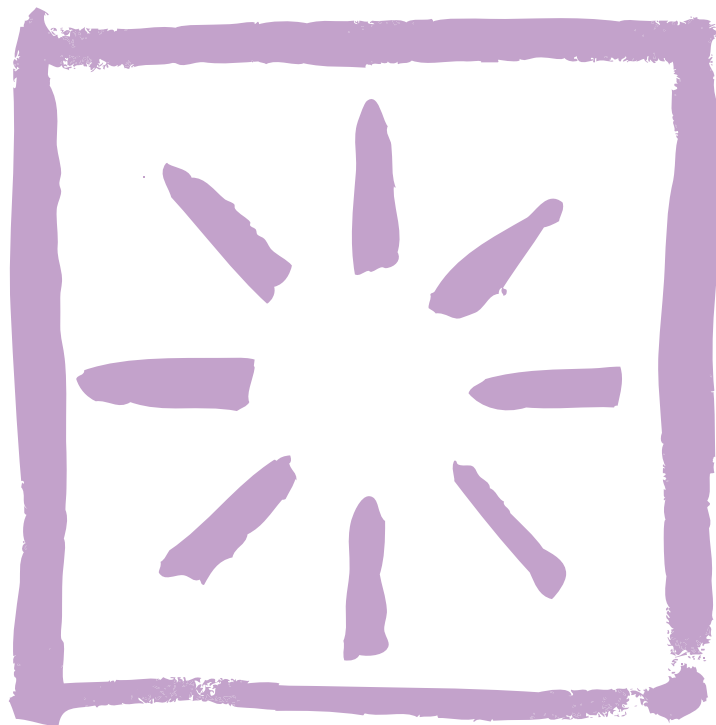


2011

Documento informativo



Panorama social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretaria 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_Faijer

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -
División de Población de la CEPAL

Diane Quarless

Directora de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe

Ricardo Pérez

Director de la División de Documentos y Publicaciones

El presente documento contiene la síntesis del *Panorama social de América Latina, 2011*, preparado conjuntamente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la participación de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, que contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Notas explicativas

En los cuadros de la presente síntesis del *Panorama social de América Latina 2011* se han empleado los siguientes signos:

- 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.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Síntesis	7
Capítulo I	
Pobreza, desigualdad y percepciones sobre el mundo del trabajo en América Latina.....	11
A. Avances en la reducción de la pobreza.....	11
B. Avances en la reducción de la desigualdad distributiva	13
C. Percepciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las instituciones laborales	16
Capítulo II	
Panorama actual y perspectivas futuras de la fecundidad en América Latina	19
A. Introducción.....	19
B. Fecundidad en América Latina.....	19
C. Relación entre educación, intensidad y calendario de la fecundidad	21
D. Perspectivas futuras de la fecundidad sobre la base de los cambios educativos	22
E. Fecundidad adolescente: una prioridad para la acción y la investigación	23
F. Consideraciones finales.....	24
Capítulo III	
Trabajo, empleo y mercados laborales: fábricas, circuitos y núcleos duros de reproducción de desigualdades	25
A. Estructura productiva y mercados laborales: otra cara del condicionamiento estructural de la desigualdad	25
B. Productividad, formalidad, informalidad y desigualdad: más allá de las líneas divisorias	26
C. Acceso al empleo y desigualdad: una mirada de género y generación.....	29
D. El Estado en la intersección de mercados laborales y familias	31
Capítulo IV	
Protección social y desigualdad: fisuras, rigideces, márgenes y oportunidades.....	32
A. Lazos contributivos y protección social en América Latina.....	32
1. La protección de los trabajadores y sus familias.....	32
2. La protección de los adultos mayores mediante transferencias: entre la base contributiva y la compensación no contributiva	34
B. El pilar no contributivo: alcance y adecuación a riesgos de las transferencias asistenciales	35
C. Fisuras y omisiones de los sistemas de protección social	36
D. La protección social y su desempeño sistémico frente a las desigualdades	38

