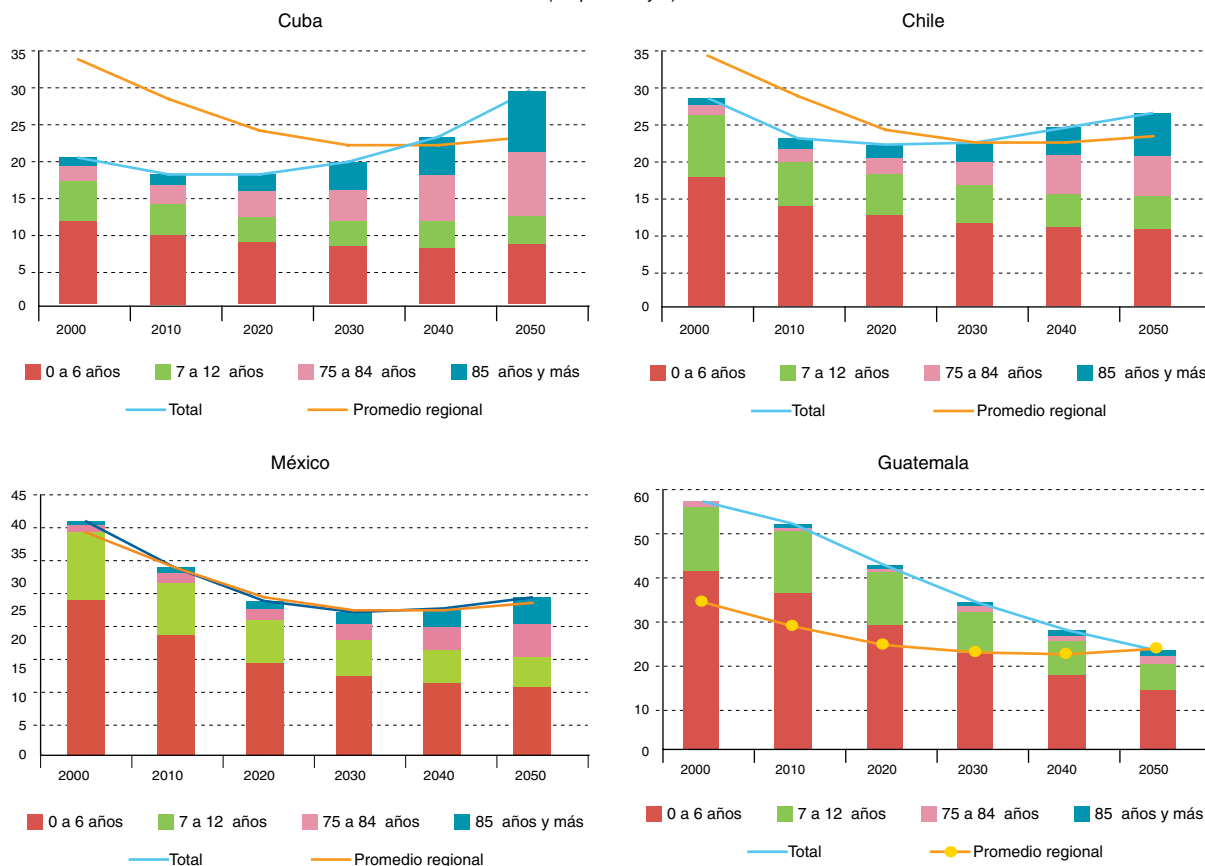
2010 irá en franco aumento y se agudizará a partir de 2040, cuando el país se verá enfrentado a una demanda de ayuda principalmente para personas de edades avanzadas, que en 2050 representarán cerca del 60% de la carga total.

En Chile, la demanda de cuidado no tendrá mayores variaciones entre 2010 y 2030, año en que iniciará otra vez su ascenso y superará el promedio regional por efecto del envejecimiento de su población. En 2050, la carga de cuidado de los menores de 12 años representará el 57% del total y la de las personas de 75 años y más será del 43%. México, por su parte, sigue una trayectoria diferente y muy cercana al promedio regional, puesto que la relación de dependencia de cuidados seguirá disminuyendo hasta alrededor de 2030, es decir, 20 años después que Chile, cuya relación de dependencia de cuidados decreció hasta 2010. Al final del período, la carga de cuidado de los menores de 12 años seguirá siendo más elevada que la de las personas de edad. Pese a todo, se trata de un país en el que la necesidad de asistencia será menos intensiva que en aquellos con un envejecimiento incipiente durante todo el período en estudio. Por último, Guatemala es un país que inicia el período con una carga de cuidado muy superior al promedio de la región —58 personas por cada 100 potenciales cuidadores—, la que se mantendrá hasta 2050, sobre todo por efecto de la demanda de los niños. La necesidad de asistencia en la niñez permanecerá constante hasta el final del período, cuando concentrará más del 86% de la carga total —con un fuerte peso en los menores de 6 años—, momento en que la cifra correspondiente a las personas de edad será la misma que tuvo Cuba 40 años antes.

En términos únicamente generacionales, a partir de este escenario es posible identificar distintos desafíos y oportunidades de política para los países de la región, tomando en cuenta la carga y la composición de la demanda de cuidado que enfrentan en la actualidad y cómo esta evolucionará en el futuro.

Sin embargo, la demanda de cuidado no proviene solo de la población infantil y de edad avanzada, sino también de las personas en situación de dependencia, es decir, de aquellos individuos que requieren ayuda a diario para atender su salud y realizar las tareas domésticas y personales de manera temporal o permanente (Huenchuan, 2009). Para captar esta situación, se ha tomado como referencia un estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2002), que dividió a la población que necesita cuidados en dos niveles de dependencia. El primer nivel es el de dependencia severa, que incluye a las personas que por su condición de salud precisan asistencia diaria y el segundo nivel es el de dependencia moderada, que incluye a quienes en algún momento pueden requerir ayuda periódica.

Gráfico V.8
AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES SELECCIONADOS): RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE CUIDADOS, 2000-2050^a
 (En porcentajes)

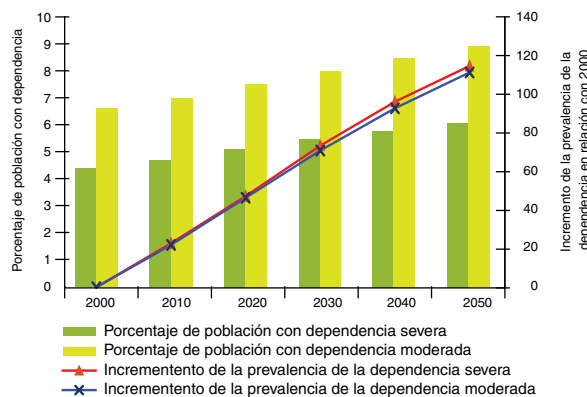


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.
^a Población con necesidad de cuidados por cada 100 potenciales cuidadores.

En el gráfico V.9 se presenta el porcentaje de la población que necesitará cuidados diarios o periódicos en el período 2000-2050 para el conjunto de la región, así como las respectivas tendencias del incremento de la dependencia. En cualquiera de los dos escenarios —dependencia severa y moderada— se prevén grandes aumentos de la prevalencia en el transcurso de las próximas cuatro décadas en relación con el año de inicio (2000). Se espera que las personas con dependencia moderada se dupliquen entre 2000 y 2050: de 23 millones a 50 millones². Ahora bien, cuando se realiza un análisis etario del número de personas con dependencia en el mismo intervalo, se aprecia que en la actualidad la mayoría se concentra en el rango de 15 a 59 años, mientras que en 2050 las personas de 60 años y más representarán la mitad de la población dependiente en cualquiera de los dos niveles considerados (véanse los gráficos V.10 y V.11).

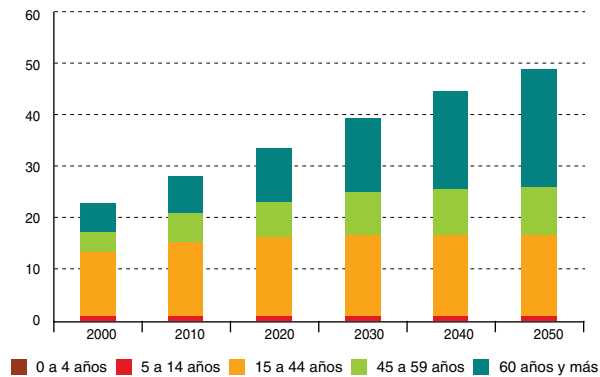
² Un mirada mundial de este fenómeno ubica a la región luego de África subsahariana, Oriente Medio y Asia (Harwood, Sayer y Hirschfeld, 2004).

Gráfico V.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN QUE REQUIERE CUIDADOS DIARIOS O PERIÓDICOS E INCREMENTO DE SU PREVALENCIA, SEGÚN TIPO DE DEPENDENCIA, 2000-2050
 (En porcentajes)



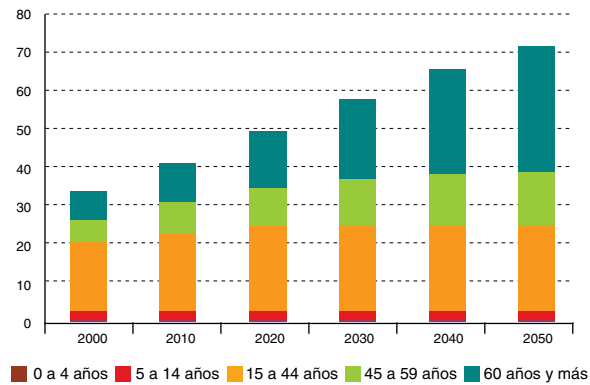
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de la Organización Mundial de la Salud (OMS), *Current and Future Long-Term Care Needs*, Ginebra, 2002.

Gráfico V.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE PERSONAS CON DEPENDENCIA SEVERA QUE REQUIEREN CUIDADOS DIARIOS, POR GRUPOS DE EDADES, 2000-2050
 (En millones de personas)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de la Organización Mundial de la Salud (OMS), *Current and Future Long-Term Care Needs*, Ginebra, 2002.

Gráfico V.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE PERSONAS CON DEPENDENCIA MODERADA QUE REQUIEREN CUIDADOS DIARIOS, POR GRUPOS DE EDADES, 2000-2050
 (En millones de personas)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Current and Future Long-Term Care Needs*, Ginebra, 2002.

La dependencia recorre toda la estructura por edades de la población y no solo es consecuencia del envejecimiento; sin embargo, el riesgo de empezar a sufrirla se incrementa en la vejez. En Nicaragua, por ejemplo, la prevalencia de la discapacidad a nivel nacional es del 10,3% de la población y en los grupos quinquenales de edad menores de 30 años no supera el 5%, pero esta cifra aumenta al 30% en las personas de entre 60 y 64 años y llega al 85% en los mayores de 80 años (Nicaragua, Ministerio de Salud, 2004). Si se cambia el tipo de medición y se utilizan como criterios las limitaciones para realizar actividades cotidianas y las restricciones en la participación de la población adulta mayor, la prevalencia de la discapacidad aumenta al 71% en el caso de las personas de 65 años

y más: 67% en los hombres y 73% en las mujeres (Huenchuan, 2009). Otros países de la región presentan un panorama semejante: en la Argentina, la prevalencia de la discapacidad en los menores de 15 años es del 3% y en los mayores de 65 años, del 28,3% (INDEC, 2003). En Chile, la brecha es mayor, pues el segmento etario menor registra una prevalencia del 3,2% y el mayor, del 43,4% (FONADIS/INE, 2004), mientras que en el Brasil la distancia es aún más grande: si bien un 4,3% de los menores de 15 años presenta alguna discapacidad, entre los mayores de 65 años el valor se dispara al 54% (IBGE, 2000).

Junto con la edad, la dependencia también tiene una relación muy estrecha con las situaciones de pobreza y de desigualdad. En el Brasil, una investigación nacional mostró que las personas mayores del estrato de menores ingresos tienen niveles más altos de discapacidad y les cuesta más conseguir medicamentos, prótesis y órtesis (Lima-Costa y otros, 2003). De igual manera, las desigualdades en el acceso a la educación formal en la niñez acentúan los riesgos de dependencia en la edad avanzada. Un estudio longitudinal realizado en España reveló que la población sin educación primaria, independientemente del sexo, tiene el doble de probabilidades de necesitar ayuda diaria en la vejez (Otero y otros, 2004).

Se podría decir que en la actualidad se vive más, pero también se padecen más enfermedades. Según estadísticas recientes de la OMS (2009), el promedio de vida saludable de América Latina fue de 64 años en 2007 y las mujeres registraron una probabilidad un poco más elevada que los hombres de vivir mayor tiempo en condiciones de mala salud: diez años en comparación con ocho. En este marco, el significado de la enfermedad está cambiando: ha pasado de un proceso agudo —que solía desencadenar la muerte— a un estado crónico que padecen muchas personas en prolongadas etapas de su vida y que puede crear necesidades de ayuda diaria o frecuente, ya sea de manera permanente o esporádica (Puga, 2002).

En resumen, la demanda de cuidado en América Latina está aumentando debido a tres causas principales:

- i) la existencia de niños de corta edad que necesitan el apoyo intenso de un adulto para satisfacer sus necesidades básicas y para que ejerza la función socializadora y educadora de los menores (Martínez y Camacho, 2007);
- ii) el envejecimiento de la población, que implica un mayor número de personas que pueden requerir ayuda temporal o permanente para mantener su autonomía (Huenchuan, 2009), y
- iii) el incremento de las personas con algún nivel de dependencia por razones de salud, que tienen una necesidad apremiante de asistencia para realizar las actividades cotidianas (Pérez Menayo, 2004).

En un contexto de cambio demográfico como el que ocurre en la región, esto significa que la sociedad debe preocuparse por las necesidades de asistencia de los dos extremos etarios los más jóvenes y los más viejos, junto con las de aquellas personas con dependencia en cualquier momento del ciclo vital.

Los datos aquí presentados muestran que en muchos países latinoamericanos los niños representan en la actualidad la demanda de cuidado más intensa. Sin embargo, en el futuro próximo serán las personas de edad y aquellas con dependencia las que constituirán el grueso de la carga de cuidado.

2. La expresión demográfica de la disponibilidad para brindar cuidados

La posibilidad de una sociedad de ofrecerles cuidados a sus miembros también tiene una expresión demográfica, la que por cierto debe vincularse a la capacidad efectiva de los potenciales cuidadores para brindar asistencia.

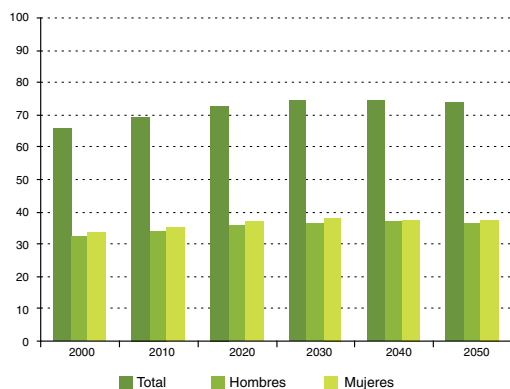
Una mirada regional muestra que la perspectiva demográfica de contar con cuidadores se verá reducida en el período 2000-2050. Esta relación permanecería casi constante en el transcurso de las próximas cinco décadas, con una disponibilidad total de cerca del 67% de la población que podría actuar como potenciales cuidadores y concluyendo en 2050 con un 77%. Las diferencias por sexo serán muy reducidas aunque, como se verá luego, solo en términos potenciales, porque en términos reales el tiempo de hecho dedicado por los hombres al cuidado es menor. Los potenciales cuidadores hombres serían el 33% en 2000 y no alcanzarían el 40% al final del período, mientras que las mujeres llegarían al 34% al inicio de la presente década y se mantendrían por debajo del 40% en 2050 (véase el gráfico V.12).

Un primer elemento que hay que tomar en cuenta es la heterogeneidad entre países (véase el gráfico V.13). En Cuba, por ejemplo, la disponibilidad de la población que potencialmente podría brindar cuidados irá disminuyendo a partir de 2020, siendo el único país con esta tendencia hasta el momento. Otros, como la Argentina, el Brasil, Costa Rica y Panamá, se ubicarán por debajo del promedio regional y Chile y el Uruguay casi no experimentarán cambios en este aspecto. Por último, se encuentran aquellos países donde la disponibilidad actual de cuidadores es reducida pero aumentará a un ritmo constante hacia el final del período, destacándose entre ellos el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En este escenario, es posible identificar con claridad dos grupos de países:

- i) El primer grupo está compuesto por los más rezagados en la transición demográfica, que inician el período con una elevada carga de cuidado en la niñez y una baja disponibilidad de potenciales cuidadores para satisfacer la demanda a la que se ven enfrentados.

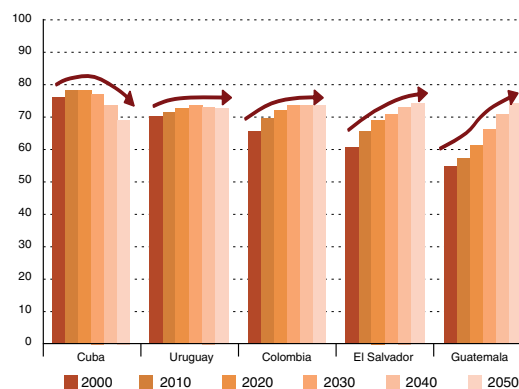
Gráfico V.12
AMÉRICA LATINA: POTENCIALES CUIDADORES, SEGÚN SEXO, 2000-2050^a
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

^a Los potenciales cuidadores se definen como las personas de 15 a 74 años y su porcentaje se calcula sobre el de la población total, masculina o femenina, según corresponda.

Gráfico V.13
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POTENCIALES CUIDADORES, 2000-2050^a
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

^a Los potenciales cuidadores se definen como las personas de 15 a 74 años y su porcentaje se calcula sobre el de la población total, masculina o femenina, según corresponda.

Estos países —el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua— habrán visto disminuida la necesidad de cuidados al final del período tras alcanzar el promedio regional y recién entonces empezarán a verse afectados por el envejecimiento de la demanda de asistencia, y

- ii) En el otro extremo se ubican los países más avanzados en la transición demográfica, que inician el período con una carga de cuidado ya en proceso de envejecimiento, pero con una disponibilidad de potenciales cuidadores superior al promedio regional. Los países de este grupo —la Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay— experimentarán en el futuro mediato un relativo estancamiento o reducción de esta disponibilidad por efecto del envejecimiento y deberán hacer frente a una demanda de asistencia concentrada en las personas de edad.

No obstante, en ninguna de las situaciones identificadas existiría la posibilidad real de darles una respuesta completa a las necesidades de cuidado en la infancia y en la vejez o de brindarles asistencia a las personas con dependencia. Es decir que si tanto los hombres como las mujeres en potencial condición de brindar cuidados ejercieran esa tarea, se podría satisfacer solo la necesidad de los grupos que presentan una demanda menos intensiva —las personas de 7 a 12 años y las de 75 a 84 años, así como aquellas con dependencia moderada—, pero no se podría responder de manera eficaz a los grupos de edades extremas y a las personas con dependencia severa que requieren cuidados diarios, concentrados y permanentes³.

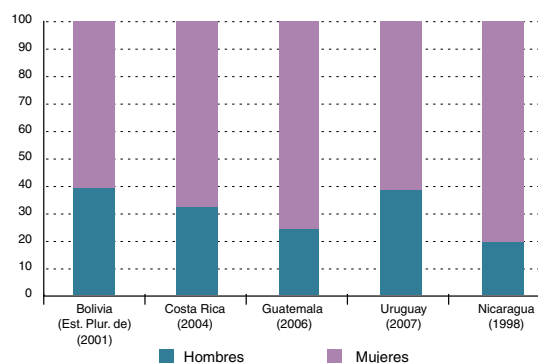
Un segundo elemento son las diferencias de género, puesto que en la práctica, como se vio en el capítulo anterior, son las mujeres las que se hacen cargo de las labores de reproducción doméstica y de cuidado, y los hombres no participan con la misma intensidad en las tareas de asistencia —sobre todo a personas de edad y con dependencia—. De este modo, el cuidado se puede concebir como una actividad femenina, por lo general no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social (Aguirre, 2007).

En cinco de los países estudiados —el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Guatemala, el Uruguay y Nicaragua—, los últimos datos disponibles de las encuestas sobre uso del tiempo no comparables entre sí, pero que brindan una pauta respecto del panorama nacional muestran que los hombres contribuyen menos que las mujeres a las tareas de cuidado. En los países analizados, son las mujeres quienes ejercen en general esta función, incluidas las niñas y las mujeres de edad avanzada. Esto ejerce un efecto directo en las posibilidades sociales de brindar cuidados, incluso en aquellos países que experimentarán

un aumento de los potenciales cuidadores (véase el caso de Nicaragua y Guatemala en el gráfico V.14), dado que la disponibilidad demográfica se debe analizar en el marco de las pautas culturales de la sociedad con respecto al ejercicio del cuidado y la asistencia a los más vulnerables.

A ello se le agrega que la posibilidad de que las mujeres brinden cuidados está disminuyendo de manera simultánea al aumento de la demanda de asistencia debido, entre otras razones, a que están ejerciendo una mayor participación económica (CEPAL/CELADE, 2006b), lo que tendrá su correlato en un número menor de mujeres de las que en realidad podrían dedicarse a estas funciones y en menos horas dedicadas a esta labor. Por el contrario, mientras se amplió el acceso de las mujeres al mercado de trabajo remunerado, no se produjo un cambio equivalente en la redistribución del tiempo que los hombres ocupan en las tareas del hogar (Sunkel, 2006). En este sentido, las transformaciones de los roles han sido asimétricas, con un mayor movimiento de las mujeres hacia las esferas tradicionalmente masculinas que en el sentido contrario (Carbonero Gamundí, 2007).

Gráfico V.14
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE LAS PERSONAS QUE REALIZAN TAREAS DE CUIDADO, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Nota: En el Estado Plurinacional de Bolivia, la pregunta se formula a las personas de 7 años y más y se les consulta acerca del cuidado de niños y/o ancianos. En Costa Rica, se aplica a personas de 12 años y más y se indaga sobre el cuidado de los niños, mientras que en Guatemala se encuesta a personas de 7 años y más y son informantes directos las personas de 12 años y más. La consulta procura obtener información acerca del cuidado o la crianza de los niños. En el Uruguay se toma en cuenta el cuidado de los niños de hasta 12 años y en Nicaragua se encuesta a las personas de 6 años y más y se indaga acerca del cuidado de los niños.

Un tercer elemento para analizar la disponibilidad de cuidadores y su capacidad efectiva de brindar asistencia son las diferencias intergeneracionales. La evidencia sugiere ciertos patrones de comportamiento demográfico respecto del cuidado entre las distintas cohortes, debido a que dentro de la población adulta mayor el grupo que crece a más velocidad es el de 75 años y más (véase el recuadro V.3).

³ Esto es así debido a que se trata de grupos etarios que, según ciertos estudios, requieren en teoría al menos 0,5 cuidadores por cada persona que necesita cuidados.

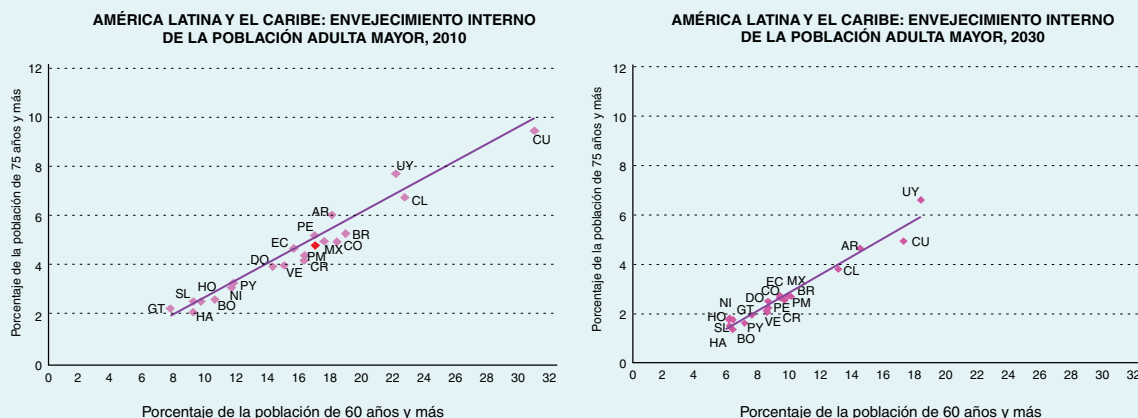
Recuadro V.3
EL ENVEJECIMIENTO INTERNO DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

El aumento de la esperanza de vida es un signo de desarrollo social y económico, aunque más importante que este incremento es la calidad de los años ganados. De hecho, si los progresos médicos y tecnológicos solo se limitaran a posponer el deceso, la consecuencia más directa sería el aumento de los años vividos en condiciones de morbilidad y discapacidad (Naciones Unidas, 2007). En contextos de envejecimiento, el aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas, degenerativas e incapacitantes puede dar lugar a un largo período de mala

salud y a una repercusión notable sobre la calidad de vida y los costos de la atención de las personas de edad, y afectar así los sistemas sociosanitarios de los países de la región, tanto respecto del tipo de necesidades que deberán atender como de los sectores de la población afectados y las respuestas políticas que tendrán que brindar.

Más allá de las estimaciones, es evidente que el número de personas que pueden necesitar ayuda en su vida cotidiana crece en todo el mundo. En los próximos

50 años, el incremento de las personas de edad en la región estará marcado por un acelerado envejecimiento interno, dado que la población de 75 años y más es el segmento etario que aumentará a un ritmo más acelerado. Se espera que la tasa de crecimiento de este grupo se mantenga por encima del de las de 60 años y más durante todo el período 2000-2050. Se proyecta que para 2025 este grupo se duplicará al alcanzar el 4% de la población y que, para 2050, rondará el 9% (CEPAL/CELADE, 2007).



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

La situación es heterogénea entre los países (véase el gráfico V.15): la población de 75 años y más de aquellos donde el proceso de envejecimiento se inició en una etapa temprana supera a la de los demás países. Por ejemplo, Cuba y el Uruguay están enfrentando las consecuencias del envejecimiento en distintas áreas, tales como la seguridad social, la salud y la familia. En el extremo opuesto se ubican los países en una etapa de envejecimiento moderado —Costa Rica, México, el Brasil y el Perú, entre

otros— que están empezando a advertir los efectos de este fenómeno en la demanda de pensiones pero que, en estricto rigor, aún no experimentan con tanta gravedad las demás implicancias emanadas de la necesidad de cuidados de las personas de edad avanzada.

Mientras tanto, otros países en una fase de envejecimiento avanzado, como la Argentina y Chile, viven una situación más cercana a la del Uruguay y Cuba, pero su proceso de envejecimiento secundario no es tan pronunciado como en aquellos, aunque

sí está creciendo a un ritmo vertiginoso la demanda de servicios sociosanitarios y sus efectos se empiezan a percibir con claridad³. Por último, Nicaragua, Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Haití aún son países con una población adulta mayor joven, con porcentajes muy bajos de personas de 75 años y más. Para 2030 se espera que Cuba continúe teniendo la población adulta mayor más envejecida de América Latina, seguido del Uruguay, Chile y la Argentina (véase el gráfico V.16).

Fuente: S. Huenchuan, M. Roqué y C. Arias, "Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?", *documentos de proyectos*, N° 263 (LC/W.263), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009; Naciones Unidas, *Estudio económico y social mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece* (E/2007/50/Rev.1(ST/ESA/314)), Nueva York, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.II.C.1; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

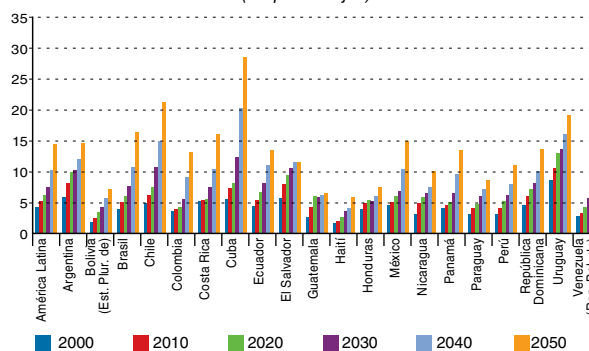
³ Se refiere al peso relativo de las personas de 75 años y más sobre el conjunto de la población adulta mayor.

Este cambio demográfico afectará la razón de apoyo parental (CEPAL/CELADE, 2006a), que surge de la relación entre la cantidad de personas mayores de 85 años y la correspondiente a los adultos de edad media. Según las proyecciones, en 2000 la región tenía 4 personas de 85 años y más por cada 100 de entre 50 y 64 años. Para 2050, esta cifra se habrá triplicado en

siete países, habiendo llegado a su valor más elevado en Cuba —29— y Chile —21. De este modo, el aumento de la esperanza de vida tendrá repercusiones directas en las familias, que habrán de ocuparse de sus miembros mayores por más tiempo, y en las mujeres las principales cuidadoras, que irán envejeciendo al tiempo que cuidan a sus descendientes y ascendientes (véase el gráfico V.15).

Sin embargo, la expectativa de que las generaciones intermedias presten apoyo social a las personas de edad no siempre se cumple. La solidaridad invertida —hacia los mayores— es un fenómeno nuevo, producto del aumento de la esperanza de vida y del incremento absoluto de personas que viven más allá de los 60 años. Este fenómeno se da en un contexto de fuerte presión por mantener la independencia de las personas de edad y en el que las formas tradicionales de asegurar el cuidado en la vejez, sobre todo mediante arreglos que tienen que ver con la herencia y el patrimonio (Drake, 1994), se han debilitado por distintos procesos, tales como las migraciones, la pobreza o la informalidad del trabajo, los que dificultan la estabilidad para acumular activos y colocan a las personas mayores en una posición diferente a la que tenían algunas décadas atrás (véase el recuadro V.4).

Gráfico V.15
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS):
RAZÓN DE APOYO PARENTAL, 2000-2050
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2008.

Recuadro V.4

LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL CUIDADO

Las proyecciones demográficas muestran que en la Unión Europea se producirán más muertes que nacimientos a partir de 2015 y que la población económicamente activa disminuirá de manera progresiva entre 1 y 1,5 millones por año (Aréchaga, 2008). Además, el índice de dependencia por vejez experimentará un aumento notable: del 25% actual al 54% en 2060 (Bazo, 2008). En este marco, la mayor demanda de cuidado y de población activa en los países desarrollados opera como un factor que atrae los flujos migratorios.

Aunque el análisis se ha centrado sobre todo en los movimientos migratorios desde el sur hacia el norte, también se han producido entre los países del sur y, en particular, hacia los países con ingresos medios que han actuado como importantes polos de atracción (Kofman y Raghuram, 2009). En ambos casos, gran parte de las personas que emigran se emplean en los países de destino dentro del sector de los servicios, que incluye las actividades domésticas y el cuidado de los niños y las personas mayores dependientes, lo que da lugar a un proceso de transnacionalización del cuidado. En el año 2000, el 53,9% de los latinoamericanos que residía en España estaba empleado en ese sector. Las mujeres son las que suelen trasladarse a países dentro y fuera de la región para realizar este tipo de trabajos, como parte de una estrategia familiar orientada a mejorar sus condiciones de vida (CEPAL, 2006b).

De este modo, las actuales migraciones internacionales afectan la oferta y la demanda de cuidado tanto en el nivel individual y familiar como global. Con frecuencia, las migrantes son madres que deben dejar a sus hijos al cuidado de otras personas para dedicarse a estas mismas tareas en el extranjero. Al respecto, del total de mujeres nicaragüenses que desempeñaban actividades domésticas en Costa Rica en 2000, el 72% tenía hijos. En el caso de las peruanas que se encontraban trabajando en Chile, esta cifra era aún mayor y alcanzaba el 85% en 2002 (Cortés Castellanos, 2005). Cuando las migraciones impiden cohabitar con los padres mayores o con los hijos aún dependientes, o con ambos, disminuyen sus posibilidades de recibir cuidados. En el caso de los niños, son sobre todo los abuelos quienes se hacen cargo de un modo más permanente de su crianza una vez que la madre se ha trasladado.

Aunque quienes migran no pueden brindar apoyo cotidiano a sus familiares, en general mantienen el contacto con ellos y les envían remesas periódicas que constituyen aportes fundamentales para la economía familiar. En México, el 20% de las parejas de personas mayores que vivían solas en 2003 recibían remesas nacionales o internacionales que representaban el 12,5% de su ingreso mensual, mientras que para las personas de edad que residían en el hogar de sus hijos, estos fondos constituían la sexta parte de sus ingresos

(López Ramírez, 2008). Los países de la región concentran la mayor cantidad de remesas del mundo, al haber superado los 40.000 millones de dólares en 2004 (CEPAL, 2006b).

El hecho de que las mujeres migrantes suelen residir en los mismos hogares en los que prestan servicios les permite incrementar los ahorros para efectuar envíos de dinero. Sin embargo, esta situación puede resultar negativa porque propicia un trabajo de tiempo completo, con la sobrecarga que ello supone (Rico, 2006).

La transnacionalización del cuidado puede tener un saldo positivo tanto en el nivel demográfico como en el económico. En la esfera familiar e individual, puede beneficiar a quienes se trasladan, a sus parientes y a las personas que reciben los cuidados en las comunidades de destino. Empero, también plantea ciertos riesgos. Por una parte, estos flujos migratorios implican la reorganización del cuidado en los países de origen y tienden a incrementar la demanda en contextos menos preparados para brindarle una respuesta satisfactoria. Por otra, puede agudizarse una vulnerabilidad previa en las personas que migran y provocar situaciones de explotación y violación de sus derechos. Por estas y otras razones, la CEPAL ha insistido en la necesidad de desarrollar medidas de protección de los migrantes en el contexto internacional (CEPAL, 2006b).

Fuente: I. Aréchaga, "Cómo afrontar el crecimiento de la población: el futuro demográfico en Europa", La Gaceta.es, 21 de diciembre de 2008 [en línea] <http://prensa.palabrasmayores.net/?p=516>; M.T. Bazo, "España: envejecimiento poblacional, economía y bienestar", 2008, [en línea] <http://prensa.palabrasmayores.net/?p=263>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/G.2303 (SES. 31/11)), Santiago de Chile, 2006; P. Cortés Castellanos, "Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades", serie Población y desarrollo, N° 61 (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005; E. Kofman y P. Raghuram, "The implications of migration for gender and care regimes in the South", Social Policy and Development Programme Paper, N° 41, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2009; A. López Ramírez, "Migración, remesas y arreglos residenciales de los adultos mayores en México", Estudios demográficos y urbanos, vol. 23, N° 3 (69), México, D.F., El Colegio de México, 2008; M.N. Rico, "Las mujeres latinoamericanas en la migración internacional" [en línea] <http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/2/25802/NievesRico.pdf>, 2006.

En el caso de los más jóvenes, las ayudas filiales que pueden recibir se basan en que la responsabilidad de soporte social y económico de los padres se encuentra plenamente instalada en las estructuras de reciprocidad familiar. Sin embargo, las presiones económicas y la especialización a las que se ven sometidas las familias en la actualidad las tornan más vulnerables para ejercer sus funciones de seguridad y protección y menos flexibles para satisfacer la necesidad de asistencia que supone el cambio en la composición del hogar a lo largo de su ciclo (Carbonero Gamundí, 2007).

Más allá de las diferencias de género e intergeneracionales, los cuidados expresan también la desigualdad. En tiempos de crisis, los hogares que cuentan con recursos económicos suficientes pueden pagar el cuidado de sus miembros dependientes e, incluso, hacerlo a un valor inequitativo para las trabajadoras. En cambio, los hogares pobres se pueden ver enfrentados a una doble disyuntiva: dedicar los recursos humanos disponibles al cuidado de los miembros dependientes o movilizar sus activos, sobre todo mediante dos estrategias: la migración o la inserción de las mujeres en el mercado laboral, a menudo en condiciones desventajosas, o ambas (Sunkel, 2006). Las evidencias muestran que, cualquiera

sea la estrategia que implementen estos hogares, el ajuste suele entrañar costos económicos y psicológicos para las mujeres y las niñas o pone en riesgo la posibilidad efectiva de recibir el cuidado que requieren quienes lo necesitan, o se dan ambas situaciones (Espen, 2009).

De este modo, la posibilidad de determinados grupos sociales de recibir cuidados tiene una relación estrecha, por una parte, con una posición que suele depender mucho de factores externos y, por otra, con la disponibilidad de una infraestructura de cuidado que resuelva la atención de los que requieren asistencia y facilite el desarrollo de las funciones a quienes la prestan.

Ante este escenario, diversos organismos internacionales han advertido que sus implicaciones sociales y económicas dependerán de los arreglos institucionales específicos de cada país, esto es, de la capacidad que tienen los sistemas institucionales públicos y privados de brindar servicios (OCDE, 2000). Ello afectará no solo la división de la responsabilidad de provisión de bienestar entre el Estado, la familia, el mercado y la comunidad, sino también los contratos de género e intergeneracionales en los que se enmarca en la actualidad la división sexual y etaria de las tareas de cuidado (Aguirre, 2007).

3. La maduración del ciclo de vida familiar y su impacto en la demanda de cuidado

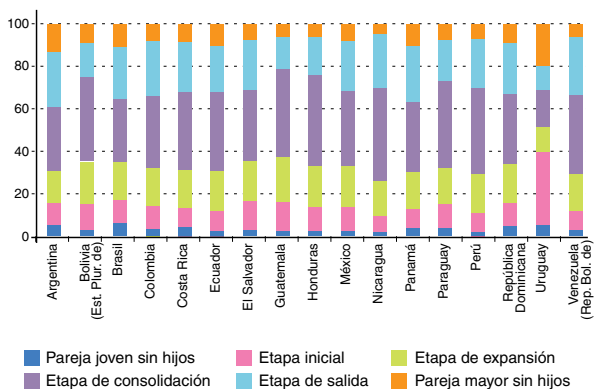
El ciclo de vida familiar alude a las etapas por las que atraviesa la familia. Cada etapa cambia su composición y enfrenta distintas tareas que implican diversas modalidades de organización (Huenchuan y Guzmán, 2007). Por ende, se trata de una variable que permite segmentar a los individuos en función de la etapa evolutiva en que se encuentra el hogar donde viven. Así, por ejemplo, el perfil de las necesidades de sus miembros y las posibilidades de responder a ellas dependen del ciclo de vida familiar. En este marco, el cuidado es solo una de las tareas que se organizan en el seno de la familia.

