



**¿ES POSIBLE ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO
DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?**

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1
I. AMPLITUD Y PROFUNDIDAD DEL RIESGO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LA REGIÓN: ALGUNAS DIMENSIONES	3
1. Sectores proclives a la vulnerabilidad en un marco de crecimiento económico mediocre e inestable	3
2. La pobreza por ingresos y la variable de género.....	11
3. La fecundidad alta o temprana como riesgo demográfico	14
4. El acceso a infraestructura social y a servicios sociales	16
II. POLÍTICAS PARA ENCARAR LA VULNERABILIDAD SOCIAL	24
1. Algunas tesis sobre el riesgo social y los desafíos del aseguramiento en la región.....	25
2. Las interacciones entre los ámbitos productivo y reproductivo: el vasto caudal de las políticas conciliatorias	28
III. UNA OBSERVACIÓN FINAL.....	32
BIBLIOGRAFÍA	33

INTRODUCCIÓN

En cuanto a la vulnerabilidad social, existe una amplia gama de dimensiones, que no pueden ser abordadas simultáneamente, por lo que en este trabajo se han seleccionado algunas que reflejan la profundidad y la magnitud del riesgo social en la región latinoamericana. El análisis realizado sirve para plantear consecuencias que deben tomar en cuenta las políticas públicas y los sistemas de protección social. En las propuestas de políticas se destacan elementos para hacer evidente que las políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad social deben ser una apuesta contra los juegos de suma cero, porque múltiples aspectos benefician a la sociedad como un todo o a quienes no se benefician de ellas de manera directa, y ello es fundamental a la hora de avanzar en los pactos fiscales y en los sistemas contributivos que hagan viable el incremento de la inversión social y la ampliación del aseguramiento solidario.

I. AMPLITUD Y PROFUNDIDAD DEL RIESGO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LA REGIÓN: ALGUNAS DIMENSIONES

La incertidumbre y el riesgo que afrontan las personas en la región latinoamericana y del Caribe comprende, entre otros aspectos, los grados de inseguridad económica que acarrearán caídas abruptas de los ingresos, el tipo de riesgos idiosincrásicos y la posibilidad de que éstos deriven en catastróficos, o bien la disminuida capacidad para resistir a los choques (*shocks*) una vez que éstas exhiben cierta recurrencia y los activos de los hogares pueden verse progresivamente reducidos.¹ Esta multiplicidad de dimensiones justifica su relevancia para las políticas públicas.

1. Sectores proclives a la vulnerabilidad en un marco de crecimiento económico mediocre e inestable

El riesgo económico y social ante la severidad y frecuencia de las perturbaciones está condicionado por variables económicas muy agregadas y por el desarrollo social de los países en el marco de sus sistemas políticos. El bienestar social supone como requisito fundamental que las políticas macroeconómicas sean estables, sustentables y orientadas al crecimiento, además de que se establezcan normas estrictas de regulación y supervisión financieras e instrumentos que proporcionen mayor libertad para adoptar políticas anticíclicas con recursos obtenidos en los períodos de crecimiento y prosperidad financiera (Ocampo, 2001).

Determinadas acciones de política macroeconómica se transfieren y propagan mediante mecanismos de transmisión específicos que inciden en los niveles de desigualdad y vulnerabilidad de la población a la pobreza.² La dirección y el carácter de estos mecanismos dependen de las características particulares de la estructura o sector económico relevante, del marco institucional existente y de la red de protección social disponible para la población, elementos que son particulares y específicos en cada economía. Además, diversas políticas se ejecutan generalmente de manera simultánea, por lo que las variables importantes para la activación y evolución de dichos mecanismos se entremezclan, incluso vinculando aspectos macro y macroeconómicos.

En la identificación de estos procesos se debe precisar el punto de partida; por ejemplo, la ejecución de una política macroeconómica de estabilización, como consecuencia de un choque (interno o externo) negativo y/o la modificación del entorno de implementación de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria, entre otras). El punto final, a su vez, es una modificación en los niveles de bienestar de la población, que ocurren generalmente debido a impactos negativos en sus flujos de ingreso y/o niveles de consumo, en un contexto donde los mecanismos de aseguramiento y la red de protección social son limitados. Entre el punto inicial y

¹ A diferencia de los riesgos agregados, comunes o covariados que afectan por igual a la mayoría de determinados grupos, los riesgos idiosincrásicos afectan a individuos o a grupos más específicos de actores económicos. Lo catastrófico alude a la intensidad del riesgo.

² Estas referencias a los mecanismos de transmisión se desarrollan en CEPAL (2003b).

el final actúan los mecanismos de transmisión, que constituyen el proceso mediante el cual las variables activadas por el aspecto macroeconómico en cuestión terminan por afectar los patrones de ingreso y/o consumo de la población y, en consecuencia, los niveles de pobreza, desigualdad y/o vulnerabilidad social. Su identificación requiere analizar las distintas fuentes de ingresos de los segmentos de la población afectados, como salarios, ingresos por autoempleo, otro tipo de compensación laboral, transferencias públicas por seguridad social, modificaciones fiscales, ingresos por cualquier otro tipo de activo. También se deben considerar modificaciones del precio de los bienes y servicios consumidos. Y finalmente, analizar el marco de protección social y aseguramiento existente que interactúa con las variables relevantes. Entre los mecanismos de transmisión principales se cuentan los procesos inflacionarios, los cambios en los precios relativos, en los niveles y en la composición de la demanda laboral, en la composición y nivel del gasto público, en el acceso desigual al capital, y en la inversión.

Así, en algunos casos los efectos benéficos de la estabilización de precios en los ingresos de los hogares se han visto aminorados en la región por patrones de inestabilidad laboral, que se reflejan en el desempleo y en el incremento de puestos precarios (Beccaria, 2001).³

El actual escenario externo de América Latina y el Caribe es adverso para el crecimiento en cuanto a la demanda de sus productos y sus precios, así como por la volatilidad de los capitales internacionales. La región puede caracterizarse en varios sentidos como de alto riesgo social porque, a pesar de tendencias positivas en algunos países —como la persistente disminución del déficit fiscal, el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y la recuperación o elevación del gasto social—, el crecimiento económico ha sido inestable y ha tenido ritmos inferiores a los históricos. En comparaciones internacionales, la alta volatilidad del producto interno bruto (PIB) de la región duplica la de los países industriales y la volatilidad del consumo de los hogares es aún mayor y ha aumentado desde la década de los ochenta (De Ferranti, Perry y otros, 2000).⁴

La vulnerabilidad social de la región se manifiesta en varios aspectos. En muchos países resaltan los altos niveles de pobreza por encima de la media; la reducción gradual de la pobreza lograda en los primeros siete años del decenio de 1990 se vio frenada posteriormente. Con pocas excepciones, los indicadores distributivos se han deteriorado.

Sectores medios han visto disminuidos sus ingresos o su participación en el ingreso, de modo que no sólo los pobres e indigentes sufren por la volatilidad de la región y por las tendencias a la concentración del ingreso. Un vasto contingente que no es pobre según sus ingresos es, sin embargo, vulnerable. En muchos países, casi un quinto de los hogares tiene ingresos por habitante que representan de 1,25 a 2 líneas de pobreza y en un porcentaje de hogares, que oscila entre 7% y 11%, los ingresos sólo superan un 25% de la línea de pobreza. Al respecto, se advierten dos tendencias: o tales estratos aumentan, o bien disminuyen a lo largo de

³ Mediciones realizadas a partir de paneles de datos construidos con información de las encuestas de hogares.

⁴ Volatilidad del PIB medida de acuerdo con la desviación estándar de la mediana respecto del crecimiento real del PIB, y volatilidad del consumo de los hogares medida como la desviación estándar del crecimiento del consumo de los hogares (De Ferranti, Perry y otros, 2000, p.15).

la década de los noventa, aunque en forma no muy significativa, salvo por las notables reducciones en Uruguay antes de la reciente crisis financiera (véase el cuadro 1).

Sectores que pueden denominarse “medios bajos” de las zonas urbanas —es decir, 30% del total de los hogares contiguo al 40% más pobre— han visto caer en muchos países su participación en el ingreso total a lo largo del decenio de 1990, a veces en proporciones semejantes a las sufridas por los más pobres (véase el cuadro 2).

También es significativo que en países donde disminuye el número de hogares pobres e indigentes se incrementen a su vez los hogares adyacentes a la línea de pobreza, dando cuenta de la magnitud de los endeblados ingresos, como sucede en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Paraguay (cuadro 1). Cuando un porcentaje apreciable de hogares está sujeto a variaciones bruscas de sus ingresos en el corto plazo, quienes bordean el umbral de pobreza pueden ser los más afectados.⁵ Esta vulnerabilidad está asociada además a la alta concentración del ingreso propia de los países de la región (cuadro 2).

En Argentina la alta incidencia actual de la pobreza es consecuencia de la política económica recesiva y de la volatilidad del crecimiento de las últimas décadas. En cambio, en países donde la pobreza ha sido tradicionalmente elevada destaca el hecho de que el rango de hogares vulnerables es también muy extenso. Así ocurre en el Istmo Centroamericano, con la notable excepción de Costa Rica y Panamá, que agrupa a países donde resaltan, por una parte, la fuerte concentración de hogares que apenas tienen ingresos por encima de la línea de pobreza y, por otra, el bajo número de hogares cuyos ingresos corresponden a dos o tres líneas de pobreza. La concentración en los tramos de ingreso inmediatamente superiores a la línea de pobreza es mayor en El Salvador y menor en Honduras, mientras que las demás economías presentan situaciones intermedias (véase el cuadro 3 y CEPAL, 2003a).

Las políticas deben tomar en consideración la relativa homogeneidad que aproxima la situación de los pobres y la de los sectores vulnerables, además del carácter fluido de las fronteras en torno a las líneas de pobreza e indigencia. Si bien es indispensable configurar programas que encaren la heterogeneidad de la pobreza mediante políticas selectivas, el amplio rango de la vulnerabilidad constituye, por otra parte, un severo llamado de atención con respecto a la calidad y sustentabilidad del desarrollo económico y de las orientaciones de la política social. En primer lugar, es una seria señal de alerta con respecto a la precaria situación en que se encuentran vastos sectores de la población ante perturbaciones económicas que afecten sus ingresos. Se plantea por tanto la urgencia de que el crecimiento económico permita generar empleos de calidad y elevar la productividad del trabajo, condiciones acompañadas de una mejor distribución del ingreso que contribuya a atenuar las desigualdades.

⁵ Sobre el bienio 1991-1992, una agrupación tipo panel de la muestra de la encuesta de hogares en el Gran Buenos Aires determinó que los movimientos desde y hacia la pobreza fueron más frecuentes entre los hogares en el umbral de la línea de pobreza (Minujin y López, 1993).