Capítulo V

Tendencias del gasto social, dinámicas del gasto frente a la crisis y perspectivas de pisos universales de la seguridad social.....	39
A. Tendencias de largo plazo	39
B. El gasto social en la región frente a la crisis financiera.....	42
C. La seguridad social en la región y las perspectivas para universalizar un piso mínimo de pensiones y jubilaciones	43

Capítulo VI

La juventud en el Caribe: núcleos de exclusión y vulnerabilidad	46
A. Perfil demográfico de la juventud en el Caribe	46
B. Juventud y pobreza: los riesgos de la emancipación juvenil temprana	47
C. Salud sexual y reproductiva.....	48
D. Desempleo juvenil.....	49
E. Institucionalidad política de cara a la juventud	49

Cuadros

Cuadro 1	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2002, 2009 y 2010.....	13
Cuadro 2	América Latina (15 países): variación anual observada y simulada de la brecha de ingresos entre quintiles, según determinantes del ingreso.....	16
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (21 países): tasas de variación anual del PIB, del gasto público total, social y no social, 2009.....	43
Cuadro 4	América Latina (17 países): proyección de los saldos anuales de ingresos y gastos en seguridad social, 2012, 2015, 2020, 2025 y 2030	44
Cuadro 5	El Caribe (países seleccionados): emigración por grupos de edad y sexo, 2000-2001.....	47
Cuadro 6	El Caribe (8 países): jóvenes de 15 a 24 años desempleados	49

Gráficos

Gráfico 1	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2011	12
Gráfico 2	América Latina (18 países): evolución del índice de Gini, 1990-2002, 2002-2008 y 2008-2010.....	14
Gráfico 3	América Latina (18 países): percepción del desempleo como problema principal del país según la situación ocupacional de los entrevistados, 1996-2009.....	17
Gráfico 4	América Latina (18 países): desconfianza en los sindicatos y percepción de conflicto entre empresarios y trabajadores, por tipo de ocupación, 1996-2009	18
Gráfico 5	Mundo (regiones seleccionadas): tasa global de fecundidad, 1950-2010.....	20
Gráfico 6	América Latina (4 países): trayectoria de la fecundidad en países por debajo del nivel de reemplazo en 2005-2010	21
Gráfico 7	América Latina (17 países): variación de la maternidad adolescente entre los censos de la década de 1990 y de 2000	23
Gráfico 8	América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009.....	26

Gráfico 9	América Latina (18 países): tendencias de las remuneraciones reales de los ocupados en áreas urbanas, según sector, alrededor de 1990, 2002, 2008 y 2009.....	27
Gráfico 10	América Latina (13 países): variación del empleo en sectores de baja productividad entre mujeres en hogares con niños de 0 a 5 años, por quintiles de ingreso, en promedio ponderado, alrededor de 2009	28
Gráfico 11	América Latina (14 países): tasa de desempleo de mujeres de 15 a 49 años, por quintiles de ingreso y edad de los hijos, en promedio ponderado, alrededor de 1990, 1995, 2000, 2005 y 2009.....	30
Gráfico 12	América Latina (18 países): hogares con algún tipo de afiliación a la seguridad social por sexo del jefe, promedio simple, alrededor de 2009.....	33
Gráfico 13	América Latina (18 países): personas en hogares con algún tipo de afiliación a la seguridad social por edades y área geográfica, promedio simple, alrededor de 2009.....	34
Gráfico 14	América Latina (18 países): población de 65 años y más que recibe jubilaciones o pensiones, alrededor de 2000 y 2009.....	35
Gráfico 15	América Latina (13 países): hogares del primer quintil de ingresos que reciben transferencias asistenciales públicas y no tienen protección contributiva ni reciben jubilaciones o pensiones, por sexo del jefe, alrededor de 2009	36
Gráfico 16	América Latina (13 países): distribución de hogares según vías por las que acceden a la protección social, promedio simple, alrededor de 2009.....	37
Gráfico 17	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público total y del gasto público social, y participación de este en el gasto total, 1990-1991 a 2008-2009	39
Gráfico 18	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1990-1991 a 2008-2009.....	40
Gráfico 19	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social según sectores, 1990-1991 a 2008-2009	41
Gráfico 20	América Latina (17 países): costo de una pensión universal y focalizada para adultos mayores, 2012	45