La familia no es una estructura homogénea con un comportamiento estable, sino una organización relacional muy compleja en la que hoy dos, tres o más generaciones tienen que adaptarse al mismo tiempo a los cambios en el ciclo de vida familiar. La continuidad de la familia queda asegurada precisamente por el carácter multigeneracional de este sistema —incluso más allá de su estructura—, lo que implica una diversificación de los niveles y las formas de las demandas y, por cierto, de los roles asignados a sus miembros (Espin, 2009).

Una perspectiva regional basada en las encuestas de hogares disponibles para 17 países en alrededor de 2007 muestra que más del 50% de las familias atraviesaban las etapas de consolidación y expansión (véase el gráfico V.16). Las primeras (18%) correspondían a aquellas cuyos hijos mayores tenían entre 6 y 12 años —con independencia de la edad del menor—, y las segundas (36%) tenían hijos de entre 13 y 18 años, o bien la diferencia de edad entre los mayores y los menores se encontraba entre los 12 y los 15 años.

Se trata de familias con necesidades de cuidado diferentes. Aquellas en la fase de consolidación estarían haciendo frente a una demanda de ayuda moderada por parte de los hijos, pues ya han superado la etapa más intensa del cuidado de los niños pequeños (los menores de 6 años); en cambio, las familias en expansión han dejado atrás la demanda más aguda de asistencia en la infancia. También es probable que en esta etapa del ciclo de vida familiar se concentre la mayor proporción de familias reconstituidas, dado que las grandes diferencias de edad entre los hijos mayores y los menores podrían ser consecuencia, en algunos casos, de la existencia de nuevas uniones con hijos pequeños.

Gráfico V.16
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS SEGÚN LAS ETAPAS DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 2007
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si seguimos la misma trayectoria, vemos que las familias que se ubicaban en la fase de salida eran igual de numerosas: el 22% del total correspondía a núcleos en los que los hijos menores tenían 19 años o más y algunos de ellos estaban próximos a formar otras familias. En ellas, los progenitores se enfrentan a nuevas realidades, que involucran no solo cambios fisiológicos debido a su edad, sino también la adaptación a nuevos roles —el de jubilados, viudos o abuelos— y también a hacer frente a las necesidades de apoyo y asistencia que se irán acentuando con el transcurso del tiempo.

Como se observa, el mayor cambio producido en la última década es la paulatina maduración del ciclo en que se ubican las familias latinoamericanas. Las etapas de salida y de pareja mayor sin hijos fueron las únicas que aumentaron entre 1997 y 2007 y en todos los países —excepto el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia— menguaron aquellas que se encuentran en la etapa inicial. Esto es un efecto directo del proceso de envejecimiento que se hace más evidente a escala del hogar, donde se aprecia una presencia considerable de personas de edad, independientemente de la etapa de la transición demográfica que atraviese el país (Huenchuan, 2009).

Lo anterior significa que, cuando se analiza el cuidado a escala del hogar, la composición de la demanda refleja las transiciones inherentes al ciclo de vida familiar, siendo el fenómeno del envejecimiento el que más afectará en lo inmediato, e incluso más allá de la baja de la fecundidad, a las familias y a quienes brindan apoyo, tanto de manera positiva —mediante la transmisión intergeneracional de los recursos— como negativa —mediante el aumento de

la carga de cuidado cuando no existen posibilidades de ayuda institucional.

Esto también se puede observar en la evolución de los hogares sin miembros en edades extremas. Durante el período 1997-2007, en 11 países de la región los hogares sin niños se mantuvieron invariables y no aumentaron su participación en el conjunto de las formas familiares. En cambio, los hogares sin personas de edad disminuyeron un 6% en promedio, lo que significa que en la última década aumentaron las familias con miembros de edad avanzada, incremento que en varios países —el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela— fue más pronunciado que el promedio regional. El caso más extremo es el del Brasil, donde decrecieron en un 10% los hogares sin personas de edad mayor y, como consecuencia, en 2007 más de la mitad de las familias tenían miembros de 60 años o de mayor edad.

De la misma manera, cuando se analiza el número promedio de miembros del hogar según dos grupos de edades relativamente extremas —menores de 15 y de 60 años y más—, se observa que ambos grupos tienen una notable presencia en todos los tipos de familias y, en el caso de las personas de edad, ello ocurre sobre todo en los grupos nucleares sin hijos y en los grupos extensos biparentales (véase el gráfico V.17). La primera categoría puede corresponder a familias de personas mayores cuyos hijos han constituido sus propios hogares, mientras que las familias extensas corresponden a aquellas donde conviven varias generaciones, incluidos nietos y abuelos. Por otra parte, como se observa en el gráfico V.17, los hogares unipersonales también muestran un cierto envejecimiento en su composición. Parte de ellos pueden estar compuestos por personas de edad que disponen de suficientes recursos económicos para vivir solas, pero otros pueden tratarse de personas mayores sin familia que dependen en gran medida de la asistencia externa⁴.

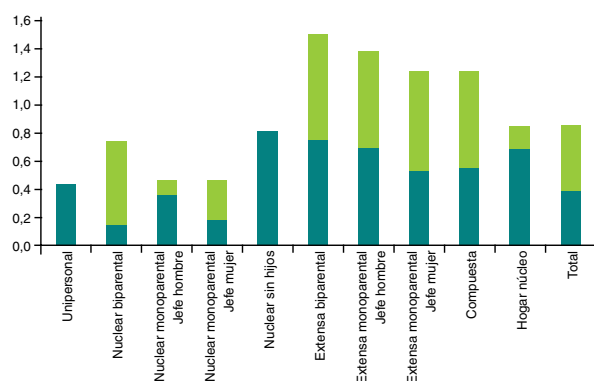
No obstante, un análisis más pormenorizado de la composición de los hogares revela que las estructuras familiares que hoy en día se enfrentan a presiones más intensas de demanda de ayuda son las extensas —en todas sus formas— y las compuestas

⁴ En la Argentina, el Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios, de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM), organismo dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, atiende a personas de edad muy vulnerables y desprovistas de apoyo. La mitad de la población asistida tiene más de 75 años y son, sobre todo, mujeres viudas que viven solas, no tienen cobertura previsional ni de salud y sufren patologías crónicas o discapacidad, a las que se les prestan servicios tan esenciales como ayuda para acostarse y levantarse, vestirse, y preparar y dar alimentos, entre otras (Roqué, 2009).

(véase el gráfico V.18). En todas ellas, la cantidad promedio de miembros que precisarían cuidados intensivos llega a dos personas por núcleo, cifra elevada si se considera la tendencia a la reducción del tamaño de las familias latinoamericanas, sobre todo en aquellos países con una transición demográfica más avanzada (Sunkel, 2006). Algunas de estas estructuras familiares corresponden a aquellas que tradicionalmente han sido las más afectadas por la pobreza.

A modo de ejemplo, es posible citar que en 2007 las familias extensas monoparentales, con una mujer como jefa de familia, concentraban la mayor proporción de hogares en el primero y segundo quintil de ingresos, lo que puede ser el resultado del menor número de aportantes y de los menores ingresos que en promedio reciben las mujeres trabajadoras (Arriagada, 2007), quienes a su vez deben responder a una elevada carga de cuidado en sus propios hogares.

Gráfico V.17
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): NÚMERO PROMEDIO DE MIEMBROS MENORES DE 15 AÑOS Y DE 60 AÑOS Y MÁS, SEGÚN LA ESTRUCTURA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 2007^a



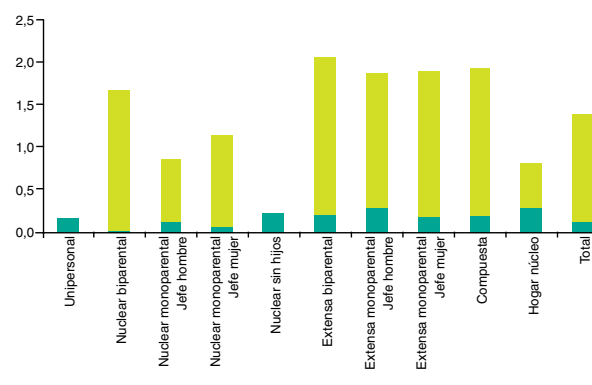
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los miembros con necesidades intensivas de cuidado son los de 75 años y más y los menores de 6 años.

Ante estas y otras limitaciones tratadas en el capítulo anterior, las familias movilizan un conjunto diverso de recursos económicos, sociales y culturales para crear nuevas estrategias intergeneracionales, de género y de parentesco destinadas a afrontar los retos, las cargas y las oportunidades de cuidado (Castells, 1999). Sin embargo, no siempre cuentan con la flexibilidad y la autonomía suficientes para realizar las adaptaciones que les exigen la vida moderna y las obligaciones de solidaridad familiar.

Como contrapartida, los marcos normativos generales y específicos de los países de la región, así como el abanico de programas sociales existentes relacionados con la protección de la infancia, la vejez y la dependencia, muestran una creciente familiarización de los riesgos asociados al cuidado. Esto implica la privatización de la ayuda y la concentración en las familias de la responsabilidad por el bienestar y la satisfacción de las necesidades vitales de sus

Gráfico V.18
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): NÚMERO PROMEDIO DE MIEMBROS CON NECESIDADES INTENSIVAS DE CUIDADO, SEGÚN LA ESTRUCTURA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 2007^a



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los miembros con necesidades intensivas de cuidado son los de 75 años y más y los menores de 6 años.

miembros. Esta situación profundiza la vulnerabilidad de las personas que precisan cuidados y de las que prestan asistencia, dada la distribución desigual de los recursos según el origen familiar o social.

En este escenario, el cuidado y sus consecuencias obligan a replantear la protección social en el marco de una solidaridad integral, dado que hay personas que necesitan una protección particular para reforzar o sustituir la capacidad de autocuidado —los niños— o para favorecer una situación normal de independencia —las personas de edad y con dependencia por razones de salud—. En este sentido y tal como se trata en el próximo capítulo, para avanzar en las reformas dirigidas a incorporar el cuidado como un nuevo pilar de la protección social, surgen tres principios imprescindibles: la igualdad —de género y socioeconómica—, la universalidad de las políticas y los programas, y la solidaridad entre las generaciones.

Capítulo VI

Políticas públicas y crisis de cuidado en América Latina: alternativas e iniciativas

A. Consideraciones normativas: la protección social y la desigualdad frente a las necesidades de cuidado ¹

Dadas las características sociodemográficas y de organización social de los países de la región, es relevante la incorporación del ámbito del cuidado en el debate sobre la protección social, con principios normativos que lo orienten. La protección social debe, en primer lugar, promover una mayor igualdad de acceso entre personas con distintos recursos que requieren cuidados. Como segundo principio normativo se propone la universalidad de servicios y prestaciones centrados en las necesidades. El tercer y último principio normativo de la protección social respecto del cuidado es la solidaridad entre generaciones y la solidaridad de género. Deben encontrarse formas de plasmar todos estos principios en los respectivos sistemas de protección social de los países, conforme a las mediaciones propias del perfil de riesgos, el lugar de las familias y las políticas y el tipo de regímenes de bienestar prevalecientes.

En el cuidado se entrecruzan múltiples dimensiones esenciales del desarrollo, como los derechos humanos, la protección social y las desigualdades de género y

socioeconómica. Esta densidad de elementos y su vasto reconocimiento en la literatura y en foros internacionales contrastan con la insuficiente atención que los distintos actores que intervienen en el bienestar han prestado al tema hasta hace poco. En efecto, la preocupación explícita por los problemas del cuidado en las agendas públicas de los gobiernos de América Latina es incipiente, si bien heterogénea entre países.

¹ En esta sección se considera al cuidado al igual que en el capítulo anterior, es decir, como la atención a las personas dependientes por razones de edad o que sufren discapacidades específicas que impiden su autodependencia.

Pero además de su relativa novedad, y en parte por ello, este problema muchas veces se interpreta como propio de las sociedades más desarrolladas, donde se aborda desde hace tiempo. En los apartados anteriores se procuró mostrar que el problema del cuidado y del trabajo no remunerado en general en la región presentan peculiaridades propias, tanto demográficas como de organización social, que configuran el problema del cuidado en la economía política del desarrollo.

Los marcos normativos de los países de la región, así como el abanico de programas sociales existentes relacionados con la protección de la infancia y la vejez y con la dependencia revelan una creciente concentración en la familia de los riesgos asociados con el cuidado. Esto exagera, por una parte, las situaciones de vulnerabilidad de origen y, por otra, la desigualdad en la distribución de riesgos y responsabilidades a partir de los contextos familiares, dado que distintas familias cuentan con distintos recursos para enfrentar las situaciones internas de dependencia y cuidado. Ello afecta no solo la salud de las familias, sino la sostenibilidad de los sistemas de protección social y la eficiencia de los mercados laborales.

Los desafíos, a partir del contexto que se ha descrito en los apartados anteriores, tienen que ver con la forma de salvaguardar la igualdad de acceso a los cuidados y su universalidad. Se vinculan además con la manera de mejorar la calidad de este tipo de asistencia, garantizar su sostenibilidad a largo plazo en términos financieros y de recursos humanos, y proteger y sostener a las personas que prestan esta ayuda (Sedmak y Parent, 2008). Todo ello está estrechamente relacionado con la solidaridad y con los sistemas de protección social, toda vez que el cuidado es uno de los aspectos de la vida humana en que también se hacen evidentes las desigualdades económicas, sociales y de género.

Las desigualdades económicas segmentan el acceso a los servicios de cuidado que brinda el mercado, en contextos de desprotección institucional pública (OIT/PNUD, 2009). Las desigualdades sociales implican brechas en las redes de apoyo que facilitan el mantenimiento o la mejora del bienestar material, físico y emocional (Guzmán, Huenchuan y Montes de Oca, 2003). Por último, las desigualdades de género tienen que ver con la sobrecarga femenina en las labores de ayuda y la barrera que representa la división sexual del trabajo de cuidado para el pleno desarrollo de las mujeres y de la sociedad en general (Carbonero Gamundí, 2007).

Una mirada rápida a los marcos jurídicos de los países de la región muestra avances heterogéneos². Varios países han plasmado constitucionalmente elementos relacionados con el

tema, sobre todo en reformas recientes (el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia), pero el avance más evidente se advierte en las legislaciones específicas de protección de los derechos de las personas de edad y de los niños (como las del Brasil, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela). Predomina en ellas una perspectiva asistencial, orientada fundamentalmente a las personas que carecen de recursos económicos, con coberturas limitadas y de alcance y extensión también reducidos.

Desde la perspectiva normativa de la protección social propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 2006a), el cuidado debe entenderse como un derecho asumido por la colectividad y prestado mediante servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, con directa competencia del Estado. De este modo, las respuestas públicas para la atención de esta demanda deberían concebirse como una extensión lógica del papel del Estado en la provisión de bienes públicos, lo que supone la existencia de ciertas obligaciones positivas entre las personas y grupos que precisan esta ayuda y los que la brindan. Este es precisamente uno de los grandes desafíos en torno al cuidado: avanzar hacia su reconocimiento e inclusión positiva en las políticas públicas.

Ese reconocimiento debe, a su vez, diferenciar entre las necesidades de las personas de edad y las de los niños. En el caso de las personas de edad debería garantizarse su acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, además de prevenir o retrasar la aparición de enfermedades. También es preciso que dispongan de servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado. Otros aspectos que tendrían que considerarse son el acceso a los medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación, estímulo social y mental en un entorno seguro, en que se respeten sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En el caso de los niños, el cuidado implica la protección para el logro del bienestar y la promoción del desarrollo integral. Junto con ello, debe proveerse el acceso a servicios médicos y de rehabilitación que ayuden a mantener un nivel óptimo de salud, con especial énfasis en los relacionados con la atención primaria de la salud y los cuidados preventivos. Asimismo, y debido a la peculiaridad de sus necesidades, los niños también deben disponer de protección especial y de aseguramiento para que puedan recibir cuidados que sustituyan la atención familiar, sin menoscabo de sus derechos y que propicien su bienestar físico, mental y emocional, entre otros aspectos³.

² En la sección E de este capítulo se consideran con mayor detalle los avances jurídicos en la materia.

³ Véase ACNUDH/UNICEF (2004); Comité de los Derechos del Niño (2007); UIP/UNICEF (2004).

Por otra parte, y como se ha mencionado en el capítulo IV, debido a que en todas las sociedades todavía se transfieren a las mujeres el cuidado de los demás miembros de la familia, sin remuneración alguna, hay que poner especial atención a la forma de protegerlas (mediante las políticas públicas), con objeto de equilibrar la distribución de estas tareas y compatibilizar este desequilibrio con un criterio de igualdad de género en la carga conjunta de trabajo.

Por todo lo anterior, en la discusión sobre la protección social debe incorporarse el cuidado como preocupación medular y basarlo en principios normativos. Esto obliga a considerar como sujetos de las políticas en los planes de políticas públicas no solo a las personas que precisan de asistencia —niños, personas de edad y personas con algún tipo de dependencia—, sino también a quienes actúan en la relación de necesidad y cuidado, particularmente las mujeres. La consideración de estas dimensiones constituiría un primer paso en la consolidación de un marco de protección social que responda efectivamente a una demanda que iría incrementándose con el transcurso del tiempo, en circunstancias en que la posibilidad de satisfacerla se vería limitada por los cambios que enfrenta la sociedad actual.

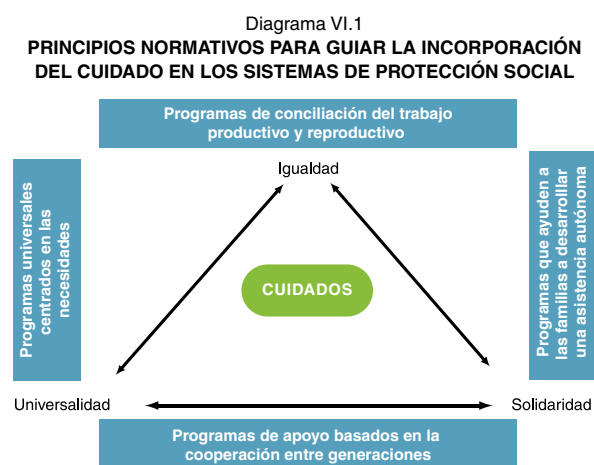
Los vacíos en los sistemas de protección social respecto del cuidado se hacen más problemáticos si se toma en consideración una suma de factores planteados en los capítulos precedentes, a saber: los cambios en la pirámide de edades y sus consecuencias en el perfil de riesgos futuros, la complejidad cada vez mayor de las familias, los cambios en el empleo y en el papel de la mujer, el aumento de la cantidad de personas con una discapacidad que les impide mantener vidas autónomas y los cambios culturales. Todo ello supone examinar la normatividad de la protección social en relación con las dimensiones del cuidado. Al respecto, es posible distinguir al menos tres principios para guiar las reformas dirigidas a incorporar los cuidados como un nuevo pilar de la protección social (véase el diagrama VI.1).

En primer lugar, la protección social debe promover una mayor igualdad y calidad de acceso entre personas con distintos recursos que requieren cuidados, a fin de revertir las desigualdades de origen, sobre todo familiar y social. El valor de la igualdad, asimismo, debe aplicarse con criterio de género, lo que implica que las responsabilidades de asistencia deben distribuirse de manera más equitativa entre potenciales cuidadores y cuidadoras en las familias. Esta perspectiva de igualdad de género debe plasmarse en políticas y programas que la promuevan, en lugar de consagrar papeles tradicionales al respecto. Esto significa involucrar tanto a los hombres como a las mujeres en las tareas de apoyo y permitir que ambos concilien la vida familiar con el trabajo remunerado (CEPAL, 2007a).

El segundo principio normativo es la universalidad de los servicios, prestaciones y beneficios dirigidos a las personas que precisan asistencia y a las que prestan cuidados. Tal como ha planteado la CEPAL (2000), la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede extenderse hasta niveles de protección que no puedan financiarse. Esto significa que hay que ampliar progresivamente el horizonte de acción de los programas que se implementen, privilegiando las demandas de las personas que requieren asistencia. En ello el Estado tiene un papel activo como proveedor directo o indirecto de los servicios a quienes más los necesitan.

El tercer principio normativo de la protección social respecto del cuidado es la solidaridad entre generaciones. Aunque en principio los servicios están destinados a quienes los necesitan con urgencia en la vida cotidiana, de manera indirecta ofrecen seguridad a todos (Cotman, 2008). En las políticas y programas de cuidados se debe prestar especial atención a todas las generaciones, a sus necesidades y expectativas, de modo de asegurarles una plena inserción en la sociedad. Se requieren acciones integradas que alcancen a todos los grupos etarios, toda vez que la capacidad de la sociedad de apoyar a las personas que necesitan la ayuda de los demás depende de las posibilidades de los jóvenes. También hay que prestar atención a la generación intermedia, que se ocupa tanto de los grupos más jóvenes como de las personas mayores (Špidla, 2008). Para ello se necesitan políticas especiales, que ofrezcan a todos los miembros de la familia una mejor protección. Una de las tareas del Estado en este sentido es ayudar a las personas a elegir si desean cuidar a sus familiares dependientes (niños, personas de edad y con dependencia) y ofrecerles protección y apoyo.

En definitiva, el ámbito del cuidado debe abordarse con criterios normativos de igualdad, universalidad y solidaridad como principios de los respectivos sistemas de protección social que deben plasmarse conforme a las mediaciones propias del perfil de riesgos, el lugar de las familias y las políticas y el tipo de regímenes de bienestar prevaletentes, tal como se plantea en la sección siguiente.



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

B. Consideraciones analíticas: riesgo, regímenes de bienestar y lugar de la familia y las políticas

Un régimen de bienestar está constituido por la articulación entre Estado, mercado y familia. Cuando aparecen nuevos riesgos y el Estado no responde debidamente, las familias, las comunidades o los mercados pueden sufrir procesos adaptativos y absorber los riesgos, o bien que los riesgos sin cobertura pueden recaer más pesadamente en ciertos grupos sociales.

La versión secular de los regímenes de bienestar en América Latina presuponía hombres empleados y mujeres en el hogar que cuidaban de niños y personas mayores. Esta visión hoy se cuestiona profundamente tanto empírica como normativamente. La crisis de cuidado no puede resolverse sin redistribuir la carga del trabajo remunerado y no remunerado y de cuidado. No basta con abogar por la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Lo anterior implica una serie combinada de avances promovidos por el Estado y la política pública.

La articulación del Estado, los mercados y las familias constituye un régimen de bienestar (Esping Andersen, 1990, 1999). En este marco, el Estado y las políticas sociales se encargan de las respuestas colectivas de riesgo social. De la misma manera que la acción del Estado afecta la producción y distribución del riesgo y de las responsabilidades de cuidado, el cambio en las familias y el mercado afecta los dispositivos de protección social. Cuando aparecen nuevos riesgos y el Estado no responde debidamente, o bien las familias, las comunidades o los mercados sufren procesos adaptativos y absorben los riesgos, o bien los riesgos sin cobertura recaen más pesadamente en ciertos grupos sociales.

Para que las familias, las comunidades o los mercados tomen medidas y absorban riesgos deben satisfacerse ciertas condiciones. Las familias deben contar con recursos provenientes de adultos (incluido su tiempo), estabilidad y cooperación entre sus miembros. Las comunidades deben poseer formas básicas de reciprocidad y confianza que permitan establecer modalidades dinámicas de cooperación. Por último, los agentes del mercado deben percibir algún potencial beneficio asociado a la provisión de servicios de absorción del riesgo. Cuando estas condiciones no están dadas, los riesgos a los que el Estado no dio respuesta no la encontrarán en modalidades de adaptación de los mercados, las familias y las comunidades.

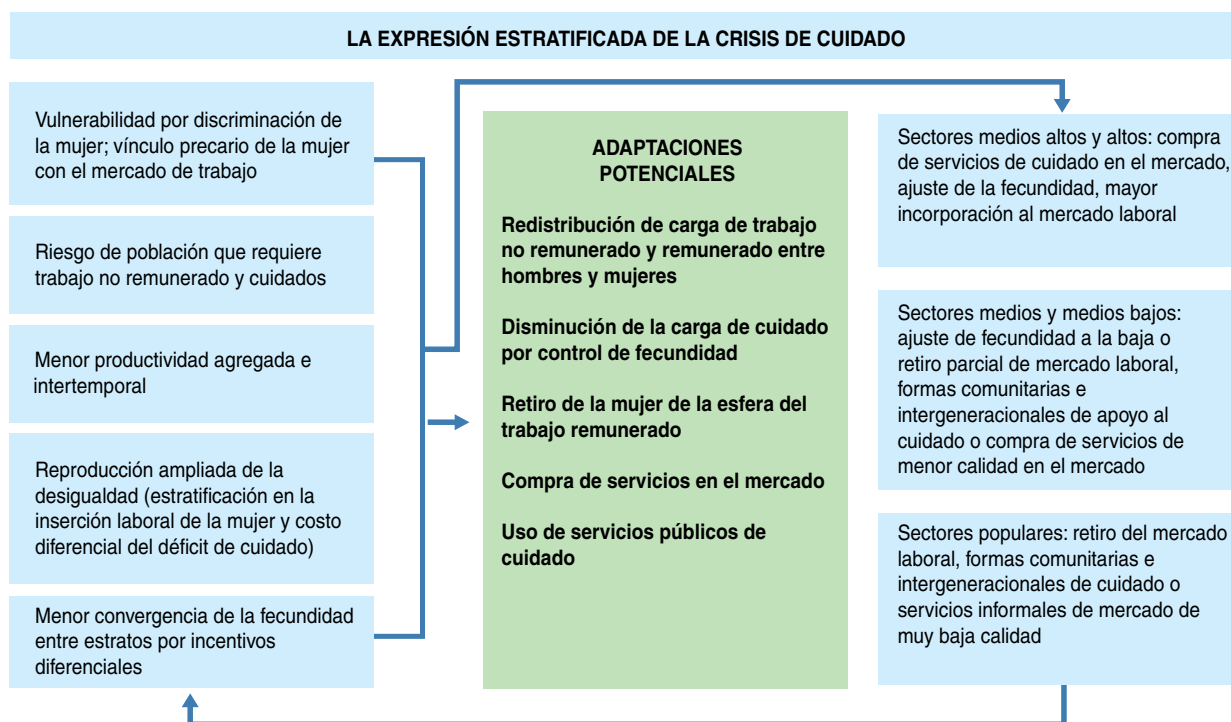
La versión secular de los regímenes de bienestar en América Latina presuponía hombres empleados y mujeres en el hogar que cuidaban de niños y personas mayores. Esta visión hoy se cuestiona profundamente tanto empírica como normativamente. Los datos que se presentan en capítulos precedentes indican que en los últimos 30 años ha habido un gran alejamiento de esta versión de la familia y de los mercados laborales, que se expresa en un mayor número de hogares con jefatura femenina, un incremento sostenido del número de divorcios, más desempleo e informalidad entre la población masculina y un marcado incremento de las tasas de participación y empleo femeninas en mercados de empleo, que son a su vez más informales y precarios.

Todo lo anterior erosiona la consistencia entre estructura social y sistema de protección social. Con ello adquieren un carácter central el tema del cuidado, la inequidad de género y la solidaridad intergeneracional. En la medida en que las mujeres ingresan al mercado laboral, envejece la población y cambian los arreglos familiares, se tensionan los contratos intergeneracionales y de género. Frente a estas dinámicas el Estado debe responder a preguntas clave respecto de la distribución de funciones y recursos públicos: ¿quién sostiene la carga del cuidado?, ¿cómo ayudan las políticas a conciliar trabajo y familia? y ¿cómo enfrentan esos cambios los servicios del Estado?

Cuando los regímenes de bienestar se enfrentan a estos problemas, existen cuatro ámbitos de respuesta: soluciones de cuidado y protección provistas por el mercado, soluciones de cuidado y protección provistas por el Estado, redistribución de la carga del cuidado y protección entre hombres y mujeres, y entre las distintas generaciones en las familias, y soluciones colectivas no estatales (tercer sector y formas comunitarias). En esta topografía compleja, sin embargo,

las soluciones provistas por el Estado (políticas estatales vinculadas a la familia y la protección social) repercuten a su vez en las soluciones de las familias, las del mercado y las acciones comunitarias. Esas políticas no son inocuas respecto de la redistribución de las responsabilidades de cuidado y protección dentro de la familia, ni respecto de la capacidad de las familias para proveer dicho cuidado y protección (véase el diagrama VI.2).

Diagrama VI.2
RIESGOS Y MODALIDADES ADAPTATIVAS ESTRATIFICADAS ANTE LA CRISIS DE CUIDADO Y LA DOBLE DEMANDA DEL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO QUE RECAE SOBRE LA MUJER



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En síntesis, el retiro de la mujer del mercado laboral en los sectores medios bajos y bajos, la disminución de la fecundidad (no por opción sino por incompatibilidad) en los sectores medios y altos, o el acceso a servicios baratos pero de muy mala calidad en los sectores bajos, no son modalidades deseables. También es claro que para comprar servicios en el mercado o utilizar servicios del Estado se requiere dinero: gasto de bolsillo en un caso e inversión estatal en el otro. Aún más importante, estas respuestas y su frecuencia se encuentran afectadas por la desigualdad y tienden a reproducirla.

América Latina se mueve lentamente en dirección al reconocimiento de estos problemas. La sociedad y el Estado se ven interpelados cada vez más con preguntas como las siguientes:

¿Cómo redistribuir y conciliar para ambos sexos el trabajo remunerado con el no remunerado? ¿Cómo facilitar en lugar de obstaculizar la entrada de las mujeres en el mercado formal de trabajo? ¿Cómo redistribuir la carga del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres? ¿Qué acciones puede desarrollar el Estado para redistribuir colectivamente e inducir a realizar un cambio en el ámbito privado respecto de las labores no remuneradas? ¿Cómo enfrentar el doble desafío del cuidado que implica la presencia de niños y adultos mayores? ¿Cómo, en definitiva, construir un contrato intergeneracional y sensible al género que sea sostenible y justo, y que contribuya al combate de la exclusión y la desigualdad presentes y futuras?

No basta con abogar por la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Hay que

formular políticas de redistribución y articulación de las cargas de trabajo remunerado y no remunerado desde el Estado, las familias y el mercado. Para reconciliar actividades de cuidado y de trabajo remunerado, las estrategias que se adopten deben incluir fórmulas concretas que impliquen conciliación de trabajo remunerado y no remunerado no solo con respecto a las mujeres, sino a la sociedad en general. En otras palabras, la crisis de cuidado no puede ser resuelta sin redistribuir la carga del trabajo remunerado, no remunerado y de cuidado. Esto puede tener lugar en los hogares, pero también puede hacerse e incentivarse mediante acciones estatales regulatorias, fiscales y de provisión de servicios sociales.

La experiencia internacional, sobre todo de países avanzados que cuentan con un Estado de bienestar, muestra que para moverse en esta dirección, el Estado y la política pública tienen un abanico de acciones que pueden combinarse de manera variada. Entre ellas se destacan las siguientes:

- El Estado provee servicios de cuidado mediante educación preescolar, tiempo extendido escolar y cuidado para adultos mayores.
- El Estado provee dinero a las familias como reconocimiento del costo de la reproducción

social y con el objeto de apoyar la adquisición de servicios en el mercado. Combate así el efecto de empobrecimiento y estratificación social regresiva de la maternidad.

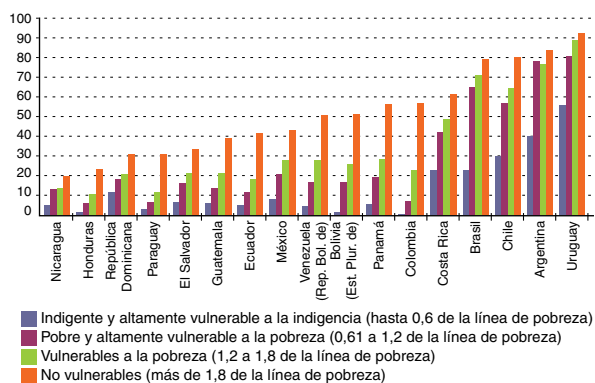
- El Estado pone en práctica regulaciones, incentivos materiales y ejerce una presión cultural a favor de una nueva división sexual del trabajo en el hogar, lo que incluye el control reproductivo en manos de la mujer y un intenso combate a la violencia doméstica.
- El Estado aplica incentivos y regulaciones a fin de evitar la discriminación de género en el mercado laboral y permitir en hombres y mujeres una adecuada articulación entre demandas productivas y reproductivas.
- El Estado aplica incentivos y regulaciones para los empleadores a fin de compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado (horarios flexibles, centros de cuidado de niños a cargo de los empleadores, entre otros).
- El Estado aplica normas jurídicas que contemplan diferentes formas y arreglos familiares, con las que se procura reconocer y fortalecer la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el trabajo no remunerado, remunerado y de cuidado.

C. Transferencias monetarias y familia: ¿existe espacio para un nuevo contrato intergeneracional y sensible al género?

Los países de la región enfrentan una ecuación crucial: cómo proveer transferencias básicas en efectivo a los adultos mayores, y cómo, al mismo tiempo, promover mayores tasas de participación femenina e invertir en capital humano para las nuevas generaciones. En algunos países empieza a tomar cuerpo la idea de que puede ser fiscalmente prudente y socialmente deseable establecer una garantía básica para los adultos mayores si, simultáneamente, se limitan los subsidios para los jubilados más privilegiados. La otra cara del pacto intergeneracional se refiere a la cantidad de dinero que una sociedad está dispuesta a pagar para apoyar el papel de las familias y especialmente de las mujeres por su provisión de cuidado, capital humano y protección a niños, personas con discapacidad y personas de edad.

A medida que la población envejece, la orientación generacional del gasto social se vuelve un tema ineludible. El gasto en seguridad social, a partir de los costos de las pensiones y la salud, puede alcanzar niveles tan elevados que no deja espacio para el gasto en servicios orientados al ámbito reproductivo de la sociedad, que involucra a mujeres y niños. Esto puede suceder sin que ese gasto logre coberturas adecuadas de las personas de edad.

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJE DE HOGARES CON ALGÚN MIEMBRO DE 65 O MÁS AÑOS QUE RECIBE JUBILACIÓN O PENSIÓN, SEGÚN NIVEL DE INGRESOS, EN MÚLTIPLOS DE LA LÍNEA DE POBREZA, 2006-2007
 (En porcentajes)



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

Los países de la región enfrentan una ecuación crucial, a saber, cómo proveer transferencias monetarias básicas a los adultos mayores que ya no pueden trabajar o conseguir un trabajo y cómo, al mismo tiempo, incrementar las tasas de participación femenina e invertir en educación para mejorar el acceso futuro al bienestar por parte de las nuevas generaciones. Asimismo, dada la mayor proporción de mujeres en las edades más avanzadas y la ausencia de carreras laborales que les permitan acceder a una jubilación, es necesario diseñar sistemas de pensiones que, o bien reconozcan el costo de continuidad y calidad de sus empleos por ser quienes sostienen la carga no remunerada del trabajo, o bien prevean que una proporción importante de la pensión futura no dependa del vínculo formal en el mercado laboral.

Un sistema puramente contributivo de reparto es, en este sentido, insostenible y excluyente. Puede llevar a emplear solamente el financiamiento de una baja proporción de trabajadores que en el pasado lograron trayectorias laborales estables en el sector formal. Implica también, a la larga, sostener con finanzas públicas los déficits que esa seguridad social contributiva y estratificada pueda generar. Por su parte,

la privatización de la seguridad social, de mantenerse la ausencia de subsidio del Estado a esos regímenes, soluciona el problema del déficit y promete mejorar las prestaciones de los efectivamente incluidos. Sin embargo, profundiza la exclusión de buena parte de las futuras personas de edad (Mesa Lago, 2009).

Los países de América Latina han recorrido los dos caminos y sus combinaciones (regímenes contributivos de reparto y modelos de capitalización individual de administración privada). Actualmente, el debate sobre los sistemas no contributivos de pensión uniforme de base universal o focalizados se ha vuelto parte de una agenda reconocida para el nuevo siglo (Filgueira, Gutiérrez y Papadópulos, 2008; CEPAL, 2006a; Tanzi, 2008). Con ello no se pretende afirmar que dichos sistemas o instrumentos solucionan el problema del reemplazo de los ingresos de los trabajadores en la vida activa. No es esa su función. Su propósito es garantizar un nivel básico de renta en forma sostenible desde el punto de vista fiscal y justa desde el punto de vista intergeneracional.

En la Argentina (a nivel provincial y nacional), el Brasil, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay, así como en México (Distrito Federal), los gobiernos empiezan a considerar que una garantía básica para los adultos mayores puede ser fiscalmente prudente y socialmente deseable si, simultáneamente, se suprimen o limitan los subsidios para los jubilados y pensionistas (generalmente hombres) más privilegiados.

La otra cara del pacto intergeneracional se refiere a la cantidad de dinero que una sociedad está dispuesta a pagar para apoyar a las familias y, especialmente, a las mujeres que proveen cuidado, capital humano y protección a los niños, personas con discapacidad y personas mayores. Los Estados de los países latinoamericanos daban por sentado, secularmente, que los hombres recibían ese pago del mercado laboral (formal), que luego era redistribuido en la familia. A su vez, el Estado se hacía presente si este salario familiar se interrumpía por muerte, enfermedad o discapacidad del hombre. Estos supuestos implicaban que la mujer carecía de ingresos autónomos, lo que la colocaba, y coloca aún, en situación de dependencia del hombre, con el agravante de que ante el quiebre del vínculo, la mujer es quien casi siempre asume la plena responsabilidad del cuidado de los hijos. Esto da lugar a que el control del dinero recaiga sobre quien finalmente no se hace responsable de la carga de dependientes.

Como ya se ha visto, los costos económicos de la reproducción biológica y social de un país recaen desproporcionadamente sobre las mujeres en general y sobre los sectores más pobres. Asimismo, la evidencia que se presenta en los tres primeros capítulos de esta publicación es elocuente respecto de los vacíos en materia de políticas que tengan en cuenta las distintas formas de

vulnerabilidad y la manera en que esta se multiplica según el género y la generación. La pobreza se ve reforzada por una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, producto de las profundas desigualdades de origen, la baja carga impositiva, la restringida capacidad redistributiva de los Estados sociales y los mercados laborales que refuerzan las desigualdades de origen, de clase, género y edad.