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) : DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TRAMOS DE INGRESO POR HABITANTE, EN TÉRMINOS DEL VALOR DE LA LÍNEA DE POBREZA, ZONAS URBANAS, 1990-1999

País	Año	Tramos de ingreso por habitante, en términos del valor de la línea de pobreza							
		0 a 0,5 (Indigentes)	0,5 a 0,9	0,9 a 1,0	0,0 a 1,0 (Pobres)	1,0 a 1,25	1,25 a 2,0	2,0 a 3,0	Más de 3,0
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	3,5	10,6	2,1	16,2	7,3	22,5	18,7	35,3
	1994	1,5	6,6	2,1	10,2	7,4	16,7	19,0	46,7
	1997	3,3	7,0	2,8	13,1	7,2	19,0	17,5	43,2
	1999	3,1	8,5	1,6	13,2	6,2	19,1	17,8	43,9
Bolivia	1989	22,1	23,1	4,1	49,3	9,0	16,4	10,6	14,5
	1994	16,9	24,3	4,6	45,8	9,8	19,3	10,2	14,9
	1997	19,2	22,6	5,1	46,8	9,7	17,2	11,2	15,2
	1999	16,4	20,8	5,1	42,3	10,8	18,5	11,4	17,0
Brasil a/	1990	14,8	17,3	3,7	35,8	8,3	16,6	12,3	27,1
	1993	13,5	16,0	3,8	33,3	8,5	19,0	13,3	26,0
	1996	9,7	11,9	3,1	24,6	7,3	17,5	15,5	35,1
	1999	9,9	13,1	3,4	26,4	8,0	18,1	15,3	32,3
Chile	1990	10,2	18,5	4,5	33,2	9,5	20,3	14,3	22,7
	1994	5,9	13,3	3,6	22,8	8,5	20,7	16,6	31,4
	1996	4,6	11,8	3,4	19,8	8,5	20,5	17,2	34,1
	1998	4,4	10,4	3,0	17,8	7,7	20,0	17,7	36,7
Colombia b/	1994	16,2	20,3	4,1	40,6	9,1	18,2	12,6	19,5
	1997	14,6	20,3	4,5	39,5	9,6	18,9	12,6	19,4
	1999	18,7	21,5	4,4	44,6	9,5	17,7	10,8	17,4
Costa Rica	1990	7,3	11,2	3,7	22,2	7,9	21,9	20,2	27,9
	1994	5,7	9,1	3,4	18,2	7,9	20,4	20,7	32,9
	1997	5,2	9,0	2,8	17,0	8,1	20,5	20,3	34,0
	1999	5,4	7,9	2,3	15,6	8,5	19,3	17,7	38,8
Ecuador	1990	22,6	28,1	5,2	55,8	10,5	16,7	8,8	8,2
	1994	22,4	24,7	5,2	52,3	10,1	19,1	9,1	9,4
	1997	18,6	25,6	5,6	49,8	10,0	19,4	10,7	10,0
	1999	27,2	25,5	5,3	58,0	7,9	16,1	7,9	10,1
El Salvador	1995	12,5	22,4	5,1	40,0	12,0	22,0	12,8	13,3
	1997	12,0	21,8	4,8	38,6	11,0	21,8	13,6	15,0
	1999	11,1	19,0	3,9	34,0	9,8	21,7	15,4	19,1
Guatemala	1989	22,9	21,0	4,3	48,2	8,5	17,3	11,0	15,0
	1998	12,9	21,8	4,2	38,9	10,9	20,0	12,5	17,8

/Continúa

Cuadro 1 (Conclusión)

País	Año	Tramos de ingreso por habitante, en términos del valor de la línea de pobreza							
		0 a 0,5 (Indigentes)	0,5 a 0,9	0,9 a 1,0	0,0 a 1,0 (Pobres)	1,0 a 1,25	1,25 a 2,0	2,0 a 3,0	Más de 3,0
Honduras	1990	38,0	22,7	3,8	64,5	8,2	12,0	6,5	8,8
	1994	40,8	24,5	4,3	69,6	7,6	12,0	5,1	5,8
	1997	36,8	26,0	4,2	67,0	8,2	12,5	5,9	6,4
	1999	37,7	24,4	4,2	66,2	8,2	12,9	6,4	7,0
México	1989	9,3	19,8	4,8	33,9	11,0	22,3	13,1	19,8
	1994	6,2	18,2	4,6	29,0	10,8	21,8	14,4	24,0
	1996	10,0	22,2	5,3	37,5	10,7	21,3	12,4	18,1
	1998	6,9	19,1	5,1	31,1	11,0	22,0	15,3	20,6
Nicaragua	1993	32,2	23,5	4,6	60,3	8,2	15,7	6,9	9,0
	1998	30,7	24,1	4,5	59,3	8,6	15,8	7,6	8,7
Panamá	1991	13,9	15,5	4,2	33,6	8,5	17,0	13,7	27,2
	1994	8,7	13,2	3,4	25,3	7,7	19,2	16,5	31,3
	1997	8,6	12,2	3,7	24,6	7,5	18,8	15,4	33,7
	1999	6,6	10,9	3,3	20,8	7,6	18,2	16,2	37,1
Paraguay (Asunción)	1990	10,4	21,7	4,7	36,8	13,6	19,6	14,2	15,9
	1994	9,5	20,9	5,0	35,4	11,6	20,4	13,4	19,3
	1996	8,0	19,2	6,4	33,5	11,3	22,2	13,5	19,5
	1999	6,9	20,7	5,2	32,8	11,9	19,9	16,2	19,2
República Dominicana	1997	11,0	16,6	4,0	31,6	10,4	21,5	15,6	21,0
Uruguay	1990	2,0	7,0	2,8	11,8	7,1	22,7	23,1	35,3
	1994	1,1	3,4	1,3	5,8	3,6	15,4	23,2	52,0
	1997	0,9	3,5	1,4	5,7	4,0	15,2	21,4	53,8
	1999	0,9	3,4	1,4	5,7	3,6	13,5	20,5	56,9
Venezuela c/	1990	10,9	17,5	5,0	33,4	10,9	21,5	14,8	19,4
	1994	13,5	22,0	5,4	40,9	10,4	21,4	12,9	14,4
	1997	16,5	21,2	4,6	42,3	10,6	19,3	11,5	16,3
	1999	18,8	21,0	4,2	44,0	10,3	19,5	11,5	14,8

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

- a/ En Brasil la línea de pobreza se calcula multiplicando el valor de la línea de indigencia por un coeficiente variable y no fijo (2.0) como en el resto de los casos.
- b/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de dicha población, salvo la de 1991, año en que se realizó una encuesta de carácter nacional.
- c/ A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): NIVEL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
DE LOS HOGARES URBANOS, a/ 1990-1999

(Porcentajes)

Países	Años	Ingreso medio b/	Participación en el ingreso total del			
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Argentina c/	1990	10,6	14,9	23,6	26,7	34,8
	1997	12,4	14,9	22,3	27,1	35,8
	1999	12,5	15,4	21,6	26,1	37,0
Bolivia	1989 d/	7,7	12,1	22,0	27,9	38,2
	1997	7,2	13,6	22,5	26,9	37,0
	1999	7,2	15,2	24,1	28,0	32,7
Brasil	1990	10,4	10,3	19,4	28,5	41,8
	1996	13,6	10,5	18,1	27,0	44,3
	1999	12,3	10,6	17,7	26,1	45,7
Chile	1990	9,4	13,4	21,2	26,2	39,2
	1996	13,5	13,4	20,9	26,4	39,4
	2000	14,1	14,0	20,9	25,4	39,7
Colombia	1994	9,0	11,6	20,4	26,1	41,9
	1997	8,4	12,9	21,4	26,1	39,5
	1999	7,3	12,6	21,9	26,6	38,8
Costa Rica	1990	9,6	17,8	28,7	28,9	24,6
	1997	10,5	17,3	27,6	28,4	26,8
	1999	11,9	16,2	26,8	29,9	27,2
Ecuador	1990	5,5	17,1	25,4	27,0	30,5
	1997	6,0	17,0	24,7	26,4	31,9
	1999	5,6	14,1	22,8	26,5	36,6
El Salvador	1995	6,9	17,3	25,1	25,8	31,7
	1997	7,1	17,2	24,8	26,9	31,1
	1999	7,7	16,3	25,9	28,6	29,2
Guatemala	1989	7,7	12,1	22,6	27,4	37,9
	1998	8,8	14,7	22,0	26,0	37,5
Honduras	1990	5,5	12,2	20,8	28,1	38,9
	1997	4,7	14,3	22,8	26,1	36,8
	1999	4,6	14,3	24,0	27,9	33,9
México	1989	9,6	16,3	22,0	24,9	36,9
	1994	9,7	16,8	22,8	26,1	34,3
	1998	8,6	17,2	22,3	25,7	34,8

/Continúa

Cuadro 2 (Conclusión)

Países	Años	Ingreso medio b/	Participación en el ingreso total del			
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Nicaragua	1993	6,1	12,9	23,6	26,9	36,5
	1998	6,4	12,3	22,3	26,4	39,1
Panamá	1991	9,5	13,3	23,9	28,6	34,2
	1997	12,0	13,3	22,4	27,0	37,3
	1999	12,2	14,2	23,9	26,8	35,1
Paraguay	1990 e/	7,7	18,6	25,7	26,9	28,9
	1996	7,4	16,7	24,6	25,3	33,4
	1999	7,1	16,5	24,9	25,8	32,8
Uruguay	1990	9,3	20,1	24,6	24,1	31,2
	1997	11,2	22,0	26,1	26,1	25,8
	1999	11,9	21,6	25,5	25,9	27,0

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

a/ Hogares ordenados según su ingreso por habitante.

b/ Ingreso medio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza por habitante.

c/ Gran Buenos Aires.

d/ Ocho ciudades principales y El Alto.

e/ Área metropolitana de Asunción.

Las probabilidades de que las perturbaciones del ingreso afecten a los hogares pobres y a los de ingresos medios han sido, en algunos casos, semejantes en la región. Los efectos intergeneracionales de las estrategias de los sectores medios frente a esas perturbaciones, considerando su recurrencia, pueden poner en entredicho su propia constitución y permanencia; y las estrategias que desarrollen, más allá de su relativa eficacia de corto plazo, pueden tener efectos perniciosos más duraderos que las propias perturbaciones que las originaron.⁶ En estas circunstancias, a menudo se recurre a vender activos, restringir la inversión en capital humano (sobre todo el segundo quintil), incrementar la participación en la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, aumentar las horas trabajadas o migrar son recursos menos comunes⁷ (Gaviria, 2001: 11-13, 15, 19).

Por su parte, en el marco de la apertura comercial, los rezagos en materia de calificación de los recursos humanos y las restricciones para la difusión del progreso técnico han ampliado las diferencias de ingreso entre los calificados y los no calificados (Altimir y otros, 2002). Hacia el año 2000, en el Istmo Centroamericano los ingresos medios de quienes poseían nueve años de educación o más duplican y hasta cuadruplican los de los no calificados (véase el cuadro 4).