SÍNTESIS

En 2010 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) condensó su propuesta de agenda para el desarrollo de América Latina y el Caribe bajo el título *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, documento principal presentado a su trigésimo tercer período de sesiones. A partir de ahí se propuso una visión integrada del desarrollo, a la altura de los tiempos, basada en las lecciones históricas aprendidas y con cambios profundos. Esa visión está calando hondo en la región y ha sentado las bases para seguir profundizando contenidos y propuestas de política dentro de la propia CEPAL. En el caso del *Panorama social de América Latina*, el desafío principal es ahondar en el análisis de las brechas sociales y sus mecanismos de reproducción y reducción.

En la versión anterior del *Panorama social* se puso gran énfasis en las brechas de desigualdad y su reproducción intergeneracional, y se prestó especial atención a las etapas formativas de los individuos y su transición a la vida adulta, así como al comportamiento del gasto social y de las transferencias en función de los requerimientos de las nuevas generaciones en sus etapas tempranas. Se mostró la forma en que el tránsito en el ciclo vital marca trayectorias diferenciadas por el desarrollo de capacidades, enquistando la desigualdad y la pobreza en el paso de una etapa a otra de la vida de las personas.

En el *Panorama social de América Latina 2011* que aquí presentamos se profundiza en la cadena de producción y reproducción de las brechas sociales y se abordan otros ámbitos. Se presta especial atención al modo en que se vinculan en esta cadena la heterogeneidad estructural (brechas de productividad en las economías nacionales), la segmentación laboral y los vacíos de la protección social. Se agregan también factores demográficos, como la fecundidad diferenciada por nivel educativo y de ingresos, y patrones más específicos de riesgo o exclusión, como los que afectan a la juventud en el Caribe.

Cabe destacar que la región enfrenta un escenario ambivalente en relación con esas brechas, ya que en él se combinan tendencias estructurales que las refuerzan pero también avances recientes, que resultan auspiciosos y abren nuevas posibilidades para encaminarse hacia sociedades menos desiguales y con un acceso más difundido al bienestar.

Así, por un lado, está disminuyendo la pobreza y la desigualdad en la región, y su principal causa es, en primer lugar, el incremento en los ingresos laborales y, en segundo, el aumento de las transferencias públicas hacia los sectores más vulnerables. Por otro, se mantiene la rigidez de las brechas productivas y la poca movilidad desde los sectores de baja productividad en grupos específicos (sobre todo mujeres de grupos socioeconómicos de menores recursos), cuyos ingresos no se han incrementado. También se reduce de manera importante la fecundidad, lo que augura mayores posibilidades de bienestar en familias con menor número de dependientes, pero por otra parte el calendario de la fecundidad sigue estratificado por niveles socioeconómicos y educativos, con mayor incidencia de maternidad adolescente entre las mujeres menos educadas. El aumento del gasto social es evidente, como también lo es la respuesta, desde el gasto y la protección social, para mitigar el impacto de la crisis de 2008-2009 en los sectores más vulnerables, pero por otro lado los sistemas de protección social distan de ser inclusivos y muestran vacíos que reproducen la vulnerabilidad y la estratificación en el acceso a la seguridad social.

Como es habitual, en el capítulo I se abordan las tendencias recientes en la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina, y se incorpora un subcapítulo sobre percepciones del mundo del trabajo por parte de los agentes que en él participan. La principal tendencia del período reciente muestra que en el año 2010 disminuyeron la pobreza y la indigencia en la región, en consonancia con la recuperación del crecimiento económico. Ambos indicadores se sitúan en su nivel más bajo de los

últimos 20 años. Si bien la caída de la pobreza se debe principalmente al crecimiento del ingreso medio de los hogares, la reducción de la desigualdad también ha incidido de manera significativa.

En 2010, el índice de pobreza de la región se situó en un 31,4%, incluido un 12,3% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En términos absolutos, estas cifras equivalen a 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones eran indigentes. Las cifras indican que, tras la crisis de 2009, la recuperación económica se ha reflejado (al menos en parte) en los indicadores de pobreza. Efectivamente, con respecto al año 2009 la tasa de pobreza se redujo 1,6 puntos porcentuales, y la de indigencia 0,8 puntos porcentuales. A partir de las proyecciones de crecimiento del PIB y de las previsiones de la evolución de la inflación en cada país, cabe esperar que en el año 2011 la tasa de pobreza se reduzca levemente. En cambio, la tasa de indigencia podría aumentar, ya que el alza del precio de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares.