Frente a ello, las transferencias en efectivo y los nuevos sistemas de asignaciones familiares se han convertido en instrumentos que colocan en el debate público una

mayor preocupación por el papel del Estado en cuanto al establecimiento de condiciones igualitarias. También se han convertido en un instrumento del sistema de protección social. Sin embargo, es importante no confundir el instrumento con el sistema mismo, pues si bien estos programas han captado buena parte de la atención técnica, académica y de la opinión pública, representan siempre menos del 1% del PIB y, en general, constituyen no más del 10% del gasto social en los países latinoamericanos (véase el capítulo II).

Recuadro VI.1

PLAN DE EQUIDAD EN EL URUGUAY Y SU VISIÓN INTEGRAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En el Uruguay, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) se diseñó e implementó en 2005 para abordar problemas no necesariamente asociados con el desempleo. Además del ingreso ciudadano (transferencia mensual a familias que cumplieran los requisitos para recibir el beneficio), el PANES incluía otros componentes, entre ellos, empleo temporal (Trabajo por Uruguay), nutrición, servicio de emergencia, educación en contexto crítico y techo para los sin hogar. El PANES adoptó el discurso del derecho a la inclusión y fue un programa temporal que en 2007 se reemplazó por el Plan de Equidad, que supuso la reforma del sistema de asignaciones familiares y pasó a cubrir y expandir la cobertura

de los destinatarios del PANES (cubrirá a casi el 50% de los menores del país), con una transferencia monetaria superior a las anteriores asignaciones familiares. El Plan de Equidad se planteó como la política con mayor grado de articulación de derechos sociales universales. Reemplazó al PANES, pero aun así combina alguno de sus componentes asistencialistas y de corto plazo con un esfuerzo por reconstruir y modernizar el Estado social.

El Plan de Equidad incluye medidas que podrían producir un impacto considerable en la reducción de la desigualdad, entre las que destacan: un sistema de asignaciones familiares, no contributivas, que incluye al 100% de las familias con niños menores que viven por debajo de la línea de

pobreza, una expansión sustancial de la educación inicial, la extensión de los beneficios a la hora del retiro y una serie de acciones tendientes a mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, incluida una fuerte inversión en educación primaria mediante el Plan Ceibal, que dota a cada niño de las escuelas públicas de un computador portátil. El diseño de este plan responde a una estrategia de universalismo básico y extensión y mejora de la calidad de la protección social no contributiva, reconociéndose así que la crisis del cuidado y los dilemas del envejecimiento se solucionan en forma proactiva, invirtiendo en la integración social y en las capacidades de las generaciones futuras.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

D. Servicios y familias: estrategias colectivas para redistribuir la carga del cuidado

El papel tradicional del Estado en relación con el cuidado ha tendido a dirigirse a poblaciones con características específicas y a no ser universal. La lógica del apoyo mediante programas públicos supone, históricamente, la presencia en el hogar de cuidadores con tiempo disponible, sobre todo mujeres. En años recientes se observan avances dispersos y con baja cobertura en torno a la ampliación de la educación inicial (niños de 0 a 5 años) y la extensión de la jornada escolar. Sin embargo, los servicios para las personas de edad siguen teniendo un claro sesgo asistencial y el acceso a las prestaciones depende más de los recursos de las personas mayores que de sus necesidades.

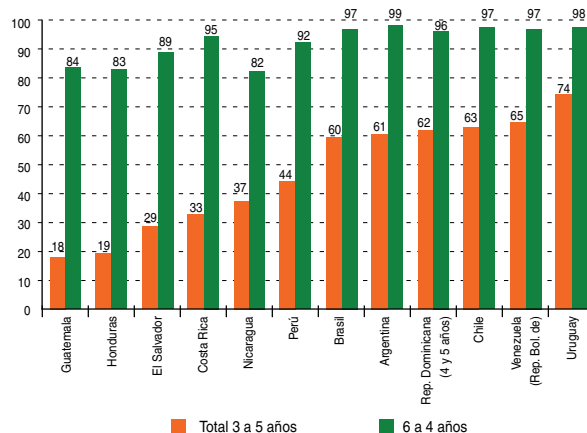
La mayoría de programas públicos para los niños y las personas de edad no son universales y se dirigen a poblaciones con rasgos específicos. Tanto en niños como en personas de edad la atención se centra en la salud física y la prevención de enfermedades, por una parte, y la alimentación y la nutrición por la otra. En el caso de los niños se agrega el acceso y la permanencia en la educación formal, mientras que en el de las personas mayores se incluyen estrategias que procuran conservar la autonomía funcional.

Las cortas jornadas en la escuela y la exclusión del sistema educativo de niños menores de seis años fueron siempre un enorme vacío en la acción del Estado y la política pública. Suponía la presencia en el hogar de cuidadores con tiempo disponible, fuera del mercado laboral, sobre todo mujeres, que asumieran tareas complementarias para los más pequeños y para los demás niños fuera de la jornada escolar. Tal supuesto soslayaba la situación real de los hogares en términos de asimetrías en los roles de género y la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres.

Pese a los notables avances, los servicios de cuidado infantil siguen siendo dispersos y de baja cobertura. En la mayoría de los países, la principal oferta en cuanto a jornada extendida y de mejor calidad es privada y su cobertura depende de la capacidad de pago de las familias, con la segmentación social que ello supone. Además, la tasa de asistencia a los programas de cuidado y educación preescolar es más elevada en las zonas urbanas. Este es un factor de reproducción de la desigualdad debido a que, tal como muestra la profusa evidencia empírica internacional, los niños de medios sociales más desfavorecidos son quienes más necesitan programas de educación temprana (OIT/PNUD, 2009).

En años recientes, las políticas de ampliación de programas educativos han ganado espacio en la agenda pública de varios países de la región. Costa Rica, el Perú, el Uruguay y los países del Caribe han hecho importantes avances en materia de educación preescolar (de 0 a 5 años). Sin embargo, aún resta mucho camino para que la educación en la primera infancia y la educación inicial se transformen en piezas fundamentales para la redistribución del bienestar, las cargas y las responsabilidades entre géneros y generaciones. Como se muestra en el gráfico VI.2, la cobertura preescolar todavía es insuficiente, pues representa dos tercios de la asistencia a la enseñanza primaria en los países con mayor cobertura (con la única excepción del Uruguay, donde alcanza un 74%), y alcanza a entre una quinta parte y menos de la mitad de los niños que asisten a primaria en los países restantes.

Gráfico VI.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COBERTURA DE ATENCIÓN Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA (3 A 5 AÑOS) Y PRIMARIA Y MEDIA BÁSICA (6 A 14 AÑOS), ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); tabulaciones especiales sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En países como Chile, Colombia y el Uruguay se han hecho esfuerzos importantes de extensión de la jornada escolar, al menos en la primaria (y también la secundaria en el caso de Chile). Hace años que la investigación internacional ha demostrado que una jornada más extendida crea condiciones en la escuela que potencian los procesos pedagógicos; también genera externalidades positivas para las familias, al aliviar la preocupación por el cuidado extraescolar, incluida la alimentación, y facilitar la incorporación de las madres al mercado laboral. La permanencia de los niños y niñas en la escuela durante más tiempo permite disminuir las probabilidades de que se sometan a diversos tipos de riesgos externos que suelen afectar a los niños que están varias horas del día en la calle, lo que contribuye al mejoramiento de la vida familiar al existir mayor seguridad y confianza en las actividades que realizan los hijos (CEPAL, 2009b).

Si por un lado deben considerarse los servicios para los más jóvenes, en la medida en que las sociedades envejecen, los servicios de cuidado de ancianos también adquieren una importancia superlativa, teniendo en cuenta las realidades y las proyecciones de cambio en la pirámide de edades que se describieron en el capítulo anterior. Con excepción de los notables adelantos que han mostrado algunos países a partir de inicios de esta década, los servicios para las personas de edad tienen un claro sesgo asistencial y el acceso a las prestaciones depende más de los recursos de las personas mayores

que de sus necesidades. Con frecuencia, los programas descansan en las familias y en el aporte del voluntariado, dejando a merced del mercado informal la prestación de determinados servicios que, en general, no cuentan con recursos suficientes para asumir esta tarea. Incluso en los países en que existen instituciones gubernamentales

que intervienen en la provisión de servicios específicos —como centros de día, residencias públicas de larga estadía y otro tipo de infraestructura de cuidado—, la descentralización deriva en desequilibrios territoriales importantes. Solo algunos países han conseguido ampliar la oferta disponible y mejorar su calidad.

E. Normativa en torno a la igualdad de género, el trabajo de cuidado y la conciliación de la vida profesional y familiar

En la normativa laboral latinoamericana hay muchos ejemplos que ilustran la relación dialéctica entre una legislación igualitaria y una legislación protectora, entre acciones positivas en favor de la mujer y la integración de la igualdad en los ordenamientos constitucionales. El panorama legislativo en torno a la conciliación revela que la regulación del trabajo relativo a los cuidados (permisos parentales en el período postnatal y de lactancia, guarderías infantiles y asignaciones familiares) se concentran en las mujeres que tienen ocupaciones en el sector formal, al tiempo que perpetúa el supuesto de que los hombres adultos se desvinculan del cuidado de los miembros de la familia.

En América Latina es posible distinguir dos etapas diferenciadas en la legislación relativa a la mujer. La primera es contemporánea al surgimiento de los Estados de bienestar y, en países como la Argentina, Costa Rica y el Uruguay el desarrollo de sus sistemas de seguridad social es similar. Si bien en estos países se dictaron códigos del trabajo a partir de la década de 1940 (excepto en Costa Rica cuyo código del trabajo se decretó en 1943), en los tres se sancionaron leyes laborales en las que se considera a la mujer como madre. Chile se ubica en una etapa de desarrollo intermedio, a pesar de que se encuentra entre los primeros países en términos de seguridad social. En este contexto, la figura paradigmática del trabajador asalariado fue la del hombre y los beneficios de la seguridad social tendieron a distribuirse por mecanismos de goteo a los otros miembros de la familia. Asimismo, la relación laboral típica era la del trabajador regular, de tiempo completo, en edad activa y con muy pocos cambios de puestos y de actividad. Una segunda etapa es contemporánea al surgimiento de normas laborales en el

Ecuador y el Salvador, promulgadas a partir de la década de 1960 (Pautassi, 2007).

Con la aplicación de políticas de mercado en la década de 1990 (comenzando por Chile en la década de 1980), en varios países latinoamericanos culminó la era de la regulación protectora del trabajo y el Estado redujo su facultad de intervención en el mercado laboral. Sin embargo, en forma paralela a la aplicación de medidas flexibilizadoras de cuño neoliberal y al aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores y trabajadoras, se fue concretando una serie de acciones positivas que marcaron un avance hacia normas de igualdad en el mundo laboral.

En esta línea, las propuestas iniciales de política se redujeron a la legislación relativa a la igualdad de oportunidades, la educación para combatir prejuicios sexistas, la ampliación de redes de contención para las mujeres y la transferencia de beneficios de programas sociales focalizados en las mujeres que se encontraban en extrema pobreza. En términos concretos, estas políticas promovieron el aumento del empleo total de los

países, a costa de su calidad y sin diferenciar distintas categorías de la fuerza de trabajo (hombres, mujeres, adolescentes, entre otros). De este modo, no se produjo una reestructuración de instituciones a nivel medio, ni de políticas macroeconómicas que facilitaran el acceso pleno de la mujer al mercado laboral. La maternidad pasó de ser una función social protegida por el Estado de bienestar a ser una fuente de desventaja, al considerarse una causa de mayor costo laboral para los empleadores (Pautassi, 2007).

La normativa laboral latinoamericana abunda en ejemplos que ilustran la relación dialéctica entre una legislación igualitaria y una legislación protectora, entre acciones positivas en favor de la mujer y la integración de la igualdad en los ordenamientos constitucionales. Estas tensiones reflejan la falta de consensos legislativos respecto de la conciliación, ya que si bien se trata de una regulación que pretende promover la igualdad de oportunidades entre los géneros, culmina por distribuir derechos y responsabilidades en forma diferenciada para hombres y mujeres.

En particular, el panorama legislativo en torno a la conciliación muestra que la regulación del trabajo relativo a los cuidados (permisos parentales en el período postnatal y de lactancia, guarderías infantiles y asignaciones familiares) no solo se centran en las mujeres que tienen ocupaciones en el sector formal, sino que además supone la existencia de hombres adultos desvinculados del trabajo de cuidado. En casi todos los países, la participación del padre en el cuidado de sus hijos e hijas no se encuentra suficientemente reconocida, ni estimulada para conciliar las responsabilidades familiares y laborales de manera comparable con la de la madre⁴. De tal modo, no solo se restringen los derechos que facilitan la conciliación de responsabilidades productivas y reproductivas para trabajadores de ambos sexos, sino que además se favorece la elegibilidad de trabajadores hombres por parte de los empleadores, por los menores costos que supondría su contratación. La legislación laboral analizada refuerza así un modelo de responsabilidades en que el hombre se consolida como proveedor de recursos económicos y la mujer como responsable del cuidado familiar (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

Varios países latinoamericanos han suscrito e incorporado el principio de igualdad de trato en sus textos constitucionales. Como se ve en el cuadro VI.1, algunos de estos principios se encuentran estipulados en los códigos del trabajo y otros han dado forma a iniciativas tendientes a transversalizar los temas de género en las instituciones del Estado, por ejemplo: el

Plan de igualdad entre hombres y mujeres en el mundo laboral en la Argentina; la Agenda de género (2006-2010) y el Plan de igualdad de oportunidades (2000-2010) en Chile; la Política nacional para la igualdad y la equidad de género (2007-2017) en Costa Rica; la prioridad constitucional otorgada a la mujer jefa de hogar en Colombia; el Plan nacional de equidad de género en la República Dominicana, y el Plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos (2007-2011) en el Uruguay (CEPAL, 2007a y Pautassi, 2007).

Pese a lo anterior, es fundamental comprender la interrelación de estos principios en los códigos de trabajo y demás reglamentaciones especiales ya que en casi todos los países se observan contradicciones entre disposiciones igualitarias y otras que redundan en la permanencia de obstáculos para alcanzar la igualdad de género⁵. En algunos casos se trata de iniciativas que pueden carecer de un marco legislativo general y que intervienen solo a nivel institucional, o que circunscriben el tema de género a algún sector particular.

La protección de la maternidad, con diversos grados de estructuración, ha sido una constante en la legislación interna de los países de la región. Tradicionalmente, la protección de la maternidad abarca dos ámbitos: por una parte salvaguarda la salud de la trabajadora embarazada y del recién nacido, y por otra, resguarda el puesto de trabajo durante el embarazo y en un período posterior al nacimiento frente a posibles arbitrariedades del empleador.

La protección del período de embarazo se consolida mediante la reglamentación de licencias por maternidad, que en todos los casos se inician obligatoriamente con anterioridad a la fecha probable de parto. Una vez pasado el período de gestación y alumbramiento, las disposiciones jurídicas apuntan a facilitar a las mujeres el cuidado de los niños recién nacidos. Se observan dos fenómenos interesantes al analizar la legislación. En primer lugar, las medidas se concentran en el período de gestación, alumbramiento y lactancia y son escasas las normas referidas al cuidado de los niños en otras etapas del ciclo de vida. En segundo lugar, las disposiciones se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres, al asumir su doble función de madres y trabajadoras, y casi nunca a los hombres (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

El fuero maternal existe en todos los países latinoamericanos, aunque muestra particularidades en los distintos países en relación con su duración, sus condiciones de aplicabilidad y las sanciones correspondientes cuando este derecho es vulnerado por la parte empleadora.

⁴ Ni siquiera en aquellos derechos que pueden equipararse, como las licencias y la disponibilidad de guarderías en el lugar de trabajo.

⁵ Sería interesante indagar en el futuro la manera en que los tribunales internos aplican las disposiciones igualitarias y la manera en que ha evolucionado la jurisprudencia al respecto. Para realizar un primer análisis, véase Motta y Sáez (2008).

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PLANES NACIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

País	Legislación	Normativa	Planes nacionales de igualdad de oportunidades	
Argentina	Plan de igualdad entre hombres y mujeres en el mundo laboral			
Chile	Código del Trabajo	Art. 2	No discriminación como principio general: "son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación"	Agenda de género (2006-2010)
		Art. 13	Habilita a la mujer casada de cualquier edad al ejercicio de un empleo o profesión		Plan de igualdad de oportunidades (2000-2010)
	Ley 19.591 de 1998	Reforma Código del Trabajo	Elimina la discriminación laboral por edad y estado civil, estableciendo sanciones para aquellos empleadores que exijan requisitos de edad y apariencia física para acceder a un empleo	
	2006		Código de buenas prácticas laborales sobre no discriminación para la administración central del Estado	
Costa Rica	Código de Trabajo	Art.1	Norma protectora y antidiscriminatoria para el trabajo femenino junto al de los menores de edad	Política nacional para la igualdad y la equidad de género (2007-2017)
		Art. 87	Prohíbe trabajos pesados o insalubres para las mujeres	
		Ley 8.107 2001	Todos los trabajadores que desempeñen una labor igual gozarán de los mismos derechos, igual jornada laboral, una misma remuneración, sin discriminación alguna por edad, etnia, género o religión	
	Ley de promoción de la igualdad social de la mujer	Ley 7.142 de 1990, Art. 39	Elimina toda distinción, exclusión o restricción, intencional o no, basada en el sexo	
		Art. 41	Ningún puesto vacante, en el sector público, podrá ser anunciado solo para un determinado sexo	
		Art. 46	Igualdad entre los salarios percibidos por hombres y mujeres en la medida que el trabajo y la capacitación sean iguales	
	Plan de acción para la igualdad y equidad de género	Decreto 29.221- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Promueve la aplicación de la legislación laboral para minimizar la inequidad en el trabajo entre hombres y mujeres	
Directriz presidencial N° 10	2003	Faculta a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo a atender con prioridad todo trámite, atención e investigación de denuncias y de casos de discriminación		
República Dominicana	Plan nacional de equidad de género			
Uruguay	Ley 16.045 de 1989		Prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral	Plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos (2007-2011)
		Art. 3	Discriminación de carácter compensatorio orientada a promover la igualdad de oportunidades y trato para ambos sexos en situaciones concretas de desigualdad, no se encuentra comprendida en la prohibición a que hace referencia el artículo 1° de la ley	
		Art. 6	El Estado y particularmente los medios de enseñanza, realizarán campañas educativas de sensibilización sobre los problemas que afectan a las trabajadoras	
	Decreto reglamentario de la ley 16.045	Art. 4	Será ilegítima cualquier limitación o condicionamiento de la permanencia en el cargo o empleo, así como cualquier suspensión o despido discriminatorios	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Pautassi, "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007 y CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 2007.

Una norma que no se encuentra en todas las legislaciones analizadas es la que prohíbe la realización de trabajos que puedan poner en riesgo la salud de la mujer o del bebé en gestación. El resguardo de la salud de la trabajadora embarazada considera no solo las condiciones materiales del trabajo, como la manipulación de materiales peligrosos para la salud, sino también aspectos organizativos como la duración de la jornada, el ritmo de trabajo, el trabajo nocturno, las posturas que puedan resultar incómodas o perjudiciales para el embarazo y

otras situaciones similares. De ahí que la protección de la maternidad, desde esta óptica, implique para el empleador una obligación preventiva, que en su caso puede traducirse en el traslado de la trabajadora a otro puesto de trabajo sin rebajarle el sueldo, como establecen algunas de las legislaciones analizadas (Marco, 2009). Se encuentran excepciones importantes a estas normas protectoras en la regulación del servicio doméstico —una de las ramas de actividad principal de las mujeres pobres en América Latina (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

Cuadro VI.2
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): FUERO MATERNAL Y PATERNAL EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES

País	Fuero maternal	Fuero paternal	Especificaciones
Argentina	Fuero maternal de siete meses y medio anteriores y posteriores al parto		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Fuero maternal y paternal durante el embarazo y hasta un año del nacimiento		Tratamiento para la madre acorde con el estado de gestación en el lugar de trabajo sin afectar el nivel salarial ni la ubicación laboral
Chile	Durante el embarazo y hasta un año de terminado el período postnatal	Fuero paternal cuando el trabajador este gozando de período postnatal por muerte de la madre	Se prohíbe la solicitud de pruebas de embarazo y se dispone el traslado de puesto de trabajo si perjudica la salud de la madre
Colombia	Durante el embarazo y los tres meses posteriores al parto		
Costa Rica	Hasta el fin de la lactancia		No se especifica la duración de la lactancia
Ecuador	Hasta la finalización de la licencia por maternidad, equivalente a un año		
El Salvador	Hasta que concluya el período postnatal		
Uruguay	Hasta que concluya el período postnatal, sin especificar la duración		
Venezuela (República Bolivariana de)	Durante el embarazo y hasta un año después del parto y durante el año posterior a la adopción	Para el padre hasta un año después del nacimiento, sea padre biológico o adoptante de un menor de 3 años	Se prohíbe la solicitud de pruebas de embarazo (art. 381 de la ley de igualdad de oportunidades) y se dispone el traslado de puesto de trabajo si perjudica la salud de la madre

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Marco, "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 149 (LC/L.3102-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009; L. Pautassi, "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, y legislaciones nacionales.

F. Las nuevas formas de familia: entre la negación y el reconocimiento

Interrogarse acerca de lo que constituye una familia y las formas existentes de familia que merecen reconocimiento legal y protección social es muy importante cuando nos preguntamos por el cuidado y la corresponsabilidad de género. En este sentido, la brecha entre realidad y norma impide abordar la crisis de cuidado, al soslayar o debilitar las modalidades verdaderas —no las imaginadas— en que los seres humanos coordinan grupalmente sus necesidades y capacidades.

Ninguna de las posibles respuestas presentadas en las líneas anteriores aborda el tema de qué es una familia y qué formas de familia merecen protección social y reconocimiento legal. Este es un asunto de particular importancia cuando nos interrogamos sobre la economía del cuidado y sobre la corresponsabilidad de género.

Los hogares son las unidades donde se cuidan los dependientes y los adultos realizan tareas no remuneradas para el cuidado de otros. La familia o familias que componen estos hogares son variadas y no se restringen al modelo tradicional, de padre y madre casados entre sí, con hombre asalariado y madre ama de casa. Hogares monoparentales, familias ensambladas, parejas homosexuales, hogares multigeneracionales, hogares biparentales en unión libre con dos perceptores de ingreso, y otras muy diversas formas, forman parte de los espacios reales donde los adultos cuidan a niños, adultos mayores y adultos que no se valen por sí mismos, y trabajan sin remuneración en aras del bienestar de todos los miembros de la familia. Sin embargo, en muchos países la legislación no confiere a esta diversidad de arreglos los mismos derechos, protecciones y responsabilidades mutuas, debilitando y precarizando

buena parte de las familias. Estas formas se han expandido y se seguirán expandiendo, no porque con ello se beneficien de una legislación que las proteja, por el contrario, muchas familias han crecido en contextos que las excluyen cultural, legal y materialmente. Este desacople entre realidad y norma conspira contra cualquier solución a la crisis de cuidado, al desechar o debilitar las modalidades verdaderas, no las imaginadas como modelo único, en que los seres humanos unen sus necesidades y capacidades.

Los vacíos legales y de protección efectiva no solo pesan sobre las familias, sino también sobre su disolución. La separación o el divorcio de parejas con hijos, tan extendida en la región, se rige por una legislación atrasada o carente de fiscalización adecuada que obligue a los adultos al sustento material de la descendencia. Urge equiparar las responsabilidades de los adultos ante sus hijos o dependientes tras la separación, sin importar si provienen de una unión libre o de una adopción o matrimonio formal. Otro vacío se refiere a la situación de los niños nacidos en un hogar monoparental. Todo esto obliga al pleno reconocimiento de las diferentes formas reales de familia.

Bibliografía

- ACNUDH/UNICEF (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2004), *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del ACNUDH y del UNICEF.
- Acosta, Olga Lucía y Juan Carlos Ramírez (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 141 (LC/L.2067-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.10.
- Adato, M. (2000), *El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [en línea] http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/adato_comunidad.pdf.
- Afonso, José Roberto (2007), “Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil”, *serie Gestión pública*, N° 63 (LC/L.2669-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: P.07.II.G.20.
- Aguirre, Rosario (2007), “Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas”, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Libros de la CEPAL, N° 96 (LC/G.2345-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- (2005), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado*, Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Universidad de la República.
- Albala, Cecilia y otros (2007), *Situación de los cuidadores domiciliarios de los adultos mayores dependientes con pensión asistencial. Informe final*, Santiago de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA)/Universidad de Chile.
- Andrenacci, L. y F. Repetto (2006), “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana” [en línea] http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf.
- Aréchaga, I. (2008), “Cómo afrontar el crecimiento de la población: el futuro demográfico en Europa”, *La Gaceta.es* [en línea] <http://prensa.palabrasmayores.net/?p=516>, 21 de diciembre.
- Arim, R., G. Cruces y A. Vigorito (2009), “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, *serie Políticas sociales*, N° 146 (LC/L.3002-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.10.

- Arriagada, Irma (comp.) (2007), “Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros”, *Libros de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2345-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- (ed.) (2005), “Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza”, *Libros de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2275-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.93.
- Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet (2007), “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, *serie Políticas sociales*, N° 134 (LC/L.2740-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.86
- Bárcena, Alicia (2009), “Discurso para la conmemoración del Día Internacional de la Mujer”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/3/35433/palabrasdiamujer.pdf>, 10 de marzo.
- Barker, David (1998), *Mothers, Babies and Health in Later Life*, Londres, Churchill Livingstone.
- Bastagli, F. (2008), “Conditionality in public policy targeted to the poor: promoting resilience?”, *Social Policy & Society*, vol. 8, N° 1.
- Batthyány, Karina (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional/Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT).
- Bazo, M.T. (2008), “España: envejecimiento poblacional, economía y bienestar” [en línea] <http://prensa.palabrasmayores.net/?p=263>.
- Bercovich, A. (2005), “Armonización de estadísticas de discapacidad”, presentación realizada en la tercera Reunión sobre estadísticas de discapacidad en el Cono Sur, Buenos Aires, 10 y 11 de mayo.
- Bertranou, Fabio (2004), “Seguros de desempleo en América Latina”, documento presentado en el seminario Consolidación y desafíos del seguro de cesantía en Chile, Santiago de Chile, 30 de septiembre.
- Blau, Peter (1977), “A macrosociological theory of social structure”, *The American Journal of Sociology*, vol. 83, N° 1.
- Bobo, Lawrence (1991), “Social responsibility, individualism, and redistributive policies”, *Sociological Forum*, vol. 6, N° 1.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (1995), “Popular responsiveness to taxation”, *Political Research Quarterly*, vol. 48, N° 1.
- Bravo, D., D. Contreras y J. Ruiz-Tagle (2009), *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Bucheli, Marisa, Alvaro Forteza e Ianina Rossi (2006), “Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación, Montevideo”, *Documento de trabajo*, N° 04/06, Departamento de Economía, Universidad de la República.
- Caldés, N., D. Coady y J.A. Maluccio (2006), “The cost of poverty alleviation transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America”, *World Development*, vol. 34, N° 5.
- Carbonero Gamundí, María Antonia (2007), “Intersecciones de género, clase y poder: políticas y prácticas de cuidado en la Unión Europea”, *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, María Antonia Carbonero Gamundí y Silvia León (comps.), Rosario, Homo Sapiens.
- Carrasco, Cristina (2003a), “Los tiempos de trabajo: entre la casa y el mercado. Nuevas aproximaciones de análisis de resultados”, documento presentado en la reunión de expertos Encuestas de uso del tiempo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 11 y 12 de diciembre.
- (2003b), *La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?*, *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*, Magdalena T. León (comp.), Porto Alegre, Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)/Marcha Mundial de las Mujeres (MMM)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- (ed.) (1999), *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona, Icaria/Antrazyt.
- Casado, David y Guillén López (2001), “Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro”, *Estudios sociales*, N° 6, Barcelona, Fundación La Caixa.

- Castells, Manuel (1999), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, vol. 2, México, D.F., Siglo XXI.
- Castiñeira, B.R., L.C. Nunes y P. Rungo (2009), “Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el programa Bolsa familia de Brasil”, *Revista española de salud pública* 2009, N° 83.
- Castro Martín, Teresa y otros (2008), “Matrimonio vs. unión consensual en Latinoamérica: contraste desde una perspectiva de género”, documento presentado en el tercer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba, 24 a 26 de septiembre.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007), “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, serie Políticas sociales, N° 136 (LC/L.2775-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.OX.II.G.110.
- Cecchini, Simone y otros (2009), “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua”, documentos de proyectos, N° 248 (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, octubre.
- (2009b), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- (2009c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.2.
- (2009d), “Percepciones de equidad: juntando las tablas”, Santiago de Chile, inédito.
- (2008), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- (2007a), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738 (CRM.10/3)/Rev.1), Santiago de Chile.
- (2007b), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- (2007c), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe* (LC/G.2352), Santiago de Chile.
- (2007d), *Consenso de Quito (DSC/1), décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 9 de agosto.
- (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo.
- (2006b), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2303(SES. 31/11)), Santiago de Chile, marzo.
- (2006c), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- (2004), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/L.2220-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL) (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2378(SES.32/14)), Santiago de Chile, junio.
- (2007), “Estimaciones y proyecciones de las poblaciones de América Latina y el Caribe” [en línea] http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.
- (2006a), “Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez”, *documentos de proyectos*, N° 113 (LC/W.113), Santiago de Chile.
- (2006b), *Observatorio demográfico*, N° 2 (LC/G.2337-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.07.II.G.28.
- (2004), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050”, *Boletín demográfico*, N° 73 (LC/G.2225-P), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.209.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2009), *Metas educativas 2021: estudio de costo*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2009), “Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas”, *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre.

- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2009a), “Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible”, *Desafíos*, N° 8, Santiago de Chile, enero.
- (2009b), “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Informe final. Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe”, 2009, inédito.
- Cerruti, Marcela y Georgina Binstock (2009), “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, *serie Políticas sociales*, N° 147 (LC/L.3100-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.82.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Gómez Sabaini (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.159.
- Chackiel, Juan (2004), “La dinámica demográfica en América Latina”, *serie Población y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2127-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.55.
- Cohen, E. y P. Villatoro (2006), “Chile: Puente-Chile Solidario”, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (comps.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cohen, E. y R. Franco (comps.) (2006a), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- (2006b), “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias”, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (comps.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cohen, E., R. Franco y P. Villatoro (2006), “México: El programa de desarrollo humano Oportunidades” *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (comps.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Collom, E. (2001), “Social inequality and the politics of production: identifying potential supporters of economic democracy”, *Sociological Forum*, vol. 16, N° 3.
- Comité de los Derechos del Niño (2007), *Políticas públicas y derechos humanos del niño. Observaciones generales*, Montevideo.
- Cortés Castellanos, Patricia (2005), “Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades”, *serie Población y desarrollo*, N° 61 (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.173.
- Cotman, Marjeta (2008), “Mensaje de Marjeta Cotman, Ministra del Trabajo, Familia y Asuntos Sociales de Eslovenia”, documento presentado en la conferencia “La solidaridad intergeneracional para la cohesión y la viabilidad de las sociedades”, Brdo, Eslovenia, 27 a 29 de abril.
- Crompton, Rosemary y Clare Lyonette (2007), “Balance’ empleo-vida en Europa”, *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, María Antonia Carbonero Gamundí y Silvia León (comps.), Rosario, Homo Sapiens.
- Cruces, G., N. Epele y L. Guardia (2008), “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”, *serie Políticas sociales*, N° 142 (LC/L.2889-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.26.
- Cury, S., E.M. Coelho y E. Pedrozo (2007), *The Impacts of Income Transfer Programs on Income Distribution and Poverty in Brazil: An Integrated Microsimulation and Computable General Equilibrium Analysis* [en línea] https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=3098.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion (1992), “Growth and redistribution components of changes in poverty measures”, *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2.
- Delgadillo, Maritza (2007), “Desigualdades sociodemográficas en Nicaragua: tendencias, relevancia y políticas pertinentes”, *serie Población y desarrollo*, N° 77 (LC/L.2794-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.129.
- Díaz-Cayeros, Alejandro y Beatriz Magaloni (2003), “The politics of public spending” [en línea] http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/02/27/000265513_20040227170144/additional/310436360_20050276024342.pdf.

- Draibe, Sonia M. y Manuel Riesco (2009), *El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo*, Madrid, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina.
- Drake, Michael (1994), *Time, Family and Community. Perspectives on Family and Community History*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Espín, Ana Margarita (2009), “Familia y vejez”, *Infomed*, N° 422 [en línea] <http://www.mujeres.cubaweb.cu/articulo.asp?a=2009&num=422&art=24>.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. y otros (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford.
- Espen, Emily (2009), *Gender and Care. Overview Report*, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex/Bridge Publications.
- Evans, Geoffrey (1997), “Political ideology and popular beliefs about class and opportunity: evidence from a survey experiment”, *The British Journal of Sociology*, vol. 48, N° 3.
- Feeney, Griffith y Andrew Mason (2002), “Population in East Asia”, *Population Change and Economic Development in East Asia: Challenges Met, Opportunities Seized*, Andrew Mason (ed.), Stanford University Press.
- Feres, Juan Carlos y Carlos Vergara (2007), “Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto”, *Cohesión social en América Latina: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, documentos de proyectos, N° 120 (LC/W.120), Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, Carlos (1996), *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Filgueira, Fernando (2007), “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 135 (LC/L.2752-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.89.
- Filgueira, Fernando y Carlos Filgueira (2002), “Models of welfare and models of capitalism: the limits of transferability”, *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*, Evelyne Huber (ed.), Penn University Press.
- Filgueira, F., M. Gutiérrez y J. Papadópulos (2008), *The Coming of Age of a Mature Welfare Regime and the Challenge of Care: Labor Market Transformations, Second Demographic Transition and the Future of Social Protection in Uruguay*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Filgueira, F. y otros (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, *Documentos de trabajo del INDES*, N° I-57, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.
- (2005), “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual. Crónica de un divorcio anunciado”, *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay*. Revista PRISMA, N° 21, Montevideo.
- Fisher, Berenice y Joan Tronto (1990), “Toward a feminist theory of caring”, *Circles of Care*, E. Abel y M. Nelson (eds.), Albany, Nueva York, Suny Press.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), “Perspectivas económicas. Las Américas. Los fundamentos más sólidos dan dividendos”, Estudios económicos y financieros, Washington, D.C., mayo.
- (2002), *Manual de estadísticas de finanzas públicas (MEFP 2001)*, Washington, D.C.
- Folbre, N. (2006), *Beyond the Market: Accounting for Care*, Sydney, International Association for Feminist Economics (IAFFE).
- FONADIS/INE (Fondo Nacional de la Discapacidad/Instituto Nacional de Estadísticas) (2004), *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile*, Santiago de Chile.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984), “A class of decomposable poverty measures”, *Econometrica*, vol. 52.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2004), “Social protection in a crisis: Argentina’s Plan jefes y jefas”, *Policy Research Working Paper*, N° WPS 3165, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Giménez, Daniel (2003), “Género, previsión social y ciudadanía social en América Latina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 46 (LC/L.1937-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.96.
- Godoy, L. (2004), “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”, *serie Políticas sociales*, N° 99 (LC/L.2217-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.137.