⁶ Encuesta específica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la respuesta de los hogares a las perturbaciones del ingreso, realizada en 2000 en Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, con una muestra de cerca de mil hogares en cada país (Gaviria, 2001).

⁷ Aunque la migración ha sido un recurso importante en el último tiempo en Argentina.

Cuadro 3

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS HOGARES SEGÚN CATEGORÍAS DE INGRESO POR HABITANTE, ALREDEDOR DE 2000

Categorías de ingreso por habitante (respecto de la línea de pobreza)	Istmo Centroamericano a/	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Total hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lp b/ o menos	48,8	18,9	41,5	53,5	74,3	65,1	24,2
Lpe c/ o menos	26,1	7,6	17,4	26,1	50,6	40,1	8,3
Más de Lpe a Lp	22,7	11,3	24,1	27,4	23,7	25,0	15,9
Más de Lp a 2 Lp	24,7	27,6	30,5	24,8	16,9	21,9	26,0
Más de Lp a 1,25 Lp	8,4	7,6	10,6	8,2	7,3	8,2	8,3
Más de Lp a 1,10 Lp	3,8	2,9	4,7	3,8	3,3	3,9	4,0
Más de 1,10 Lp a 1,25 Lp	4,6	4,7	5,9	4,4	4,0	4,3	4,3
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	6,9	7,2	8,3	7,3	4,8	6,4	6,7
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	5,1	6,9	6,3	4,9	2,7	4,7	5,3
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	4,3	5,9	5,3	4,4	2,1	2,6	5,7
Más de 2 Lp a 3 Lp	10,7	18,9	13,0	9,1	4,9	6,4	15,3
Más de 3 Lp	15,9	34,6	15,0	12,6	4,0	6,6	34,5

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Cifras estimadas.

b/ Lpe = línea de pobreza extrema

c/ Lp = línea de pobreza.

Cuadro 4

ISTMO CENTROAMERICANO: RELACIÓN ENTRE EL INGRESO LABORAL PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES CALIFICADOS RESPECTO DE LOS NO CALIFICADOS, ALREDEDOR DE 2000 a/

Países	Relación
Costa Rica	2,1
El Salvador	2,3
Guatemala	3,9
Honduras	3,1
Nicaragua	2,9
Panamá	3,0

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Los calificados son aquellos con 9 años o más de educación formal.

2. La pobreza por ingresos y la variable de género

Al analizar en el Istmo Centroamericano la vinculación entre género y pobreza, cabe destacar dos hechos estilizados. En primer lugar, la alta concentración de mujeres en el sector informal, que sufre una alta incidencia de pobreza y desprotección social, sobre todo en la categoría “por cuenta propia”; en segundo, el aporte fundamental de las mujeres a disminuir la incidencia de la pobreza.

Los mercados de trabajo en la región latinoamericana y caribeña se han debilitado, y ello se refleja en el aumento del trabajo asalariado no permanente, de la cantidad de trabajadores sin seguridad social y del empleo de baja calidad. En estos términos, el escaso dinamismo del crecimiento genera poco empleo, y la expansión del sector informal evidencia eminentemente estrategias compensatorias de los hogares ante la disminución del empleo formal, el deterioro de su calidad o ante el escaso capital humano con que cuentan. La alta presencia de mujeres en el sector informal denota las estrategias de los hogares para encarar las condiciones del mercado de trabajo.

En el Istmo Centroamericano hacia el año 2000 (véase el cuadro 5) sólo 31,2% de los ocupados se insertaban en el sector formal y prácticamente siete de cada 10 personas se empleaban en actividades informales (o sea, actividades no agropecuarias de baja productividad, 38,4%) y en actividades agropecuarias (30,4%). Dado que los ingresos de los informales y de los ocupados agropecuarios son significativamente menores, la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos es mayor en los hogares de esos sectores. Con respecto a los informales, los ingresos promedio de los ocupados formales los superan por 1,8 veces en Costa Rica, 1,9 veces en Honduras, y el doble o más en los restantes países, mientras que dicha proporción asciende a 2,9 veces en Guatemala. Los ingresos promedio de los trabajadores agropecuarios son los más bajos en todos los países, salvo en Honduras, donde son ligeramente superiores los de los informales (CEPAL, 2003a).

Entre los informales, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares de los trabajadores familiares no remunerados, luego siguen los que se desempeñan por cuenta propia, el servicio doméstico y en menor grado los ocupados en microempresas. En el sector agropecuario, la incidencia más elevada se da en los hogares de los campesinos por cuenta propia y familiares no remunerados.

Tanto para las mujeres como para los hombres, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares de los ocupados agropecuarios, seguida de los informales y bastante menor en los formales. Sin embargo, en el caso del sector informal, la incidencia de la pobreza es mayor para las mujeres que para los hombres, mientras que en el sector formal sucede lo contrario.

En el caso de la significativa presencia de mujeres que trabajan por cuenta propia, la pobreza tiene relación con la baja productividad y con la insuficiencia de horas en que lo hacen, que depende del cuidado de los niños y de la atención de labores del hogar. Cuando se considera la distribución de los ocupados pobres por sexo, 62,7% de los hombres ocupados en situación de pobreza pertenecen al sector agropecuario (51,2% son campesinos), mientras que en el caso de las

mujeres, 70,4% son informales, con una gran concentración en trabajadoras por cuenta propia ⁸ (37,1%). En el caso de las actividades no agropecuarias, su baja productividad y la insuficiencia de horas trabajadas parecen determinantes para condenar a las mujeres a la pobreza.

Cuadro 5

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS
DE 12 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SECTOR DE OCUPACIÓN POR SEXO,
ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Incidencia de la pobreza			Distribución pobres		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	43,6	46,7	38,0	100,0	100,0	100,0
Formal	18,9	21,3	14,8	13,6	14,2	12,3
Sector privado	21,0	22,8	17,5	11,0	11,6	9,6
Sector público	13,3	16,3	9,6	2,6	2,5	2,7
Informal	43,2	40,7	45,1	38,0	23,2	70,4
Cuenta propia a/	44,8	40,4	47,9	18,6	10,1	37,1
Microempresas	37,1	38,3	34,4	9,4	10,0	8,2
Servicio doméstico	41,6	46,8	41,3	4,2	0,4	12,5
Trabajadores familiares no remunerados	52,4	53,5	51,9	5,8	2,7	12,5
Agropecuario	69,3	69,0	71,8	48,4	62,7	17,3
Cuenta propia y familiares no remunerados	74,9	74,5	78,5	39,8	51,2	14,7
Patrones y asalariados	51,5	52,0	48,1	8,7	11,5	2,6
5 o menos empleados	56,1	56,6	47,6	4,9	6,9	0,6
6 o más empleados	46,5	46,3	48,3	3,8	4,6	1,9

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Excluye profesionales y técnicos.

Por tanto, en las políticas de combate a la pobreza que consideran la variable de género, es prioritario velar, en primer término, por una inserción laboral más exitosa de la mujer y por crear las condiciones que la tornen viable, asunto que se abordará más adelante.

Al realizarse un ejercicio que iguala los salarios promedio por hora de hombres y mujeres, es decir, que simula un cierre de brechas que pudieran asentarse en consideraciones de género, el cierre de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres no pareciera tener gran impacto en amortiguar la pobreza, probablemente asociado al porcentaje de participación de mujeres asalariadas en estos rangos y al hecho de que las mujeres asalariadas discriminadas en sus remuneraciones no son necesariamente pobres.

⁸ Excluyendo profesionales y técnicos.

Cuadro 6

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA ALREDEDOR DEL AÑO 2000, CON SIMULACIONES SOBRE IGUALDAD EN EL SALARIO DE LOS HOMBRES Y MUJERES OCUPADOS EN ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS

(Porcentaje de hogares y población bajo las líneas de pobreza respectivas)

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Sin simulación							
Hogares							
Pobreza extrema (%)	26,1	7,6	17,4	26,1	50,6	40,1	8,3
Pobreza total (%)	48,8	18,9	41,5	53,5	74,3	65,1	24,2
Población							
Pobreza extrema (%)	31,9	7,8	21,0	31,6	56,8	44,6	10,7
Pobreza total (%)	56,6	20,3	47,9	61,1	79,7	69,9	30,2
Con simulación 1							
Hogares							
Pobreza extrema (%)	25,8	7,6	17,2	25,9	50,0	39,7	7,7
Pobreza total (%)	48,3	18,9	41,1	53,1	73,6	64,7	23,2
Población							
Pobreza extrema (%)	30,6	7,8	20,0	29,2	55,6	44,1	10,3
Pobreza total (%)	55,3	20,3	47,4	58,6	78,8	69,4	29,5
Con simulación 2							
Hogares							
Pobreza extrema (%)	25,6	7,5	17,1	25,8	49,6	39,1	7,6
Pobreza total (%)	47,9	18,4	40,7	52,9	73,2	63,8	23,0
Población							
Pobreza extrema (%)	30,4	7,8	20,0	29,2	55,0	43,6	10,3
Pobreza total (%)	54,9	20,1	47,0	58,5	78,3	68,5	29,4

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. Véase la nota técnica.

Simulación 1: se igualan los salarios promedio de las mujeres con los salarios promedio de los hombres, tanto hacia arriba como hacia abajo. En 94 de las 125 categorías con información, los salarios promedio por hora de las mujeres resultaron inferiores a los de los hombres, y en 31 de ellas resultaron superiores.

Simulación 2: se igualan los salarios promedio de las mujeres con los salarios promedio de los hombres y viceversa, siguiendo el criterio del promedio más elevado. Con respecto a la simulación 1, la diferencia radica en que se aumentan los salarios a los hombres cuando éstos son inferiores a los de las mujeres (31 categorías) en lugar de bajar los de las mujeres.

Nota técnica: los trabajadores asalariados privados en actividades no agropecuarias, con edades de entre 16 y 60 años, fueron agrupados según tres ramas de actividad (industria, comercio, incluyendo restaurantes y hoteles, y todas las demás); tres grupos de edad (16-30, 31-45 y 46-60) y cuatro grupos de años de estudio (0-5, 6-8, 9-13, 14 y más). Dados los 6 países que conforman el Istmo Centroamericano, se crearon 216 categorías, combinando las características anteriores (6x3x3x4).

Para que una categoría fuese considerada, se estableció como criterio que tuviera información por lo menos para 15 hombres y para 15 mujeres (sin expandir). Como resultado, se consideraron 125 categorías; en 94 de ellas, los salarios promedio por hora de las mujeres resultaron inferiores a los de los hombres, y en 31 de ellas resultaron superiores.