En materia de distribución del ingreso, en años recientes se han observado cambios favorables hacia una menor concentración, debido sobre todo a un mejor reparto de los ingresos laborales y al papel redistributivo del Estado a través de las transferencias monetarias. Si bien la reducción de la desigualdad es leve, contribuye a configurar un escenario favorable, sobre todo en un contexto de ausencia prolongada de mejoras distributivas generalizadas.

En América Latina persisten los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo y de las instituciones laborales. Según las encuestas de percepción, estas disfunciones generan sentimientos de incertidumbre y malestar en la población ocupada, sobre todo entre quienes tienen empleos precarios, poseen menos capital humano, se encuentran en peor situación socioeconómica y residen en países en que las brechas de productividad son mayores. En estos grupos son más frecuentes el temor a perder el empleo y las percepciones de falta de oportunidades de empleo, de incumplimiento de la ley laboral y de falta de garantías de seguridad social. El diálogo entre empresarios y trabajadores se ve obstaculizado por la bajo índice de afiliación sindical, especialmente de los trabajadores menos calificados, y por la desconfianza en los sindicatos, que es mayor entre directivos y gerentes de empresas.

En el capítulo II se muestra el acelerado descenso de la fecundidad en América Latina en las últimas cinco décadas, así como los factores que contribuyen a este fenómeno. La fecundidad sigue siendo invariablemente más elevada cuanto más bajo es el nivel de educación alcanzado por la mujer. Si bien en períodos recientes la fecundidad ha descendido en todos los niveles educativos, en muchos países el ritmo de descenso ha variado en los distintos grupos, siendo en general inferior en el grupo de mujeres con menor educación, lo que profundiza las diferencias relativas.

La baja de la fecundidad adolescente ha sido mucho más moderada que la caída de la fecundidad total. En muchos países de la región incluso se registró un aumento de la fecundidad adolescente durante la década de 1990, mientras la fecundidad total descendía de manera significativa. Asimismo, la desigualdad que se registra en los niveles de fecundidad de los distintos grupos educativos suele ser particularmente acentuada en el caso de la maternidad adolescente. La evidencia respecto de la reducción del porcentaje de nacimientos planeados entre las madres adolescentes es un aliciente y un poderoso argumento para redoblar las políticas y programas públicos de salud sexual y reproductiva dirigidos a este grupo.

Los gobiernos de la región enfrentan dos retos principales en el ámbito de la fecundidad. Por un lado, el desafío de redoblar esfuerzos para alcanzar la meta 5B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva y, de esta manera, acotar las brechas importantes que se mantienen en el nivel de la fecundidad de los diferentes grupos sociales, en particular de la fecundidad adolescente. Y por otro, los desafíos que plantea el nuevo contexto de bajos

niveles de fecundidad, que requieren una adecuación de las políticas y las instituciones para atender los cambios inexorables en la estructura familiar, social y económica de los países.

En el capítulo III se muestra cómo la heterogeneidad estructural (debida a las brechas de productividad), la estratificación del descenso de la fecundidad y la desigualdad de género operan como verdaderas fábricas de desigualdad en los mercados laborales latinoamericanos.

La alta heterogeneidad que pauta las estructuras productivas de la región genera grandes disparidades entre los aportes de cada sector productivo al producto y al empleo. Prevalece la estrecha vinculación entre heterogeneidad estructural y desigualdad de ingresos como un patrón rígido y estable en el tiempo. Si bien el empleo en sectores de baja productividad ha disminuido en las últimas dos décadas, su distancia respecto al empleo en sectores de productividad media y alta ha aumentado.