- González de la Rocha, M. (2008), “Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto”, *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, serie Seminarios y conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P), I. Arriagada (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.
- Gordon, David y otros (2003), *Child Poverty in the Developing World*, The Policy Press.
- Grosh, M. y otros (2008), *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gruenberg, C. y V. Pereyra Iraola (2009), “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza”, *Documento de análisis de políticas públicas*, N° 60, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), enero.
- Guerreiro Osorio, R. (2008), “The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects”, *Working Paper*, N° 47, Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.
- Gutiérrez, Andrea (2009), *Movilidad y acceso: embarazo y salud pública en la periferia de Buenos Aires*, documento presentado en el decimoquinto Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (CLATPU), Buenos Aires, 31 de marzo a 3 de abril.
- Guzmán, José Miguel, Sandra Huenchuan y Verónica Montes de Oca (2003), “Redes de apoyo social de las personas mayores. Marco conceptual”, *Notas de población*, N° 77 (LC/G.2213-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.171.
- Guzmán, Virginia (2003), “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 48 (LC/L1962-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.119.
- Habermas, Jürgen (1989), *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hailu, D. y F. Veras Soares (2008), “Cash transfers in Africa and Latin America: an overview”, *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, Poverty in Focus, N° 15, D. Hailu y Fábio Veras Soares (eds.), Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.
- Hale, Charles R. (1997), “Cultural politics of identity in Latin America”, *Annual Review of Anthropology*, vol. 26.
- Hall, G. y H.A. Patrinos (eds.) (2006), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994–2004*, Nueva York, Palgrave Macmillan Basingstoke.
- Harwood, Rowan, Avan Aihie Sayer y Miriam Hirschfeld (2004), “Current and future worldwide prevalence of dependency, its relationship to total population, and dependency ratios”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 82, N° 4, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Hernández, Diego (2009a), “El transporte público como política social: dimensiones de análisis y tensiones, el ejemplo del Transantiago y sus efectos en una comuna”, documento presentado en el Seminario internacional movilidad y equidad, Santiago de Chile, 3 y 4 de septiembre.
- (2009b), “La matriz de protección social y las respuestas ante la crisis en Uruguay”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hoffman, Kelly y Miguel Angel Centeno (2003), “The lopsided continent: inequality in Latin America”, *Annual Review of Sociology*, vol. 29.
- Howard, Judith (2000), “Social psychology of identities”, *Annual Review of Sociology*, N° 26.
- Huber, Evelyne y John Stephens (2004), “Combating old and new social risks”, documento presentado en la decimocuarta “International Conference of Europeanists”, Palmer House Hilton, 11 a 13 de marzo.
- (2002), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- Huber, Joan y William Form (1973), *Income and Ideology*, Nueva York, The Free Press.
- Huenchuan, Sandra (ed.) (2009), “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas”, *Libros de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2389-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.94.
- Huenchuan, Sandra y José Miguel Guzmán (2007), “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de política”, *Notas de población*, N° 83 (LC/G.2340-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.82.
- Huenchuan, Sandra, Mónica Roqué y Claudia Arias (2009), “Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?”, *documentos de proyectos*, N° 263 (LC/W.263), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2000), “Censo Demográfico 2000”, Río de Janeiro.
- Ichheiser, Gustav (1949), “Misunderstandings in human relations: a study in false social perception”, *American Journal of Sociology*, vol. 55, N° 1.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2003), “Primera encuesta nacional de personas con discapacidad, 2002-2003. Complementaria al Censo nacional de población, hogares y viviendas 2001” [en línea] <http://www.indec.gov.ar>.
- IPC (Centro Internacional de la Pobreza) (2008), “Cash transfers: lessons from Africa and Latin America”, *Poverty in Focus*, N° 15, Brasilia, agosto.
- Jelin, Elizabeth (2004), “Ciudadanía, derechos e identidad”, *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1.
- Jiménez, Juan Pablo (2009), *El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas* (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Kacef, Osvaldo y Juan Pablo Jiménez (2009), “Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas”, *documentos de proyectos*, N° 275 (LC/W.275), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kakwani, Nanak (1997), “On measuring growth and inequality components of changes in poverty with application to Thailand”, *Discussion Paper*, University of New South Wales.
- Kane, Emily y Else K. Kyyro (2001), “For whom does education enlighten? Race, gender, education, and beliefs about social inequality”, *Gender and Society*, vol. 15, N° 5.
- Kaztman, R. (2009), “Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo”, documento presentado al vigésimo octavo Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, 11 a 14 de junio.
- (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Koffman, E. y P. Raghuram (2009), “The implications of migration for gender and care regimes in the South”, *Social Policy and Development Programme Paper*, N° 41, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Largaespada, C. (2006), “Nicaragua: red de protección social y sistema de atención a crisis”, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (comps.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- León, Arturo (2008), “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio” (LC/R.2147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lima-Costa, María Fernanda y otros (2003), “Socioeconomic position and health in a population of Brazilian elderly: the Bambui Health and Aging Study (BHAS)”, *Revista panamericana de salud pública*, vol. 13, N° 6, junio.
- Lipset, Seymour Martin (1960), *Political Man*, Londres, Heinemann.
- López Monti, R. (2009), “El papel de la política tributaria frente a la crisis global”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- López Ramírez, A. (2008), “Migración, remesas y arreglos residenciales de los adultos mayores en México”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 23, N° 3 (69), México, D.F., El Colegio de México.
- Machinea, José Luis (2007), “Discurso de José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con ocasión de la inauguración de la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos”, Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno del Brasil, 4 a 6 de diciembre.
- Maldonado, Jesús y María José Hernán (1998), “Los retos de la solidaridad ante el cambio familiar”, *Cuadernos técnicos de servicios sociales*, Madrid, Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.
- Mann, Michael (1970), “The social cohesion of liberal democracy”, *American Sociological Review*, vol. 35, N° 3.
- Marco Navarro, Flavia (2009), “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 149 (LC/L.3102-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.84.
- (2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.
- (2004), “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y sus contextos laborales y demográficos”, *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL,

- Nº 90 (LC/G.2262-P), Flavia Marco (coord.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.129.
- Martínez, J. y K. Voorend (2008), “Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?”, *Working Paper series*, Nº 15, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Miami.
- Martínez, Juliana (2009), “El sistema de protección social en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador”, documento preparado para el proyecto Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), inédito.
- (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica (UCR).
- Martínez, Juliana y Carmelo Mesa-Lago (2003), *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*, San José, Fundación Friedrich Ebert.
- Martínez, Juliana y Rosalía Camacho (2007), “Equilibristas o malabaristas..., pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina”, *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, María Antonia Carbonero Gamundí y Silvia León (comps.), Rosario, Homo Sapiens.
- Mesa-Lago, Carmelo (2009), “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política”, *serie Políticas sociales*, Nº 150 (LC/L.3104-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.09.II.G.85.
- Migdal, Joel S. (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Milosavljevic, Vivian y Odette Tacla (2007), “Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades”, *serie Mujer y desarrollo*, Nº 83 (LC/L.2709-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.07.II.G.57.
- Mina Rosero, Lucía (2009), “Matriz de protección social y respuesta ante la crisis en Colombia”, documento preparado para el proyecto Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), inédito.
- Mitchell, Timothy (1991), “The limits of the State: beyond statist approaches and their critics”, *American Political Science Review*, vol. 85, Nº 1.
- Mkandawire, T. (2005), “Targeting and universalism in poverty reduction”, *Social Policy and Development Programme Paper*, Nº 23, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), diciembre.
- Monterrey, Javier (2009), “Las políticas de protección social y superación de la crisis en Bolivia”, documento preparado para el proyecto Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), inédito.
- Moore, C. (2009), “Nicaragua’s Red de Protección Social: an exemplary but short-lived conditional cash transfer programme”, *Country Study*, Nº 17, Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), enero.
- (2008), “Assessing Honduras’ CCT programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: expected and unexpected realities”, *Country Study*, Nº 15, Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC).
- Mostajo, Rossana (2000), “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe”, *serie Reformas económicas*, Nº 69 (LC/L.1376-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Motta, C. y M. Sáez (comps.) (2008), *La mirada de los jueces. Género en la jurisprudencia latinoamericana*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Washington College of Law, American University /Centro de Derechos Reproductivos.
- Naciones Unidas (2009), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/11/9)*, 27 de marzo.
- (2007), *Estudio económico y social mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece*, (E/2007/50/Rev.1(ST/ESA/314)), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.07.II.C.1.
- (2000), *Declaración del Milenio (A/RES/55/2)*, Nueva York.

- (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales, 1993* (ST/ESA/STAT/SER.F/2Rev.4), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.XVII.4.
- Naranjo, Mariana (2009), “Matriz descriptiva de protección social y seguimiento a transformaciones e iniciativas novedosas para enfrentar los efectos sociales de la crisis económica internacional en Ecuador”, documento preparado para el programa Globalización II, tema 10, “Labor markets and conditional cash transfer programmes”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ).
- (2008a), “Ecuador: reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006”, *documentos de proyectos*, N° 193 (LC/W.193), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008b), “Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio”, *documentos de proyectos*, N° 201 (LC/W.201), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nicaragua, Ministerio de Salud (2004), *La discapacidad en Nicaragua: situación actual y perspectivas*, Managua.
- Nisbett, Richard y Lee Ross (1980), *Human Inference: Strategies and Shortcomings in Social Judgement*, Nueva York, Prentice Hall.
- Nun, Eleonora y Daniela Trucco (2008), “Informe de sistematización de evaluaciones cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario”, *Revista latinoamericana de desarrollo humano* [en línea] <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas125.asp>.
- Ocampo, José Antonio (2004), “Luces y sombras de las reformas estructurales latinoamericanas”, *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), “Portal estadístico” [en línea] <http://www.oecd.org/statsportal/>.
- (2000), *Reforms for an Ageing Society*, París.
- (1973), *Liste des préoccupations sociales communes à la plupart des pays de l'OCDE*, París.
- Offe, Claus (1984), “Theses on the theory of the state”, *Contradictions of the Welfare State*, John Keane (ed.), Cambridge, MIT Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), Social Security Database [en línea] https://www.ilo.org/dyn/sesame/seshelp.socialsec_desc.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2009), *Estadísticas sanitarias mundiales 2009*, Ginebra.
- (2002), *Current and Future Long-Term Care Needs* (WHO/NMH/CCL/02.2), Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2008), *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C.
- Orloff, Ann Shola (1993), “Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states”, *American Sociological Review*, vol. 58, N° 3.
- Otero, Ángel y otros (2004), “Volumen y tendencias de la dependencia asociada al envejecimiento en la población española”, *Revista española de salud pública*, vol. 78, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Palloni, Alberto y otros (2007), “The influence of early conditions on health status among elderly Puerto Ricans”, *Social Biology*, vol. 52, N° 3-4, Washington, D.C., Society for the Study of Social Biology.
- Palloni, Alberto, Susan De Vos y Martha Peláez (2002), “Aging in Latin America and the Caribbean”, *Working Paper*, N° 99-02, Madison, Wisconsin, Center for Demography and Ecology, University of Wisconsin.
- Parra Corrêa, K. y R. Perez Ribas (2008), “Needs assessments: why they are important for CCT programmes”, *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, Poverty in Focus, N° 15, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.
- Pascale, Gillian (2006), “Male breadwinner model”, *International Encyclopedia of Social Policy*, Nueva York, Routledge.
- Pautassi, Laura C. (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2009), “Límites y desafíos en la superación de la pobreza infantil en el marco de los programas de transferencias condicionadas en Argentina. Una aproximación desde los protagonistas”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Natalia Gherardi (2005), “Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones”, *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Irma Arriagada

- (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- (2004), “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 56 (LC/L.2140-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.68.
- Paxton, Pamela (2002), “Social capital and democracy: an interdependent relationship”, *American Sociological Review*, vol.67, N° 2.
- Pérez Menayo, Vicente (2004), “Políticas públicas en material de dependencia: situación comparada en la Unión Europea”, *Relaciones laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, N° 2, Madrid, La Ley-Actualidad.
- Perticará, Marcela (2005), “Patrones de inserción laboral femenina”, *serie Documentos de investigación*, N° I-166, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado.
- Picchio, Antonella (1999), “Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social”, *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Cristina Carrasco (ed.), Barcelona, Icaria/Antrazyt.
- Pierson, Paul (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University.
- (1996), “The new politics of the welfare State”, *World Politics*, vol. 48, N° 2.
- Pineda, Ramón, Esteban Pérez-Caldentey y Daniel Titelman (2009), “The current financial crisis: old wine in new goatskins or is this time different for Latin America?”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.eclac.org/noticias/paginas/3/35143/papercrisis_version170309conportada.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007/2008*, Nueva York.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Przeworski, Adam (2003), *States and Markets. A Primer in Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Puga, María Dolores (2002), *Dependencia y necesidades asistenciales de los mayores en España: una previsión a 2010*, Madrid, Fundación Pfizer.
- Pugliese, L. (2007), “Análisis comparado de una selección de programas de protección a los adultos mayores en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Segunda parte: programas sociales”, *Comentarios de seguridad social*, N° 16, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social.
- Razeto, Luis (1992), *Fundamentos de una teoría económica comprensiva*, Santiago de Chile, Ediciones Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Reimers, F., C. DeShano da Silva y E. Trevino (2006), *Where is the “Education” in Conditional Cash Transfers in Education?*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).
- Reskin, Barbara (2002), “Including mechanisms in our models of ascriptive inequality: 2002 presidential address”, *American Sociological Review*, vol.1, N° 68.
- Rico, María Nieves (2006), “Las mujeres latinoamericanas en la migración internacional” [en línea] <http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/2/25802/NievesRico.pdf>.
- (1993), “Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 13 (LC/L.767), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Rico, María Nieves y Flavia Marco (2006), “Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina”, *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, M.N. Rico y F. Marco (coords.), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ)/ Siglo XXI Editores.
- Roberts Ridsen, C. (2006), “Seguimiento del desempeño: Jamaica”, documento presentado en la tercera Conferencia internacional sobre transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Robinson, L., M. Siles y A. Schmid (2003), “El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro”, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (LC/G.2194-P), R. Atria y M. Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Robles, Claudia (2009), “América Latina y la protección social. Avances y desafíos para su consolidación”, documento preparado para el proyecto La sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas (GER/09/001), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), inédito.
- Robles, Leticia (2003), “Una vida cuidando a los demás. Una carrera de vida en ancianas cuidadoras”, documento presentado al quincuagésimo primer Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile, 14 a 18 de julio.

- Rodríguez Enríquez, Corina (2007), “La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 90 (LC/L.1996-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.167.
- Rodríguez, Jorge (2003), “La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición”, *serie Población y desarrollo*, N° 46 (LC/L.1996-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.158.
- Rodríguez-Piñero, Luís (2009), *Los desafíos de la protección internacional de los derechos de las personas de edad en el marco de la Declaración de Brasilia*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Roqué, Mónica (2009), “Programa nacional de cuidados domiciliarios”, documento presentado en el lanzamiento del estudio *Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?*, Buenos Aires, 15 de septiembre.
- Ros, Jaime (2009), “Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos” *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Safa, Helen (2004), “From rural to urban, from men to women, from class struggle to struggles for entitlements”, *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1.
- Salvador, Soledad (2009), “La valoración económica del trabajo no remunerado”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Rosario Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Instituto Nacional de Estadística (INE).
- (2007), *Comercio, género y equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política. Estudio comparativo de la “economía del cuidado” en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*, Red Internacional de Género y Comercio.
- Sánchez, Carmen Delia (1996), *Sistema de apoyo y familiares de pacientes de Alzheimer*, San Juan, Oficina del Gobernador para Asuntos de la Vejez.
- Schady, N. (2006), “Programas de transferencias en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible”, documento presentado en la tercera Conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Schkolnik, Susana (1998), “Demographic trends and social equity: challenges facing the health sector”, documento presentado en la Conferencia sobre estadísticas para el desarrollo económico y social, Aguascalientes, 1° a 4 de septiembre.
- Schkolnik, Susana y Juan Chackiel (2004), “Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Sedmak, Marjan y Anne Sophie Parent (2008), *Solidaridad intergeneracional por una sociedad cohesiva y sostenible*, Fundación ERSTE/Fundación King Baudouin/Fundación Caixa Catalunya.
- Sempere, Antonio y Faustino Cavas (2007), *Ley de dependencia. Estudio de la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Pamplona, Editorial Aranzadi.
- Serrano, C. (2005), “Claves de la política social para la pobreza” [en línea] www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/.../claves_politica_social_para_la_pobreza.pdf.
- Skoufias, E. y B. McClafferty (2001), “Is Progres working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI”, *FCND Discussion Paper*, N° 118, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA).
- Sojo, Ana (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Špidla, Vladimir (2008), “Mensaje de Vladimir Špidla, Comisionado europeo de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades, documento presentado en la conferencia La solidaridad intergeneracional para la cohesión y la viabilidad de las sociedades”, Brdo, Eslovenia, 27 a 29 de abril.
- Spruyt, Hendrik (1994), *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press.
- Steta, M.C. (2006), “Monitoreo de condicionalidades”, documento presentado en la tercera Conferencia internacional sobre transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Sunkel, Guillermo (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 120 (LC/L.2530-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.57.
- Tajfel, Henri (1981), “Social stereotypes and social groups”, *Intergroup Behaviour*, J.C. Turner y H. Giles (eds.), Oxford, Blackwell.
- Tanzi, Vito (2008), “The role of the state and public finance in the next generation”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, N° 2.

- Tendler, J. (2004), “Why social policy is condemned to a residual category of safety nets and what to do about it”, *Social Policy in a Development Context*, Thandika Mkandawire (coord.), Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Tesluic, C. (2006), “Control del cumplimiento de condicionalidades”, documento presentado en la tercera Conferencia internacional sobre transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Tilly, Charles (1998), *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press.
- (1990), *Coercion, Capital, and European States: AD 990-1992*, Cambridge, Massachusetts, Blackwell.
- Tironi, Eugenio (2007), “Comentario al texto de Ernesto Ottone: ‘Bienestar y estar bien’” [en línea] <http://www.cidob.org/en/content/download/6266/62939/file/Comentarios+Tironi.pdf>.
- Tronto, Joan (2007), “Human rights, democracy and care”, *The Good Society*, vol. 16, N° 2.
- UIP/UNICEF (Unión Interparlamentaria/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2004), “Child protection. A handbook for parliamentarians”, *Handbook for Parliamentarians*, N° 7, Ginebra.
- UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) (2000), *El progreso de las mujeres en el mundo, 2000*, Washington, D.C.
- Unión Europea (2008), *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea, 2007*, Bruselas.
- Veras Soares, F. (2009a), “El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis”, documento presentado en el seminario Repensar lo social en tiempos de crisis, La Antigua, Guatemala, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de mayo.
- (2009b), “Do CCTs lessen the impact of the current economic crisis? Yes, but...”, *One Pager*, N° 96, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), septiembre.
- Veras Soares, F. y otros (2006), “Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty”, *Working Paper*, N° 21, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), junio.
- Villa, Miguel (2004), “La transición demográfica y algunos retos sobre población y desarrollo en América Latina”, *Población y desarrollo en México y el mundo: CIPD +10*, México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Villa, Miguel y Daniela González (2004), “Dinámica demográfica de Chile y América Latina: una visión a vuelo de pájaro”, *Revista de sociología*, N° 18, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Villatoro, Pablo (2008), “CCTs in Latin America: human capital accumulation and poverty reduction”, *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, Poverty in Focus, N° 15, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.
- (2007), “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, documento presentado en el seminario Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 20 y 21 de noviembre.
- Williams, Joan (2000), *Unbending Gender. Why Family and Work Conflict and What to Do about It*, Nueva York, Oxford University Press.
- Yaschine, I. y L. Dávila (2008), “Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme”, *Cash Transfers: Lessons from Africa and Latin America*, Poverty in Focus, N° 15, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.



Anexo estadístico

Cuadro A-1
EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, 1990-2008

País	Año	PIB por habitante (En dólares de 2000)	Ingreso por habitante (En dólares de 2000) ^a	Desempleo urbano (En porcentajes)	Variación anual del índice de precios al consumidor ^b	Variaciones medias anuales del período				
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante ^a	Remuneración media real ^c	Salario mínimo urbano real ^c
Argentina	1990	5 832,7	5 690,1	7,4	1 343,9					
	1999	7 852,3	7 598,8	14,3	-1,8	1990-1999	3,4	3,3	0,5	15,0
	2000	7 706,7	7 513,6	15,1	-0,7	2000	-1,9	-1,1	2,3	0,9
	2001	7 291,6	7 089,3	17,4	-1,5	2001	-5,4	-5,6	-0,8	1,1
	2002	6 433,7	6 147,0	19,7	41,0	2002	-11,8	-13,3	-13,9	-19,5
	2003	6 935,6	6 696,1	17,3	3,7	2003	7,8	8,9	-1,9	3,3
	2004	7 490,1	7 255,8	13,6	6,1	2004	8,0	8,4	10,0	54,5
	2005	8 098,3	7 892,6	11,6	12,3	2005	8,1	8,8	7,4	31,8
	2006	8 696,3	8 573,9	10,2	9,8	2006	7,4	8,6	8,9	12,9
	2007	9 353,5	9 278,0	8,5	8,5	2007	7,6	8,2	9,1	13,7
2008	9 884,9	9 924,1	7,9	7,2	2008	5,7	7,0	8,7	15,3	
Bahamas	1990	17 090,8	...	...	...		
	1999	17 667,8	...	7,8 ^d	...	1990-1999	0,4	...	...	...
	2000	18 125,2	...	...	...	2000	2,6	...	...	...
	2001	17 842,4	...	6,9 ^d	...	2001	-1,6	...	...	...
	2002	17 975,4	...	9,1 ^d	...	2002	0,7	...	...	...
	2003	17 324,5	...	10,8 ^d	...	2003	-3,6	...	...	...
	2004	17 741,0	...	10,2 ^d	...	2004	2,4	...	...	...
	2005	18 525,8	...	10,2 ^d	...	2005	4,4	...	...	...
	2006	19 023,0	...	7,7 ^d	...	2006	2,7	...	...	...
	2007	18 933,0	...	7,9 ^d	...	2007	-0,5	...	...	...
2008	18 389,3	...	12,1 ^d	...	2008	-2,9	...	...	...
Barbados	1990	5 849,8	...	14,7 ^d	3,4					
	1999	6 696,0	...	10,4 ^d	2,9	1990-1999	1,5	...	...	...
	2000	6 848,4	...	9,3 ^d	3,8	2000	2,3	...	...	...
	2001	6 558,6	...	9,9 ^d	-1,2	2001	-4,2	...	...	...
	2002	6 602,7	...	10,3 ^d	0,9	2002	0,7	...	...	...
	2003	6 705,6	...	11 ^d	0,3	2003	1,6	...	...	...
	2004	6 999,8	...	9,6 ^d	4,3	2004	4,4	...	...	...
	2005	7 270,8	...	9,1 ^d	7,4	2005	3,9	...	...	...
	2006	7 472,7	...	8,7 ^d	5,9	2006	2,8	...	...	...
	2007	7 697,9	...	7,4 ^d	2,8	2007	3,0	...	...	...
2008	7 734,7	...	8,1 ^d	7,3	2008	0,5	...	...	...
Belice	1990	2 775,3	...	...	...		
	1999	3 024,1	...	12,8 ^d	...	1990-1999	1,0	...	...	...
	2000	3 301,8	...	11,1 ^d	...	2000	9,2	...	...	...
	2001	3 384,9	...	9,1 ^d	...	2001	2,5	...	...	...
	2002	3 476,7	...	10 ^d	...	2002	2,7	...	...	...
	2003	3 716,3	...	12,9 ^d	...	2003	6,9	...	...	...
	2004	3 803,4	...	11,6 ^d	...	2004	2,3	...	...	...
	2005	3 835,3	...	11 ^d	...	2005	0,8	...	...	...
	2006	3 930,2	...	9,4 ^d	...	2006	2,5	...	...	...
	2007	3 883,6	...	8,5 ^d	...	2007	-1,2	...	...	...
2008	3 932,9	...	8,2 ^d	...	2008	1,3	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990	869,9	901,0	7,3	18,0					
	1999	1 005,6	1 026,6	7,2	3,1	1990-1999	1,6	1,5	2,1	10,2
	2000	1 009,7	1 029,1	7,5	3,4	2000	0,4	0,2	1,4	2,9
	2001	1 006,0	1 021,0	8,5	0,9	2001	-0,4	-0,8	5,8	10,8
	2002	1 010,5	1 058,0	8,7	2,5	2002	0,4	3,6	3,3	4,7
	2003	1 017,3	1 099,1	...	3,9	2003	0,7	3,9	1,6	0,8
	2004	1 039,3	1 140,6	6,2	4,6	2004	2,2	3,8	2,7	-4,2
	2005	1 064,9	1 204,2	8,2	4,9	2005	2,5	5,6	-3,6	-5,1
	2006	1 095,6	1 350,3	8,0	4,9	2006	2,9	12,1	-8,0	4,5
	2007	1 125,0	1 384,6	...	11,7	2007	2,7	2,5	-2,8	-1,3
2008	1 173,3	1 457,8	...	11,8	2008	4,3	5,3	...	-1,5	
Brasil	1990	3 354,8	3 280,4	4,3	2 101,3					
	1999	3 598,8	3 489,9	7,6	8,9	1990-1999	0,8	0,7	0,2	3,1
	2000	3 700,3	3 606,4	7,1	6,0	2000	2,8	3,3	-1,1	2,6
	2001	3 696,5	3 583,7	6,2	7,7	2001	-0,1	-0,6	-4,9	9,8
	2002	3 742,4	3 634,0	11,7	12,5	2002	1,2	1,4	-2,1	4,2
	2003	3 734,5	3 629,1	12,3	9,3	2003	-0,2	-0,1	-8,8	2,7
	2004	3 897,4	3 801,0	11,5	7,6	2004	4,4	4,7	0,7	3,4
	2005	3 972,7	3 882,9	9,8	5,7	2005	1,9	2,2	-0,3	5,8
	2006	4 085,0	4 039,0	10,0	3,1	2006	-2,8	4,0	3,5	13,1
	2007	4 272,0	4 252,7	9,3	4,5	2007	4,6	5,3	1,5	6,5
2008	4 446,3	4 443,4	7,9	5,9	2008	4,1	4,5	1,7	3,9	
Chile	1990	3 081,3	2 951,8	9,2 ^d	27,3					
	1999	4 747,1	4 576,1	10,1 ^d	2,3	1990-1999	4,9	5,0	4,0	5,5
	2000	4 898,5	4 749,4	9,7 ^d	4,5	2000	3,2	3,8	1,4	7,1
	2001	5 003,8	4 754,1	9,9 ^d	2,6	2001	2,2	0,1	1,7	3,8
	2002	5 055,1	4 834,7	9,8 ^d	2,8	2002	1,0	1,7	2,0	2,9
	2003	5 195,5	4 950,6	9,5 ^d	1,1	2003	2,8	2,4	0,9	1,4
	2004	5 450,5	5 404,4	10 ^d	2,4	2004	4,9	9,2	1,8	2,8
	2005	5 693,2	5 842,5	9,2 ^d	3,7	2005	4,5	8,1	1,9	1,9
	2006	5 892,3	6 491,9	7,8 ^d	2,6	2006	3,5	11,1	1,9	2,5
	2007	6 105,1	6 890,9	7,1 ^d	7,8	2007	3,6	6,1	2,8	1,8
2008	6 235,2	6 827,3	7,8 ^d	7,1	2008	2,1	-0,9	-0,3	-0,1	

Cuadro A-1 (continuación)

País	Año	PIB por habitante (En dólares de 2000)	Ingreso por habitante (En dólares de 2000) ^a	Desempleo urbano (En porcentajes)	Variación anual del índice de precios al consumidor ^b	Variaciones medias anuales del período				
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante ^a	Remuneración media real ^c	Salario mínimo urbano real ^c
Colombia	1990	2 167,6	2 077,2	10,5	32,4					
	1999	2 337,2	2 297,7	19,4	9,2	1990-1999	0,8	1,1	2,6	-0,1
	2000	2 365,3	2 350,2	17,3	8,8	2000	1,2	2,3	3,9	0,5
	2001	2 377,5	2 347,0	18,2	7,6	2001	0,5	-0,1	-0,3	1,2
	2002	2 396,9	2 364,6	17,6	7,0	2002	0,8	0,8	3,1	0,7
	2003	2 468,1	2 442,9	16,6	6,5	2003	3,0	3,3	-0,6	0,1
	2004	2 543,3	2 535,1	15,3	5,5	2004	3,0	3,8	1,7	1,8
	2005	2 647,9	2 668,4	13,9	4,9	2005	4,1	5,3	1,5	1,2
	2006	2 789,3	2 837,7	12,9	4,5	2006	5,3	6,3	3,7	2,8
2007	2 955,4	3 029,5	11,4	5,7	2007	6,0	6,8	-0,5	0,7	
2008	2 983,3	3 097,9	11,5	7,7	2008	0,9	2,3	-1,8	-1,6	
Costa Rica	1990	3 123,1	3 034,9	5,4	27,3					
	1999	4 078,2	3 734,3	6,2	10,1	1990-1999	3,0	2,3	2,2	1,1
	2000	4 058,7	3 763,7	5,2	10,2	2000	-0,5	0,8	0,8	-0,6
	2001	4 016,5	3 878,7	5,8	11,0	2001	-1,0	3,1	1,0	0,2
	2002	4 049,3	3 961,9	6,8	9,7	2002	0,8	2,1	4,1	-0,6
	2003	4 225,1	4 035,0	6,7	9,9	2003	4,3	1,8	0,4	-0,4
	2004	4 325,3	4 143,9	6,7	13,1	2004	2,4	2,7	-2,6	-1,6
	2005	4 502,7	4 320,7	6,9	14,1	2005	4,1	4,3	-1,9	0,3
	2006	4 822,2	4 624,8	6,0	9,4	2006	7,1	7,0	1,6	1,7
2007	5 124,7	4 754,4	4,8	10,8	2007	6,3	2,8	1,4	1,3	
2008	5 188,5	4 835,1	4,8	13,9	2008	1,2	1,7	-1,5	-1,3	
Cuba	1990	3 340,9	...	...	...		
	1999	2 613,0	2 695,0	6,3 ^d	...	1990-1999	-2,7	...	-9,4	...
	2000	2 759,9	2 770,5	5,4 ^d	...	2000	5,6	2,8	8,7	...
	2001	2 840,3	2 852,7	4,1 ^d	...	2001	2,9	3,0	-3,8	-10,4
	2002	2 873,8	2 889,2	3,3 ^d	...	2002	1,2	1,3	9,3	5,3
	2003	2 976,6	3 060,1	2,3 ^d	...	2003	3,6	5,9	2,5	-2,0
	2004	3 142,8	3 220,3	1,9 ^d	...	2004	5,6	5,2	6,3	2,2
	2005	3 490,1	3 465,4	1,9 ^d	...	2005	11,1	7,6	13,0	118,8
	2006	3 908,1	3 988,0	1,9 ^d	...	2006	12,0	15,1	11,6	-4,8
2007	4 190,4	4 226,7	1,8 ^d	...	2007	7,2	6,0	-0,9	-6,1	
2008	4 371,0	...	1,6 ^d	...	2008	4,3	...	-1,8	-2,2	
Ecuador	1990	1 297,1	1 141,4	6,1	49,5					
	1999	1 277,0	1 212,4	15,1	60,7	1990-1999	-0,2	0,7	3,7	2,1
	2000	1 294,9	1 290,5	9,0	91,0	2000	1,4	6,4	...	-3,6
	2001	1 346,4	1 305,9	10,9	22,4	2001	4,0	1,2	...	11,5
	2002	1 386,4	1 360,2	9,2	9,4	2002	3,0	4,2	...	0,9
	2003	1 419,4	1 388,6	11,5	6,1	2003	2,4	2,1	...	6,1
	2004	1 515,6	1 473,2	9,7	1,9	2004	6,8	6,1	...	2,4
	2005	1 588,6	1 656,2	8,5	3,1	2005	4,8	12,4	...	3,0
	2006	1 632,3	1 782,5	8,1	2,9	2006	2,8	7,6	...	3,3
2007	1 655,3	1 827,6	7,3	3,3	2007	1,4	2,5	...	3,9	
2008	1 744,6	2 006,9	6,9	8,8	2008	5,4	9,8	...	8,5	
El Salvador	1990	1 572,1	1 635,3	10,0	19,3					
	1999	2 176,3	2 391,9	6,9	-1,0	1990-1999	3,7	4,3	...	0,1
	2000	2 210,4	2 470,2	6,7	4,3	2000	1,6	3,3	...	-2,2
	2001	2 236,9	2 604,8	7,0	1,4	2001	1,2	5,4	...	-3,6
	2002	2 280,4	2 587,2	6,2	2,8	2002	1,9	-0,7	...	-1,8
	2003	2 325,5	2 605,2	6,2	2,5	2003	2,0	0,7	...	2,1
	2004	2 360,7	2 685,0	6,5	5,4	2004	1,5	3,1	...	-1,4
	2005	2 424,3	2 787,8	7,3	4,3	2005	2,7	3,8	...	-4,5
	2006	2 515,3	2 928,9	5,7	4,9	2006	3,8	5,1	...	-0,7
2007	2 621,6	3 035,4	5,8	4,9	2007	4,2	3,6	...	2,5	
2008	2 676,9	3 050,4	5,5	5,5	2008	2,1	0,5	...	0,2	
Guatemala	1990	1 289,6	1 268,0	...	59,6					
	1999	1 513,5	1 571,7	...	4,9	1990-1999	1,8	2,4	5,4	-7,4
	2000	1 531,4	1 590,0	2,9	5,1	2000	1,2	1,2	3,8	4,4
	2001	1 529,3	1 624,3	...	8,9	2001	-0,1	2,2	0,5	8,3
	2002	1 549,7	1 701,2	5,1	6,3	2002	1,3	4,7	-0,9	0,3
	2003	1 549,9	1 713,3	5,2	5,9	2003	0,0	0,7	0,4	8,0
	2004	1 559,3	1 737,0	4,4	9,2	2004	0,6	1,4	-2,2	0,3
	2005	1 570,6	1 756,1	...	8,6	2005	0,7	1,1	-4,0	-1,4
	2006	1 614,5	1 808,8	...	5,8	2006	2,8	3,0	-1,1	3,2
2007	1 673,7	1 862,4	...	8,7	2007	3,7	3,0	-1,6	-1,6	
2008	1 698,7	1 849,8	...	9,4	2008	1,5	-0,7	-2,6	-10,2	
Haití	1990	515,7	556,8	...	26,1					
	1999	430,9	517,1	...	9,7	1990-1999	-2,0	-0,8	...	-7,3
	2000	427,2	514,8	...	19,0	2000	-0,9	-0,4	...	-11,9
	2001	415,8	501,1	...	8,1	2001	-2,7	-2,7	...	-11,6
	2002	408,1	490,4	...	14,8	2002	-1,8	-2,1	...	-8,9
	2003	403,2	497,8	...	40,4	2003	-1,2	1,5	...	33,5
	2004	382,9	478,5	...	20,2	2004	-5,0	-3,9	...	-14,7
	2005	383,6	497,1	...	15,4	2005	0,2	3,9	...	-13,2
	2006	386,1	500,9	...	10,2	2006	0,7	0,8	...	-12,0
2007	392,9	514,6	...	9,3	2007	1,7	2,7	...	-7,5	
2008	391,3	485,9	...	17,0	2008	-0,4	-5,6	...	-13,3	

Cuadro A-1 (continuación)

País	Año	PIB por habitante (En dólares de 2000)	Ingreso por habitante (En dólares de 2000) ^a	Desempleo urbano (En porcentajes)	Variación anual del índice de precios al consumidor ^b	Variaciones medias anuales del período				
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante ^a	Remuneración media real ^c	Salario mínimo urbano real ^c
Honduras	1990	1 061,4	1 028,5	7,8	36,4					
	1999	1 113,5	1 227,3	5,3	10,9	1990-1999	0,5	2,0	...	-1,1
	2000	1 152,9	1 204,7	...	10,1	2000	3,5	-1,8	...	3,1
	2001	1 159,9	1 206,3	5,5	8,8	2001	0,6	0,1	...	2,5
	2002	1 179,2	1 216,4	5,9	8,1	2002	1,7	0,8	...	2,1
	2003	1 208,5	1 225,8	7,4	6,8	2003	2,5	0,8	...	8,6
	2004	1 258,3	1 272,3	8,0	9,2	2004	4,1	3,8	...	0,8
	2005	1 308,0	1 400,1	6,1	7,7	2005	3,9	10,0	...	5,8
	2006	1 367,2	1 471,6	4,6	5,3	2006	4,5	5,1	...	5,1
2007	1 425,0	1 539,1	3,9	8,9	2007	4,2	4,6	...	2,8	
2008	1 452,0	1 536,3	4,2	10,8	2008	1,9	-0,2	...	0,2	
Jamaica	1990	3 516,5	...	15,3 ^d	29,8					
	1999	3 489,4	...	15,7 ^d	6,8	1990-1999	-0,1	...	...	...
	2000	3 484,8	...	15,5 ^d	6,1	2000	-0,1	...	...	...
	2001	3 503,0	...	15 ^d	8,7	2001	0,5	...	...	...
	2002	3 508,6	...	14,3 ^d	7,3	2002	0,2	...	...	...
	2003	3 602,4	...	10,9 ^d	14,1	2003	2,7	...	...	...
	2004	3 626,4	...	11,4 ^d	13,7	2004	0,7	...	...	...
	2005	3 639,0	...	11,2 ^d	12,9	2005	0,3	...	...	...
	2006	3 716,8	...	10,3 ^d	5,8	2006	2,1	...	...	...
2007	3 751,7	...	9,8 ^d	16,8	2007	0,9	...	...	...
2008	3 713,5	...	10,7 ^d	16,9	2008	-1,0	...	...	...
México	1990	5 393,6	5 235,6	2,7	29,9					
	1999	6 121,8	6 043,8	3,7	12,3	1990-1999	1,4	1,6	0,7	-4,1
	2000	6 434,4	6 353,3	3,4	9,0	2000	5,1	5,1	6,0	0,7
	2001	6 349,0	6 261,3	3,6	4,4	2001	-1,3	-1,4	6,7	0,4
	2002	6 320,4	6 265,3	3,9	5,7	2002	-0,5	0,1	1,9	0,7
	2003	6 334,3	6 336,9	4,6	4,0	2003	0,2	1,1	1,4	-0,7
	2004	6 514,5	6 600,4	5,3	5,2	2004	2,8	4,2	0,3	-1,3
	2005	6 653,8	6 780,9	4,7	3,3	2005	2,1	2,7	-0,3	-0,1
	2006	6 911,9	7 050,8	4,6	4,1	2006	3,9	4,0	0,4	0,0
2007	7 072,1	7 233,4	4,8	3,8	2007	2,3	2,6	1,0	-0,7	
2008	7 092,0	7 267,3	4,9	6,5	2008	0,3	0,5	0,7	-2,1	
Nicaragua	1990	682,1	577,4	7,6	13 490,2					
	1999	753,7	799,8	10,7	7,2	1990-1999	1,1	3,7	3,1	0,8
	2000	772,2	813,0	7,8	9,9	2000	2,4	1,7	0,0	-0,5
	2001	783,2	807,2	11,3	4,7	2001	1,4	-0,7	1,0	2,1
	2002	778,4	812,8	12,2	4,0	2002	-0,6	0,7	3,5	3,7
	2003	787,8	826,3	10,2	6,6	2003	1,2	1,7	1,9	3,1
	2004	819,1	858,8	8,6	8,9	2004	4,0	3,9	-2,2	4,0
	2005	843,2	888,9	7,0	9,6	2005	2,9	3,5	0,2	4,0
	2006	864,5	909,8	7,0	10,2	2006	2,5	2,4	1,4	8,8
2007	880,1	917,2	6,9	16,2	2007	1,8	0,8	-1,8	2,4	
2008	896,7	896,5	8,0	12,7	2008	1,9	-2,3	-6,0	7,6	
Panamá	1990	2 941,5	3 017,0	20,0	0,8					
	1999	3 910,6	3 814,7	13,6	1,5	1990-1999	3,2	2,6	0,7	1,7
	2000	3 939,2	3 809,3	15,3	0,7	2000	0,7	-0,1	-5,3	3,8
	2001	3 888,0	3 831,2	17,0	0,0	2001	-1,3	0,6	-1,2	7,0
	2002	3 902,0	3 939,5	16,5	1,9	2002	0,4	2,8	-3,0	-1,2
	2003	3 991,8	3 809,0	15,9	1,5	2003	2,3	-3,3	-0,6	0,7
	2004	4 216,3	3 941,3	14,1	1,5	2004	5,6	3,5	-0,8	0,9
	2005	4 441,2	4 077,9	12,1	3,4	2005	5,3	3,5	-1,2	-2,8
	2006	4 737,8	4 264,8	10,4	2,2	2006	6,7	4,6	2,0	3,4
2007	5 196,2	4 703,4	7,8	6,4	2007	9,7	10,3	1,0	-1,7	
2008	5 579,8	4 911,2	6,5	6,8	2008	7,4	4,4	-0,8	2,7	
Paraguay	1990	1 400,1	1 396,7	6,6	44,0					
	1999	1 401,2	1 453,4	9,4	5,4	1990-1999	0,0	0,4	1,3	-1,3
	2000	1 326,5	1 363,7	10,0	8,6	2000	-5,3	-6,2	1,3	4,3
	2001	1 326,3	1 358,2	10,8	8,4	2001	-0,0	-0,4	1,4	3,7
	2002	1 299,3	1 293,2	14,7	14,6	2002	-2,0	-4,8	-5,0	-0,7
	2003	1 322,8	1 330,6	11,2	9,3	2003	1,8	2,9	-0,8	2,8
	2004	1 351,1	1 357,0	10,0	2,8	2004	2,1	2,0	1,7	-3,3
	2005	1 363,6	1 349,6	7,6	9,9	2005	0,9	-0,5	1,1	2,0
	2006	1 396,5	1 393,6	8,9	12,5	2006	2,4	3,3	0,6	2,2
2007	1 463,9	1 486,2	7,2	6,0	2007	4,8	6,6	2,4	-2,6	
2008	1 520,7	1 610,3	7,4	7,5	2008	3,9	8,4	-0,8	-2,5	
Perú	1990	1 649,1	1 594,5	8,3	7 646,8					
	1999	2 023,8	2 020,3	9,2	3,7	1990-1999	2,3	2,7	0,6	2,3
	2000	2 051,6	2 035,8	7,8	3,7	2000	1,4	0,8	0,8	11,1
	2001	2 026,0	2 008,3	9,2	-0,1	2001	-1,2	-1,4	-0,9	1,2
	2002	2 098,0	2 076,7	9,4	1,5	2002	3,6	3,4	4,6	-0,2
	2003	2 153,1	2 124,9	9,4	2,5	2003	2,6	2,3	1,6	1,2
	2004	2 230,7	2 195,0	9,4	3,5	2004	3,6	3,3	1,1	4,6
	2005	2 352,9	2 339,1	9,6	1,5	2005	5,5	6,6	-1,9	-1,6
	2006	2 504,2	2 583,1	8,5	1,1	2006	6,4	10,4	1,2	6,6
2007	2 694,1	2 808,8	8,5	3,9	2007	7,6	8,7	-1,8	-0,3	
2008	2 925,6	3 000,3	8,4	6,6	2008	8,6	6,8	2,6	2,5	