Este análisis de la intersección de asimetrías de género y económicas evidencia que la relevancia de encarar las brechas salariales de género alude sustancialmente a otros aspectos de la equidad de género, irreductibles al de pobreza, que deben ser materia de otras políticas públicas.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, cuando se suma a otro ingreso laboral en el hogar, ayuda a mitigar notablemente la pobreza: de ahí que la incidencia de la pobreza en los hogares de las mujeres ocupadas es menor que para los hombres (38% y 46,7%, respectivamente). La incidencia de la pobreza en los hogares según el número de ocupados cae notablemente cuando el número de ocupados pasa de uno a dos (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN NÚMERO DE OCUPADOS E INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ELLOS, POR PAÍSES, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Distribución de los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin ocupados	10,6	10,6	5,7	5,4	8,7	14,6
Con 1 ocupado	44,6	41,6	36,2	38,5	36,6	46,1
Con 2 ocupados	29,7	32,1	28,4	30,4	31,5	27,5
Con 3 ocupados o más	15,1	15,7	29,8	25,7	23,1	11,8
Incidencia de la pobreza	18,9	41,5	53,5	74,3	65,1	24,2
Sin ocupados	55,7	61,3	65,6	83,5	84,8	38,8
Con 1 ocupado	22,3	47,7	59,1	78,3	72,2	30,0
Con 2 ocupados	7,3	31,5	47,1	68,7	55,3	15,0
Con 3 ocupados o más	6,0	32,6	50,7	72,7	60,3	12,9

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuando se hace un esfuerzo por delimitar el efecto que en la reducción de la pobreza ejerce el aporte de las parejas receptoras a hogares encabezados por hombres, la incidencia en la disminución de la pobreza total y de la pobreza extrema es aún más significativo, y se da para un número muy considerable del total de los hogares (véase el cuadro 8).

3. La fecundidad alta o temprana como riesgo demográfico

Las tendencias demográficas pueden reflejar riesgos que incrementan la vulnerabilidad de los individuos y de los hogares, tanto con respecto a las adversidades demográficas en sentido estricto, como de su repercusión en variables que atañen al bienestar, ya sea en términos de salud, de la capacidad de acumular activos o de la calidad de la inserción laboral. Por eso es importante indagar cómo afectan a diversos grupos sociales los riesgos demográficos que pueden considerarse severos, ya sea por la perdurabilidad de sus efectos y/o por la recurrencia de los eventos.

Cuadro 8

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN HOGARES CON JEFE
HOMBRE OCUPADO, SEGÚN OCUPACIÓN DE LA ESPOSA O COMPAÑERA,
ALREDEDOR DE 2000

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pobreza total						
Sólo jefe H ocupado	19,1	42,3	64,5	69,0	61,6	41,1
Ambos ocupados a/	5,2	13,7	37,7	38,3	34,7	19,0
Pobreza extrema						
Sólo jefe H ocupado	3,6	18,9	41,8	44,4	24,1	12,5
Ambos ocupados a/	1,0	3,4	17,8	19,1	8,9	4,2
Porcentaje de hogares con:						
Sólo jefe H ocupado	31,6	24,5	28,3	26,1	23,8	30,7
Ambos ocupados a/	13,4	15,8	13,2	13,2	12,2	12,0

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Jefe hombre (H) y esposa o compañera mujer, ambos ocupados. No se consideran los hogares con otros miembros ocupados.

Hallazgos obtenidos con microdatos censales sobre 14 países de la región de América Latina y el Caribe muestran que el descenso de la fecundidad atañe a una fracción creciente de la población, y no hay evidencias de una polarización entre un grupo que avanza en el control reproductivo y otro que se mantiene estancado en trayectorias reproductivas intensas (Rodríguez, 2003: 15).

Sin embargo, la prevalencia de la fecundidad alta aún varía significativamente dentro de los países, en claro desmedro de los grupos más pobres. Las mujeres en peores condiciones socioeconómicas y aquellas con menor educación presentan probabilidades significativamente mayores de tener fecundidad alta, en todas las edades. En cuanto al factor étnico, en general las mujeres indígenas observan una trayectoria reproductiva más intensa y temprana que las no indígenas, aunque algunas pocas etnias (aymara, quechua sobre todo en Ecuador, maya) presentan una trayectoria reproductiva incluso menos intensa que las mujeres no indígenas y, sobre todo, una iniciación más tardía de ella.⁹

Sin embargo, a pesar de la trayectoria descendente de la fecundidad en la región que se muestra en la parición media, son inquietantes tres tendencias que evidencian un inicio temprano de las trayectorias reproductivas intensas. Se constata un aumento de los niveles de parición a edades tempranas, particularmente antes de los 18 años, lo que no ocurre con el resto de las

⁹ Las precarias condiciones de vida explican parte de la mayor probabilidad de tener fecundidad alta, pero los “efectos étnicos” netos sugieren que las especificidades íntimamente asociadas a rasgos culturales del patrón y modalidades de unión. Cuando se alcanzan niveles de educación superior, las disparidades de fecundidad alta según condición socioeconómica y etnia tienden a diluirse, lo que sugiere que tal umbral educativo tiene un potencial homogeneizador enorme en materia reproductiva.

edades, que acusan una caída pronunciada. En países con parición final alta se registran, casi sin excepción,¹⁰ índices de parición a edades tempranas —hasta los 20 años— también altos; en países que tienen una trayectoria reproductiva moderada o de baja intensidad, la maternidad precoz tampoco es forzosamente baja (Rodríguez, 2003: 6, 10 y 12).

La alta fecundidad temprana está claramente asociada al truncamiento de la trayectoria educativa de la madre y a restricciones para una adecuada inserción laboral futura. Se advierte una concomitancia muy alta entre ser madre a edad temprana y el abandono de la escuela. Las madres adolescentes con más educación ingresan al mercado de trabajo, mientras que las menos educadas se insertan en el ámbito doméstico. Aunque las descendencias finales puedan ser poco numerosas, su procreación a edades muy jóvenes plantea colisiones entre la reproducción, la carga de crianza y la preparación para ella, por una parte, y la acumulación de activos educacionales y laborales, por otra.

4. El acceso a infraestructura social y a servicios sociales

Algunos países de la región evidencian muy bajas coberturas de infraestructura social y de servicios sociales básicos, que pueden captarse por las mediciones de necesidades básicas insatisfechas (NBI).¹¹ Es el caso del Istmo Centroamericano donde, con excepción de Costa Rica y Panamá, estas carencias son agudas en varias dimensiones.

En relación con las condiciones de vivienda, sobresale la grave incidencia del hacinamiento en estos países, ya que uno de cada tres hogares centroamericanos lo presenta (véase el cuadro 9). En Guatemala y Nicaragua la situación es mucho más preocupante, pues poco más de la mitad de los hogares padece el problema; en Costa Rica ésta es muy baja, y también, relativamente, en Panamá.

Si se analiza además el hacinamiento considerando el tamaño promedio de los hogares y el número de aposentos disponibles en éstos, se concluye que el tamaño promedio de los hogares es bastante mayor en Nicaragua (5,4) y Guatemala y Honduras (5,2), que en El Salvador (4,4), Costa Rica (4,1) y Panamá (3,9). Por su parte, el número de aposentos disponibles refleja una de las principales carencias de los centroamericanos: 30,1% de los hogares de la región solamente dispone de un aposento (véase el cuadro 10), mientras que 21,2% de dos aposentos. En suma, la mitad de los hogares centroamericanos ocupa viviendas de uno y dos aposentos (CEPAL, 2003a).

¹⁰ Una excepción es Haití, caso que prácticamente no es tratado por falta de acceso a sus bases de microdatos censales y que, no obstante sus niveles elevados de fecundidad total, registra uno de los índices de fecundidad adolescente más bajos de la región (www.measuredhs.com).

¹¹ El tratamiento de las NBI se tomó de CEPAL (2003). Esta estimación básica incluye la vivienda en términos de su calidad y el hacinamiento, los servicios básicos de agua potable y saneamiento, y el acceso a la educación

Cuadro 9

CENTROAMÉRICA: PORCENTAJE DE HOGARES CON INSATISFACCIÓN
SEGÚN NECESIDAD, POR ÁREA, ALREDEDOR DE 2000

	Centroamérica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	15,0	10,6	11,2	18,1	15,0	22,6	9,5
Hacinamiento	34,2	1,4	35,1	52,1	25,7	52,4	14,9
Servicios básicos							
Agua potable	13,1	3,0	25,1	14,2	7,4	14,8	8,0
Saneamiento básico	25,8	2,9	26,3	26,6	28,8	48,3	17,5
Educación							
de 7 a 12 años	7,1	1,3	4,9	11,6	8,7	8,8	1,4
de 7 a 15 años	15,0	6,7	9,5	21,4	21,2	16,8	5,6
Hogares urbanos							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	15,5	8,3	12,3	22,4	10,5	33,2	2,2
Hacinamiento	24,1	1,0	23,5	34,8	19,7	47,0	10,3
Servicios básicos							
Agua potable	9,4	0,8	21,8	8,6	5,3	9,1	3,7
Saneamiento básico	30,1	3,4	29,9	33,5	29,5	61,7	19,8
Educación							
de 7 a 12 años	3,3	0,8	2,4	5,5	4,2	5,4	0,5
de 7 a 15 años	7,6	4,0	4,8	10,7	12,5	10,1	1,9
Hogares rurales							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	14,3	13,9	9,2	14,7	19,1	8,6	19,6
Hacinamiento	46,1	2,0	54,3	65,3	31,3	59,6	21,3
Servicios básicos							
Agua potable	17,4	6,3	30,7	18,5	9,3	22,4	13,9
Saneamiento básico	20,7	2,1	20,1	21,3	28,1	30,6	14,3
Educación							
de 7 a 12 años	11,5	2,0	9,1	16,2	12,9	13,3	2,7
de 7 a 15 años	23,6	10,7	17,2	29,6	29,3	25,7	10,8

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

En cuanto al agua potable, 13,1% de los hogares centroamericanos no han satisfecho esta necesidad. El problema es más agudo en zonas rurales, donde 17,4% de la población carece de este servicio, mientras que en las urbanas el problema afecta a 9,4% de los hogares. Por países, El Salvador es el que presenta mayor índice de insatisfacción tanto en zonas urbanas como en las rurales, y es muy elevado el porcentaje urbano con respecto a los demás países. A continuación se ubican Nicaragua y Guatemala.

Cuadro 10

CENTROAMÉRICA: APOSENTO a/ DISPONIBLES POR HOGAR, SEGÚN PAÍS, ALREDEDOR DE 2000

	Centroamérica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 aposento	30,1	1,4	38,0	45,0	16,5	42,9	14,4
2 aposentos	21,2	3,1	19,0	26,7	24,5	26,1	20,6
3 aposentos	17,4	9,2	22,2	13,3	19,9	17,3	26,3
4 aposentos	13,6	24,4	13,0	7,5	16,1	8,2	21,4
5 aposentos o más	17,8	61,9	7,8	7,5	23,0	5,5	17,3

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Excluye baños, cocina, pasillos y garaje.