La incorporación estratificada de las mujeres latinoamericanas al mercado laboral hace que la brecha entre las mujeres de más y menos recursos no solo no se haya reducido en las últimas dos décadas, sino que se amplíe levemente. La mayor presión de cuidado infantil y la clara desprotección en esta materia en los sectores más vulnerables reflejan un rígido circuito de desigualdad. La carga de cuidado también incide en el aumento relativo del desempleo femenino respecto del masculino. La tasa de desempleo juvenil sigue siendo muy superior a la del desempleo entre los adultos, y la distancia que separa a los quintiles inferiores de los superiores no ha variado significativamente en los últimos 20 años.

En este marco de múltiples desigualdades en el mercado laboral, la intervención estatal debe plantearse con firmeza en el campo productivo, la regulación e institucionalidad laboral, las políticas de mercado de trabajo y la redistribución en el terreno del cuidado infantil.

En el capítulo IV se abordan los vacíos y desafíos presentes en los sistemas de protección social de los países latinoamericanos. La limitada cobertura de afiliación a la seguridad social y su asociación con el empleo formal hace que sean los hogares con mayor cantidad de miembros, con jefatura femenina y rurales los que tienen menor acceso a la protección contributiva. Además, la insuficiencia de la cobertura de la seguridad social se reproduce en la etapa de la vejez. La cobertura de jubilaciones y pensiones es todavía muy reducida y deja más desprotegida a la población femenina y de menores recursos.

Por otra parte, el pilar no contributivo de la protección social cubre aproximadamente un 12% de los hogares y representa el 0,25% del PIB. Sin embargo, estas transferencias sí parecen apuntar a los riesgos de la población y tienen un peso significativo en los hogares más pobres, lo que confirma que su distribución es altamente progresiva.

El análisis combinado de los pilares contributivo y no contributivo en los hogares latinoamericanos muestra que una parte importante de la población está excluida del modelo clásico de protección por la vía del empleo y, a la vez, no es alcanzada por las transferencias asistenciales públicas. Si bien es cierto que dentro de este grupo existe una porción de personas pertenecientes a hogares de mayores ingresos, poco menos de la mitad de este grupo se halla dentro del 40% más pobre de la población.

Se plantean desafíos redistributivos de gran envergadura para los débiles sistemas de protección social latinoamericanos, con limitada capacidad fiscal y —allí donde llegaron a desarrollarse— arquitecturas de bienestar relativamente rígidas. La mirada sistémica debería servirse al mismo tiempo del pilar contributivo y de políticas más o menos focalizadas para interconectar el disfrute de derechos y avanzar hacia verdaderos sistemas universales y solidarios de protección.

El capítulo V trata de la dinámica reciente del gasto social, su respuesta frente a la crisis, y la perspectiva de ampliación de jubilaciones y pensiones en el mediano y largo plazo en los países de la región.

A nivel regional, el gasto público, en especial el gasto social, ha registrado un aumento muy marcado en las últimas dos décadas. La partida que más se incrementó es la de seguridad y asistencia sociales (un 3% del PIB de aumento), seguida por la de educación. Pero entre los países de gasto social per cápita inferior a 1.000 dólares, la principal partida de gasto es la educación. Solo entre los países de mayor desarrollo relativo, la seguridad y la asistencia social tienen una mayor gravitación.

Ante la crisis financiera internacional, los países optaron por expandir transitoriamente sus gastos públicos en vez de contraerlos, como era lo tradicional. Sin embargo, la expansión no siempre tuvo un énfasis social, aunque las repercusiones en ese ámbito fueron importantes para prevenir incrementos del desempleo y de la vulnerabilidad social.

Dada la necesidad de desarrollar sistemas de protección social con enfoque de derechos y, por tanto, basados en mecanismos contributivos y no contributivos de financiamiento, así como con pilares solidarios para la distribución de sus recursos, se hace patente la necesidad en el mediano y sobre todo el largo plazo de volver a reformar muchos de los sistemas de seguridad social, tanto en ámbitos estructurales como en aspectos paramétricos, además de reforzar la afiliación a la seguridad social en mercados de trabajo cada vez más formalizados. De lo contrario, en el largo plazo, habrá progresivas dificultades para financiar una protección social de carácter universal en sociedades cada vez más envejecidas y con menor proporción de fuerza de trabajo.