Cuadro A-1 (conclusión)

País	Año	PIB por habitante (En dólares de 2000)	Ingreso por habitante (En dólares de 2000) ^a	Desempleo urbano (En porcentajes)	Variación anual del índice de precios al consumidor ^b	Variaciones medias anuales del período				
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante ^a	Remuneración media real ^c	Salario mínimo urbano real ^c
República Dominicana	1990	1 828,3	1 794,8	...	79,9					
	1999	2 657,1	2 801,7	13,8	5,1	1990-1999	4,2	5,1	...	2,6
	2000	2 763,5	2 864,1	13,9	9,0	2000	4,0	2,2	...	-0,4
	2001	2 769,5	2 890,5	15,6	4,4	2001	0,2	0,9	...	5,7
	2002	2 885,0	3 031,6	16,1	10,5	2002	4,2	4,9	...	-0,5
	2003	2 834,0	2 865,7	16,7	42,7	2003	-1,8	-5,5	...	-9,2
	2004	2 828,3	2 826,9	18,4	28,7	2004	-0,2	-1,4	...	-15,0
	2005	3 045,5	3 038,9	17,9	7,5	2005	7,7	7,5	...	18,7
	2006	3 322,3	3 313,2	16,2	5,0	2006	9,1	9,0	...	-7,1
	2007	3 553,0	3 547,5	15,6	8,9	2007	6,9	7,1	...	4,8
2008	3 688,1	3 652,1	14,1	4,5	2008	3,8	2,9	...	-6,5	
Suriname	1990	1 848,9	...	...	...		
	1999	1 648,6	...	...	...	1990-1999	-1,3	...	...	...
	2000	1 658,7	...	...	...	2000	0,6	...	...	...
	2001	1 727,8	...	...	...	2001	4,2	...	...	...
	2002	1 748,8	...	...	...	2002	1,2	...	...	...
	2003	1 845,3	...	...	...	2003	5,5	...	...	...
	2004	1 950,9	...	...	...	2004	5,7	...	...	...
	2005	2 048,4	...	...	...	2005	5,0	...	...	...
	2006	2 118,6	...	...	...	2006	3,4	...	...	...
	2007	2 209,8	...	...	...	2007	4,3	...	...	...
2008	2 301,8	...	...	...	2008	4,2	...	...	...
Trinidad y Tabago	1990	4 337,9	...	20,1 ^d	9,5					
	1999	5 913,2	...	13,2 ^d	3,4	1990-1999	3,5	...	...	...
	2000	6 296,8	...	12,1 ^d	5,6	2000	6,5	...	...	...
	2001	6 534,0	...	10,9 ^d	3,2	2001	3,8	...	...	...
	2002	7 025,6	...	10,4 ^d	4,3	2002	7,5	...	...	...
	2003	8 015,1	...	10,5 ^d	3,0	2003	14,1	...	...	...
	2004	8 619,9	...	8,3 ^d	5,6	2004	7,5	...	...	...
	2005	9 056,0	...	8 ^d	7,2	2005	5,1	...	...	...
	2006	10 221,6	...	6,2 ^d	9,1	2006	12,9	...	...	...
	2007	10 742,9	...	5,5 ^d	7,6	2007	5,1	...	...	...
2008	11 077,2	...	4,6 ^d	14,5	2008	3,1	...	...	...
Uruguay	1990	4 980,3	5 030,0	8,5	128,9					
	1999	6 396,5	6 367,2	11,3	4,2	1990-1999	2,8	2,7	1,4	-5,3
	2000	6 277,7	6 267,8	13,6	5,1	2000	-1,9	-1,6	-1,3	-1,6
	2001	6 052,4	6 060,3	15,3	3,6	2001	-3,6	-3,3	-0,3	-1,3
	2002	5 384,7	5 430,9	17,0	25,9	2002	-11,0	-10,4	-10,7	-10,1
	2003	5 505,1	5 352,2	16,9	10,2	2003	2,2	-1,5	-12,5	-12,4
	2004	6 157,7	5 952,9	13,1	7,6	2004	11,9	11,2	0,0	-0,2
	2005	6 561,6	6 293,0	12,2	4,9	2005	6,6	5,7	4,6	70,2
	2006	7 006,2	6 721,4	11,4	6,4	2006	6,8	6,8	4,3	16,1
	2007	7 517,0	7 205,8	9,6	8,5	2007	7,3	7,2	4,7	4,1
2008	8 161,5	7 853,1	7,9	9,2	2008	8,6	9,0	3,3	10,8	
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	4 828,1	4 522,0	10,4	36,5					
	1999	4 720,0	4 201,4	15,0	20,0	1990-1999	-0,3	-0,8	-3,9	-0,8
	2000	4 800,7	4 736,9	13,9	13,4	2000	1,7	12,7	4,0	3,8
	2001	4 871,1	4 547,4	13,3	12,3	2001	1,5	-4,0	6,9	-0,0
	2002	4 358,2	4 080,7	15,9	31,2	2002	-10,5	-10,3	-11,0	-5,4
	2003	3 947,9	3 823,1	18,0	27,1	2003	-9,4	-6,3	-17,6	-11,9
	2004	4 587,1	4 639,6	15,3	19,2	2004	16,2	21,4	0,2	11,3
	2005	4 972,6	5 527,1	12,3	14,4	2005	8,4	19,1	2,6	11,8
	2006	5 370,0	6 264,8	10,0	17,0	2006	8,0	13,3	5,1	9,9
	2007	5 747,8	6 841,8	8,4	22,5	2007	7,0	9,2	1,2	0,4
2008	5 925,0	7 449,7	7,3	31,9	2008	3,1	8,9	-4,2	-6,4	
América Latina ^e	1990	3 536,9	3 435,6	5,8	1 376,8					
	1999	4 005,2	3 930,3	11,0	9,7	1990-1999	1,4	1,5	1,0	2,3
	2000	4 105,5	4 062,9	10,5	9,0	2000	2,5	3,4	1,4	2,2
	2001	4 063,0	3 993,6	10,4	6,1	2001	-1,0	-1,7	-0,1	4,5
	2002	3 993,2	3 926,2	11,4	12,2	2002	-1,7	-1,7	-1,5	0,2
	2003	4 027,5	3 974,4	11,4	8,5	2003	0,9	1,2	-4,4	1,3
	2004	4 217,1	4 199,8	10,5	7,4	2004	4,7	5,7	1,4	5,4
	2005	4 371,2	4 400,9	9,2	6,1	2005	3,7	4,8	0,5	5,6
	2006	4 570,4	4 659,7	8,8	5,0	2006	4,6	5,9	3,0	6,8
	2007	4 779,4	4 904,2	8,1	6,4	2007	4,6	5,2	1,4	3,5
2008	4 920,9	5 079,5	7,5	8,4	2008	3,0	3,6	1,3	1,5	

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

^a Se refiere al ingreso bruto nacional real por habitante.

^b Corresponde al promedio simple de las variaciones de diciembre a diciembre de cada año.

^c Las cifras de 2008 son preliminares.

^d Total nacional.

^e Promedio ponderado. Datos ajustados por nuevas series de la Argentina, el Brasil, Chile y México, así como por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

Cuadro A-2
POBLACIÓN TOTAL DE LA REGIÓN POR PAÍSES, 1980-2020
(En miles a mitad de año)

Países	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
América Latina									
Argentina	28 094	30 305	32 581	34 835	36 896	38 747	40 738	42 676	44 486
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5 355	5 964	6 669	7 482	8 317	9 182	10 031	10 854	11 638
Brasil	121 618	136 124	149 527	161 620	174 167	186 110	195 498	202 954	209 090
Chile	11 174	12 102	13 179	14 395	15 412	16 294	17 133	17 914	18 606
Colombia	26 881	29 984	33 186	36 436	39 763	43 046	46 299	49 385	52 278
Costa Rica	2 347	2 697	3 076	3 475	3 929	4 327	4 639	4 962	5 255
Cuba	9 823	10 064	10 564	10 885	11 075	11 189	11 203	11 213	11 193
Ecuador	7 961	9 099	10 272	11 397	12 305	13 060	13 773	14 550	15 349
El Salvador	4 660	4 996	5 326	5 724	5 942	6 057	6 192	6 381	6 616
Guatemala	7 014	7 935	8 908	10 004	11 229	12 709	14 376	16 195	18 076
Haití	5 691	6 388	7 109	7 837	8 578	9 295	10 089	10 918	11 752
Honduras	3 634	4 236	4 901	5 589	6 234	6 898	7 621	8 392	9 141
México	69 321	76 808	83 906	91 621	98 957	105 001	110 675	115 735	120 099
Nicaragua	3 250	3 709	4 137	4 658	5 100	5 455	5 822	6 189	6 529
Panamá	1 949	2 176	2 411	2 670	2 950	3 231	3 508	3 773	4 027
Paraguay	3 198	3 702	4 248	4 799	5 349	5 904	6 460	7 007	7 533
Perú	17 324	19 519	21 765	23 927	25 997	27 833	29 495	31 197	32 881
República Dominicana	5 808	6 487	7 179	7 888	8 560	9 237	9 899	10 515	11 077
Uruguay	2 914	3 009	3 106	3 218	3 318	3 324	3 372	3 430	3 493
Venezuela (República Bolivariana de)	15 091	17 317	19 731	22 078	24 402	26 724	29 043	31 291	33 412
América Latina	353 109	392 620	431 779	470 537	508 479	543 622	575 867	605 531	632 530
Caribe									
Anguila	7	7	8	10	11	14	15	17	18
Antigua y Barbuda	72	68	62	68	77	84	89	93	97
Antillas Neerlandesas	174	182	191	191	181	186	201	207	210
Aruba	61	64	63	80	91	101	107	109	111
Bahamas	210	234	256	281	305	325	346	366	384
Barbados	249	254	260	258	252	253	257	260	262
Belice	144	165	190	220	252	282	313	344	375
Dominica	73	72	69	69	68	67	67	67	67
Granada	89	100	96	100	101	103	104	107	108
Guyana	776	771	749	759	756	764	761	754	745
Islas Caimán	17	21	26	33	40	53	57	59	61
Islas Turcas y Caicos	8	9	12	15	19	31	33	35	36
Islas Vírgenes Británicas	11	13	17	18	21	22	23	24	25
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	98	105	103	107	109	110	109	108	106
Jamaica	2 133	2 296	2 364	2 466	2 568	2 668	2 730	2 786	2 834
Montserrat	12	11	11	10	5	6	6	6	6
Puerto Rico	3 197	3 378	3 528	3 701	3 819	3 913	3 998	4 074	4 135
Saint Kitts y Nevis	43	42	41	43	46	49	52	56	59
San Vicente y las Granadinas	100	104	107	108	108	109	109	110	110
Santa Lucía	118	127	138	147	157	165	174	182	190
Suriname	366	376	407	436	467	500	524	547	568
Trinidad y Tabago	1 082	1 176	1 219	1 265	1 295	1 318	1 344	1 368	1 384
El Caribe ^a	29 860	32 063	34 384	36 640	38 650	40 566	42 312	43 958	45 470
América Latina y el Caribe ^b	362 655	402 103	442 310	482 265	521 228	556 512	588 649	618 486	645 543

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO) [en línea]. Información proporcionada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población de la CEPAL, revisión 2008 Base de datos población y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Panorama de la población mundial, revisión 2008. Base de datos de población, edición en CD-ROM.

^a Incluye 24 economías: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago.

^b Incluye 46 economías: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Guyana Francesa, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Malvinas (Falklands), Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Cuadro A-3
TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD ESTIMADAS SEGÚN QUINQUENIOS, POR PAÍSES, 1980-2020
(En hijos por mujer)

Países	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
América Latina								
Argentina	3,15	3,05	2,90	2,63	2,35	2,25	2,16	2,08
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,30	5,00	4,80	4,32	3,96	3,50	3,09	2,75
Brasil	3,80	3,10	2,60	2,45	2,25	1,90	1,70	1,60
Chile	2,67	2,65	2,55	2,21	2,00	1,94	1,89	1,85
Colombia	3,68	3,24	3,00	2,75	2,55	2,45	2,30	2,19
Costa Rica	3,53	3,37	2,95	2,58	2,28	1,96	1,97	1,85
Cuba	1,85	1,85	1,65	1,61	1,63	1,50	1,54	1,57
Ecuador	4,70	4,00	3,40	3,10	2,82	2,58	2,38	2,22
El Salvador	4,80	4,20	3,73	3,30	2,60	2,35	2,22	2,13
Guatemala	6,10	5,70	5,45	5,00	4,60	4,15	3,71	3,29
Haití	6,21	5,70	5,15	4,62	4,00	3,54	3,19	2,91
Honduras	6,00	5,37	4,92	4,30	3,72	3,31	2,95	2,66
México	4,25	3,63	3,19	2,67	2,40	2,21	2,04	1,89
Nicaragua	5,85	5,00	4,50	3,60	3,00	2,76	2,55	2,37
Panamá	3,52	3,20	2,87	2,79	2,70	2,56	2,41	2,29
Paraguay	5,20	4,77	4,31	3,88	3,48	3,08	2,76	2,51
Perú	4,65	4,10	3,57	3,10	2,80	2,60	2,38	2,22
República Dominicana	4,15	3,65	3,31	2,98	2,83	2,67	2,48	2,32
Uruguay	2,57	2,53	2,49	2,30	2,20	2,12	2,03	1,96
Venezuela (República Bolivariana de)	3,96	3,65	3,25	2,94	2,72	2,55	2,39	2,26
América Latina	3,95	3,44	3,04	2,74	2,50	2,27	2,09	1,98
El Caribe								
Antillas Neerlandesas	2,36	2,30	2,28	2,12	2,09	1,98	1,91	1,86
Aruba	2,36	2,30	2,17	2,00	1,82	1,74	1,75	1,80
Bahamas	3,16	2,62	2,60	2,40	2,11	2,02	1,95	1,88
Barbados	1,92	1,75	1,60	1,50	1,50	1,53	1,58	1,63
Belice	5,40	4,70	4,35	3,85	3,35	2,94	2,65	2,41
Granada	4,23	4,14	3,46	2,81	2,43	2,30	2,20	2,10
Guyana	3,26	2,70	2,55	2,50	2,43	2,33	2,22	2,13
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	3,70	3,09	3,09	2,50	2,23	2,15	2,06	1,98
Jamaica	3,55	3,10	2,84	2,67	2,53	2,40	2,28	2,17
Puerto Rico	2,46	2,26	2,18	2,02	1,84	1,83	1,85	1,85
San Vicente y las Granadinas	3,64	3,10	2,85	2,55	2,24	2,13	2,05	1,97
Santa Lucía	4,20	3,65	3,15	2,60	2,10	2,05	1,90	1,85
Suriname	3,70	3,00	2,60	2,80	2,60	2,42	2,29	2,19
Trinidad y Tabago	3,22	2,80	2,10	1,73	1,61	1,64	1,69	1,74
El Caribe ^a	3,40	3,12	2,83	2,63	2,51	2,37	2,30	2,22
América Latina y el Caribe ^b	3,93	3,42	3,02	2,73	2,50	2,26	2,09	1,98

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO) [en línea]. Información proporcionada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población de la CEPAL, revisión 2008 Base de datos población y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Panorama de la población mundial, revisión 2008. Base de datos de población, edición en CD-ROM.

^a Incluye 24 economías: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago.

^b Incluye 46 economías: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Guyana Francesa, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Malvinas (Falklands), Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Cuadro A-4
MAGNITUD DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2008
 (En porcentajes)

País	Año	Población bajo la línea de pobreza ^a					Población bajo la línea de indigencia				
		Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales
			Total	Área metropolitana	Resto urbano			Total	Área metropolitana	Resto urbano	
Argentina	1990	...	...	21,2	...	...	...	...	5,2	...	...
	1994	...	16,1	13,2	21,2	...	...	3,4	2,6	4,9	...
	1997	...	...	17,8	...	...	...	...	4,8	...	...
	1999	...	23,7	19,7	28,5	...	...	6,7	4,8	8,8	...
	2002	...	45,4	41,5	49,6	...	...	20,9	18,6	23,3	...
	2004	...	29,4	25,9	33,6	...	...	11,1	9,6	12,9	...
	2005	...	26,0	22,6	30,0	...	...	9,1	7,6	10,8	...
	2006	...	21,0	19,3	22,8	...	...	7,2	6,7	7,9	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989	...	52,6	...	...	...	...	23,0	...	...	...
	1994	...	51,6	...	...	...	...	19,8	...	...	...
	1997	62,1	52,3	...	...	78,5	37,2	22,6	...	...	61,5
	1999	60,6	48,7	45,0	63,9	80,7	36,4	19,8	17,5	29,0	64,7
	2002	62,4	52,0	48,0	58,2	79,2	37,1	21,3	18,8	25,0	62,9
	2004	63,9	53,8	50,5	60,4	80,6	34,7	20,2	17,3	26,0	58,8
	2007	54,0	42,4	40,6	44,9	75,8	31,2	16,2	15,4	17,4	59,0
Brasil	1990	48,0	41,2	...	...	70,6	23,4	16,7	...	...	46,1
	1993	45,3	40,3	...	...	63,0	20,2	15,0	...	...	38,8
	1996	35,8	30,6	...	...	55,6	13,9	9,6	...	...	30,2
	1999	37,5	32,9	...	...	55,3	12,9	9,3	...	...	27,1
	2001	37,5	34,1	...	...	55,2	13,2	10,4	...	...	28,0
	2003	38,7	35,7	...	...	54,5	13,9	11,4	...	...	27,5
	2004	37,7	34,3	...	...	54,1	12,1	9,7	...	...	24,0
	2005	36,3	32,8	...	...	53,2	10,6	8,2	...	...	22,1
	2006	33,3	29,9	...	...	50,1	9,0	6,7	...	...	20,5
	2007	30,0	26,9	...	...	45,7	8,5	6,6	...	...	18,1
2008	25,8	22,8	...	...	41,2	7,3	5,5	...	...	16,5	
Chile	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	16,0	12,3	3,2	3,2	2,3	3,7	3,5
Colombia	1991	56,1	52,7	...	...	60,7	26,1	20,0	...	...	34,3
	1994	52,5	45,4	37,6	48,2	62,4	28,5	18,6	13,6	20,4	42,5
	1997	50,9	45,0	33,5	48,9	60,1	23,5	17,2	11,3	19,1	33,4
	1999	54,9	50,6	43,1	53,1	61,8	26,8	21,9	19,6	22,7	34,6
	2002	51,5	51,4	39,8	54,5	52,0	24,8	24,3	17,1	26,3	26,4
	2004	51,1	49,8	37,5	53,2	54,8	24,2	22,5	15,7	24,3	28,9
2005	46,8	45,4	33,8	48,6	50,5	20,2	18,2	12,0	19,9	25,6	
Costa Rica	1990	26,3	24,9	22,8	27,7	27,3	9,9	6,4	4,9	8,4	12,5
	1994	23,1	20,7	19,1	22,7	25,0	8,0	5,7	4,6	7,1	9,7
	1997	22,5	19,3	18,8	20,1	24,8	7,8	5,5	5,7	5,3	9,6
	1999	20,3	18,1	17,5	18,7	22,3	7,8	5,4	4,3	6,5	9,8
	2002	20,3	17,5	16,8	18,0	24,3	8,2	5,5	5,5	5,6	12,0
	2004	20,5	18,7	17,0	25,3	23,1	8,0	5,8	5,1	8,6	11,0
	2005	21,1	20,0	18,7	24,9	22,7	7,0	5,6	5,1	7,3	9,0
	2006	19,0	18,0	16,5	23,8	20,4	7,2	5,4	4,8	7,9	9,8
	2007	18,6	17,8	16,2	23,9	19,6	5,3	4,2	3,8	5,7	6,8
2008	16,4	15,6	13,9	22,3	17,5	5,5	4,3	3,7	6,4	7,3	
Ecuador	1990	...	62,1	...	...	...	...	26,2	...	...	...
	1994	...	57,9	...	...	...	...	25,5	...	...	...
	1997	...	56,2	...	...	...	...	22,2	...	...	...
	1999	...	63,5	...	...	...	...	31,3	...	...	...
	2002	...	49,0	...	...	...	...	19,4	...	...	...
	2004	51,2	47,5	...	...	58,5	22,3	18,2	...	...	30,5
	2005	48,3	45,2	...	...	54,5	21,2	17,1	...	...	29,2
	2006	43,0	39,9	...	...	49,0	16,1	12,8	...	...	22,5
	2007	42,6	38,8	...	...	50,0	16,0	12,4	...	...	23,0
2008	42,7	39,0	...	...	50,2	18,0	14,2	...	...	25,6	

Cuadro A-4 (continuación)

País	Año	Población bajo la línea de pobreza ^a					Población bajo la línea de indigencia				
		Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales
			Total	Área metropolitana	Resto urbano			Total	Área metropolitana	Resto urbano	
El Salvador	1995	54,2	45,8	34,7	55,1	64,4	21,7	14,9	8,8	20,1	29,9
	1997	55,5	44,4	29,8	56,6	69,2	23,3	14,8	6,3	21,9	33,7
	1999	49,8	38,7	29,8	48,7	65,1	21,9	13,0	7,7	19,0	34,3
	2001	48,9	39,4	32,1	47,7	62,4	22,1	14,3	9,9	19,2	33,3
	2004	47,5	41,2	33,2	48,6	56,8	19,0	13,8	8,4	18,8	26,6
Guatemala	1989	69,4	53,6	...	...	77,7	42,0	26,4	...	...	50,2
	1998	61,1	49,1	...	...	69,0	31,6	16,0	...	...	41,8
	2002	60,2	45,3	...	...	68,0	30,9	18,1	...	...	37,6
	2006	54,8	42,0	...	...	66,5	29,1	14,8	...	...	42,2
Honduras	1990	80,8	70,4	59,9	79,5	88,1	60,9	43,6	31,0	54,5	72,9
	1994	77,9	74,5	68,7	80,4	80,5	53,9	46,0	38,3	53,7	59,8
	1997	79,1	72,6	68,0	77,2	84,2	54,4	41,5	35,5	48,6	64,0
	1999	79,7	71,7	64,4	78,8	86,3	56,8	42,9	33,7	51,9	68,0
	2002	77,3	66,7	56,9	74,4	86,1	54,4	36,5	25,1	45,3	69,5
	2003	74,8	62,7	50,3	72,5	84,8	53,9	35,1	23,3	44,5	69,4
	2006	71,5	59,4	48,7	67,8	81,5	49,3	30,0	19,9	37,9	65,3
	2007	68,9	56,9	47,8	64,0	78,8	45,6	26,2	18,0	32,5	61,7
México	1989	47,7	42,1	...	...	56,7	18,7	13,1	...	...	27,9
	1994	45,1	36,8	...	...	56,5	16,8	9,0	...	...	27,5
	1996	52,9	46,1	...	...	62,8	22,0	14,3	...	...	33,0
	1998	46,9	38,9	...	...	58,5	18,5	9,7	...	...	31,1
	2000	41,1	32,3	...	...	54,7	15,2	6,6	...	...	28,5
	2002	39,4	32,2	...	...	51,2	12,6	6,9	...	...	21,9
	2004	37,0	32,6	...	...	44,1	11,7	7,0	...	...	19,3
	2005	35,5	28,5	...	...	47,5	11,7	5,8	...	...	21,7
	2006	31,7	26,8	...	...	40,1	8,7	4,4	...	...	16,1
2008	34,8	29,2	...	...	44,6	11,2	6,4	6,4	19,8	19,8	
Nicaragua	1993	73,6	66,3	58,3	73,0	82,7	48,4	36,8	29,5	43,0	62,8
	1998	69,9	64,0	57,0	68,9	77,0	44,6	33,9	25,8	39,5	57,5
	2001	69,3	63,8	50,8	72,1	77,0	42,4	33,4	24,5	39,1	55,1
	2005	61,9	54,4	48,7	58,1	71,5	31,9	20,8	16,4	23,7	46,1
Panamá	1991	...	32,7	...	...	...	...	11,5	...	...	...
	1994	...	25,3	...	...	...	...	7,8	...	...	...
	1997	...	24,7	...	...	...	...	8,0	...	...	...
	1999	...	20,8	...	...	...	...	5,9	...	...	...
	2002	36,9	26,2	...	...	54,6	18,6	9,0	...	...	34,6
	2004	32,9	21,6	...	...	52,3	15,9	6,7	...	...	31,6
	2005	31,0	21,7	...	...	47,2	14,1	6,4	...	...	27,5
	2006	29,9	19,5	...	...	47,9	14,3	5,7	...	...	29,2
	2007	29,0	18,7	...	...	46,6	12,0	5,0	...	...	24,1
2008	27,7	17,0	...	...	46,3	13,5	4,7	4,7	28,8	28,8	
Paraguay	1990	...	...	43,2	...	...	...	...	13,1	...	...
	1994	...	49,9	42,2	59,3	...	...	18,8	12,8	26,1	...
	1996	...	46,3	39,2	55,9	...	...	16,3	9,8	25,2	...
	1999	60,6	49,0	39,5	61,3	73,9	33,9	17,4	9,2	28,0	52,8
	2001	61,0	50,1	42,7	59,1	73,6	33,2	18,4	10,4	28,1	50,3
	2004	65,9	59,1	55,6	63,8	74,6	36,9	26,8	22,9	31,8	50,2
	2005	60,5	55,0	48,5	64,3	68,1	32,1	23,2	15,5	34,5	44,2
	2007	60,5	55,2	53,1	58,3	68,0	31,6	23,8	22,2	26,3	42,5
2008	58,2	52,5	48,8	58,2	66,1	30,8	22,1	18,9	27,2	43,1	
Perú	1997	47,6	33,7	...	...	72,7	25,1	9,9	...	...	52,7
	1999	48,6	36,1	...	...	72,5	22,4	9,3	...	...	47,3
	2001 ^b	54,8	42,0	...	...	78,4	24,4	9,9	...	...	51,3
	2003 ^b	54,7	43,1	...	...	76,0	21,6	8,6	...	...	45,7
	2004 ^b	48,6	37,1	...	...	69,8	17,1	6,5	...	...	36,8
	2005 ^b	48,7	36,8	...	...	70,9	17,4	6,3	...	...	37,9
	2006 ^b	44,5	31,2	...	...	69,3	16,1	4,9	...	...	37,1
	2007 ^b	39,3	25,7	...	...	64,6	13,7	3,5	...	...	32,9
	2008 ^b	36,2	23,5	...	...	59,8	12,6	3,4	...	...	29,7

Cuadro A-4 (conclusión)

País	Año	Población bajo la línea de pobreza ^a					Población bajo la línea de indigencia				
		Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales
			Total	Área metropolitana	Resto urbano			Total	Área metropolitana	Resto urbano	
República Dominicana	2002	47,1	42,4	...	...	55,9	20,7	16,5	...	...	28,6
	2004	54,4	51,8	...	...	59,0	29,0	25,9	...	...	34,7
	2005	47,5	45,4	...	...	51,4	24,6	22,3	...	...	28,8
	2006	44,5	41,8	...	...	49,5	22,0	18,5	...	...	28,5
	2007	44,5	43,0	...	...	47,3	21,0	19,0	...	...	24,6
	2008	44,3	42,0	...	...	49,1	22,6	19,5	...	...	29,0
Uruguay	1990	...	17,9	11,3	24,3	...	...	3,4	1,8	5,0	...
	1994	...	9,7	7,5	11,8	...	...	1,9	1,5	2,2	...
	1997	...	9,5	8,6	10,3	...	...	1,7	1,5	1,8	...
	1999	...	9,4	9,8	9,0	...	...	1,8	1,9	1,6	...
	2002	...	15,4	15,1	15,8	...	...	2,5	2,7	2,2	...
	2004	...	20,9	20,8	21,0	...	...	4,7	6,1	4,3	...
	2005	...	18,8	19,7	17,9	...	...	4,1	5,8	2,4	...
	2007	17,7	18,1	18,9	17,4	12,6	3,0	3,1	4,5	1,9	2,4
	2008	13,7	14,0	15,2	13,1	9,4	3,4	3,5	4,6	2,7	2,4
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	1990	39,8	38,6	29,2	41,2	46,0	14,4	13,1	8,0	14,5	21,3
	1994	48,7	47,1	25,8	52,0	55,6	19,2	17,1	6,1	19,6	28,3
	1997	48,0	...	...	...	...	20,5	...	...	...	...
	1999	49,4	...	...	...	...	21,7	...	...	...	...
	2002	48,6	...	...	...	...	22,2	...	...	...	...
	2004	45,4	...	...	...	...	19,0	...	...	...	...
	2005	37,1	...	...	...	...	15,9	...	...	...	...
	2006	30,2	...	...	...	...	9,9	...	...	...	...
	2007	28,5	...	...	...	...	8,5	...	...	...	...
	2008	27,6	...	...	...	...	9,9	...	...	...	...
América Latina ^d	1980	40,5	29,5	...	...	59,8	18,6	10,6	...	...	32,7
	1986	43,3	35,5	...	...	59,9	20,7	13,5	...	...	36,0
	1990	48,3	41,4	...	...	65,4	22,5	15,3	...	...	40,4
	1994	45,7	38,7	...	...	65,1	20,8	13,6	...	...	40,8
	1997	43,5	36,5	...	...	63,0	19,0	12,3	...	...	37,6
	1999	43,9	37,2	...	...	63,7	18,7	12,1	...	...	38,2
	2002	44,0	38,4	...	...	61,8	19,4	13,5	...	...	37,8
	2005	39,8	34,1	...	...	58,8	15,4	10,3	...	...	32,5
	2006	36,3	31,0	...	...	54,0	13,3	8,5	...	...	29,2
	2007	34,1	28,9	...	...	52,1	12,6	8,1	...	...	28,1
	2008	33,0	27,6	...	...	52,2	12,9	8,3	...	...	29,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

^b Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Las cifras de 2004 en adelante no son estrictamente comparables con las anteriores, debido a cambios metodológicos efectuados por el INEI.

^c A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural, por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

^d Estimación para 18 países de la región más Haití.

Cuadro A-5
LÍNEAS DE INDIGENCIA (LI) Y DE POBREZA (LP)
(En valores mensuales por persona)

Países	Año	Período de referencia de los ingresos	Moneda ^a	Urbano		Rural		Cambio ^b	Urbano		Rural	
				LI	LP	LI	LP		LI	LP	LI	LP
				Moneda corriente					Dólares			
Argentina	1990 ^c	Sep.	A	255 928	511 856	...	...	5 791,0	44,2	88,4	...	...
	1994	Sep.	\$	72	144	...	...	1,0	72,0	143,9	...	...
	1997 ^c	Sep.	\$	76	151	...	...	1,0	75,5	151,0	...	...
	1999	Sep.	\$	72	143	...	...	1,0	71,6	143,3	...	...
	2002	Oct.	\$	99	198	...	...	3,6	27,5	55,0	...	...
	2004	2° sem.	\$	111	221	...	...	3,0	37,4	74,8	...	...
	2005	2° sem.	\$	125	250	...	...	2,9	42,9	85,8	...	...
2006	2° sem.	\$	138	276	...	...	3,1	45,1	90,2	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989	Oct.	Bs	68	137	...	...	2,9	23,8	47,5	...	...
	1994	Jun.-Nov.	Bs	120	240	...	...	4,7	25,7	51,4	...	...
	1997	May.	Bs	155	309	125	219	5,3	29,4	58,8	23,9	41,8
	1999	Oct.-Nov.	Bs	167	333	130	228	5,9	28,0	56,1	21,9	38,3
	2002	Oct.-Nov.	Bs	167	334	133	234	7,4	22,6	45,2	18,1	31,6
	2004	Nov. 03-Nov. 04	Bs	180	359	144	252	7,9	22,7	45,4	18,2	31,8
2007	Año	Bs	232	449	180	307	7,9	29,6	57,2	22,9	39,1	
Brasil	1990	Sep.	Cr\$	3 109	6 572	2 634	4 967	75,5	41,2	87,0	34,9	65,7
	1993	Sep.	Cr\$	3 400	7 391	2 864	5 466	111,2	30,6	66,5	25,8	49,2
	1996	Sep.	R\$	44	104	38	76	1,0	43,6	102,3	37,2	74,9
	1999	Sep.	R\$	51	126	43	91	1,9	26,7	66,2	22,7	48,1
	2001	Sep.	R\$	58	142	50	105	2,67	21,7	53,2	18,7	39,2
	2003	Sep.	R\$	75	178	65	133	2,92	25,5	61,0	22,1	45,7
	2004	Sep.	R\$	79	191	68	149	2,89	27,3	66,2	23,6	51,5
	2005	Sep.	R\$	83	209	72	161	2,29	36,2	91,1	31,4	70,5
	2006	Sep.	R\$	85	221	75	172	2,17	39,4	101,7	34,3	79,2
	2007	Sep.	R\$	89	222	78	173	1,90	47,1	116,8	41,0	91,1
	2008	Sep.	R\$	96	225	84	177	1,80	53,2	125,3	46,7	98,6
Chile	1990	Nov.	Ch\$	9 297	18 594	7 164	12 538	327,4	28,4	56,8	21,9	38,3
	1994	Nov.	Ch\$	15 050	30 100	11 597	20 295	413,1	36,4	72,9	28,1	49,1
	1996	Nov.	Ch\$	17 136	34 272	13 204	23 108	420,0	40,8	81,6	31,4	55,0
	1998	Nov.	Ch\$	18 944	37 889	14 598	25 546	463,3	40,9	81,8	31,5	55,1
	2000	Nov.	Ch\$	20 281	40 562	15 628	27 349	525,1	38,6	77,2	29,8	52,1
	2003	Nov.	Ch\$	21 856	43 712	16 842	29 473	625,5	34,9	69,9	26,9	47,1
	2006	Nov.	Ch\$	23 549	47 099	18 146	31 756	527,4	44,6	89,3	34,4	60,2
Colombia	1991	Ago.	Col\$	18 093	36 186	14 915	26 102	645,6	28,0	56,1	23,1	40,4
	1994	Ago.	Col\$	31 624	63 249	26 074	45 629	814,8	38,8	77,6	32,0	56,0
	1997	Ago.	Col\$	53 721	107 471	44 333	77 583	1 141,0	47,1	94,2	38,9	68,0
	1999	Ago.	Col\$	69 838	139 716	57 629	100 851	1 873,7	37,3	74,6	30,8	53,8
	2002	Año	Col\$	86 616	173 232	71 622	125 339	2 504,2	34,6	69,2	28,6	50,1
	2004	Año	Col\$	98 179	196 357	81 264	142 214	2 628,6	37,4	74,7	30,9	54,1
	2005	Año	Col\$	103 138	206 276	85 365	149 389	2 320,8	44,4	88,9	36,8	64,4
Costa Rica	1990	Junio	¢	2 639	5 278	2 081	3 642	89,7	29,4	58,9	23,2	40,6
	1994	Junio	¢	5 264	10 528	4 153	7 268	155,6	33,8	67,7	26,7	46,7
	1997	Junio	¢	8 604	17 208	6 778	11 862	232,6	37,0	74,0	29,1	51,0
	1999	Junio	¢	10 708	21 415	8 463	14 811	285,3	37,5	75,1	29,7	51,9
	2002	Junio	¢	14 045	28 089	11 132	19 481	358,1	39,2	78,4	31,1	54,4
	2004	Junio	¢	18 010	36 019	14 042	24 576	435,9	41,3	82,6	32,2	56,4
	2005	Junio	¢	20 905	41 810	16 298	28 522	476,3	43,9	87,8	34,2	59,9
	2006	Junio	¢	23 562	47 125	18 372	32 148	511,6	46,1	92,1	35,9	62,8
	2007	Junio	¢	25 865	51 286	20 164	35 032	518,7	49,9	98,9	38,9	67,5
	2008	Junio	¢	31 325	58 245	24 423	40 165	519,7	60,3	112,1	47,0	77,3

Cuadro A-5 (continuación)