En saneamiento básico, 25,8% de los hogares centroamericanos adolecen de carencias. La insatisfacción es mayor en zonas urbanas que en rurales (30,1% y 20,7%, respectivamente). Nicaragua es el país con mayor insatisfacción, con casi la mitad de los hogares (48,3%), eminentemente urbanos (61,7% de los hogares). Honduras, El Salvador y Guatemala figuran en segundo lugar, y muestran niveles semejantes de insatisfacción tanto a escala nacional como por zonas.

En educación, la necesidad se consideró insatisfecha si alguno de los miembros del hogar con edad entre 7 y 12 años no estaba matriculado o no asistía a la escuela. En el Istmo, la insatisfacción resultó baja, pues afecta solamente a 7,1% de los hogares. La incidencia es mayor en el campo que en las ciudades (11,5% y 3,3% respectivamente). Por países, el problema es relativamente mayor en Guatemala, pero si se realiza una estimación análoga considerando a la población de 7 a 15 años, el resultado es significativo, pues el nivel de insatisfacción más que se duplica a escala centroamericana, ya que asciende de 7,1% a 15%, y afecta tanto el área urbana como la rural.

Entre los niños y jóvenes de 7 a 12 años, así como los de 13 a 15 años, el costo de estudiar se menciona como la principal razón de abandono escolar. Para los jóvenes de 13 a 15 años, asuntos relacionados con el trabajo son la segunda causa en importancia. En muchos casos, pero especialmente en el área rural, los jóvenes trabajan en las unidades productivas familiares. También debe tomarse en cuenta la colaboración con tareas domésticas, especialmente en el caso de las mujeres. Otro motivo importante de abandono escolar, en el caso de los jóvenes de 13 a 15 años, es la falta de interés por el estudio, que lo manifiesta uno de cada cinco de ellos con deserción escolar.

El cuadro 11 contiene los resultados de la estimación básica de NBI, o sea, cuando se combinan los resultados anteriores, considerando en el caso de la educación la insatisfacción para el grupo de 7 a 12 años. Así, en el año 2000, 52,3% de los hogares centroamericanos tenían al menos una NBI (o sea, se encontraban en situación de pobreza); un 25% del total de hogares, o lo

que es lo mismo, uno de cada cuatro hogares centroamericanos, tenía una NBI, un 15,5% dos NBI y un 11,7% de los hogares tres o más NBI.

Cuadro 11

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI
SEGÚN LA ESTIMACIÓN BÁSICA, ALREDEDOR DE 2000

	Centroamérica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	52,3	14,9	54,5	66,4	48,9	74,3	32,9
Una NBI	25,0	11,4	24,5	30,7	25,2	29,8	20,5
Dos NBI	15,5	2,8	16,7	20,8	13,9	22,9	7,8
Tres o más NBI	11,7	0,7	13,3	15,0	9,8	21,7	4,5
Hogares urbanos	43,7	11,0	44,9	53,2	42,0	74,2	28,4
Una NBI	20,2	8,3	18,3	23,1	23,9	25,4	21,5
Dos NBI	12,1	2,1	13,1	15,2	10,9	22,6	5,6
Tres o más NBI	11,3	0,6	13,4	14,8	7,2	26,3	1,2
Hogares rurales	62,3	20,7	70,7	76,7	55,4	74,5	39,1
Una NBI	30,6	16,0	34,8	36,5	26,5	35,6	19,2
Dos NBI	19,5	3,9	22,8	25,1	16,7	23,2	10,9
Tres o más NBI	12,2	0,8	13,0	15,1	12,2	15,7	9,0

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Por países, la situación difiere: mientras que en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras la mitad o más de los hogares tienen al menos una NBI, en Panamá y Costa Rica los porcentajes son bastante menores. A escala regional la insatisfacción entre los hogares rurales es considerablemente mayor que entre los urbanos (62,3% y 43,7%), situación que se reproduce por países, con excepción de Nicaragua, donde la insatisfacción en ambas áreas es prácticamente idéntica.

Resulta interesante considerar también las restricciones de acceso a la electricidad. Tal como se muestra el cuadro 12, 21,6% de los hogares del Istmo no disponen de servicio eléctrico. La insatisfacción es un problema principalmente rural, pues 42,2% de los hogares residentes en esa área no disponen del servicio, mientras que en el área urbana apenas afecta al 4% de los hogares.

Los niveles de insatisfacción por país son mayores en Nicaragua y Honduras, seguidos de Guatemala. En zonas urbanas, el problema es más agudo en Nicaragua. En el caso de las zonas rurales llama la atención que Panamá se sume a los tres países antes mencionados, con un nivel de insatisfacción muy elevado, al igual que El Salvador. La situación regional contrasta con la de Costa Rica, donde la insatisfacción es muy baja, tanto en el campo como en la ciudad.

Cuadro 12

CENTROAMÉRICA: PORCENTAJE DE HOGARES SIN
SERVICIO ELÉCTRICO, ALREDEDOR DE 2000

	Centroamérica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	21,6	2,4	15,5	26,7	30,3	30,8	21,0
Hogares urbanos	4,0	0,5	3,9	4,6	3,6	9,2	1,7
Hogares rurales	42,2	5,3	34,8	43,6	55,2	59,4	47,9

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

La importante situación captada por esta medición de NBI puede complementarse con dimensiones del bienestar que deben ser objeto de aseguramiento, a saber, la salud o los ingresos que perciben las personas al retirarse por su edad del mercado laboral.

En cuanto a lo primero, en razón de la transición epidemiológica polarizada de América Latina y el Caribe, son los pobres quienes reúnen altas tasas de morbilidad y mortalidad, relacionadas tanto con enfermedades pre como postransicionales. Pero los riesgos idiosincrásicos de salud pueden devenir en catastróficos también para sectores de buenos ingresos por el alto costo de algunas enfermedades crónicas y degenerativas. Esto pone de relieve la importancia de la diversificación del riesgo, la solidaridad y la regulación de las exclusiones. Por ello, si bien las inmunizaciones, las campañas de salud pública y la prevención vinculada con la salud materno-infantil son elementos indispensables en el sector salud, la prevención no puede constituir el foco de largo plazo de los esfuerzos, ni la preocupación por los seguros contra riesgos catastróficos es válida únicamente cuando estos riesgos afectan a los pobres, a diferencia de lo que ha sido planteado por el Banco Mundial (1993).

En el Istmo Centroamericano, el acceso a aseguramiento público y privado en salud refleja la desprotección que afecta a vastos sectores de la población y, además, contrastes extraordinarios, con excepción de Costa Rica, de acuerdo con los ingresos (véase el cuadro 13).

Por otra parte, es enorme la desprotección de la población de 60 años o más en materia de pensiones y la desigualdad medida de acuerdo con la distribución de los ingresos de los pensionados. El caso de Costa Rica muestra el significativo impacto de las pensiones asistenciales (véase el cuadro 14).

Cuadro 13

ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACIÓN CON SEGURO MÉDICO, SEGÚN
QUINTILES DE INGRESO POR HABITANTE, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Costa Rica a/	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Total	82,1	18,7	11,0	n.d.	7,8	50,4
I quintil	74,8	1,9	1,5	n.d.	1,2	15,8
II quintil	81,0	8,2	4,5	n.d.	3,4	40,8
III quintil	82,4	17,8	9,5	n.d.	6,5	59,1
IV quintil	84,4	30,2	15,6	n.d.	12,4	73,1
V quintil	90,2	46,6	31,0	n.d.	19,4	82,6

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Incluye solamente la Caja Costarricense del Seguro Social.

Cuadro 14

ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS
QUE RECIBE PENSIÓN SEGÚN QUINTILES DE INGRESO
POR HABITANTE, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Total	48,8	14,0	10,7	4,0	8,7	41,4
I quintil	46,6	3,1	1,0	1,5	2,8	5,8
II quintil	46,9	7,4	4,9	2,3	2,5	25,5
III quintil	49,0	11,4	8,9	2,9	9,9	39,6
IV quintil	51,3	17,3	14,8	6,2	12,5	57,5
V quintil	50,4	32,4	23,8	8,6	17,9	69,2

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Ahora bien, por los graves choques de ingreso experimentados en los dos últimos años, interesa considerar también aquellos países que tradicionalmente han mostrado mejores índices de cobertura en salud y en pensiones a escala de la región latinoamericana, en el marco de combinaciones público privadas con una importante participación de instituciones de aseguramiento y prestación cuasipúblicas, como la Argentina y el Uruguay. El empobrecimiento de capas de población de éstos, cuya previa inserción formal en el mercado de trabajo les había permitido obtener ingresos adecuados y participación en esquemas de aseguramiento de carácter contributivo, entre otros aspectos, es un factor que redefine las tareas que con respecto a ellos debe cumplir el sector público cuando migran hacia prestadores públicos de salud no vinculados con

esquemas contributivos, incrementan la demanda de educación pública, o amplían la necesidad de programas destinados a retener a los estudiantes en el sistema educativo.¹²

En estos países sometidos recientemente a fuertes choques de ingreso, los hogares han debido desarrollar estrategias diversas. Una reciente encuesta de hogares realizada en la Argentina sobre los efectos en el bienestar de la crisis económica revela resultados espectaculares tanto en pobres estructurales como en sectores medios de empobrecimiento reciente. Entre las estrategias de los hogares se distinguieron las adaptativas, que incluyen cambios en sus patrones de consumo, que afectan el uso de varios tipos de servicios. El segundo conjunto de estrategias, denominadas estrategias activas de los hogares, involucra un mayor uso de los activos físicos, financieros y humanos de los que se dispone, tales como agregar nuevos trabajadores, trabajar más horas, vender bienes, usar ahorros, pedir prestado, emigrar. El último grupo de estrategias, vinculadas con redes sociales, incluye la asistencia prestada por amistades, familia, organizaciones no gubernamentales (ONG) o transferencias monetarias del gobierno para el consumo. Las estrategias activas tienden a ser usadas de manera más intensa por los hogares que sufrieron la reducción de sus ingresos (Fiszbein y otros, 2003).

Aunque por medio de los datos no se detectan formas de privación extremas en función de estas estrategias, la magnitud de las perturbaciones y la limitada eficacia de los diferentes mecanismos utilizados permiten suponer que los efectos en el bienestar son muy serios, y se resienten de forma más intensa en el uso de servicios de salud que de educación. Si bien la deserción escolar se ha evitado, de todos modos se comprueban reducciones de compra de materiales educativos en los sectores de menores ingresos.

En cuanto a salud, se constató que 12% de los individuos experimentaron cambios en su cobertura; más del 60% la perdió totalmente y el 40% de quienes enfrentaron dificultades pasó a una cobertura menor. Casi la mitad de aquellos que antes tenían una cobertura doble de aseguramiento —mediante la obra social y en forma complementaria mediante las aseguradoras privadas denominadas prepagas—, ahora solamente mantienen la cobertura primaria de la obra social. También se observan traslados de una cobertura privada completa a una para emergencias únicamente.