En el capítulo VI se incorpora novedosamente al *Panorama social* un aspecto apremiante de la realidad social en los países del Caribe, a saber, la situación de la juventud en esa subregión en términos de dinámicas sociodemográficas, riesgos, desarrollo de capacidades y dinámicas de exclusión e inclusión social.

El Caribe, como América Latina, vive un momento de grandes desafíos en materia de inclusión juvenil. Es preciso adoptar nuevas medidas sobre educación y empleo para mejorar e igualar logros en la primera y tránsitos fluidos en el segundo, reduciendo así las brechas en cuanto a logros educativos entre los jóvenes y las brechas de desempleo entre jóvenes y adultos. La transición demográfica marca oportunidades para la juventud, pero debe aprovecharse en el corto plazo para expandir capacidades y productividad, así como reducir vulnerabilidades en esta generación. La juventud se desplaza geográficamente con mayor facilidad que la población infantil y la de mayor edad, muy especialmente en el Caribe, lo que puede ser tanto una fuente de oportunidades como de riesgos. La población joven caribeña está muy expuesta a riesgos por causas exógenas, sobre todo accidentes y agresiones, y a enfermedades de transmisión sexual, en especial el SIDA, pone una señal de alerta que es preciso atender con energía.

En el campo del reconocimiento público y político hay avances en las últimas décadas, con la creación de instituciones de gobierno encargadas del desarrollo de planes y programas para la juventud. Falta avanzar en enfoques integrales que puedan trascender las lógicas sectoriales en virtud de la naturaleza misma del “actor joven”, en quien se combinan dimensiones de riesgos, capacidades, oportunidades y formas de participación.

Capítulo I

**POBREZA, DESIGUALDAD Y PERCEPCIONES SOBRE EL MUNDO
DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA****A. AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Tras la crisis de 2009, la actividad económica y el empleo mostraron una rápida recuperación en 2010. El PIB per cápita de América Latina creció un 4,8%, mientras que la tasa de ocupación aumentó 0,6 puntos porcentuales y la de participación, 0,3 puntos porcentuales. A su vez, la tasa de desempleo urbano se redujo del 8,1% al 7,3%, situándose no solo por debajo del promedio 2000-2008, sino de los valores anuales de los últimos dos decenios. Por otra parte, también se verificó un aumento en las tasas de inflación en todos los países de la región, cuyo promedio simple se situó 2,8 puntos porcentuales por encima de lo registrado en 2009.

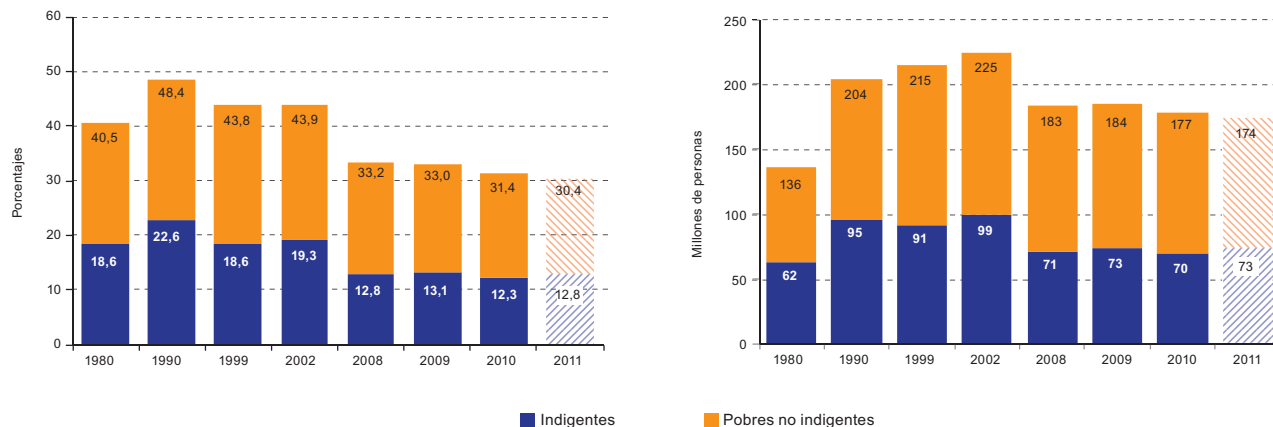
En este contexto, el índice de pobreza de la región se situó en un 31,4%, incluido un 12,3% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En términos absolutos, estas cifras equivalen a 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones eran indigentes. De esta manera, en el año 2010 se siguió avanzando en la reducción de la pobreza, cuya tasa disminuyó 1,6 puntos porcentuales en relación con 2009, mientras que la indigencia se redujo 0,8 puntos porcentuales (véase el gráfico 1).