Países	Año	Período de referencia de los ingresos	Moneda ^a	Urbano		Rural		Cambio ^b	Urbano		Rural	
				LI	LP	LI	LP		LI	LP	LI	LP
				Moneda corriente					Dólares			
Ecuador	1990	Nov.	S/.	18 465	36 930	...	...	854,8	21,6	43,2	...	...
	1994	Nov.	S/.	69 364	138 729	...	...	2 301,2	30,1	60,3	...	...
	1997	Oct.	S/.	142 233	284 465	...	...	4 194,6	33,9	67,8	...	...
	1999	Oct.	S/.	301 716	603 432	...	...	15 656,8	19,3	38,5	...	...
	2002	Nov.	US\$	34,6	69,1	...	...	1,0	34,6	69,1	...	...
	2004	Jul.	US\$	37,3	74,6	26,3	46,0	1,0	37,3	74,6	26,3	46,0
	2005	Nov.	US\$	38,6	77,1	27,2	47,6	1,0	38,6	77,1	27,2	47,6
	2006	Nov.	US\$	39,8	79,6	28,1	49,1	1,0	39,8	79,6	28,1	49,1
	2007	Nov.	US\$	41,5	81,9	29,2	50,6	1,0	41,5	81,9	29,2	50,6
2008	Nov.	US\$	48,7	90,6	34,3	56,5	1,0	48,7	90,6	34,3	56,5	
El Salvador	1995	Ene.-Dic.	¢	254	508	158	315	8,8	29,0	58,1	18,0	35,9
	1997	Ene.-Dic.	¢	290	580	187	374	8,8	33,1	66,2	21,4	42,8
	1999	Ene.-Dic.	¢	293	586	189	378	8,8	33,5	66,9	21,6	43,2
	2001	Ene.-Dic.	¢	305	610	197	394	8,8	34,9	69,7	22,5	45,0
	2004	Año	¢	333	666	215	430	8,8	38,1	76,1	24,6	49,2
Guatemala	1989	Abr.	Q	64	127	50	88	2,7	23,6	47,1	18,7	32,7
	1998	Dic. 97-Dic. 98	Q	260	520	197	344	6,4	40,7	81,5	30,8	54,0
	2002	Oct.-Nov.	Q	334	669	255	446	7,7	43,6	87,2	33,3	58,2
	2006	Mar.-Sept.	Q	467	935	362	633	7,6	61,5	123,0	47,6	83,3
Honduras	1990	Ago.	L	115	229	81	141	4,3	26,5	52,9	18,6	32,6
	1994	Sep.	L	257	513	181	316	9,0	28,6	57,1	20,1	35,2
	1997	Ago.	L	481	963	339	593	13,1	36,8	73,6	25,9	45,3
	1999	Ago.	L	561	1 122	395	691	14,3	39,3	78,6	27,7	48,4
	2002	Ago.	L	689	1 378	485	849	16,6	41,6	83,3	29,3	51,3
	2003	Ago.	L	707	1 414	498	871	17,5	40,5	81,0	28,5	49,9
	2006	Ago.	L	869	1 738	612	1 070	18,9	46,0	91,9	32,4	56,6
	2007	Ago.	L	945	1 872	665	1 155	18,9	50,0	99,1	35,2	61,1
México	1989	3er trim.	\$	86 400	172 800	68 810	120 418	2 510,0	34,4	68,8	27,4	48,0
	1994	3er trim.	MN\$	213	425	151	265	3,3	63,6	127,2	45,3	79,3
	1996	3er trim.	MN\$	405	810	300	525	7,6	53,6	107,2	39,7	69,5
	1998	3er trim.	MN\$	537	1 074	385	674	9,5	56,8	113,6	40,7	71,3
	2000	3er trim.	MN\$	665	1 330	475	831	9,4	71,0	142,1	50,7	88,8
	2002	3er trim.	MN\$	742	1 484	530	928	9,9	75,0	150,1	53,6	93,8
	2004	3er trim.	MN\$	809	1 618	578	1 012	11,5	70,6	141,3	50,5	88,4
	2005	Ago.-Nov. 05	MN\$	845	1 690	604	1 057	10,7	78,7	157,3	56,2	98,4
	2006	Ago.-Nov. 06	MN\$	879	1 758	628	1 099	10,9	80,5	161,0	57,5	100,6
2008	Ago.-Nov. 08	MN\$	1 006	1 955	719	1 227	11,5	87,1	169,3	62,2	106,3	
Nicaragua	1993	21 Feb.-12 Jun.	C\$	167	334	129	225	4,6	36,6	73,3	28,2	49,4
	1997	Oct.	C\$	247	493	...	...	9,8	25,3	50,5	...	...
	1998	15 Abr.-31 Ago.	C\$	275	550	212	370	10,4	26,3	52,7	20,3	35,5
	2001	30 Abr.-31 Jul.	C\$	369	739	284	498	13,4	27,6	55,2	21,3	37,2
	2005	Jul.-Oct.	C\$	491	981	378	661	16,9	29,1	58,2	22,4	39,2
Panamá	1991	Ago.	B	35,0	70,1	...	...	1,0	35,0	70,1	...	...
	1994	Ago.	B	40,1	80,2	...	...	1,0	40,1	80,2	...	...
	1997	Ago.	B	40,6	81,3	...	...	1,0	40,6	81,3	...	...
	1999	Jul.	B	40,7	81,4	...	...	1,0	40,7	81,4	...	...
	2002	Jul.	B	40,7	81,4	31,5	55,0	1,0	40,7	81,4	31,5	55,0
	2004	Jul.	B	42,1	84,2	32,6	57,1	1,0	42,1	84,2	32,6	57,1
	2005	Jul.	B	43,6	87,3	33,8	59,1	1,0	43,6	87,3	33,8	59,1
	2006	Jul.	B	43,9	87,8	34,0	59,5	1,0	43,9	87,8	34,0	59,5
	2007	Jul.	B	47,5	95,0	36,8	64,4	1,0	47,5	95,0	36,8	64,4
2008	Jul.	B	49,3	97,6	38,2	66,2	1,0	49,3	97,6	38,2	66,2	

Cuadro A-5 (conclusión)

Países	Año	Período de referencia de los ingresos	Moneda ^a	Urbano		Rural		Cambio ^b	Urbano		Rural	
				LI	LP	LI	LP		LI	LP	LI	LP
				Moneda corriente					Dólares			
Paraguay	1990 ^d	Jun., Jul., Ago.	G	43 242	86 484	...	...	1 207,8	35,8	71,6	...	...
	1994	Ago.-Sep.	G	87 894	175 789	...	...	1 916,3	45,9	91,7	...	...
	1996	Jul.-Nov.	G	108 572	217 143	...	...	2 081,2	52,2	104,3	...	...
	1999	Jul.-Dic.	G	138 915	277 831	106 608	186 565	3 311,4	42,0	83,9	32,2	56,3
	2001	Sep. 00-Ago. 01	G	155 461	310 922	119 404	208 956	3 718,3	41,8	83,6	32,1	56,2
	2004	Jul.-Oct. 04	G	212 145	424 290	162 786	284 876	5 915,6	35,9	71,7	27,5	48,2
	2005	Jun. 05	G	224 499	448 997	172 013	301 023	6 137,9	36,6	73,2	28,0	49,0
	2007	Oct.-Dic.	G	274 123	524 238	209 976	353 666	4 805,5	57,0	109,1	43,7	73,6
	2008	Oct.-Dic.	G	295 998	562 817	226 691	379 950	4 712,7	62,8	119,4	48,1	80,6
Perú	1997	4° trim.	N\$	103	192	83	128	2,7	42,1	84,3	31,6	55,3
	1999	4° trim.	N\$	109	213	89	141	3,5	31,2	61,2	25,5	40,5
	2001	4° trim.	N\$	117	230	102	159	3,5	34,0	66,8	29,5	46,0
	2003	4° trim.	N\$	120	239	107	167	3,5	34,5	68,9	30,8	48,2
República Dominicana	2002	Sep.	RD\$	793	1 569	714	1 285	18,8	42,2	83,5	38,0	68,4
	2004	Sep.	RD\$	1 715	3 430	1 543	2 778	37,5	45,8	91,5	41,2	74,1
	2005	Sep.	RD\$	1 649	3 298	1 484	2 672	31,1	53,1	106,2	47,8	86,0
	2006	Sep.	RD\$	1 724	3 449	1 552	2 793	33,3	51,8	103,5	46,6	83,9
	2007	Sep.	RD\$	1 806	3 612	1 625	2 925	33,6	53,8	107,6	48,4	87,2
	2008	Sep.	RD\$	2 091	4 010	1 882	3 263	35,0	59,7	114,5	53,7	93,2
Uruguay	1990	2° sem.	NUr\$	41 972	83 944	...	...	1 358,0	30,9	61,8	...	...
	1994	2° sem.	\$	281	563	...	...	5,4	52,1	104,1	...	...
	1997	Año	\$	528	1 056	...	...	9,4	55,9	111,9	...	...
	1999	Año	\$	640	1 280	...	...	11,3	56,4	112,9	...	...
	2002	Año	\$	793	1 586	...	...	21,3	37,3	74,6	...	...
	2004	Año	\$	1 027	2 054	...	...	28,7	35,8	71,6	...	...
	2005	Año	\$	1 073	2 147	...	...	24,5	43,8	87,7	...	...
	2007	Año	\$	1 371	2 650	1 075	1 828	23,5	58,4	112,9	45,8	77,9
	2008	Año	\$	1 588	2 957	1 223	2 013	21,0	75,8	141,1	58,4	96,1
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	2° sem.	Bs	1 924	3 848	1 503	2 630	49,4	38,9	77,9	30,4	53,2
	1994	2° sem.	Bs	8 025	16 050	6 356	11 124	171,3	46,9	93,7	37,1	65,0
	1997 ^e	2° sem.	Bs	31 711	62 316	...	...	488,6	64,9	127,5	...	...
	1999 ^e	2° sem.	Bs	48 737	95 876	...	...	626,3	77,8	153,1	...	...
	2002 ^e	2° sem.	Bs	80 276	154 813	...	...	1 161,0	69,1	133,4	...	...
	2004 ^e	2° sem.	Bs	122 936	236 597	...	...	1 918,0	64,1	123,4	...	...
	2005 ^e	2° sem.	Bs	141 699	272 689	...	...	2 147,0	66,0	127,0	...	...
	2006 ^e	2° sem.	Bs	163 503	314 700	...	...	2 147,0	76,2	146,6	...	...
	2007 ^e	2° sem.	Bs	200 374	376 280	...	...	2 147,0	93,3	175,3	...	...
	2008 ^e	2° sem.	Bs	301 540	525 958	...	...	2 147,0	140,4	245,0	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Monedas nacionales:

Argentina: (A) Austral; (\$) Peso
 Bolivia (Est. Plur. de): (Bs) Boliviano
 Brasil: (Cr\$) Cruzeiro; (R\$) Real
 Chile: (Ch\$) Peso
 Colombia: (Col\$) Peso
 Costa Rica: (¢) Colón
 Ecuador: (S/) Sucre período 1990-2001. Desde 2002, dólar estadounidense (US\$)
 El Salvador: (¢) Colón
 Guatemala: (Q) Quetzal
 Honduras: (L) Lempira
 México: (\$) Peso; (MNS) Nuevo Peso
 Nicaragua: (C\$) Córdoba
 Panamá: (B/) Balboa
 Paraguay: (G.) Guaraní
 Perú: (N\$) Peso
 República Dominicana: (RD\$) Peso
 Uruguay: (Nur\$) Nuevo Peso; (\$) Peso
 Venezuela (Rep. Bol. de): (Bs) Bolívar.

^b Serie "rf" del Fondo Monetario Internacional.^c Gran Buenos Aires.^d Asunción.^e Total nacional.

Cuadro A-6
NIVEL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, TOTAL NACIONAL, 1990-2008^a
(En porcentajes)

Países	Años	Ingreso medio ^b	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita ^c	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D ¹⁰ /D ^(1 a 4)	Q ⁵ /Q ¹
Argentina ^d	1999	11,3	15,9	22,1	25,3	36,7	16,2	16,6
	2002	7,3	14,3	20,4	24,6	40,7	19,0	20,6
	2004	8,8	16,3	22,5	25,2	36,0	15,2	16,5
	2005	9,6	16,5	22,7	25,4	35,4	14,9	16,2
	2006	10,8	16,9	22,9	25,2	35,0	14,4	15,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	5,8	9,4	22,0	27,9	40,7	25,9	34,4
	1999	5,6	9,2	24,0	29,6	37,2	26,7	48,0
	2002	6,1	9,5	21,3	28,3	40,9	30,3	44,2
	2004	5,3	12,2	22,7	27,2	37,9	20,6	24,7
	2007	6,1	11,2	25,1	28,2	35,5	22,2	31,5
Brasil	1990	9,4	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2	35,0
	1993	9,4	10,8	18,5	26,2	44,5	27,7	32,0
	1996	12,3	9,9	17,7	26,5	45,9	32,2	38,0
	1999	11,3	10,1	17,3	25,5	47,1	31,9	35,6
	2001	11,0	10,2	17,4	25,6	46,8	32,2	36,9
	2004	9,9	11,7	18,7	25,6	44,0	26,6	29,3
	2005	10,1	11,9	18,5	25,0	44,6	26,4	29,0
	2006	10,5	12,1	18,8	25,1	44,0	24,8	27,2
	2007	10,8	12,6	19,6	25,7	42,1	22,8	26,0
	2008	12,1	12,7	19,3	24,7	43,3	23,8	26,2
Chile	1990	9,5	13,2	20,8	25,4	40,6	18,2	18,4
	1994	11,3	13,3	20,5	25,8	40,4	17,7	17,9
	1996	12,9	13,1	20,4	26,2	40,3	18,3	18,6
	1998	13,7	13,0	20,5	26,6	39,9	19,1	19,7
	2000	14,0	13,5	20,6	25,2	40,7	19,2	19,5
	2003	13,6	13,7	20,7	25,5	40,1	18,8	18,4
	2006	14,4	14,6	21,5	26,7	37,2	15,9	15,7
Colombia	1991	6,7	14,1	23,1	25,8	37,0	16,7	18,2
	1994	7,7	10,0	21,3	26,9	41,8	26,8	35,2
	1997	7,3	12,5	21,7	25,7	40,1	21,4	24,1
	1999	6,7	12,3	21,6	26,0	40,1	22,3	25,6
	2002	6,9	12,3	22,4	26,5	38,8	24,2	28,5
	2004	6,9	12,1	22,0	26,0	39,9	25,2	29,0
	2005	7,8	12,2	21,3	25,4	41,1	25,2	27,8
Costa Rica	1990	9,5	16,7	27,4	30,2	25,7	10,1	13,1
	1994	10,5	16,4	26,2	28,0	29,4	12,0	14,0
	1997	10,0	16,5	26,8	29,3	27,4	10,8	13,0
	1999	11,4	15,3	25,7	29,7	29,3	12,6	15,3
	2002	11,7	14,5	25,6	29,7	30,2	13,7	17,0
	2004	10,9	14,3	26,2	30,1	29,4	13,3	16,6
	2005	10,3	15,2	26,2	29,9	28,7	12,7	15,1
	2006	11,2	14,6	25,7	29,3	30,4	13,4	16,1
	2007	11,0	14,9	24,9	28,2	32,0	13,9	14,8
2008	11,1	15,3	25,3	28,4	31,0	12,4	13,5	
Ecuador	2004	6,4	15,0	24,5	27,5	33,0	15,1	16,7
	2005	6,9	14,0	23,8	26,9	35,3	17,0	19,2
	2006	7,7	14,5	23,7	25,8	36,0	18,0	18,5
	2007	7,8	14,4	22,6	26,4	36,6	17,6	18,6
	2008	7,1	15,5	24,4	27,0	33,1	14,0	15,6
El Salvador	1995	6,2	15,4	24,8	26,9	32,9	14,1	16,9
	1997	6,1	15,3	24,5	27,2	33,0	14,3	15,9
	1999	6,6	13,8	25,0	29,1	32,1	15,2	19,6
	2001	6,7	13,4	24,6	28,7	33,3	16,2	20,2
	2004	6,2	15,9	26,0	28,8	29,3	13,3	16,3
Guatemala	1989	6,0	11,8	20,9	26,8	40,5	23,6	27,3
	1998	7,1	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4	19,7
	2002	6,8	14,1	22,3	27,2	36,4	18,6	19,3
	2006	7,6	12,8	21,7	25,7	39,8	22,0	23,9

Cuadro A-6 (conclusión)

Países	Años	Ingreso medio ^b	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita ^c	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D ¹⁰ /D ^(1 a 4)	Q ⁵ /Q ¹
Honduras	1990	4,3	10,1	19,7	27,0	43,2	27,3	30,9
	1994	4,4	11,7	22,8	27,1	38,4	20,4	24,9
	1997	4,1	12,6	22,5	27,3	37,6	21,1	23,7
	1999	3,9	11,8	22,9	28,9	36,4	22,3	26,5
	2002	4,3	11,3	21,7	27,6	39,4	23,6	26,3
	2003	4,3	10,6	22,1	28,6	38,7	24,4	28,2
	2006	4,5	8,9	22,5	29,3	39,3	27,8	40,9
	2007	4,7	10,0	23,5	29,5	37,0	23,6	32,5
México	1989	8,6	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2	16,9
	1994	8,5	15,3	22,9	26,1	35,7	17,3	17,4
	1996	6,9	16,5	23,2	25,9	34,4	15,5	15,7
	1998	7,7	15,1	22,7	25,6	36,6	18,4	18,5
	2002	8,2	15,7	23,8	27,3	33,2	15,1	15,5
	2004	8,3	15,8	23,3	26,3	34,6	15,9	16,0
	2005	8,7	15,4	23,2	26,0	35,4	16,7	17,0
	2006	8,7	16,9	24,1	26,1	32,9	14,7	14,8
	2008	8,6	16,0	23,9	25,6	34,5	16,1	16,0
Nicaragua	1993	5,2	10,4	22,8	28,4	38,4	26,5	37,2
	1998	5,6	10,4	22,1	27,1	40,4	25,4	34,6
	2001	5,8	12,0	21,6	25,6	40,8	23,8	27,3
	2005	6,5	14,4	24,0	26,2	35,4	17,2	18,6
Panamá	2002	9,8	12,1	23,6	28,0	36,3	20,1	25,8
	2004	9,8	12,9	25,5	28,7	32,9	16,8	22,5
	2005	9,7	13,9	25,5	29,2	31,4	15,5	20,0
	2006	10,3	13,5	25,2	29,1	32,2	16,8	21,9
	2007	10,1	14,6	25,5	28,2	31,7	15,6	18,9
	2008	10,3	14,4	25,7	27,8	32,1	15,2	18,8
Paraguay	1999	6,2	13,0	23,0	27,8	36,2	19,3	22,5
	2001	6,2	12,9	23,5	26,4	37,2	20,9	25,7
	2004	5,2	14,6	22,9	26,5	36,0	18,6	20,1
	2005	5,5	15,0	23,9	26,5	34,6	16,0	18,2
	2007	5,7	14,3	23,9	25,3	36,5	17,0	19,1
	2008	5,7	14,7	24,6	26,3	34,4	16,6	18,4
Perú	1997	7,5	13,4	24,6	28,7	33,3	17,9	20,8
	1999	7,5	13,4	23,1	27,1	36,4	19,5	21,6
	2001	6,4	13,4	24,6	28,5	33,5	17,4	19,3
	2003	6,1	14,9	23,6	27,9	33,6	15,6	16,3
	2007	7,7	14,3	25,1	28,4	32,2	14,7	16,5
	2008	7,8	15,7	26,5	28,4	29,4	12,8	14,4
	República Dominicana	2002	6,9	12,7	22,7	26,9	37,7	17,8	20,7
2004		6,5	10,2	20,1	28,2	41,5	26,1	28,0
2005		7,3	10,4	21,4	29,9	38,3	22,7	28,1
2006		8,1	9,9	20,2	29,0	40,9	24,5	28,9
2007		7,5	11,0	21,9	29,2	37,9	21,3	26,3
2008		7,3	11,5	23,2	30,4	34,9	21,2	25,4
Uruguay	2007	8,4	21,0	25,2	26,2	27,6	9,7	10,3
	2008	9,2	21,1	25,5	26,3	27,1	9,0	9,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	8,9	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1	13,4
	1994	7,5	16,7	25,5	26,0	31,8	12,7	13,2
	1997	7,8	14,7	24,0	28,5	32,8	14,9	16,1
	1999	7,2	14,5	25,1	29,0	31,4	15,0	18,0
	2002	7,1	14,3	24,9	29,5	31,3	14,5	18,1
	2004	7,0	16,1	26,5	28,9	28,5	12,0	14,9
	2005	8,5	14,8	26,1	28,3	30,8	13,7	17,9
	2006	9,0	17,4	27,0	28,3	27,3	10,5	12,3
	2007	8,9	18,4	27,5	28,4	25,7	9,3	10,6
	2008	8,6	19,2	27,9	28,1	24,8	8,4	9,7

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

^a Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

^b Ingreso medio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

^c D^(1 a 4) representa el 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que D¹⁰ representa el 10% de los hogares de más altos ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos de 20% de los hogares.

^d Total urbano.

Cuadro A-7
INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, TOTAL NACIONAL, 1990-2008^a

Países	Años	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que: el 50% de la mediana	Índices de concentración			
			Gini ^b	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson ($\epsilon=1.5$)
Argentina ^c	1999	22,2	0,539	1,194	0,667	0,530
	2002	24,3	0,578	1,510	0,724	0,593
	2004	22,5	0,531	1,225	0,633	0,534
	2005	22,1	0,526	1,190	0,602	0,525
	2006	21,7	0,519	1,173	0,626	0,522
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	28,7	0,595	2,024	0,728	0,674
	1999	29,5	0,586	2,548	0,658	0,738
	2002	28,6	0,614	2,510	0,776	0,738
	2004	23,8	0,561	1,559	0,636	0,600
	2007	27,2	0,565	2,159	0,611	0,709
Brasil	1990	26,6	0,627	1,938	0,816	0,664
	1993	25,8	0,621	1,881	0,840	0,663
	1996	26,8	0,637	1,962	0,871	0,668
	1999	25,9	0,640	1,913	0,914	0,663
	2001	26,1	0,639	1,925	0,914	0,665
	2004	24,8	0,612	1,707	0,825	0,632
	2005	24,9	0,613	1,690	0,840	0,629
	2006	24,4	0,604	1,646	0,807	0,621
	2007	24,7	0,590	1,559	0,744	0,605
	2008	24,3	0,594	1,538	0,808	0,604
Chile	1990	20,4	0,554	1,261	0,644	0,546
	1994	20,3	0,552	1,210	0,713	0,537
	1996	20,3	0,553	1,261	0,631	0,545
	1998	21,0	0,560	1,302	0,654	0,553
	2000	20,3	0,564	1,308	0,676	0,556
	2003	19,5	0,552	1,203	0,674	0,535
	2006	18,5	0,522	1,065	0,568	0,497
Colombia	1991	20,4	0,531	1,157	0,638	0,524
	1994	26,0	0,601	2,042	0,794	0,684
	1997	21,6	0,569	1,399	0,857	0,584
	1999	21,8	0,572	1,456	0,734	0,603
	2002	22,4	0,569	1,396	0,705	0,580
	2004	22,0	0,577	1,410	0,727	0,580
	2005	21,2	0,584	1,460	0,752	0,591
Costa Rica	1990	19,4	0,438	0,833	0,328	0,412
	1994	19,5	0,461	0,868	0,391	0,428
	1997	19,9	0,450	0,860	0,356	0,422
	1999	20,7	0,473	0,974	0,395	0,457
	2002	21,2	0,488	1,080	0,440	0,491
	2004	21,5	0,478	1,030	0,411	0,473
	2005	20,4	0,470	0,959	0,399	0,453
	2006	20,7	0,482	1,031	0,427	0,475
	2007	18,9	0,484	0,918	0,466	0,449
2008	18,5	0,473	0,893	0,427	0,439	
Ecuador	2004	21,3	0,513	1,089	0,519	0,495
	2005	22,0	0,531	1,190	0,565	0,522
	2006	20,3	0,527	1,083	0,711	0,504
	2007	19,5	0,540	1,176	0,612	0,523
	2008	20,6	0,504	1,049	0,507	0,486
El Salvador	1995	22,0	0,507	1,192	0,502	0,525
	1997	22,9	0,510	1,083	0,512	0,492
	1999	24,2	0,518	1,548	0,496	0,601
	2001	24,4	0,525	1,559	0,528	0,602
	2004	21,3	0,493	1,325	0,449	0,552

Cuadro A-7 (conclusión)

Países	Años	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que: el 50% de la mediana	Índices de concentración			
			Gini ^b	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson ($\epsilon=1.5$)
Guatemala	1989	22,7	0,582	1,476	0,736	0,590
	1998	20,0	0,560	1,182	0,760	0,534
	2002	17,9	0,542	1,157	0,583	0,515
	2006	24,7	0,585	1,475	0,773	0,590
Honduras	1990	26,1	0,615	1,842	0,817	0,649
	1994	24,4	0,560	1,437	0,630	0,577
	1997	23,3	0,558	1,388	0,652	0,571
	1999	25,7	0,564	1,560	0,636	0,603
	2002	26,5	0,588	1,607	0,719	0,608
	2003	26,2	0,587	1,662	0,695	0,615
	2006	31,9	0,605	2,332	0,736	0,713
	2007	30,5	0,580	1,963	0,650	0,661
México	1989	19,7	0,536	1,096	0,680	0,509
	1994	20,6	0,539	1,130	0,606	0,511
	1996	20,4	0,526	1,082	0,591	0,499
	1998	22,9	0,539	1,142	0,634	0,515
	2002	21,2	0,514	1,045	0,521	0,485
	2004	19,9	0,516	1,045	0,588	0,490
	2005	21,2	0,528	1,125	0,635	0,513
	2006	19,5	0,506	0,992	0,527	0,481
Nicaragua	1993	27,4	0,582	1,598	0,671	0,619
	1998	26,8	0,583	1,800	0,731	0,654
	2001	23,8	0,579	1,599	0,783	0,620
	2005	22,6	0,532	1,187	0,614	0,526
Panamá	2002	26,6	0,567	1,691	0,616	0,618
	2004	27,2	0,541	1,580	0,534	0,594
	2005	25,6	0,529	1,441	0,511	0,568
	2006	26,6	0,540	1,580	0,548	0,597
	2007	25,9	0,524	1,334	0,520	0,547
	2008	25,4	0,524	1,381	0,522	0,557
Paraguay	1999	25,7	0,565	1,555	0,668	0,599
	2001	26,4	0,570	1,705	0,702	0,631
	2004	22,8	0,548	1,316	0,668	0,555
	2005	22,8	0,536	1,318	0,614	0,553
	2007	21,9	0,539	1,309	0,701	0,557
	2008	22,7	0,527	1,187	0,597	0,525
Perú	1997	25,6	0,533	1,351	0,567	0,554
	1999	23,6	0,545	1,357	0,599	0,560
	2001	23,9	0,525	1,219	0,556	0,527
	2003	22,8	0,506	1,052	0,503	0,484
	2007	24,2	0,500	1,081	0,486	0,489
	2008	22,3	0,476	0,969	0,428	0,457
República Dominicana	2002	22,1	0,537	1,247	0,569	0,536
	2004	24,6	0,586	1,552	0,762	0,606
	2005	25,4	0,569	1,536	0,629	0,595
	2006	25,3	0,583	1,597	0,692	0,614
	2007	24,2	0,556	1,466	0,599	0,587
	2008	25,0	0,550	1,408	0,593	0,569
Uruguay	2007	19,1	0,456	0,782	0,390	0,402
	2008	18,7	0,445	0,772	0,372	0,397
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	20,1	0,471	0,930	0,416	0,446
	1994	20,2	0,486	1,004	0,467	0,528
	1997	21,6	0,507	1,223	0,508	0,637
	1999	21,6	0,498	1,134	0,464	0,507
	2002	22,4	0,500	1,122	0,456	0,507
	2004	20,9	0,470	0,935	0,389	0,453
	2005	22,4	0,490	1,148	0,472	0,510
	2006	19,3	0,447	0,811	0,359	0,409
	2007	18,1	0,427	0,734	0,321	0,381
	2008	17,8	0,412	0,689	0,295	0,363

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

^a Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^b Incluye a las personas con ingreso igual a cero.

^c Total urbano.

Cuadro A-8
**TASA DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA,
 SEGÚN TRAMOS DE EDAD, TOTAL NACIONAL, 1990-2008**

País	Año	Edad									
		Hombres					Mujeres				
		Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 49 años	50 años y más	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 49 años	50 años y más
Argentina ^a	1999	74	53	94	97	59	44	36	62	61	27
	2002	72	48	93	96	60	46	35	64	67	27
	2004	75	55	94	96	63	50	39	69	70	33
	2005	75	55	94	96	64	50	37	68	70	34
	2006	75	54	94	96	64	50	38	67	69	34
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	82	60	94	99	83	60	46	66	73	56
	1999	81	59	94	98	82	62	48	67	75	61
	2002	83	64	94	98	85	62	46	72	75	58
	2004	83	64	95	98	85	64	48	69	78	64
	2007	82	61	94	99	82	62	44	69	77	62
Brasil	1990	84	81	96	95	63	44	47	54	52	22
	1993	85	81	96	95	66	53	52	62	63	33
	1996	82	75	95	94	63	51	50	63	62	30
	1999	82	75	95	94	64	54	52	67	66	33
	2001	81	73	95	94	63	54	51	67	66	33
	2004	81	73	95	94	63	57	54	71	70	34
	2005	81	75	95	94	63	58	56	73	71	36
	2006	81	73	94	94	64	58	55	73	71	36
	2007	80	72	94	93	63	58	55	73	71	35
	2008	80	72	95	94	63	58	54	73	71	36
Chile	1990	74	51	94	95	58	33	27	44	42	18
	1994	76	52	94	96	62	36	30	46	46	21
	1996	75	47	94	96	62	37	28	50	48	22
	1998	75	46	93	96	64	39	30	54	50	23
	2000	73	41	92	96	64	40	27	55	53	24
	2003	73	42	92	96	64	42	30	58	56	27
	2006	73	43	92	95	65	43	30	61	59	29
Colombia	1991	85	71	97	98	76	44	40	57	52	25
	1994	83	67	97	97	72	44	40	58	53	23
	1997	81	62	96	97	72	45	38	61	56	24
	1999	81	64	97	97	71	50	44	66	63	26
	2002	81	67	96	97	70	54	48	69	67	31
	2004	81	64	96	97	70	53	46	69	67	33
	2005	80	63	96	97	69	52	44	68	67	32
Costa Rica	1990	83	74	96	96	64	33	35	41	39	12
	1994	81	70	96	96	60	34	35	42	43	14
	1997	81	69	96	96	62	36	34	47	46	18
	1999	82	68	96	96	64	39	37	48	49	18
	2002	79	63	97	96	63	41	35	54	53	22
	2004	79	62	96	96	63	40	33	53	54	20
	2005	80	61	97	97	66	44	36	57	57	24
	2006	79	62	96	96	66	44	37	57	57	24
	2007	80	64	96	96	66	45	39	60	56	26
	2008	78	60	96	97	66	45	38	62	57	25
Cuba ^b	2002	65	40	82	86	47	35	19	46	54	18
	2006	67	39	88	93	48	40	27	55	61	19
	2007	67	41	89	93	47	41	31	58	62	20
	2008	68	43	89	94	48	41	31	59	62	20
Ecuador	2004	84	66	97	98	79	56	48	67	68	44
	2005	84	66	97	98	79	55	44	66	67	45
	2006	85	69	97	98	81	56	45	68	68	46
	2007	83	64	96	98	81	54	42	64	67	45
	2008	82	62	96	98	78	52	40	63	65	42
El Salvador	1995	82	70	95	96	75	42	32	55	57	29
	1997	79	65	95	96	73	41	29	55	56	28
	1999	78	65	93	94	70	44	34	58	59	31
	2001	79	67	93	95	70	44	33	59	61	32
	2004	77	63	93	95	66	44	32	59	59	30

Cuadro A-8 (conclusión)

País	Año	Edad									
		Hombres					Mujeres				
		Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 49 años	50 años y más	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 49 años	50 años y más
Guatemala	1989	90	82	98	98	84	28	28	32	32	22
	1998	88	79	97	98	84	46	41	49	55	38
	2002	91	85	96	98	86	49	45	54	59	39
	2006	88	80	97	98	84	47	41	54	57	39
Honduras	1990	87	78	96	97	81	32	26	39	42	25
	1994	86	76	95	97	80	35	29	44	43	24
	1997	88	80	97	97	81	41	35	50	51	32
	1999	87	78	98	97	81	44	36	52	57	34
	2002	85	75	96	97	80	38	30	46	49	29
	2003	84	74	94	95	80	40	31	49	53	31
	2006	83	69	95	97	79	40	31	49	52	32
	2007	83	70	95	97	80	40	28	51	52	33
México	1989	79	64	94	94	73	30	26	38	35	21
	1994	82	71	96	94	73	36	32	44	43	25
	1996	82	68	95	94	74	40	35	47	49	28
	1998	82	68	94	94	73	41	37	48	48	31
	2002	81	65	94	95	75	43	34	51	54	32
	2004	82	65	97	97	72	43	35	52	55	30
	2005	81	63	96	97	73	44	35	54	56	33
	2006	82	65	97	97	75	48	38	59	61	37
Nicaragua	1993	77	62	89	91	70	36	24	47	51	26
	1998	85	77	95	94	77	43	31	56	56	31
	2001	86	79	97	96	77	46	36	55	61	36
	2005	84	74	95	95	79	44	32	53	59	34
Panamá	2002	80	63	97	97	67	45	34	61	61	24
	2004	81	64	97	97	68	47	35	61	64	27
	2005	80	63	97	97	67	47	36	61	64	29
	2006	80	62	97	97	67	46	33	61	63	29
	2007	79	62	96	97	66	47	34	62	65	30
	2008	82	67	98	98	69	47	34	62	65	31
Paraguay	1999	85	73	96	96	80	48	39	59	60	38
	2001	85	76	96	97	77	53	46	64	64	42
	2004	86	77	96	97	79	58	48	70	70	47
	2005	85	73	96	98	78	56	45	68	70	46
	2007	85	73	96	97	78	55	43	68	70	44
	2008	85	73	97	97	78	54	46	64	67	45
Perú	1997	85	70	97	98	83	64	56	74	76	53
	1999	78	61	91	94	76	58	50	68	69	48
	2001	79	61	92	95	75	59	47	69	72	48
	2003	79	63	91	95	74	60	49	70	76	47
	2007	84	67	95	97	79	65	53	74	80	56
	2008	84	68	94	97	80	65	55	74	78	57
República Dominicana	2002	79	62	95	97	70	48	42	68	63	23
	2004	81	65	96	97	69	52	46	68	68	27
	2005	79	62	95	96	66	49	42	67	67	23
	2006	79	62	95	96	68	50	43	68	67	26
	2007	79	64	95	95	68	50	42	68	66	25
	2008	79	63	94	95	68	49	41	64	66	27
Uruguay	2007	75	64	96	97	58	54	46	76	77	35
	2008	75	61	95	96	59	54	45	78	78	36
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	79	59	93	96	74	35	23	48	49	20
	1994	80	61	95	97	71	36	25	49	50	20
	1997	83	66	96	97	73	46	34	59	61	28
	1999	83	66	97	97	74	47	35	60	63	30
	2002	84	67	97	97	74	55	42	69	71	37
	2004	82	63	96	97	76	54	39	69	71	37
	2005	81	60	96	97	74	52	35	66	69	37
	2006	81	59	96	97	73	51	33	65	69	37
	2007	79	57	95	97	72	50	31	64	68	37
2008	79	56	95	97	72	50	31	65	69	37	

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

^a Total urbano.

^b Datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de Cuba, sobre la base de tabulaciones de la Encuesta Nacional de Ocupación.