La pérdida de cobertura de salud conduce a que crezca el número de personas que dependen del uso de la salud pública. De los hogares que reemplazaron la cobertura privada por los servicios públicos como reacción a la crisis económica, 60% ha experimentado alguna forma de pérdida o limitación de la cobertura ofrecida por sus prestadores: 16% perdió totalmente su cobertura, 5% tiene deudas pendientes que no les permite usar su cobertura, 13% no puede costear los copagos, 8% padeció una reducción de los servicios ofrecidos por los aseguradores, y 13% son jubilados que tienen dificultades con los servicios ofrecidos por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).

En términos generales, las familias han acotado de una u otra manera el uso de los servicios de salud como consecuencia de la crisis económica. Casi 23% de los hogares informó que por lo menos uno de sus miembros había sufrido la falta de acceso a servicios de salud. Tres cuartos de ellos dieron como razón la “carencia de dinero” para pagar los medicamentos (44%),

¹² Véase Kessler (s/f), pp. 1, 2 y 3.

los costos de transporte (25%) y las cuotas (5%). El 37% de los hogares con niños menores de 12 años informaron que habían disminuido la frecuencia con la que llevan a sus hijos a los controles médicos. Casi 45% de estos hogares pertenece al quintil más bajo de distribución de los ingresos. Pero este efecto también se sintió en el segundo (29%) y tercer (18%) deciles.

Asimismo, la restricción en el uso de servicios de utilidad pública aparece como otra de las estrategias de los hogares: demorar o dejar de pagar el servicio (con el riesgo de desconexión), o directamente pedir su interrupción. Entre 30% y 50% de los hogares informa de demoras en los pagos. El porcentaje de hogares que fue desconectado de diferentes servicios (electricidad, gas, agua, teléfono, cable, Internet) oscila entre 2% (en el caso del suministro de agua) y 14% (televisión por cable). En la mayoría de los casos, la principal razón fue la falta de pago.

De igual manera, los hogares han comenzado a utilizar más los medios de transporte de menor costo. Más de la mitad de quienes antes usaban sólo transporte público informan haber aumentado el uso de la bicicleta o la caminata. Se observa un desplazamiento similar desde los automóviles y taxis al transporte público. Estas cifras son consistentes con las que surgen de los datos oficiales sobre el uso de los servicios públicos que indican que en los primeros cinco meses de 2002 se redujo 22% el número de pasajeros en los ferrocarriles urbanos, 9% en subterráneos y 14% en los servicios de ómnibus metropolitanos.

Ante la crisis en Argentina, desde el campo de las políticas sociales se desarrollaron una serie de acciones convergentes: transferencias selectivas de ingresos y becas escolares; programas selectivos de emergencia alimentaria y comedores escolares; políticas de carácter universal en distribución de genéricos y medicamentos gratuitos. En cuanto al diseño institucional, se creó un organismo de coordinación nacional y mecanismos de participación social en la ejecución y auditoría de los programas (Feijóo, 2003).

II. POLÍTICAS PARA ENCARAR LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Un ataque radical a la vulnerabilidad social requiere un crecimiento económico sostenido, generación de empleos de calidad e inversión en recursos humanos calificados. De hecho, existe una fuerte relación inversa entre empleos formales y la pobreza: a medida que aumenta la proporción de ocupados formales, desciende la incidencia de la pobreza en la población. De manera que combatir la pobreza en sus raíces implica que la generación de empleos formales supere a la de los empleos informales y agropecuarios de baja productividad (CEPAL, 2003a).

Aliviar la adversidad de la población actualmente ocupada en los sectores informal y agropecuario para mitigar su situación de pobreza requiere ampliar sus ingresos. Se debe incrementar sus dotaciones de capital humano y físico mediante programas de capacitación, crédito y otros, así como elevar la productividad del sector informal. En el caso del sector agropecuario, el aumento de los ingresos exige mejorar lo relativo a los caminos rurales, la asistencia técnica, el crédito, el mercadeo de los productos, entre otros requisitos.

Las políticas de desarrollo productivo y las relativas al mercado laboral son cruciales por la irradiación de sus efectos. Mediante simulaciones sobre los impactos individuales de las perturbaciones, considerando la diversificación de la estructura productiva y cambios en la productividad, se llega a importantes hallazgos. Con respecto a Costa Rica, el aumento de la productividad se revela como una condición necesaria para que el proceso de liberalización comercial tenga un impacto positivo general, y se confirma la relación entre liberalización comercial, aumento de la productividad y reducción de la pobreza (Sauma y Sánchez, 2003: 24).

Las políticas de desarrollo productivo están íntimamente ligadas a las de educación y formación profesional, y justamente la depreciación de la calidad educativa y la expansión asimétrica de los sistemas de educación incrementan el riesgo social y los costos del aseguramiento, debido a que la baja calidad y limitada pertinencia de la educación inciden en la inserción laboral futura de las personas, y ello disminuye la calidad del capital humano y su flexibilidad para encarar períodos de cambio.

Para enfrentar los riesgos económicos y sociales aludidos son necesarias también políticas de aseguramiento, cuyas formas de financiamiento deben contemplar la complejidad de estos mercados. Acudiendo a la literatura sobre aseguramiento, se abordará seguidamente este tema. Y, en segundo término, se contempla la necesidad de considerar en las políticas las interacciones entre el ámbito productivo y reproductivo para ilustrar cómo políticas de equidad de género son también virtuosas en términos del desarrollo social en general.

1. Algunas tesis sobre el riesgo social y los desafíos del aseguramiento en la región ¹³

Como lo muestra una variedad de estudios, en los países de la región es impostergable iniciar o profundizar, según el caso, las reformas de los sistemas de protección social en diversos ámbitos: protección contra riesgos vinculados con la mayor precariedad del mercado de trabajo; aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones; forma de encarar las dificultades del Estado para cumplir con sus responsabilidades fiscales en materia de pensiones mínimas, básicas o asistenciales; manejo del riesgo en los fondos de pensiones ante crisis financieras, y manejo de los propios fondos; elevación de la baja cobertura, eficiencia y equidad de los programas para enfrentar el desempleo; e incremento de la cobertura en salud y de la calidad de las prestaciones. Asimismo, si se promueve la competencia en el aseguramiento y las prestaciones de salud, se debe fortalecer la capacidad regulatoria en materia de selección de riesgo, subsidios cruzados del sector público al sector privado, hipertrofia de la intermediación financiera y aseguradora, y altos costos de transacción cuando se ha establecido separación de funciones para constituir cuasimercados.

En términos de riesgo social, la gran heterogeneidad del mercado laboral y las vastas dimensiones del sector informal plantean demandas especiales a la política social, a la vez que limitan la base impositiva para financiar la política social mediante contribuciones obligatorias o con cargo al presupuesto fiscal.

Postergar reformas que significan incrementar el gasto es una opción que involucra una valoración del gasto presente en relación con el futuro y que expresa opciones intertemporales en las cuales, naturalmente, influyen el horizonte temporal de los gobiernos y la alternancia en el poder de las agrupaciones políticas. Postergar la inversión social en el presente apelando a restricciones fiscales puede, de hecho, aumentar sensiblemente las presiones sobre el gasto fiscal futuro; por ejemplo, dados los cambios en la estructura de la población, son notables los incrementos de los recursos que serían necesarios en 50 años más si no se emprenden esfuerzos por incluir al sector informal en esquemas contributivos mediante subsidios a las contribuciones y aportes de los beneficiarios. ¹⁴

Los bajos niveles de cobertura del aseguramiento o bien sus efectos concentradores en la distribución secundaria del ingreso evidencian las dificultades de orden fiscal, tanto con respecto al financiamiento, como de su escasa progresividad. La siguiente línea de argumentación con respecto al aseguramiento pone énfasis precisamente en aspectos que evidencian que ampliar su cobertura y su progresividad no serían logros que beneficiarían sólo de manera directa a los asegurados, sino a la sociedad como un todo, en aspectos que atañen tanto a la equidad como a la

¹³ Esta parte se basa en Sojo (2003), donde se realiza una fundamentación conceptual sobre los aspectos de equidad y eficiencia del aseguramiento, a partir de la cual se reflexiona críticamente sobre los supuestos y las propuestas del paradigma del “manejo del riesgo social” planteado recientemente por el Banco Mundial. Allí puede consultarse, asimismo, la literatura de aseguramiento en que se fundamentan estas tesis.

¹⁴ Exposición de Rebeca Grynspan sobre “El financiamiento fiscal y contributivo de los sistemas de protección social”, en el Taller de expertos sobre vulnerabilidad social, inversión social y sistemas de protección, CEPAL y Programa FLACSO-Costa Rica, San José, agosto de 2003.

eficiencia, y que brindarían un mejor piso para la inserción en un mundo globalizado donde se compita con buenos recursos humanos.

Estos aspectos deberían de nutrir la polémica en torno a estrategias graduales que permitan avanzar en los pactos fiscales y en el financiamiento mediante contribuciones obligatorias a regímenes solidarios de financiamiento. Las trayectorias históricas de los regímenes de protección social solidarios en el mundo hacen ostensible los complejos procesos políticos (véase el recuadro 1) de que han sido producto. Establecer un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás ¹⁵ en un sistema de aseguramiento y de protección social permite atenuar los riesgos y elevar el bienestar y la certidumbre, y promover conjuntamente la cohesión social, los derechos ciudadanos y la competitividad internacional.

Se trata de hacer converger los principios de eficiencia y equidad (CEPAL, 2000 y Barr, 2001). Desde el punto de vista de la política social, el Estado debe contribuir a reducir la pobreza, apuntalar la inversión en recursos humanos y proveer mecanismos de aseguramiento social. El aporte al crecimiento no es sólo en términos de que el gasto social considere equilibrios macroeconómicos, sino de que contribuya a romper algunos cuellos de botella del crecimiento en materia de recursos humanos.

a) La profundidad y magnitud del riesgo social y económico en América Latina exigen, entre otras medidas, políticas de aseguramiento. Las singularidades de los mercados de aseguramiento —como las restricciones del sistema de precios, las características intrínsecas del aseguramiento como bien económico y sus dimensiones de bien público, sus externalidades, la selección de riesgo y sus efectos adversos para la equidad y la eficiencia— justifican consolidar una diversificación de riesgos adecuada y estable, y orientar su financiamiento por el principio de solidaridad, ya sea mediante cotizaciones obligatorias o bien con cargo al presupuesto nacional.

b) No debe sobredimensionarse la capacidad de enfrentar riesgos idiosincrásicos mediante instrumentos de riesgo informales o de mercado: sin una adecuada diversificación del riesgo, ocurren exclusiones y desigualdades. En ausencia de regulación y de restricciones a las primas, la norma en los mercados competitivos es que los planes de salud establezcan primas ajustadas a los riesgos individuales, de acuerdo con el principio de equivalencia aplicado a escala individual. Para conciliar la eficiencia con los criterios de justicia y equidad, son cruciales mecanismos de ajuste de riesgo que permitan una diversificación de riesgos amplia. La equivalencia entre el precio del seguro y el grado de riesgo se establece entonces a escala del sistema y no de la prima individual, y se puede dar en el marco de combinaciones público-privadas muy diversas.