Cuadro A-9
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN
 INSERCIÓN LABORAL, ZONAS URBANAS, 1990-2008**
(Población de 15 años y más, en porcentajes)

País	Año	Empleadores	Asalariados							Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
			Total	Sector público	Sector privado					Total ^c	No profesionales ni técnicos
					Total ^a	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos				
					En establecimientos de más de cinco personas ^b	En establecimientos de hasta cinco personas	Empleo doméstico				
Argentina ^d	1990	5,4	69,0	...	69,0	6,9	44,8	11,6	5,7	25,6	23,0
	1994	4,6	69,4	...	69,4	21,7	30,4	12,0	5,2	26,0	19,0
	1997	5,3	73,2	...	73,2	17,8	35,8	14,5	5,1	21,5	16,6
	1999	4,6	73,6	11,6	62,0	10,6	32,1	13,9	5,3	21,8	17,3
	2002	4,2	73,4	17,6	55,8	12,4	22,9	15,0	5,6	22,4	17,5
	2004	3,8	74,7	15,6	59,1	9,5	29,5	14,0	6,1	21,5	16,4
	2005	3,8	75,5	13,2	62,3	11,6	30,5	13,1	7,1	20,7	15,8
	2006	3,8	76,7	12,4	64,3	10,9	32,5	13,4	7,5	19,5	15,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^e	2,2	54,0	17,9	36,1	4,3	13,7	12,3	5,8	43,8	41,0
	1994 ^e	7,6	54,0	12,8	41,2	6,8	15,5	13,8	5,2	38,4	36,8
	1997	7,0	46,2	10,5	35,7	6,7	14,3	11,0	3,6	46,8	44,9
	1999	4,2	47,5	10,3	37,2	7,3	15,1	11,8	3,1	48,3	45,9
	2002	4,3	47,7	10,4	37,3	4,6	15,5	13,2	3,9	48,0	45,7
	2004	4,9	49,3	8,7	40,5	4,7	14,5	16,7	4,6	45,8	44,1
	2007	6,9	54,1	12,4	41,8	4,2	17,5	14,8	5,3	39,0	37,9
Brasil ^f	1990	5,2	72,0	...	72,0	14,3	34,2	17,3	6,2	22,8	21,5
	1993	4,1	68,1	14,4	53,7	4,6	32,4	8,5	8,2	27,7	26,4
	1996	4,2	68,5	13,7	54,7	4,8	31,6	9,9	8,4	27,3	25,7
	1999	4,7	66,7	13,0	53,7	11,0	25,7	8,4	8,5	28,6	26,5
	2001	4,6	68,8	12,7	56,1	11,6	26,8	8,9	8,8	26,6	24,4
	2004	4,6	69,9	12,5	57,4	6,7	32,6	9,6	8,5	25,5	22,5
	2005	4,7	69,6	12,4	57,3	6,9	32,4	9,4	8,5	25,7	22,6
	2006	5,0	70,3	12,5	57,7	7,1	33,0	9,3	8,4	24,8	21,6
	2007	4,2	71,2	12,8	58,4	7,4	33,4	9,3	8,2	24,6	21,4
	2008	4,9	71,8	12,6	59,1	5,1	36,6	9,7	7,8	23,3	21,6
Chile	1990	2,5	74,8	...	74,8	12,9	45,5	9,4	7,0	22,8	20,9
	1994	3,3	75,0	...	75,0	15,4	44,9	8,6	6,1	21,7	17,4
	1996	3,9	76,4	10,9	65,5	11,6	38,6	9,2	6,1	19,7	16,1
	1998	4,2	76,1	...	76,1	17,1	43,5	9,7	5,8	19,7	15,1
	2000	4,5	75,8	12,8	62,9	11,9	37,2	7,5	6,3	19,8	14,8
	2003	4,1	75,5	11,4	64,1	12,2	38,3	7,1	6,5	20,4	14,9
	2006	3,2	76,5	10,5	66,0	11,3	42,4	6,5	5,8	20,4	15,9
Colombia	1991	4,2	66,1	11,6	54,5	4,8	44,2	...	5,6	29,6	27,3
	1994	4,8	68,1	8,6	59,5	6,0	48,3	...	5,3	27,1	25,0
	1997	4,4	62,2	9,9	52,3	6,4	41,4	...	4,5	33,4	30,7
	1999	4,3	57,5	8,7	48,8	5,7	37,8	...	5,2	38,2	35,7
	2002	5,1	52,8	7,8	45,0	4,1	35,1	...	5,8	42,1	39,3
	2004	5,5	52,3	7,6	44,8	4,4	35,2	...	5,2	42,1	39,4
	2005	5,3	54,2	7,5	46,7	4,4	37,2	...	5,1	40,4	37,5
Costa Rica	1990	5,5	74,8	25,0	49,7	6,1	29,5	9,7	4,4	19,7	17,6
	1994	6,6	75,2	21,8	53,4	7,5	31,0	11,2	3,8	18,2	16,5
	1997	7,7	72,5	20,5	52,0	7,3	29,9	11,2	3,5	19,8	17,7
	1999	8,0	72,8	17,2	55,6	8,9	29,7	11,8	5,1	19,2	17,2
	2002	8,1	71,3	17,3	54,0	11,9	27,2	10,9	4,0	20,6	17,8
	2004	8,3	70,5	17,0	53,5	11,6	28,6	9,9	3,4	21,2	18,1
	2005	7,3	73,6	17,2	56,4	11,9	28,2	11,4	4,9	19,1	16,1
	2006	7,5	72,6	17,2	55,4	12,2	27,9	10,3	5,0	19,9	17,0
	2007	7,2	74,8	16,5	58,3	13,6	29,6	10,5	4,6	18,0	15,3
2008	7,3	74,4	16,5	57,9	14,9	28,6	10,1	4,4	18,3	15,3	
Ecuador	1990	5,0	58,9	17,5	41,4	4,5	21,1	11,3	4,5	36,1	34,5
	1994	7,9	58,0	13,7	44,3	5,6	21,8	12,2	4,7	34,1	32,1
	1997	7,8	59,2	13,8	45,4	6,3	23,0	11,0	5,0	33,0	31,1
	1999	8,8	59,1	10,7	48,4	7,0	22,5	13,4	5,4	32,1	31,5
	2002	6,9	58,4	11,5	46,9	6,4	22,6	13,3	4,5	34,7	32,9
	2004	6,5	57,7	10,6	47,1	7,4	21,5	14,0	4,2	35,8	34,2
	2005	6,4	60,1	10,0	50,1	7,6	22,2	15,1	5,2	33,6	31,6
	2006	6,5	59,5	9,7	49,8	7,0	23,0	15,7	4,1	34,0	32,2
	2007	5,7	59,0	10,0	49,0	7,8	22,8	14,2	4,2	35,3	33,6
	2008	5,9	59,7	10,6	49,1	7,9	22,2	14,8	4,2	34,4	32,5

Cuadro A-9 (continuación)

País	Año	Empleadores	Asalariados							Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
			Total	Sector público	Sector privado					Total ^c	No profesionales ni técnicos
					Total ^a	Profesionales y técnicos	En establecimientos de más de cinco personas ^b	En establecimientos de hasta cinco personas	Empleo doméstico		
El Salvador	1995	6,2	61,7	12,5	49,3	7,2	27,2	10,5	4,4	32,1	31,1
	1997	5,7	61,6	13,3	48,4	7,8	25,0	11,2	4,4	32,7	31,5
	1999	4,6	65,2	12,3	52,9	9,1	25,7	13,8	4,3	30,3	29,2
	2001	5,0	62,2	11,3	50,8	7,5	25,6	13,5	4,2	32,8	31,6
	2004	4,9	61,4	10,6	50,7	7,7	25,8	13,2	3,9	33,7	32,5
Guatemala	1989	2,8	64,2	14,4	49,8	6,2	22,8	13,8	7,0	33,0	30,9
	1998	4,7	59,0	8,2	50,8	7,3	19,5	20,1	3,9	36,4	34,5
	2002	6,8	57,1	6,9	50,2	8,4	24,7	13,1	4,0	36,1	34,5
	2006	4,7	58,9	7,4	51,5	7,4	25,8	14,2	4,0	24,6	23,0
Honduras	1990	1,5	65,5	14,4	51,1	4,9	26,3	13,2	6,7	33,0	31,7
	1994	4,2	65,0	11,3	53,6	6,8	30,5	11,0	5,4	30,9	29,5
	1997	6,3	60,3	10,1	50,2	6,5	27,7	11,0	5,1	33,4	32,3
	1999	6,2	60,2	9,7	50,5	7,5	27,0	11,2	4,8	33,6	33,1
	2002	4,3	58,8	9,7	49,1	7,2	24,9	12,9	4,0	36,9	34,9
	2003	5,1	56,9	9,6	47,3	5,9	23,9	13,4	4,1	38,0	36,8
	2006	3,9	59,1	10,6	48,5	10,9	24,1	9,9	3,7	37,0	25,2
	2007	3,5	59,0	11,0	48,0	11,2	23,5	9,4	3,9	37,6	26,6
México	1989	3,3	76,4	...	76,4	9,0	64,7	...	2,7	20,3	18,9
	1994	3,7	74,6	16,1	58,4	6,6	48,1	...	3,8	21,7	20,4
	1996	4,5	73,4	15,1	58,3	7,1	33,1	14,6	3,6	22,1	20,5
	1998	4,8	72,9	14,2	58,7	6,6	33,1	14,9	4,1	22,4	20,5
	2002	4,3	73,0	13,2	59,9	6,3	32,0	17,0	4,6	22,7	20,9
	2004	3,2	75,7	...	75,7	13,6	39,7	17,5	4,9	21,1	19,0
	2005	3,6	75,4	...	75,4	13,7	41,7	15,5	4,5	21,1	18,8
	2006	3,9	73,5	...	73,5	13,9	38,8	16,9	3,9	22,6	20,2
	2008	4,2	79,2	13,1	66,0	8,9	33,8	18,7	4,6	16,6	15,1
Nicaragua	1993	0,7	60,8	20,3	40,4	6,6	16,0	11,7	6,2	38,5	29,3
	1998	3,8	59,8	...	59,8	13,5	25,4	14,5	6,4	36,4	35,1
	2001	4,7	58,4	11,9	46,5	4,1	22,3	15,8	4,4	36,9	35,3
	2005	5,4	58,4	10,8	47,6	5,7	23,8	14,1	4,1	36,1	35,0
Panamá	1991	3,0	78,6	30,1	48,5	9,0	27,0	5,1	7,4	18,4	17,2
	1994	2,8	79,6	27,6	52,1	8,3	30,8	5,4	7,5	17,6	16,8
	1997	3,3	77,0	24,5	52,5	11,4	29,2	5,5	6,5	19,7	18,4
	1999	3,2	76,7	21,1	55,6	12,1	31,2	6,2	6,1	20,1	18,9
	2002	3,4	74,4	20,4	54,0	6,7	32,4	8,1	6,7	22,1	20,6
	2004	3,4	73,7	19,5	54,1	6,1	32,9	8,2	6,9	22,9	21,0
	2005	3,6	73,2	18,3	54,9	6,8	32,6	8,7	6,8	23,2	21,5
	2006	3,7	73,6	17,8	55,8	8,6	32,3	8,0	6,9	22,7	21,1
	2007	3,5	75,6	18,4	57,2	7,1	36,4	7,2	6,5	20,9	19,3
2008	3,7	75,8	18,0	57,9	7,6	36,6	7,3	6,3	20,4	18,9	
Paraguay	1990 ^h	8,9	68,4	11,9	56,5	4,3	26,0	15,7	10,5	22,7	21,2
	1994	9,2	61,9	10,5	51,4	4,5	21,5	15,0	10,5	28,9	27,6
	1996	6,8	57,9	10,0	47,9	3,8	20,4	14,4	9,3	35,3	33,7
	1999	6,6	62,2	11,8	50,4	5,1	21,1	14,9	9,2	31,2	29,1
	2001	7,6	59,9	11,1	48,8	5,5	19,6	13,3	10,4	32,5	30,1
	2004	5,3	57,9	11,0	47,0	4,8	16,6	15,0	10,5	36,7	34,6
	2005	6,0	61,9	12,7	49,2	4,9	18,0	15,2	11,1	32,0	29,4
	2007	6,1	63,0	11,6	51,4	4,8	21,4	15,2	10,0	30,9	28,6
	2008	6,4	64,1	12,3	51,8	6,4	22,2	13,8	9,3	29,6	27,1
Perú	1997	5,9	52,7	12,6	40,1	3,6	21,3	12,8	2,5	41,4	40,3
	1999	5,7	51,8	12,2	39,6	3,2	18,5	14,3	3,6	42,5	41,1
	2001	4,9	52,0	12,3	39,7	6,6	16,2	13,7	3,2	43,0	40,4
	2003	4,6	50,0	10,9	39,1	6,7	16,2	12,6	3,6	45,4	42,9
	2007	6,3	53,1	13,0	40,1	7,7	17,9	11,3	3,3	40,6	38,3
2008	5,6	53,9	12,2	41,7	8,0	18,4	11,9	3,3	40,5	38,3	

Cuadro A-9 (conclusión)

País	Año	Empleadores	Asalariados							Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
			Total	Sector público	Sector privado					Total ^c	No profesionales ni técnicos
					Total ^a	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos				
					En establecimientos de más de cinco personas ^b	En establecimientos de hasta cinco personas	Empleo doméstico				
República Dominicana	2002	3,9	61,3	13,8	47,5	8,0	22,8	12,3	4,3	34,8	32,7
	2004	5,5	61,6	11,9	49,7	8,0	29,2	7,1	5,3	32,9	30,6
	2005	4,9	58,9	13,1	45,8	7,7	26,9	6,4	4,8	36,3	34,1
	2006	4,5	58,9	13,2	45,6	7,5	26,0	7,2	4,9	36,6	34,2
	2007	4,6	59,6	12,7	46,9	8,5	27,1	5,9	5,4	35,8	33,8
	2008	4,8	57,4	12,8	44,6	9,1	24,8	5,1	5,6	37,8	35,4
Uruguay	1990	5,8	74,2	21,8	52,4	9,7	29,1	6,7	6,9	20,1	19,3
	1994	4,8	72,3	18,7	53,6	5,4	31,8	9,4	7,0	22,9	20,1
	1997	4,3	71,9	17,7	54,2	5,8	30,3	11,1	7,1	23,8	21,0
	1999	4,0	72,4	16,2	56,1	6,5	31,8	10,4	7,5	23,6	20,6
	2002	3,7	70,5	17,3	53,2	5,9	26,4	11,0	9,9	25,8	21,8
	2004	3,5	70,6	17,0	53,6	6,2	26,6	11,4	9,4	25,9	21,8
	2005	3,9	71,7	16,3	55,4	6,2	28,3	13,7	7,2	24,4	20,3
	2007	4,5	71,8	15,0	56,8	6,4	29,6	11,7	9,0	23,6	19,6
	2008	4,5	72,4	15,1	57,3	6,3	30,7	11,3	9,0	23,0	19,0
Venezuela (República Bolivariana de) ⁱ	1990	7,5	70,0	21,4	48,6	5,8	30,1	6,4	6,3	22,4	21,4
	1994	6,1	64,5	18,1	46,4	4,8	28,4	9,3	4,0	29,4	27,7
	1997	5,0	63,6	17,5	46,1	5,8	25,7	10,1	4,5	31,4	29,4
	1999	5,1	57,9	14,9	43,0	4,9	24,0	12,1	2,0	36,9	35,3
	2002	5,4	54,7	13,8	40,9	3,9	23,2	11,1	2,6	39,9	38,2
	2004	4,7	55,4	15,4	40,0	4,7	22,5	10,3	2,5	39,9	38,0
	2005	4,8	57,5	15,8	41,7	6,1	23,4	10,2	1,9	37,6	35,3
	2006	4,5	58,3	16,6	41,7	5,3	24,2	10,1	2,1	37,3	35,3
	2007	4,1	59,1	17,0	42,1	5,3	25,0	9,8	1,9	36,8	34,7
	2008	4,0	58,1	17,9	40,2	5,2	24,4	8,8	1,7	37,9	35,8

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

^a En la Argentina (excepto 1999), el Brasil (excepto 1993, 1996 y 1999), Chile (excepto 1996 y 2000), México (1989, 2004) y Nicaragua (1998) se incluye a los asalariados del sector público.

^b En los casos de Colombia y México (1989 y 1994) no se dispuso de información sobre el tamaño de los establecimientos, por lo tanto, los asalariados no profesionales ni técnicos en establecimientos que ocupan hasta cinco personas fueron incluidos en la columna correspondiente a los establecimientos con más de cinco personas. Además, en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia (1999 y 2002), Chile (1996), El Salvador, (hasta 2001), la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay (1990) se consideran los establecimientos que tienen hasta cuatro empleados.

^c Incluye profesionales y técnicos.

^d Gran Buenos Aires.

^e Ocho ciudades principales y El Alto.

^f La encuesta nacional de hogares (PNAD) del Brasil no contiene información sobre el tamaño de los establecimientos, excepto en 1993, 1996 y 1999, por lo tanto, en la columna correspondiente a establecimientos que ocupan más de cinco personas fueron incluidos los asalariados con contrato de trabajo ("carteira") y en la de los que ocupan hasta cinco personas, aquellos sin contrato de trabajo.

^g Incluye a los empleados del sector privado no profesionales ni técnicos que trabajan en establecimientos cuyo tamaño no se declara.

^h Área metropolitana de Asunción.

ⁱ A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural, por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Cuadro A-10
POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DE MERCADO DEL TRABAJO, 1990-2008
(En porcentajes del total de la población urbana ocupada)

País	Año	Total	Microempresas ^a					Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados ^b		
			Empleadores	Asalariados			Total ^c		Industria y construcción	Comercio y servicios	
				Total	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos					
Argentina ^d	1990	44,4	3,8	12,0	0,4	11,6	5,7	23,0	6,9	16,0	
	1994	43,0	3,4	14,7	1,4	13,4	4,8	20,0	6,0	13,9	
	1997	41,3	3,7	15,9	1,4	14,5	5,1	16,6	4,6	12,1	
	1999	42,4	3,2	14,8	1,1	13,7	5,8	18,6	5,4	13,0	
	2002	42,4	2,9	15,2	1,2	14,0	6,0	18,4	6,4	11,8	
	2004	41,6	2,8	15,1	1,2	14,0	6,5	17,2	5,9	11,1	
	2005	41,2	2,8	14,6	1,3	13,2	7,2	16,7	5,6	10,9	
	2006	41,0	2,9	14,5	1,0	13,4	7,4	16,2	5,2	10,9	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^e	62,8	2,2	13,8	1,6	12,3	5,8	41,0	9,8	30,0	
	1994 ^e	64,3	7,6	14,7	1,0	13,8	5,2	36,8	9,1	27,1	
	1997	65,6	5,0	12,1	1,0	11,0	3,6	44,9	11,9	27,7	
	1999	64,2	2,5	12,7	1,0	11,8	3,1	45,9	12,1	31,1	
	2002	66,7	3,2	14,0	0,7	13,2	3,9	45,7	12,3	29,4	
	2004	70,9	4,1	18,1	1,4	16,7	4,6	44,1	10,8	28,9	
	2007	62,5	5,2	15,3	1,4	13,9	5,3	36,7	8,6	24,8	
Brasil ^f	1990	49,3	...	21,6	4,3	17,3	6,2	21,5	3,5	15,8	
	1993	45,5	1,9	9,0	0,5	8,5	8,2	26,4	4,7	16,0	
	1996	46,7	2,0	10,5	0,7	9,9	8,4	25,7	5,0	15,9	
	1999	47,4	2,3	10,1	1,7	8,4	8,5	26,5	5,2	16,4	
	2001	46,2	2,2	10,8	1,9	8,9	8,8	24,4	4,8	15,4	
	2004	43,6	2,2	10,4	0,9	9,6	8,5	22,5	6,0	12,3	
	2005	43,6	2,2	10,3	0,9	9,4	8,5	22,6	6,3	12,0	
	2006	42,3	2,3	10,1	0,8	9,3	8,4	21,6	5,9	11,7	
	2007	41,8	2,0	10,2	0,9	9,3	8,2	21,4	6,2	11,8	
	2008	42,0	2,4	10,2	0,5	9,7	7,8	21,6	6,0	12,2	
Chile	1990	38,9	0,8	10,3	0,9	9,4	7,0	20,9	5,7	14,0	
	1994	34,6	1,8	9,4	0,8	8,6	6,1	17,4	5,4	11,1	
	1996	34,4	2,0	10,2	1,0	9,2	6,1	16,1	4,2	10,6	
	1998	34,3	2,6	10,7	1,0	9,7	5,8	15,1	4,1	10,0	
	2000	31,8	2,4	8,3	0,8	7,5	6,3	14,8	4,3	9,7	
	2003	31,7	2,4	7,9	0,8	7,1	6,5	14,9	4,8	9,3	
	2006	30,7	1,7	7,2	0,7	6,5	5,8	15,9	4,8	10,0	
Colombia	1991	...	...	...	...	...	5,6	27,3	6,4	20,0
	1994	...	...	...	...	...	5,3	25,0	6,2	18,4
	1997	...	...	...	...	...	4,5	30,7	7,1	22,9
	1999	...	...	...	...	...	5,2	35,7	7,5	26,7
	2002	...	...	...	...	...	5,8	39,3	8,0	28,2
	2004	...	...	...	...	...	5,2	39,4	7,9	28,1
	2005	...	...	...	...	...	5,1	37,5	7,6	27,2
Costa Rica	1990	36,9	4,4	10,5	0,8	9,7	4,4	17,6	6,4	10,1	
	1994	37,8	5,0	12,5	1,4	11,2	3,8	16,5	4,6	11,1	
	1997	39,5	6,1	12,2	1,0	11,2	3,5	17,7	4,8	12,4	
	1999	41,6	6,0	13,3	1,4	11,8	5,1	17,2	4,5	11,9	
	2002	40,3	6,2	12,3	1,4	10,9	4,0	17,8	4,7	12,2	
	2004	38,9	6,2	11,3	1,3	9,9	3,4	18,1	4,3	12,9	
	2005	39,9	5,9	13,0	1,6	11,4	4,9	16,1	3,8	11,5	
	2006	39,8	6,2	11,6	1,3	10,3	5,0	17,0	4,2	11,8	
	2007	37,7	5,7	12,1	1,6	10,5	4,6	15,3	3,7	10,8	
	2008	37,1	5,7	11,7	1,6	10,1	4,4	15,3	3,4	11,2	

Cuadro A-10 (continuación)

País	Año	Total	Microempresas ^a					Trabajadores independientes no calificados ^b		
			Empleadores	Asalariados			Empleo doméstico	Total ^c	Industria y construcción	Comercio y servicios
				Total	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos				
Ecuador	1990	54,5	3,6	11,9	0,6	11,3	4,5	34,5	7,8	24,4
	1994	56,4	6,5	13,2	1,0	12,2	4,7	32,1	6,0	24,1
	1997	54,0	6,0	11,9	0,9	11,0	5,0	31,1	6,4	22,8
	1999	58,9	7,0	15,0	1,6	13,4	5,4	31,5	5,6	23,8
	2002	56,4	4,8	14,2	0,9	13,3	4,5	32,9	6,9	23,6
	2004	58,5	5,1	15,0	1,1	14,0	4,2	34,2	6,5	25,2
	2005	58,0	4,8	16,4	1,2	15,1	5,2	31,6	5,8	23,3
	2006	57,8	4,9	16,6	1,0	15,7	4,1	32,2	5,1	24,5
	2007	57,3	4,3	15,2	1,0	14,2	4,2	33,6	5,5	26,0
2008	57,4	4,8	15,9	1,1	14,8	4,2	32,5	5,3	25,1	
El Salvador	1995	51,0	4,9	10,7	0,2	10,5	4,4	31,1	8,1	20,2
	1997	52,5	4,8	11,8	0,6	11,2	4,4	31,5	7,1	21,5
	1999	52,3	4,1	14,6	0,8	13,8	4,3	29,2	6,7	20,0
	2001	54,4	4,4	14,2	0,7	13,5	4,2	31,6	6,7	22,8
	2004	54,7	4,4	13,9	0,7	13,2	3,9	32,5	6,5	23,9
Guatemala	1989	54,6	2,1	14,6	0,8	13,8	7,0	30,9	7,4	14,9
	1998	64,4	3,6	22,4	2,3	20,1	3,9	34,5	8,2	20,7
	2002	57,7	5,2	13,9	0,8	13,1	4,0	34,5	8,9	19,8
	2006	58,1	4,2	15,3	1,1	14,2	4,0	34,5	7,6	20,0
Honduras	1990	53,3	1,0	13,9	0,7	13,2	6,7	31,7	8,9	18,7
	1994	49,8	3,0	11,8	0,9	11,0	5,4	29,5	8,1	16,1
	1997	54,3	5,3	11,6	0,6	11,0	5,1	32,3	7,6	20,4
	1999	55,2	5,1	12,2	1,0	11,2	4,8	33,1	7,4	22,0
	2002	56,7	3,6	14,1	1,1	12,9	4,0	34,9	9,8	20,1
	2003	59,5	4,3	14,3	0,9	13,4	4,1	36,8	10,0	22,0
	2006	43,3	3,3	11,1	1,2	9,9	3,7	25,2	9,2	11,7
	2007	43,9	2,9	10,5	1,1	9,4	3,9	26,6	9,2	13,2
México ⁹	1989	...	...	...	...	...	2,7	18,9	3,0	12,5
	1994	...	...	...	...	...	3,8	20,4	4,2	14,9
	1996	43,6	3,8	15,7	1,2	14,6	3,6	20,5	3,8	15,7
	1998	44,0	3,6	15,8	1,0	14,9	4,1	20,5	3,2	16,4
	2002	47,1	3,3	18,3	1,3	17,0	4,6	20,9	4,2	16,1
	2004	45,7	2,3	19,5	2,0	17,5	4,9	19,0	3,5	14,7
	2005	42,8	2,4	17,1	1,6	15,5	4,5	18,8	3,2	15,1
	2006	45,7	2,8	18,8	1,9	16,9	3,9	20,2	3,8	15,9
	2008	43,7	3,4	20,5	1,8	18,7	4,6	15,1	2,7	12,1
Nicaragua	1993	49,3	0,5	13,3	1,6	11,7	6,2	29,3	7,7	17,5
	1998	60,7	3,0	16,2	1,7	14,5	6,4	35,1	4,3	26,4
	2001	59,8	3,6	16,5	0,7	15,8	4,4	35,3	5,5	25,7
	2005	58,4	4,6	14,7	0,6	14,1	4,1	35,0	8,1	22,9
Panamá	1991	32,3	1,8	5,9	0,8	5,1	7,4	17,2	3,9	11,5
	1994	32,1	1,9	5,8	0,4	5,4	7,5	16,8	4,4	11,6
	1997	33,5	2,2	6,4	0,9	5,5	6,5	18,4	4,6	12,8
	1999	34,2	2,2	7,0	0,8	6,2	6,1	18,9	4,3	13,8
	2002	38,4	2,3	8,7	0,7	8,1	6,7	20,6	4,4	15,2
	2004	39,3	2,5	8,9	0,7	8,2	6,9	21,0	4,2	15,9
	2005	40,5	2,8	9,4	0,7	8,7	6,8	21,5	4,0	16,4
	2006	40,1	2,8	9,2	1,3	8,0	6,9	21,1	4,1	16,0
	2007	36,5	2,7	7,9	0,8	7,2	6,5	19,3	4,2	14,3
2008	35,9	2,7	8,0	0,7	7,3	6,3	18,9	3,8	14,3	

Cuadro A-10 (conclusión)

País	Año	Total	Microempresas ^a					Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados ^b		
			Empleadores	Asalariados			Total ^c		Industria y construcción	Comercio y servicios	
				Total	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos					
Paraguay	1990 ^h	55,3	6,8	16,7	1,1	15,7	10,5	21,2	5,2	15,5	
	1994	61,2	7,2	16,0	1,0	15,0	10,5	27,6	5,4	20,2	
	1996	62,9	4,9	15,0	0,6	14,4	9,3	33,7	5,6	24,3	
	1999	59,2	5,0	15,8	0,9	14,9	9,2	29,1	5,2	21,3	
	2001	61,7	6,4	14,7	1,4	13,3	10,4	30,1	5,3	21,9	
	2004	65,4	4,2	16,1	1,1	15,0	10,5	34,6	6,2	23,8	
	2005	61,2	4,6	16,1	0,9	15,2	11,1	29,4	5,7	19,3	
	2007	60,1	5,3	16,3	1,0	15,2	10,0	28,6	5,6	19,1	
	2008	56,5	5,1	15,0	1,2	13,8	9,3	27,1	4,8	19,5	
Perú	1997	61,0	5,0	13,3	0,5	12,8	2,5	40,3	5,6	30,4	
	1999	64,1	4,6	14,8	0,5	14,3	3,6	41,1	5,4	31,8	
	2001	62,5	4,1	14,7	1,0	13,7	3,2	40,4	5,1	29,5	
	2003	63,8	3,8	13,5	0,9	12,6	3,6	42,9	5,3	30,4	
	2007	59,3	5,3	12,5	1,2	11,3	3,3	38,3	5,3	28,4	
	2008	59,3	4,7	13,0	1,0	11,9	3,3	38,3	5,1	28,5	
República Dominicana	2002	54,3	3,2	14,1	1,7	12,3	4,3	32,7	7,4	22,0	
	2004	48,1	4,3	7,9	0,8	7,1	5,3	30,6	6,8	20,2	
	2005	49,3	3,5	6,9	0,5	6,4	4,8	34,1	7,9	22,3	
	2006	50,0	3,1	7,8	0,6	7,2	4,9	34,2	8,1	22,0	
	2007	48,9	3,0	6,7	0,8	5,9	5,4	33,8	7,7	21,9	
	2008	50,1	3,4	5,8	0,6	5,1	5,6	35,4	8,3	23,0	
Uruguay	1990	36,8	2,7	7,8	1,1	6,7	6,9	19,3	5,6	13,5	
	1994	40,2	3,3	9,8	0,5	9,4	7,0	20,1	6,4	12,7	
	1997	42,4	2,8	11,5	0,5	11,1	7,1	21,0	6,9	12,8	
	1999	41,5	2,4	11,0	0,6	10,4	7,5	20,6	7,0	12,7	
	2002	45,7	2,4	11,6	0,6	11,0	9,9	21,8	8,1	12,5	
	2004	45,3	2,1	12,0	0,6	11,4	9,4	21,8	7,4	13,0	
	2005	44,3	2,5	14,3	0,6	13,7	7,2	20,3	6,9	12,3	
	2007	43,8	2,9	12,3	0,6	11,7	9,0	19,6	6,3	11,7	
	2008	42,8	2,9	11,9	0,6	11,3	9,0	19,0	6,1	11,4	
Venezuela (República Bolivariana de) ⁱ	1990	39,1	4,9	6,6	0,2	6,4	6,3	21,4	4,1	15,3	
	1994	45,7	4,2	9,7	0,4	9,3	4,0	27,7	6,0	19,2	
	1997	48,1	3,6	10,7	0,5	10,1	4,5	29,4	6,4	20,5	
	1999	53,8	3,9	12,5	0,5	12,1	2,0	35,3	6,7	23,7	
	2002	56,5	4,2	11,5	0,4	11,1	2,6	38,2	6,5	26,4	
	2004	54,9	3,6	10,8	0,5	10,3	2,5	38,0	6,5	25,8	
	2005	52,1	3,7	11,2	1,0	10,2	1,9	35,3	6,0	24,4	
	2006	51,4	3,4	10,6	0,5	10,1	2,1	35,3	6,5	24,0	
	2007	50,1	3,2	10,3	0,5	9,8	1,9	34,7	6,5	23,6	
	2008	49,8	3,1	9,3	0,5	8,8	1,7	35,8	7	24,1	

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

^a Se refiere a los establecimientos que ocupan hasta cinco personas. En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia (1999 y 2002), Chile (1996), El Salvador, Panamá (hasta 2002), la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay (1990) se incluyen a los que tienen hasta cuatro empleados.

^b Se refiere a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

^c Incluye a los ocupados en la agricultura, silvicultura, caza y pesca.

^d Gran Buenos Aires.

^e Ocho ciudades principales y El Alto.

^f Hasta 1990 se clasificó bajo el encabezamiento "Microempresa" a los asalariados sin contrato de trabajo. En 1993 y de 1996 a 1999, en cambio, esta categoría comprende a los asalariados en establecimientos que ocupan hasta cinco personas, de modo que las cifras no son comparables con las de años anteriores.

^g En la encuesta correspondiente a 1994 no se dispuso de información sobre el tamaño de los establecimientos en que trabajan los asalariados.

^h Área metropolitana de Asunción.

ⁱ A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural, por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Cuadro A-11 (conclusión)

País	Sexo	Total	Grupos de edad																																						
			15 a 24 años					25 a 34 años					35 a 44 años					45 años y más																							
			1990	1994	1997	1999	2002	2004	2007	2008	1990	1994	1997	1999	2002	2004	2007	2008	1990	1994	1997	1999	2002	2004	2007	2008															
Honduras	Total	6,9	4,1	5,2	5,3	6,0	7,5	3,9	...	11,2	7,1	8,9	9,0	9,3	12,0	7,6	...	7,0	3,6	5,4	4,7	6,1	8,9	3,7	...	4,3	3,1	2,9	2,9	4,1	4,4	2,3	...	3,7	1,3	2,3	3,0	3,5	3,6	1,8	...
	Hombres	7,6	4,5	5,9	6,2	6,3	7,2	4,0	...	11,5	7,5	9,2	10,3	9,4	10,9	7,4	...	6,6	3,7	5,6	5,3	5,5	7,8	3,6	...	6,0	4,1	4,5	3,6	4,9	5,0	2,4	...	5,3	2,0	3,4	4,3	4,5	4,2	2,5	...
	Mujeres	5,9	3,4	4,3	4,0	5,7	7,8	3,7	...	10,7	6,6	8,5	7,4	9,3	13,4	7,9	...	7,6	3,6	5,2	4,1	6,9	10,2	4,0	...	2,0	1,3	0,8	2,2	3,3	3,8	2,2	...	0,7	0,1	0,7	1,1	2,0	2,7	0,7	...
México	Total	3,3	4,5	5,1	3,2	3,4	4,1	3,7	4,8	8,1	9,4	12,5	7,4	7,2	9,7	9,0	10,7	2,4	2,9	3,2	2,8	3,5	3,6	3,3	4,6	0,7	2,3	1,7	1,5	1,5	2,0	1,5	2,5	0,8	3,1	2,8	1,1	1,8	2,0	2,1	2,8
	Hombres	3,4	5,1	5,8	3,6	3,9	4,7	4,3	5,7	8,4	10,0	13,8	8,1	8,2	10,6	10,2	11,8	2,5	3,0	3,4	3,1	3,9	4,2	3,2	5,1	0,9	2,8	2,1	1,8	1,6	2,4	1,7	2,8	1,0	4,2	3,9	1,5	2,2	2,7	3,0	4,1
	Mujeres	3,1	3,6	3,9	2,6	2,6	3,1	2,8	3,5	7,6	8,3	10,3	6,2	5,4	8,3	7,0	9,0	2,0	2,7	2,9	2,3	2,9	2,7	3,3	3,9	0,2	1,2	1,0	0,8	1,3	1,6	1,4	2,0	0,1	0,4	0,5	0,4	1,0	0,8	0,7	0,7
Nicaragua	Total	...	14,1	...	13,8	12,5	5,9	...	...	...	20,1	...	20,9	21,5	9,7	...	...	...	11,0	10,2	7,4	...	...	...	11,1	...	12,3	9,7	3,9	...	...	...	10,6	...	10,5	6,3	2,1	...	...
	Hombres	...	16,5	...	14,0	13,1	6,3	20,3	...	17,9	21,8	9,3	10,3	10,7	6,9	13,5	...	14,3	9,6	5,5	13,9	...	12,9	6,6	2,9	
	Mujeres	...	10,8	...	13,6	11,7	5,4	19,7	...	25,8	20,9	10,4	11,7	9,6	8,0	7,9	...	9,9	9,8	2,2	6,3	...	7,0	5,8	1,1	
Panamá	Total	20,0	15,8	15,4	13,6	16,5	14,1	7,8	6,5	38,8	31,1	31,5	28,3	34,2	30,0	18,9	16,6	21,7	15,8	14,9	13,5	16,8	13,8	8,1	6,7	10,4	9,6	9,7	8,4	10,4	9,4	4,8	3,6	8,1	6,2	6,9	5,9	7,4	7,0	3,1	2,3
	Hombres	17,9	13,0	13,3	11,4	14,0	11,5	6,5	5,4	37,0	28,9	29,2	24,3	31,0	26,8	15,9	14,1	17,8	10,5	10,9	9,7	12,9	9,6	6,1	4,9	8,4	7,1	7,5	6,5	7,1	6,4	3,1	2,4	9,1	6,1	7,4	6,8	7,7	6,5	3,4	2,3
	Mujeres	22,8	19,7	18,2	16,7	19,8	17,6	9,6	7,9	41,0	34,4	34,6	33,6	39,1	34,8	23,7	20,9	26,5	22,5	20,1	19,0	21,6	19,2	10,7	9,1	12,7	12,9	12,2	10,5	14,7	13,0	6,7	5,0	6,4	6,3	6,0	4,5	6,8	7,7	2,6	2,4
Paraguay ^c	Total	6,3	4,4	8,4	10,1	11,5	10,5	6,7	7,2	15,5	8,3	17,8	19,5	21,4	20,0	16,5	16,0	4,8	3,2	5,2	6,7	11,8	7,8	5,8	5,6	2,3	2,9	3,4	5,9	4,5	5,5	3,2	2,7	1,4	2,6	5,8	8,4	6,4	8,3	2,6	4,7
	Hombres	6,2	5,1	8,2	10,2	11,0	8,8	5,5	6,3	14,7	9,9	17,4	21,6	21,0	16,1	13,8	15,4	5,0	3,4	4,2	5,2	9,5	7,5	4,1	2,0	3,2	3,1	1,9	6,2	3,0	3,0	2,2	2,3	2,0	3,9	7,6	8,8	8,5	8,7	3,0	5,9
	Mujeres	6,5	3,5	8,7	10,1	12,1	12,5	8,2	8,5	16,5	6,5	18,2	17,1	21,8	24,2	19,9	16,7	4,7	3,0	6,5	8,8	14,3	8,3	7,7	10,1	1,1	2,6	5,1	5,5	6,2	8,8	4,4	3,3	0,0	0,7	3,4	7,7	3,9	7,9	2,0	3,2
Perú	Total	10,9	7,5	7,3	7,0	6,2	5,9	19,2	16,0	13,2	16,2	14,6	13,4	7,5	5,6	6,4	4,0	5,9	5,6	6,0	4,2	4,8	2,8	2,8	3,0	10,6	4,5	5,6	5,5	3,4	3,2
	Hombres	8,1	7,1	6,8	7,4	5,4	5,1	15,5	15,5	12,7	18,2	13,9	12,4	4,9	4,8	5,2	3,8	5,1	4,1	2,6	3,8	3,9	2,7	1,5	2,2	9,0	5,0	6,0	5,1	3,0	3,0
	Mujeres	14,3	8,0	7,9	6,4	7,2	6,9	23,5	16,6	13,8	13,2	15,6	14,7	10,6	6,5	7,8	4,3	7,0	7,4	9,9	4,6	5,8	2,9	4,3	3,9	13,0	3,7	5,0	6,1	3,9	3,5
República Dominicana	Total	...	...	...	...	...	...	7,5	7,5	5,1	5,1	...	...	14,1	15,0	13,6	10,5	...	...	...	9,3	7,0	5,2	5,9	...	...	...	4,7	5,6	2,3	3,8	...	...	...	...	2,6	3,4	1,5	1,2		
	Hombres	...	...	...	...	...	...	5,4	5,3	3,6	3,8	...	...	10,4	10,2	9,3	7,1	...	...	...	6,3	4,5	3,6	5,4	...	...	...	3,1	4,0	1,5	2,1	...	...	...	...	2,6	3,3	1,4	1,2		
	Mujeres	...	...	...	...	...	...	10,5	10,7	7,4	7,2	...	...	20,2	23,1	20,7	16,0	...	...	...	13,1	10,4	7,4	6,7	...	...	...	6,9	7,7	3,4	6,5	...	...	...	...	2,7	3,7	1,7	1,3		
Uruguay	Total	8,9	9,7	11,4	11,2	16,9	13,0	9,5	7,8	24,4	24,7	26,3	25,8	37,9	33,0	25,0	21,5	8,2	8,4	10,5	10,0	16,4	12,8	9,0	7,5	4,3	5,5	7,1	7,2	12,1	8,0	6,1	4,8	3,5	3,8	5,3	6,1	9,6	6,8	4,9	3,9
	Hombres	7,3	8,9	8,6	13,4	10,2	6,9	5,7	22,2	19,8	21,8	21,4	32,0	27,9	21,0	17,6	6,0	4,9	7,5	7,2	12,7	9,0	5,2	4,3	2,5	3,4	4,4	3,7	7,8	4,6	3,0	2,5	3,0	3,4	4,4	4,9	7,7	5,4	3,6	2,8	
	Mujeres	11,1	13,0	14,7	14,5	21,1	16,6	12,6	10,4	27,5	31,5	32,7	32,0	46,1	40,2	30,6	26,9	11,0	12,8	14,3	13,5	20,8	17,6	13,2	11,2	6,4	7,8	10,2	11,2	16,8	12,0	9,7	7,4	4,4	4,5	6,7	7,7	12,1	8,6	6,5	5,2
Venezuela (República Bolivariana de) ^d	Total	10,2	8,9	10,8	14,5	16,2	13,9	7,5	6,9	19,3	17,1	20,4	25,7	28,2	23,0	14,3	13,6	11,3	9,1	10,7	14,7	16,3	14,3	7,7	7,4	5,9	5,3	6,8	10,2	11,1	9,9	5,2	4,6	4,5	4,2	5,7	7,8	9,9	9,9	4,6	3,9
	Hombres	11,2	9,1	9,4	13,6	14,4	12,3	7,1	6,5	19,9	17,2	17,2	22,2	24,4	19,6	12,7	12,3	12,3	8,8	8,6	12,8	13,5	11,5	6,2	6,5	6,9	5,9	5,9	10,1	9,9	8,4	5,3	4,3	5,5	4,9	6,0	9,4	10,4	10,6	5,3	4,3
	Mujeres	8,4	8,3	13,3	16,1	18,8	16,4	8,1	7,4	18,0	17,0	26,3	32,6	34,5	28,6	17,4	15,9	9,6	9,6	14,0	17,7	20,4	18,4	10,0	8,7	4,0	4,2	8,2	10,4	12,9	12,0	5,1	5,0	1,7	2,5	5,3	4,7	9,0	8,7	3,4	3,2

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

^a Los años exactos a los que corresponden las encuestas de cada país figuran en el cuadro 5.

^b Datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de Cuba, 1990-1999 desempleo total (urbano y rural), 2005-2008; desempleo urbano; sobre la base de tabulaciones de la Encuesta Nacional de Ocupación.

^c Total urbano, a excepción de 1990 que corresponde al área metropolitana de Asunción.

^d A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural, por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Cuadro A-12
**INGRESO MEDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN INSERCIÓN LABORAL,
 ZONAS URBANAS, 1990-2008**

(En múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita)

País	Año	Total	Empleadores	Asalariados							Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
				Total	Sector público	Sector privado				Total ^b	No profesionales ni técnicos	
						Total ^a	Profesionales y técnicos	En establecimientos de más de cinco personas	En establecimientos de hasta cinco personas			Empleo doméstico
Argentina ^c	1990	6,4	20,6	4,7	...	4,7	9,4	4,5	3,6	2,5	8,0	7,2
	1994	8,6	28,3	6,5	...	6,5	10,2	5,7	4,7	3,3	10,8	9,1
	1997	7,2	24,2	5,6	...	5,6	9,4	4,8	3,7	2,6	8,6	6,5
	1999	6,9	23,8	5,6	6,9	5,3	9,3	5,2	3,6	2,4	8,0	6,6
	2002	4,7	20,9	3,5	3,3	3,5	6,7	3,1	2,1	1,7	5,6	4,1
	2004	5,0	17,1	3,9	4,0	3,9	6,8	4,0	2,9	1,7	6,6	5,1
	2005	5,7	24,5	4,4	5,1	4,2	6,9	4,2	3,1	1,9	7,0	5,8
	2006	5,9	21,0	4,8	5,7	4,6	7,4	4,9	3,4	1,7	7,4	6,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^d	4,2	16,2	3,7	4,1	3,5	7,7	3,6	2,7	1,6	4,1	3,8
	1994 ^d	3,5	10,3	3,2	3,9	3,0	7,3	2,7	2,0	1,0	2,5	2,2
	1997	3,6	10,1	3,9	4,6	3,7	8,8	3,2	2,2	1,1	2,4	2,3
	1999	3,4	8,2	4,1	4,7	3,9	7,4	3,8	2,4	1,8	2,3	2,2
	2002	3,2	7,3	4,0	5,2	3,7	7,7	4,0	2,4	2,0	2,0	1,9
	2004	2,9	7,6	3,4	5,0	3,1	7,4	3,6	1,9	1,4	1,8	1,6
	2007	3,5	7,6	4,0	5,4	3,6	8,7	3,9	2,4	1,9	2,0	1,9
	2008	3,5	7,6	4,0	5,4	3,6	8,7	3,9	2,4	1,9	2,0	1,9
Brasil ^e	1990	4,7	16,1	4,1	...	4,1	8,2	3,8	2,6	1,0	3,8	3,4
	1993	4,3	15,6	4,1	6,4	3,5	10,9	3,5 ^f	2,0	1,1	3,1	2,7
	1996	5,0	19,1	4,5	7,0	3,9	10,7	3,9 ^f	2,5	1,5	4,2	3,7
	1999	4,4	14,8	4,1	6,6	3,5	6,9	3,2 ^f	2,1	1,4	3,3	2,8
	2001	4,3	14,8	4,0	6,7	3,5	6,9	3,1 ^f	2,1	1,4	3,3	2,8
	2004	4,0	13,3	3,8	6,3	3,2	6,7	3,3 ^f	2,0	1,3	2,9	2,3
	2005	4,0	13,2	3,8	6,3	3,3	6,7	3,4 ^f	2,1	1,4	2,8	2,2
	2006	4,2	13,9	3,9	6,8	3,3	6,7	3,4 ^f	2,2	1,4	2,9	2,2
	2007	4,5	14,5	4,3	7,1	3,6	7,1	3,7 ^f	2,4	1,6	3,4	2,7
	2008	4,8	15,0	4,6	7,6	3,9	11,0	3,8 ^f	2,5	1,7	3,4	3,0
Chile	1990	4,7	24,8	3,8	...	3,8	7,4	3,5	2,4	1,4	5,4	5,0
	1994	6,1	34,6	4,8	...	4,8	9,6	4,0	2,9	2,0	6,4	4,9
	1996	6,8	33,8	5,1	6,5	4,8	11,2	3,8	2,9	2,0	8,3	6,4
	1998	7,4	34,0	5,6	...	5,6	11,7	4,3	3,0	2,2	8,7	6,5
	2000	7,4	33,5	6,0	7,5	6,0	13,7	4,1	3,0	2,4	7,2	5,2
	2003	7,4	36,7	5,7	7,6	5,3	12,4	4,0	2,9	2,4	7,8	5,9
	2006	6,6	26,9	5,5	7,7	5,1	11,5	4,1	3,1	2,3	7,5	5,6
	2008	6,6	26,9	5,5	7,7	5,1	11,5	4,1	3,1	2,3	7,5	5,6
Colombia	1991	2,9	7,4	2,7	3,9	2,5	5,3	2,4	...	1,2	2,4	2,2
	1994	3,8	13,1	3,4	5,5	3,1	7,9	2,6	...	1,7	3,4	3,0
	1997	4,0	10,9	3,8	6,8	3,3	6,9	2,9	...	1,6	3,3	2,9
	1999	3,3	9,5	3,7	6,3	3,2	6,8	2,8	...	2,1	2,2	1,9
	2002	3,0	7,2	3,5	6,3	3,1	6,2	2,9	...	1,7	1,7	1,5
	2004	3,1	7,6	3,7	6,1	3,3	7,0	3,0	...	1,8	1,7	1,6
	2005	3,3	8,6	3,9	6,6	3,4	6,8	3,2	...	1,9	1,9	1,7
Costa Rica	1990	5,2	6,8	5,4	7,3	4,4	9,0	4,3	3,2	1,5	3,7	3,4
	1994	5,7	10,8	5,5	7,8	4,6	8,4	4,4	3,6	1,6	4,4	4,0
	1997	5,6	8,4	5,8	8,2	4,8	9,0	4,8	3,2	1,8	3,9	3,6
	1999	6,0	10,4	5,9	8,8	5,1	9,7	4,8	3,6	1,7	4,3	4,0
	2002	6,5	10,2	6,8	9,5	6,0	9,7	5,9	3,7	2,0	3,7	3,1
	2004	6,3	8,2	7,1	9,8	6,2	10,0	5,9	3,9	2,2	3,1	2,6
	2005	5,5	7,3	6,0	8,8	5,1	8,1	5,1	3,3	1,6	3,2	2,6
	2006	6,1	9,1	6,7	10,3	5,6	8,8	5,6	3,6	2,0	3,0	2,5
	2007	5,8	11,3	5,8	8,7	5,0	7,7	4,9	3,2	1,7	3,6	2,9
	2008	5,9	12,2	5,9	8,9	5,0	8,0	4,6	3,3	1,7	3,7	2,9

Cuadro A-12 (continuación)

País	Año	Total	Empleadores	Asalariados							Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
				Sector privado							Total ^b	No profesionales ni técnicos
				Total	Sector público	Total ^a	Profesionales y técnicos	En establecimientos de más de cinco personas	En establecimientos de hasta cinco personas	Empleo doméstico		
Ecuador	1990	2,8	4,8	3,2	4,1	2,8	6,0	2,9	2,3	0,8	1,9	1,9
	1994	2,9	6,6	2,8	3,5	2,6	5,2	2,6	1,9	0,9	2,2	2,0
	1997	3,0	6,0	3,1	3,9	2,8	5,7	2,9	1,8	0,9	2,2	2,1
	1999	2,9	7,6	2,8	3,8	2,6	4,5	2,9	1,7	0,9	1,8	1,8
	2002	3,5	8,7	3,4	4,7	3,1	5,0	3,4	2,1	1,5	2,5	2,4
	2004	3,3	7,2	3,7	5,5	3,2	5,6	3,5	2,2	1,7	2,1	1,9
	2005	3,6	8,6	3,6	5,8	3,2	5,5	3,5	2,2	1,7	2,4	2,2
	2006	3,6	8,8	3,8	5,8	3,4	5,6	3,7	2,3	2,0	2,4	2,2
	2007	4,1	14,3	4,1	6,8	3,6	6,2	3,7	2,4	1,9	2,4	2,3
	2008	3,8	11,3	3,8	6,4	3,3	5,3	3,4	2,3	1,9	2,4	2,3
El Salvador	1995	3,5	9,2	3,5	5,3	3,1	6,9	2,8	2,0	1,0	2,2	2,1
	1997	3,8	9,9	4,1	5,9	3,6	7,8	3,2	2,3	1,9	2,3	2,1
	1999	4,2	9,9	4,6	6,9	4,0	8,2	3,7	2,4	2,1	2,5	2,3
	2001	3,9	9,2	4,2	6,6	3,7	7,4	3,6	2,3	2,0	2,4	2,2
	2004	3,4	7,1	3,7	6,1	3,2	5,3	3,2	2,3	2,1	2,3	2,2
Guatemala	1989	3,5	17,7	3,0	4,8	2,5	5,2	2,6	1,7	1,4	3,2	2,9
	1998	3,4	15,7	3,1	4,5	2,9	5,2	3,4	2,0	0,6	2,2	2,1
	2002	2,9	7,4	3,4	5,6	3,0	5,4	3,2	1,6	1,6	1,4	1,2
	2006	3,4	17,2	2,7	4,6	2,5	4,3	2,7	1,4	1,2	3,8	3,5
Honduras	1990	2,8	16,4	3,1	4,9	2,5	6,5	2,7	1,6	0,8	1,7	1,5
	1994	2,3	7,3	2,2	3,4	1,9	4,5	1,9	1,3	0,5	1,7	1,6
	1997	2,0	6,5	2,0	2,9	1,8	4,2	1,8	1,1	0,5	1,3	1,2
	1999	2,0	5,1	2,0	2,9	1,9	3,0	2,1	1,1	0,5	1,2	1,2
	2002	2,3	5,1	2,7	4,3	2,4	5,3	2,3	1,4	0,8	1,3	1,2
	2003	2,3	4,7	3,0	4,9	2,6	6,6	2,5	1,5	1,2	1,0	1,0
	2006	2,4	4,6	3,0	4,9	2,6	4,6	2,3	1,4	1,2	1,3	0,9
	2007	2,6	5,8	3,2	5,2	2,7	5,0	2,3	1,5	1,3	1,5	1,1
México	1989	4,4	21,6	3,5	...	3,5	6,9	3,1	...	1,4	4,8	4,3
	1994	4,4	18,3	3,9	5,0	3,6	9,5	3,0	...	1,2	3,7	3,3
	1996	3,7	15,2	3,3	4,9	2,9	6,4	2,8	1,7	1,2	2,5	2,3
	1998	4,1	18,2	3,5	5,3	3,1	6,9	3,1	1,9	1,3	3,0	2,6
	2002	4,1	16,1	3,6	5,4	3,2	7,1	3,3	2,1	1,4	3,5	3,2
	2004	4,1	16,5	3,6	...	3,6	6,7	3,5	2,2	1,4	3,9	3,3
	2005	4,4	21,3	3,7	...	3,7	6,9	3,4	2,1	1,6	4,0	3,4
	2006	4,1	15,2	3,7	...	3,7	6,9	3,5	2,1	1,4	3,4	2,9
	2008	4,0	17,2	3,5	5,4	3,1	6,1	3,1	2,1	1,4	3,3	2,9
Nicaragua	1993	3,5	8,5	3,3	3,4	3,2	6,1	3,1	2,3	2,1	3,6	2,9
	1998	3,1	11,0	3,2	...	3,2	6,3	2,6	1,9	1,7	2,1	2,0
	2001	3,1	14,2	3,0	4,5	2,7	5,4	3,0	1,8	1,4	1,9	1,8
	2005	2,9	9,8	2,9	4,3	2,6	4,6	2,9	1,7	1,6	1,7	1,6
Panamá	1991	5,6	14,9	5,8	7,8	4,6	9,8	4,2	2,7	1,3	3,1	2,8
	1994	5,5	17,8	5,4	7,5	4,3	9,6	3,9	2,4	1,3	4,2	4,0
	1997	6,0	16,0	6,0	8,3	5,0	10,3	4,2	2,6	1,4	4,4	3,9
	1999	6,2	11,9	6,7	9,0	5,8	11,3	4,9	2,8	2,1	3,6	3,3
	2002	6,2	17,8	6,3	8,9	5,3	9,1	5,8	3,1	1,6	4,4	4,1
	2004	6,2	16,0	6,2	8,9	5,2	9,5	5,6	3,3	1,8	4,8	4,2
	2005	6,0	17,2	5,9	8,6	5,0	8,8	5,3	3,2	1,9	4,7	4,2
	2006	6,4	17,4	6,2	8,6	5,4	8,1	5,9	3,4	1,8	5,3	4,7
	2007	5,9	18,7	5,4	7,6	4,6	7,1	5,0	3,1	1,7	5,9	5,3
	2008	5,9	19,2	5,4	7,5	4,8	7,3	5,0	3,1	1,9	5,3	4,9
Paraguay	1990 ^g	3,4	10,3	2,4	3,4	2,2	4,1	2,8	1,8	0,8	3,8	3,6
	1994	3,4	9,7	2,8	4,4	2,5	6,7	2,7	2,0	1,2	2,5	2,3
	1996	3,3	9,7	3,1	5,1	2,6	6,3	3,0	2,1	1,1	2,5	2,3
	1999	3,3	8,9	3,3	4,8	2,9	6,7	3,1	2,1	1,6	2,2	1,9
	2001	3,1	8,6	3,1	5,2	2,7	4,5	3,3	1,9	1,4	1,8	1,5
	2004	2,5	7,7	2,5	3,5	2,2	4,1	2,7	1,7	1,4	1,7	1,5
	2005	2,7	8,8	2,7	4,1	2,3	4,2	2,9	1,7	1,4	1,5	1,3
	2007	2,6	8,2	2,6	3,5	2,3	4,2	2,8	1,8	1,3	1,7	1,5
	2008	2,6	6,4	2,7	3,9	2,4	4,1	2,7	1,8	1,3	1,6	1,5

Cuadro A-12 (conclusión)

País	Año	Asalariados										Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
		Total	Empleadores	Sector privado							Total ^b	No profesionales ni técnicos	
				Total	Sector público	Total ^a	Profesionales y técnicos	En establecimientos de más de cinco personas	En establecimientos de hasta cinco personas	Empleo doméstico			
Perú	1997	3,3	7,9	3,8	4,0	3,9	7,2	4,2	2,3	2,0	1,9	1,8	
	1999	3,2	7,1	4,0	4,5	3,9	9,5	4,4	2,0	2,9	1,8	1,7	
	2001	2,9	6,9	3,5	3,9	3,5	6,4	3,5	1,9	1,7	1,8	1,7	
	2003	2,7	7,8	3,2	3,9	3,1	5,7	3,2	1,7	1,7	1,5	1,5	
	2007	3,4	7,6	4,1	4,9	4,0	6,4	4,2	2,0	1,8	1,8	1,6	
	2008	3,3	7,8	3,9	4,7	3,9	6,2	4,1	2,1	1,8	1,9	1,8	
República Dominicana	2002	4,2	15,6	3,9	4,7	3,7	7,0	3,6	2,5	1,3	3,5	3,2	
	2004	3,9	16,3	2,3	2,7	2,3	4,3	2,1	1,4	0,9	4,7	4,4	
	2005	3,1	7,8	3,0	3,5	2,9	5,6	2,7	1,6	1,3	2,6	2,4	
	2006	3,3	8,7	3,2	3,9	3,0	4,9	3,1	1,6	1,4	2,8	2,6	
	2007	4,7	18,6	2,9	3,3	2,8	4,7	2,8	1,8	1,0	5,9	5,4	
	2008	4,7	17,9	3,0	3,8	2,8	4,4	2,8	1,6	1,1	5,6	5,0	
Uruguay	1990	4,3	17,9	3,7	4,0	3,5	5,0	3,7	2,4	1,5	3,0	3,0	
	1994	4,9	12,4	4,6	5,3	4,4	9,6	4,5	2,9	1,7	4,0	3,5	
	1997	4,9	11,5	4,8	5,9	4,5	9,8	4,6	3,0	1,8	4,0	3,5	
	1999	5,4	14,1	5,3	6,7	4,9	11,2	4,9	3,2	2,1	4,1	3,6	
	2002	4,3	10,6	4,4	5,8	3,9	7,9	4,3	2,6	2,0	3,1	2,4	
	2004	3,7	10,2	3,7	5,2	3,3	6,3	3,6	2,0	1,7	2,7	2,1	
	2005	3,7	9,7	3,8	5,4	3,3	6,6	3,6	2,0	1,7	2,7	2,0	
	2007	3,9	10,4	3,9	5,9	3,4	6,6	3,8	2,0	1,6	2,7	2,0	
	2008	4,2	11,8	4,1	5,8	3,7	7,0	4,1	2,2	1,8	2,9	2,2	
Venezuela (República Bolivariana de) ^h	1990	4,5	11,9	3,7	4,0	3,6	6,6	3,6	2,5	2,1	4,5	4,3	
	1994	3,8	8,9	3,2	2,7	3,4	6,3	3,6	2,1	1,9	4,1	3,9	
	1997	3,7	11,5	2,7	2,9	2,6	5,8	2,5	1,7	1,5	4,5	4,2	
	1999	3,5	9,2	3,1	3,7	3,0	6,4	2,9	2,0	1,4	3,4	3,2	
	2002	3,4	9,9	3,0	4,5	2,4	4,8	2,5	1,7	1,2	3,2	3,1	
	2004	3,3	9,3	2,9	4,1	2,4	4,1	2,6	1,7	1,2	3,2	3,1	
	2005	4,1	11,8	3,4	4,8	2,9	4,5	3,0	2,0	1,4	4,1	3,9	
	2006	4,2	9,7	4,0	5,6	3,3	5,4	3,4	2,4	1,7	3,9	3,7	
	2007	4,1	7,8	4,2	5,7	3,6	5,6	3,7	2,7	1,9	3,4	3,3	
	2008	3,9	7,5	4,0	5,2	3,5	5,1	3,6	2,6	1,8	3,4	3,2	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En los casos de la Argentina (excepto 1999), el Brasil (1990), Chile (1990, 1994 y 1998), México (1989, 2004-2006) y Nicaragua (1998) se incluyen a los asalariados del sector público. Además, en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia (1999 y 2002), Chile (1996), El Salvador, Panamá (hasta 2002), la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay (1990) se incluyen —cuando se trata de los trabajadores no profesionales ni técnicos— los establecimientos que tienen hasta cuatro empleados. En los casos en que no se dispuso de información sobre el tamaño de los establecimientos no se proveen cifras para el conjunto de las personas ocupadas en sectores de baja productividad.

^b Incluye a los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos.

^c Gran Buenos Aires.

^d Ocho ciudades principales y El Alto.

^e La encuesta nacional de hogares (PNAD) del Brasil no contiene información sobre el tamaño de los establecimientos, salvo en 1993, 1996 y 1999, por lo tanto en la columna correspondiente a establecimientos que ocupan a más de cinco personas se incluyeron los asalariados con contrato de trabajo ("carteira") y en la de los que ocupan hasta cinco personas, aquellos sin contrato de trabajo.

^f Incluye a los empleados del sector privado no profesionales ni técnicos que trabajan en establecimientos cuyo tamaño no se declara.

^g Área metropolitana de Asunción.

^h A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural, por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Cuadro A-13
INGRESO MEDIO DE LAS MUJERES, COMPARADO CON EL DE LOS HOMBRES, SEGÚN GRUPOS DE EDAD,
ZONAS URBANAS, 1990-2008
(En porcentajes)

País	Año	Disparidad de los ingresos laborales por grupos de edad ^a						Disparidad salarial por grupos de edad ^b					
		Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más
Argentina ^c	1990	65	87	77	61	59	52	76	94	82	72	72	54
	1994	71	86	87	64	70	49	76	94	81	69	73	59
	1997	70	95	83	66	67	49	79	98	92	77	63	66
	1999	65	94	76	64	58	54	79	95	84	69	78	73
	2002	59	89	73	60	54	43	71	82	79	71	60	56
	2004	61	86	69	62	57	48	68	86	72	66	67	50
	2005	67	86	75	80	58	47	68	87	80	62	62	51
	2006	65	78	76	62	62	52	70	78	80	63	59	64
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^d	59	71	65	54	54	62	60	74	68	60	54	43
	1994 ^d	54	62	60	58	45	41	61	60	71	68	56	41
	1997	60	60	67	73	47	40	68	65	74	85	63	39
	1999	63	72	70	55	68	54	72	81	85	63	72	63
	2002	61	80	69	57	53	44	77	83	90	69	66	43
	2004	63	70	70	53	62	56	90	83	97	69	102	101
	2007	63	75	71	54	67	52	73	79	81	65	79	63
Brasil	1990	56	73	64	54	47	35	76	92	79	71	64	63
	1993	56	74	66	53	43	48	61	77	68	56	46	53
	1996	62	77	68	62	51	54	68	80	72	65	56	59
	1999	65	81	72	63	57	55	70	83	75	66	58	59
	2001	66	84	74	64	59	53	86	100	91	81	79	79
	2004	66	83	74	65	58	56	86	97	89	83	76	83
	2005	68	85	75	66	61	56	87	99	88	84	80	76
	2006	68	82	76	67	62	53	86	96	90	85	81	75
	2007	68	86	77	67	61	53	73	87	80	68	63	59
	2008	68	83	75	67	63	57	73	84	78	69	64	64
Chile	1990	62	84	69	61	57	52	67	89	74	64	55	62
	1994	68	80	84	71	56	55	70	83	78	67	64	57
	1996	67	86	82	59	64	57	73	94	82	67	63	68
	1998	66	90	77	68	59	54	74	93	83	69	68	69
	2000	60	87	78	59	50	55	71	91	81	69	63	65
	2003	64	90	79	65	55	55	84	100	92	83	75	92
	2006	70	88	81	67	64	63	86	93	92	79	84	100
Colombia	1991	69	88	77	64	56	55	77	87	79	73	75	74
	1994	68	98	80	69	52	49	83	104	90	82	67	58
	1997	79	90	95	83	60	58	77	92	85	73	64	60
	1999	75	101	87	69	68	56	83	101	94	76	75	66
	2002	78	100	84	74	74	59	99	108	102	90	98	105
	2004	76	97	89	72	70	53	95	106	101	88	92	85
	2005	76	93	88	73	70	53	95	104	100	91	91	90
Costa Rica	1990	72	86	75	66	60	61	74	87	78	66	62	81
	1994	69	83	76	64	60	56	76	85	79	70	65	78
	1997	78	99	79	73	74	51	87	102	87	79	87	55
	1999	70	87	75	67	64	58	78	89	79	75	72	70
	2002	75	86	78	70	68	70	85	98	85	79	80	86
	2004	76	96	75	72	76	54	88	102	85	81	95	65
	2005	73	86	83	68	71	48	89	99	98	82	84	69
	2006	75	91	84	65	75	61	92	98	99	82	91	98
	2007	70	88	78	66	64	50	78	89	88	75	64	61
	2008	70	94	82	59	66	51	80	94	91	75	71	50

Cuadro A-13 (continuación)

País	Año	Disparidad de los ingresos laborales por grupos de edad ^a						Disparidad salarial por grupos de edad ^b					
		Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más
Ecuador	1990	66	80	70	61	60	64	67	78	73	63	63	60
	1994	67	77	73	65	57	58	76	81	82	76	65	72
	1997	75	90	84	70	64	67	83	94	90	77	75	62
	1999	67	99	82	61	51	55	83	99	92	78	69	52
	2002	67	83	77	66	55	50	87	95	96	89	69	70
	2004	68	101	74	63	59	63	88	107	91	85	80	94
	2005	74	93	83	70	62	67	94	102	99	99	79	90
	2006	73	105	78	65	70	61	95	111	97	85	93	93
	2007	68	90	78	66	61	57	85	95	90	81	80	83
2008	69	90	80	62	65	64	87	95	91	81	81	96	
El Salvador	1995	62	76	70	57	50	46	79	80	81	72	85	61
	1997	72	97	74	69	64	53	88	100	85	85	91	73
	1999	75	84	79	71	67	60	88	87	93	84	86	70
	2001	73	87	79	73	62	51	99	95	96	95	106	97
	2004	77	80	78	78	76	52	97	85	96	100	108	80
Guatemala	1998	55	88	76	51	34	39	72	86	73	71	77	49
	2002	58	80	63	55	42	45	80	88	81	79	65	73
	2006	58	91	64	55	55	42	76	98	75	69	68	58
Honduras	1990	59	77	68	51	56	43	78	81	80	70	89	122
	1994	63	80	73	69	48	42	73	82	81	82	68	32
	1997	60	81	72	58	47	37	77	86	78	74	70	72
	1999	65	78	65	68	51	52	78	80	76	82	69	86
	2002	76	86	78	70	71	63	95	102	90	86	97	103
	2003	83	98	81	77	89	64	107	110	99	101	111	117
	2006	81	94	85	77	76	69	101	107	98	96	103	120
	2007	81	96	84	75	76	64	94	99	93	91	95	88
México	1989	56	73	64	54	47	48	74	88	80	73	58	80
	1994	57	83	65	57	45	46	68	91	74	78	49	49
	1996	62	83	67	64	48	52	73	91	74	68	73	80
	1998	58	84	74	53	56	40	72	89	79	68	63	72
	2002	63	83	67	63	59	43	76	86	77	74	72	64
	2004	63	89	72	61	59	42	78	92	83	71	84	56
	2005	58	83	70	55	50	47	76	88	80	69	78	68
	2006	63	83	69	59	58	54	76	90	82	68	70	77
	2008	62	81	69	67	49	51	77	85	80	75	70	65
Nicaragua	1993	77	107	87	62	64	67	77	90	88	54	64	95
	1998	65	93	73	60	47	42	77	104	78	73	57	47
	2001	69	87	84	72	33	84	81	94	91	74	66	66
	2005	71	87	73	80	48	53	88	95	76	86	78	100
Panamá	1991	78	73	89	81	68	78	89	95	95	90	75	77
	1994	69	80	76	71	56	58	84	107	95	77	68	62
	1997	70	81	78	68	68	46	85	104	92	80	79	64
	1999	78	98	87	74	73	57	89	120	92	81	83	75
	2002	76	88	86	77	67	56	93	103	100	89	82	93
	2004	73	82	86	67	73	50	93	105	105	85	88	73
	2005	73	92	79	67	73	63	93	107	101	86	88	74
	2006	74	82	80	75	72	59	96	99	95	93	94	92
	2007	73	87	75	68	76	56	96	105	99	86	101	80
	2008	74	83	81	76	67	54	97	101	95	94	97	81

Cuadro A-13 (conclusión)

País	Año	Disparidad de los ingresos laborales por grupos de edad ^a						Disparidad salarial por grupos de edad ^b					
		Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más
Paraguay	1990 ^e	55	63	68	52	50	60	63	66	72	58	63	77
	1994	62	75	66	63	67	40	66	78	70	60	75	57
	1996	64	72	66	64	59	56	74	76	77	72	77	95
	1999	72	96	84	67	69	45	79	102	92	70	62	69
	2001	68	93	76	62	54	64	102	112	107	101	90	51
	2004	64	90	66	65	52	55	100	99	89	106	110	88
	2005	61	90	78	67	38	43	94	103	99	90	85	71
	2007	71	97	74	61	68	67	75	95	72	73	63	85
2008	71	85	81	67	66	54	75	85	81	74	77	47	
Perú	1997	59	78	69	58	48	36	73	83	79	79	68	45
	1999	64	99	85	65	45	27	79	95	96	89	60	37
	2001	67	87	75	59	59	55	80	94	91	74	63	74
	2003	60	91	77	65	39	31	79	92	93	88	45	53
	2007	66	85	74	64	61	45	75	89	80	78	68	55
	2008	61	74	74	55	55	48	66	78	72	61	62	62
República Dominicana	2002	72	92	74	70	63	62	80	94	78	82	63	82
	2004	59	62	59	63	45	77	85	96	79	78	81	122
	2005	77	91	88	75	64	59	93	98	106	82	85	82
	2006	72	82	72	75	67	61	84	91	75	92	87	72
	2007	59	77	63	60	46	65	78	86	87	74	62	74
	2008	61	72	72	53	57	55	74	83	84	61	74	60
Uruguay	1990	44	63	60	46	37	30	64	79	73	61	59	49
	1994	62	79	66	58	58	53	63	76	66	58	60	52
	1997	66	82	74	64	60	57	67	79	71	64	60	55
	1999	68	81	78	64	65	55	68	79	75	61	66	53
	2002	73	91	80	69	70	63	70	84	78	66	63	62
	2004	70	92	82	64	67	59	70	83	77	63	66	57
	2005	72	88	81	71	69	59	73	82	80	68	68	66
	2007	69	83	76	67	67	58	71	79	75	68	67	60
2008	68	84	76	67	65	58	70	81	73	67	65	61	
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	66	81	72	65	57	48	79	86	82	74	68	66
	1994	69	95	75	64	56	57	82	106	82	75	66	69

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada. Esta diferencia se calcula como el cociente entre el ingreso medio de las mujeres sobre el de los hombres, multiplicado por 100.

^b Se refiere a las diferencias de ingreso total entre los asalariados. Esta diferencia se calcula como el cociente entre el ingreso medio de las mujeres sobre el de los hombres, multiplicado por 100.

^c Gran Buenos Aires.

^d Ocho ciudades principales y El Alto.

^e Área metropolitana de Asunción.

Cuadro A-14
INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL,
1990-1991 Y 2006-2007 ^a

País	Cobertura ^c	Gasto público social ^b											
		Per cápita (en dólares del 2000)				Como porcentaje del PIB				Como porcentaje del gasto público total ^d			
		1990-1991	1996-1997	2000-2001	2006-2007	1990-1991	1996-1997	2000-2001	2006-2007	1990-1991	1996-1997	2000-2001	2006-2007
Argentina ^e	GC	695	845	822	978	11,39	10,91	10,97	10,81	60,3	67,6	61,4	61,4
	GG	1 102	1 441	1 512	1 844	18,08	18,60	20,17	20,40	62,7	66,5	63,3	64,3
	SPNF	1 179	1 547	1 635	2 002	19,32	19,96	21,82	22,14	62,2	65,5	62,8	63,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^f	GC	47	88	122	...	5,25	8,91	12,03	...	34,4	30,2	35,4	...
	SPNF	...	143	165	178	...	14,58	16,31	16,24	...	44,1	42,8	49,1
Brasil ^g	GF	309	414	451	578	9,24	11,30	12,19	13,82	52,3	62,3	60,4	80,6
	Consolidado	554	712	785	1 019	16,56	19,44	21,21	24,37	48,9	51,0	62,1	73,4
Chile	GC	381	595	745	733	12,00	12,81	15,04	12,22	61,2	65,5	67,7	66,4
Colombia ^h	GC	129	338	264	355	5,92	13,57	11,12	12,35	...	...	68,6	71,5
Costa Rica	SP	486	606	727	855	15,56	16,81	18,00	17,18	38,9	42,0	40,5	36,0
Cuba	GC	864	563	661	1395	27,62	23,14	23,70	34,48	35,6	45,7	47,0	52,4
Ecuador ⁱ	GC	98	76	65	104	7,42	5,57	4,92	6,39	42,8	27,6	20,9	27,9
El Salvador	GG	...	128	222	291	...	6,33	9,98	11,31	...	28,1	38,6	45,7
Guatemala	GC	49	70	105	124	3,75	4,82	6,82	7,51	29,9	42,7	47,3	51,8
Honduras	GC	80	75	116	156	7,55	6,60	9,98	11,38	40,7	40,5	45,4	52,9
Jamaica ^j	GC	294	324	331	309	8,37	8,97	9,52	8,60	26,8	19,2	17,1	16,3
México	GCP	358	482	621	782	6,54	8,51	9,72	11,21	41,3	52,3	61,3	59,3
Nicaragua	GCP	45	45	63	100	6,64	6,53	8,15	11,41	34,0	37,0	38,4	50,2
Panamá	GC	229	315	371	460	7,50	8,81	9,47	9,25	38,1	39,6	42,5	42,1
	SPNF	496	644	680	...	16,24	18,05	17,37	...	40,0	43,8	44,3	...
Paraguay	GCP	45	128	107	162	3,23	8,66	8,03	11,25	39,9	47,1	38,3	57,1
Perú	GCP	64	140	158	...	3,88	6,85	7,73	...	33,0	39,6	45,0	...
	GG	...	...	179	214	...	...	8,76	8,23	...	...	52,2	53,1
Rep. Dominicana	GC	69	127	188	276	3,79	5,43	6,77	8,03	43,1	45,6	49,9	48,6
Trinidad y Tabago ^k	GC	303	304	588	904	6,89	6,36	9,10	8,65	40,6	40,7	43,5	29,4
Uruguay ^l	GC-	850	1332	1 328	1542	16,82	21,33	21,56	21,21	62,3	70,8	68,1	67,5
	Consolidado												
	GG	...	...	1 286	...	...	...	20,86	...	...	...	62,8	...
Venezuela (República Bolivariana de) ^m	SPNF	...	...	1 379	...	...	...	22,37	...	...	...	64,4	...
	GCP-acordado	441	438	560	722	8,78	8,56	11,58	13,44	32,8	35,4	37,8	44,0
	GCP-pagado	...	...	492	646	...	...	10,17	11,64	...	...	43,5	42,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información extraída de la base de datos sobre gasto social.

^a Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

^b Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

^c SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general; GC: gobierno central.

^d En la mayoría de los países, la cifra de gasto público total corresponde a la clasificación funcional del gasto público oficial del país; no se examina la inclusión o exclusión del servicio de la deuda.

^e Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el gobierno central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

^f En el Estado Plurinacional de Bolivia, en el caso del SPNF, la cifra 2006-2007 corresponde a 2006; proviene de la nueva serie 2002-2006 publicada por el país y no es comparable a la de años anteriores.

^g Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

^h Las cifras del bienio 2006-2007 corresponden a la nueva serie desde 2002, y no son comparables a las de años anteriores.

ⁱ Se mantienen las cifras de la serie. Los gastos de seguridad social se encuentran en revisión. La cifra de 2006-2007 corresponde a 2006.

^j La cifra 1996-1997 corresponde a 1996 y la de 2006-2007 a 2004.

^k En Trinidad y Tabago la serie de clasificación de las funciones del gobierno (COFOG) comienza a partir de 2000 y no es comparable a la de años anteriores; las cifras de 2006-2007 son preliminares y las cifras de 1996-1997 corresponden a 1996.

^l En el Uruguay las cifras desde 2000-2001 corresponden a la serie publicada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y no son comparables a las de años anteriores.

^m Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, incluye sus modificaciones al 31 de diciembre de cada año. La cifra de 2006-2007 del gobierno central presupuestario acordado corresponde a 2006.



Publicaciones de la CEPAL / ECLAC publications

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Economic Commission for Latin America and the Caribbean

Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones

Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2009 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2008-2009) son de US\$ 50 para la versión en español y de US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2009 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2008-2009) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / Annual reports

Todos disponibles para años anteriores / Issues for previous years also available

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009, 180 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2009, 172 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009, 370 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2008-2009, 362 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008. Tendencias 2009, 112 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007. 2008 Trends, 100 p.
- *Panorama social de América Latina, 2008, 262 p.*
Social Panorama of Latin America, 2008, 256 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008, 160 p.*
Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2008, 156 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe/bilingual), 2008, 430 p.*

Libros de la CEPAL

105 Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America, Jürgen Weller (ed.)

104 La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.

103 L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire, 2009, 138 p.

102 Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.

101 Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.

100 Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, Sandra Huenchuan (ed.), 2009, 232 p.

99 Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas, 2009, 212 p.

- 98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hilbert (eds.), 2009, 388 p.
- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez Pizarro (ed.), 2008, 375 p.
- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.
- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiato y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina*, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina*, Patricio Rozas Balbontín, CEPAL/Lom, Chile, 2009.
- El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Jürgen Weller, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2009.
- EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica*, Marcio Wohlers y Martha García-Murillo (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina*, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- ¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones?*, Martin Hilbert y Osvaldo Cairó (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- O Estructuralismo latino-americano**, Octavio Rodríguez, CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.
- L'avenir de la protection sociale en Amérique latine. Accessibilité, financement et solidarité**, CEPALC/Eska, France, 2009.
- Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.
- Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico**, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.
- Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.
- Economic growth with equity. Challenges for Latin America**, Ricardo French-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.
- Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.
- Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.
- Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/ Fontamara, México, 2006.
- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective**, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.

Coediciones recientes / Recent co-editions

- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2009*, CEPAL/FAO/ICCA, Chile, 2009.
- El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNFPA, 2009.
- Espacios iberoamericanos: la economía del conocimiento*, CEPAL/SEGB, Chile, 2008.
- Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGB, Chile, 2008.
- Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina**, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGB, Chile, 2008.

Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

Espacios iberoamericanos: comercio e inversión, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Visiones del desarrollo en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.

Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.

Cuadernos de la CEPAL

93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

87 **Traffic gestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

36 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3)*. Solo disponible en CD, 2008.

35 *Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur*. Solo disponible en CD, 2007.

34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.

32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio. Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.
Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July. Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones / A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org