¹⁵ Lo cual requiere a la vez establecer mecanismos para encarar las diversas conductas de riesgo moral.

Recuadro 1

¿ES SUI GENERIS EL ASEGURAMIENTO EN COSTA RICA?

El sobresaliente grado de cobertura del sistema de salud costarricense se ha alcanzado de una manera gradual y polémica. La complejidad y las constelaciones políticas asociadas al proceso de ampliación se reflejan en hitos ante los obstáculos que debieron encararse, obstáculos que se asemejan a algunas restricciones que enfrentan hoy otros países de la región. Es notable cómo a lo largo de 60 años, pese a sus diversas orientaciones, los sucesivos gobiernos han coincidido ampliamente en consolidar la seguridad social, de manera que se ha garantizado una continuidad razonable que permite hablar de una política de Estado en protección social. En otras experiencias, estas condiciones no han podido reunirse. Por ejemplo, Venezuela representa un caso extremo en cuanto a las discontinuidades legales, institucionales y políticas, y al desfase entre las disposiciones legales y su ejecución efectiva en la reforma de la salud (González, 2001).

El seguro social obligatorio se estableció en 1941 para cubrir los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores de todas las categorías laborales. Se fijó un tope a los salarios sujetos a cotización y un máximo de pago a las contribuciones de los sectores de altos ingresos. Mediante esta disposición, quedaban cubiertos los trabajadores de medianos y bajos ingresos, y se acotaba sustancialmente el potencial impacto redistributivo del aseguramiento.

Para soslayar un debate generalizado sobre el aseguramiento que dificultara su implantación, asuntos cruciales tales como el tipo de prestaciones a otorgar y la forma en que se iba a implantar la cobertura, fueron dejados por ley en manos de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Ello se veía favorecido porque la ley no había surgido al calor de movilizaciones sociales, sino como una iniciativa gubernamental (Rosenberg, 1980).

Pronto quedó claro que la ampliación de la cobertura y la sustentabilidad financiera del aseguramiento estaban estrechamente relacionadas con la modificación o eliminación de los topes de los ingresos sujetos a cotización, asunto que se transformó en polémico. Tras una radical impugnación de la propuesta de elevar el tope contributivo por parte del gremio médico en 1946 —que veía en ello una competencia a su práctica liberal—, la cobertura se vio relativamente estancada hasta 1958, por razones financieras y políticas. Recién en la década de 1960 se universaliza formalmente la cobertura de salud.

Es muy interesante destacar que el salto en la cobertura que se emprende a fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta se dio precisamente cuando el país estaba sumido en una seria crisis económica y fiscal: fue entonces cuando tuvo lugar una de las principales reformas que haya experimentado el seguro social, mediante una enmienda de la constitución política que, aprobada de manera unánime y sin oposición de grupo alguno, dio el mandato a la CCSS de universalizar sus servicios en el curso de los 10 siguientes años.

Si bien este compromiso no se vinculaba con ninguna disposición financiera, consolidó un afortunado estado de ánimo y consenso respecto de la necesidad de ampliar la cobertura, aun en medio de la crisis que aquejaba al país, y fomentó la demanda. La enmienda se dictó cuando en América Latina los seguros sociales tenían una cobertura muy baja y en ningún país se había introducido el seguro familiar (Miranda, 1997: 134). A diferencia de la tendencia predominante en América Latina, la ampliación tuvo un fuerte énfasis inicial en la población rural, y desde inicios de los setenta se planificó vigorosamente, con lo cual aquella enmienda constitucional se ejecutó a plenitud.

Entre las mayores dificultades con que ha tropezado el financiamiento, deben destacarse las sendas deudas que el Estado contrajo con la CCSS, en su doble condición de patrón y de entidad pública, y que no encontraron una fórmula de solución definitiva sino hasta avanzada la década de los noventa (Sojo, 1998). La discusión sobre la cobertura se vio permeada por la polémica en torno a la participación relativa de los patrones, trabajadores y el Estado en el financiamiento, ya que la viabilidad y equidad del sistema se asociaban tempranamente a un incremento de la cuota patronal y a una disminución de la del Estado, que se hace viable en la década de los ochenta.

La trayectoria de las cotizaciones sobre los salarios muestra una tendencia creciente hasta inicios de la década de los noventa, y una recomposición de la participación relativa de patrones, trabajadores y Estado. La cotización del Estado disminuye sensiblemente, la de los trabajadores se incrementa, pero aún más la de los patrones. La reforma de gestión en la CCSS que se emprende a mediados de los noventa se plantea como apremiante para la sostenibilidad del sistema, considerando la disminuida productividad del creciente gasto en salud (Sojo, 1998).

Frente a los análisis que aducen la singularidad de Costa Rica para desechar posibilidades de políticas universales y solidarias en otros países de la región, resulta interesante conocer la trayectoria gradual aquí esbozada. Más allá de su carga retórica, cabe resaltar un argumento usado a inicios de los setenta en la polémica frente a quienes deseaban posponer la universalización: “Los grandes cambios en Costa Rica en los campos de la educación, la salud y la seguridad social no se lograron esperando a que hubiera situaciones óptimas. Las transformaciones no se han realizado, jamás, con base en estudios que *garantizaran la existencia de todos los elementos necesarios* para tales cambios” (Danilo Jiménez Veiga, citado por Rosenberg, 1980, pp. 163 y 164, destacado nuestro).

c) El grave subconsumo en materia de aseguramiento de la región no afecta solamente a los pobres. El sistema de precios del aseguramiento de mercado restringe tanto en su cobertura como su monto para vastos sectores sociales, y el limitado aseguramiento social solidario impide acotar la brecha entre los niveles efectivos de dotación de ingresos y los niveles deseados de aseguramiento. Al estar en jaque la capacidad de diversificar riesgos, ello tiene un grave impacto en el bienestar y coarta los efectos redistributivos de un financiamiento solidario entre grupos de ingreso, etarios y de riesgo.

d) Las estrategias de los hogares pobres y de medianos ingresos para amortiguar los choques —cuando la protección social es precaria y los mercados de aseguramiento poco desarrollados— pueden resultar eficaces en algunos casos para proteger los niveles de consumo, pero no son necesariamente muy productivas. En ese sentido, el aseguramiento precario o inexistente afecta tanto la asignación como la disponibilidad de recursos de los hogares.

e) El principio de solidaridad que hace efectiva la universalidad del aseguramiento permite tomar en cuenta diferentes aspectos que no son adecuadamente encarados por los sistemas de precios: que el individuo no debe cubrir la totalidad de costos vinculados con su estructura actual de riesgos; la importancia de proteger contra riesgos relacionados con bienes que no tienen un sustituto de mercado (por ejemplo, la buena salud); que los precios de mercado no reflejan los costos sociales de oportunidad ni las externalidades del consumo privado y las dimensiones de bien público que este consumo pudiera tener; encarar el subconsumo asociado a bajos ingresos o al alto riesgo individual, en cuyo caso no se tiene acceso al aseguramiento, aunque exista el mercado.

f) Un aspecto importante de los mercados de aseguramiento son las asimetrías de información. La información necesaria para efectuar una elección racional de un producto, considerando a la vez su naturaleza, su calidad y su precio, muchas veces no puede utilizarse aunque esté disponible, porque es compleja y, por lo tanto, no es bien comprendida. Hay limitaciones de conocimiento, tiempo, criterio o poder, o bien vínculos con consideraciones de otro tipo, que inciden en la decisión. Y el poder y el conocimiento, en general, están estrechamente asociados a la condición socioeconómica (Barr, 1993: 296).

2. Las interacciones entre los ámbitos productivo y reproductivo: el vasto caudal de las políticas conciliatorias


La política económica en la distribución del ingreso es sólo parcialmente responsable del impacto que genera, ya que también es moldeada por las decisiones autónomas de las empresas, por las decisiones de los hogares, por los incentivos que surgen del mercado y de las instituciones que regulan los diversos ámbitos económicos, y por el impacto de las políticas del Estado (Altimir y otros, 2002).

Tal enumeración de factores y actores también es válida en una reflexión sobre el bienestar desde una óptica que interrelaciona el ámbito de la producción, cuyas instituciones principales se encarnan en el mercado, y el ámbito de la reproducción, cuyas respectivas instituciones se condensan a su vez en la familia. Estas interacciones que a primera vista atañen a las políticas de género tienen implicaciones relevantes para el bienestar social en general.

A causa de la estrecha vinculación entre los dos ámbitos, las políticas conciliatorias de equidad de género deben considerar el terreno del trabajo remunerado con el del no remunerado, los equilibrios demográficos con los derechos reproductivos, el financiamiento de la protección social con el bienestar de las familias, y el bienestar social y de las familias con la competitividad sistémica de los países en un mundo globalizado. A continuación se distinguen algunos aspectos de ambas áreas en torno a las políticas de equidad de género en términos globales, y cuando las políticas de equidad de género consideran el combate a la pobreza.

Cuadro 15


POLÍTICAS, EQUIDAD Y GÉNERO

PRODUCTIVO		REPRODUCTIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al trabajo • Activos • Calificaciones • Remuneraciones • Calidad del empleo • Segmentaciones del mercado laboral • Protección social • Productividad del trabajo • Ciclo de vida laboral 		<ul style="list-style-type: none"> • Sexualidad y derechos reproductivos • Síndromes demográficos • Ciclo de vida de los integrantes de la familia • División del trabajo doméstico • Desigualdad en uso de recursos y activos en la familia • Violencia intrafamiliar • Protección social • Contraprestaciones de programas con deberes

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 16

POBREZA Y GÉNERO

Productivo		Rreproductivo
<ul style="list-style-type: none"> • Inserción laboral precaria e inestable • Limitados activos • Precario capital humano • Bajas remuneraciones • Mala calidad del empleo • Desprotección social • Baja productividad del trabajo 		<ul style="list-style-type: none"> • Síndromes demográficos <ul style="list-style-type: none"> - alta fecundidad - fecundidad adolescente - fecundidad alta en jóvenes • División trabajo doméstico no remunerado • Desprotección del cuidado de los niños • Desigualdad en uso de recursos y activos en la familia • Violencia intrafamiliar • Desprotección social • Contraprestaciones de programas derecho/deberes • Ciclo de vida de los integrantes

Fuente: Elaboración propia.

En Europa, a pesar de grandes avances en las últimas décadas, se estima que las políticas conciliatorias entre el trabajo pagado y no pagado deben fortalecerse; por ejemplo, se fomentan adecuados centros de cuidado y educativos para los niños en edades preescolares, jornadas escolares más extensas, mayor flexibilidad en jornadas laborales. Ello resulta impostergable para encarar síndromes demográficos que representan una grave amenaza, ya que el agudo envejecimiento de la población impone serias restricciones al desarrollo económico y a la sustentabilidad del financiamiento de los sistemas de protección.

La situación en América Latina en términos demográficos, con contadas excepciones como la cubana, es muy distinta. A fin de ilustrar la dinámica de las políticas conciliatorias, el texto se centra en dos hechos estilizados de vulnerabilidad social a los que ya se hizo alusión y que se pueden vincular: por una parte, la alta inserción de la mujer en el Istmo en el sector informal y particularmente en el por cuenta propia; por otra, los riesgos vinculados con la alta fecundidad y la fecundidad temprana.

A la luz de esta perspectiva, resulta evidente la imposibilidad de disociar el mundo de la producción y la reproducción: en el Istmo Centroamericano las familias pobres son más numerosas, la inserción de sus mujeres en el sector informal es muy alta y sufren sus condiciones precarias, e intuitivamente se puede suponer que ellas se insertan en el sector por cuenta propia para poder atender paralelamente su carga familiar. Esta intuición se refuerza al considerar las bajas coberturas en la educación preescolar de los niños de los hogares pobres, con implicaciones para la inserción laboral de sus madres y para los efectos negativos en la limitada estimulación temprana que estos niños, en las condiciones de pobreza que padecen, pueden recibir.

Cuadro 17

ISTMO CENTROAMERICANO: NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS EN EDUCACIÓN PREESCOLAR,
SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Istmo Centroamericano	Costa Rica a/	El Salvador	Guatemala	Honduras a/	Nicaragua	Panamá
Total	22,3	34,1	28,4	10,8	35,5	35,4	26,1
Pobres	16,5	30,2	20,0	7,9	31,2	30,7	13,1
No pobres	34,4	35,5	38,7	20,4	49,5	45,4	40,5

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Incluye solamente los niños de 5 años.

Otra manera de encarar los problemas de género y pobreza es actuando en las políticas demográficas, que están relacionadas con los derechos reproductivos. Considerando como un patrón propio de la región conjuntamente la alta fecundidad, la alta fecundidad de las mujeres jóvenes, y la alta prevalencia del embarazo adolescente, éste se vuelve compatible con la denominada “modernidad sexual truncada” y alerta sobre la necesidad de intervenciones de nuevo cuño, que reconozcan simultáneamente la capacidad creciente de disociar actividad sexual

y reproducción, y las limitaciones que tienen las adolescentes para desplegar esta capacidad, tanto en materia de acceso a medios anticonceptivos como en lo que atañe a su uso adecuado (Rodríguez, 2003). En general, se renueva la discusión sobre el diseño de intervenciones dirigidas a la expansión del control que las parejas hacen de su trayectoria reproductiva.

Entre las políticas que apuntan a aspectos específicos de la fecundidad alta, se cuentan las sectoriales de salud y educación y vivienda, que dan un trato particular a las mujeres de fecundidad alta; el seguimiento y cuidado especial del embarazo de mujeres que son madres a edades muy tempranas o que ya tienen muchos hijos; las normativas explícitas contra la expulsión del sistema escolar de muchachas embarazadas y apoyo especial para evitar su deserción; asignación de vivienda en función de dar prioridad al tamaño familiar. Por otra parte, se requieren medidas para enfrentar las adversidades relacionadas con embarazos no deseados y carga de crianza insostenible. Estas políticas, sin embargo, además de no poder ser una alternativa de largo plazo frente a las políticas preventivas, deben diseñarse de manera tal que no se incentive la persistencia de la fecundidad alta. Cuando las mujeres, parejas, familias y hasta las comunidades experimentan una fecundidad alta, la política clásica más relevante ha sido la prevención. La dependencia de la fecundidad alta con respecto a la edad introduce un espacio específico para la conducta preventiva del riesgo, que tiene consecuencias generales sobre la fecundidad alta al ser evitada en un tramo temprano de edad. Todas estas políticas son relevantes y muchas, sobre todo las que se buscan evitar las consecuencias adversas de la fecundidad alta en las etapas tempranas de la vida, son ejecutadas en varios países de la región.

Las políticas de conciliación de equidad de género deben actuar también en el diseño de los sistemas de protección. En cuanto a las pensiones, en los sistemas que consideran parcial o totalmente la modalidad de capitalización individual, el riesgo es asumido individualmente, y se diferencia por sexo. Los sesgos contra las mujeres de estos sistemas han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres y sus hijos y a la economía familiar.

Esta perspectiva de las políticas conciliatorias de los ámbitos productivo y reproductivo para una equidad de género tiene consecuencias importantes al repensar la institucionalidad de género, ya que una vasta gama de actores inciden en ellas (Guzmán, 2002).

III. UNA OBSERVACIÓN FINAL

Varios imperativos hacen insoslayable la necesidad de elevar la inversión social en infraestructura básica, extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud y educación, así como incrementar el aseguramiento. Se trata de crear relaciones virtuosas entre las consideraciones éticas con respecto a encarar la desigualdad y la pobreza, obtener una mejor inserción ante la apertura a un mundo globalizado que impone elevar las calificaciones de la fuerza de trabajo, incrementar la productividad del trabajo y crear empleo de calidad, acentuar el crecimiento económico y reducir su volatilidad, así como lograr certidumbres para enfrentar diversas dimensiones del riesgo social e idiosincrásico.

Lograr los pactos fiscales indispensables para incrementar la inversión social y el aseguramiento requiere un sentido estratégico que oriente las acciones graduales en esa dirección, en el marco de coaliciones políticas que posibiliten reducir la pobreza y la desigualdad. Tal como recientemente lo ha formulado el Banco Mundial, en un documento que marca un promisorio punto de inflexión en los planteamientos conceptuales de esa institución, es necesario reformar el Estado de bienestar truncado y elitista de la región, cuyo patrón fiscal y de gasto público no está determinado de manera exógena en un vacío político y social (De Ferranti y otros, 2003: 31 y 225). En esta perspectiva, avanzar en la concreción de los derechos sociales fundamentales permitiría encarar las desigualdades sociales y económicas, y estrechar así el irritante abismo entre normas y hechos, entre normatividad y efectividad, entre valores jurídicos y realidad práctica (Ferrajoli, 2002) que campea en nuestra región.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir Oscar, Luis Beccaria y Martín Gonzáles (2002), “La distribución del ingreso en Argentina”, *Revista de la CEPAL*, N° 78, Santiago de Chile, diciembre.
- Astelarra, Judith (s/f), “The evaluation of policies in relation to the division of paid and unpaid work in Spain”, WORC Report (European Network on Policies and the Division of Unpaid and Paid Work), Tilburg University, Tilburg.
- Banco Mundial (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud*, Washington D. C.
- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk and Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press.
- _____ (1993), *The Economics of the Welfare State*, segunda edición, Stanford, California, Stanford University Press.
- Beccaria, Luis (2001), “Inestabilidad laboral y de ingresos en Argentina”, *Estudios del trabajo*, N° 21, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET).
- Belli, P. (2001), “How Adverse Selection Affects the Health Insurance Market”, *Policy Research, Working Paper*, N° 2574, Washington, D. C., Banco Mundial (<http://econ.worldbank.org>).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003a), *Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión social en el Istmo Centroamericano a inicios del milenio* (LC/MEX/L.586), México.
- _____ (2003b) “La incidencia de las políticas macroeconómicas y de los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y en grupos vulnerables: el caso del Istmo Centroamericano, República Dominicana y México”, inédito, México.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (Versión definitiva)* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00. II.G.81.
- De Ferranti D., G. Perry y otros (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies. Advance Conference Edition, Washington, D. C.
- _____ (2000), *Securing Our Future in a Global Economy*, Banco Mundial, Washington, D. C., junio (http://wbln0018.worldbank.org/lac/car_edstrat/secdoctlib.nsf).

- Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Feijóo, María del Carmen (2003), *Nuevo país, nueva pobreza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE), segunda edición ampliada.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías. Le ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, tercera edición.
- Fiszbein, Ariel; Paula Giovagnoli e Isidoro Aduriz (2003), “El impacto de la crisis argentina en el bienestar en los hogares”, *Revista de la CEPAL*, N° 79, Santiago de Chile, abril.
- Gaviria, A. (2001), *Household Responses to Adverse Income Shocks in Latin America*, IDB Research Department Working Paper, N° 455, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- González, Mariano (2001), “Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas”, *CEPAL, Serie financiamiento del desarrollo*, N° 111, junio.
- Guzmán, Virginia (2002), “La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis”, *Serie Mujer y desarrollo*, N° 32, Santiago de Chile, marzo.
- Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Holzmann, R. (2001), “Risk and vulnerability: the forward looking role of social protection in a globalizing world”, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0109, Washington, D. C., Banco Mundial, junio.
- Holzmann, R. y S. Jørgensen (2000), “Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond”, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0006, Washington, D. C., Banco Mundial, febrero.
- Kessler, G. (s/f,1), “L’expérience de paupérisation de la classe moyenne argentine”, artículo basado en la tesis de doctorado en sociología “Le processus de paupérisation de la classe moyenne argentine (1976-1995)”, presentada en 1998 en la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París, inédito.
- _____ (s/f,2), “Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una tipología para la experiencia del empobrecimiento”, Buenos Aires, inédito.
- _____ (s/f,3), “Capital cultural, ciudadanía y estrategia en los servicios públicos. El caso de los nuevos pobres en la Argentina”, Buenos Aires, borrador para discusión.
- Minujin, A. y N. López (1993), *Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino*, Documento de trabajo, N° 18, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

- Miranda, Guido (1997), “Crisis y perspectivas del sector salud hacia el siglo XXI. La reforma del sector salud en Costa Rica”, *Las políticas de salud en el umbral de la reforma*, UNICEF, *Serie de políticas sociales*.
- Moore, M. (2001), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Oakland, W. (1991), “Theory of public goods”, en A. Auerbach y M. Feldstein, *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Ocampo, J.A. (2001), *Retomar la agenda del desarrollo* (LC/L.1503), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *Informe sobre el trabajo en el mundo, 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra.
- Rodríguez, J. (2003), “La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición”, ponencia presentada en el Seminario “La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: transición o revolución”, Santiago de Chile, CEPAL, junio, inédito.
- Rosenberg Mark (1980), *Las luchas por el Seguro Social en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José.
- Sauma, P. y M. Sánchez (2003), “Énfasis exportador en Costa Rica: efectos en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza”, febrero, inédito.
- Sojo, Ana (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* N° 80, agosto.
- _____ (1998) “Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa” *Revista de la CEPAL*, N° 66, Santiago de Chile, diciembre. Editado también como “Hacia unas nuevas reglas del juego: los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa”, en *Serie Políticas Sociales*, N° 27, CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Van de Ven, W. y R. Ellis (2000), “Risk adjustment in competitive health plan markets”, en A. J. Culyer y J. P. Newhouse, *Handbook of Health Economics*, Vol. 1A, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.