El balance respecto a finales de los años noventa continúa siendo favorable. La reducción de la pobreza acumulada desde 1999 alcanzó 12,4 puntos porcentuales, a la vez que la indigencia se ha reducido 6,3 puntos porcentuales. Asimismo, la reducción de ambos indicadores con respecto a 1990 totalizaba 17,0 y 10,3 puntos porcentuales.

Los resultados descritos implican un progreso adicional hacia la consecución de la meta 1A 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 extrema. América Latina tiene un porcentaje de avance del 91% si se calcula la reducción acumulada de indigencia entre 1990 y 2010 (10,2 puntos porcentuales) y se divide entre la reducción implícita en la meta (11,3 puntos porcentuales). Dicho porcentaje es mayor que el del tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta, equivalente a un 80%.

A partir de las proyecciones de crecimiento del PIB y de las previsiones de la evolución de la inflación en cada país, cabe esperar que en el año 2011 la tasa de pobreza se reduzca levemente y se sitúe en el 30,4%, alrededor de un punto porcentual por debajo de la tasa de 2010. En cambio, la tasa de indigencia podría aumentar, ya que el mayor alza del precio de los alimentos que los de los demás bienes de la canasta contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2011^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 para 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras sobre 2011 corresponden a una proyección.

A 2010, la información disponible sobre 12 países de la región revela variaciones de la pobreza de distinto signo y magnitud con respecto al año previo. Cinco países registraron disminuciones significativas en sus tasas de pobreza: el Perú (-3,5 puntos), el Ecuador (-3,0 puntos), la Argentina (-2,7 puntos), el Uruguay (-2,0 puntos) y Colombia (-1,4 puntos). En estos países el cambio de las tasas de indigencia también tuvo signo negativo, con caídas entre 0,5 y 1,7 puntos porcentuales (véase el cuadro 1).

Por otra parte, Honduras y México fueron los únicos países con incrementos significativos en sus tasas de pobreza y de indigencia, de 1,7 y 1,0 puntos porcentuales en el primer país y de 1,5 y 2,1 puntos porcentuales en el segundo. Debe tenerse presente que, en el caso de México, la comparación se realiza con respecto a la medición de 2008 y, por tanto, no refleja solamente la apreciable expansión de la economía mexicana en 2010, sino también la fuerte contracción del PIB per cápita observada en 2009 (-7,2%). A su vez, Panamá experimentó un incremento de la tasa de indigencia de 1,5 puntos porcentuales, mientras que los demás países con información disponible (El Salvador, el Paraguay y la República Dominicana) no registraron variaciones significativas en sus tasas de pobreza e indigencia.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,
ALREDEDOR DE 2002, 2009 Y 2010
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2009			2010		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina ^a	2002	45,4	20,9	2009	11,3	3,8	2010	8,6	2,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2009	24,9	7,0	...	...	...
Chile	2000	20,2	5,6	2009	11,5	3,6	...	...	...
Colombia ^b	2002	54,2	19,9	2009	45,7	16,5	2010	44,3	14,8
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2009	18,9	6,9	...	...	...
Ecuador ^a	2002	49,0	19,4	2009	40,2	15,5	2010	37,1	14,2
El Salvador	2001	48,9	22,1	2009	47,9	17,3	2010	46,6	16,7
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2009	65,7	41,8	2010	67,4	42,8
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	2010	36,3	13,3
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2009	26,4	11,1	2010	25,8	12,6
Paraguay	2001	59,7	31,3	2009	56,0	30,4	2010	54,8	30,7
Perú ^c	2001	54,7	24,4	2009	34,8	11,5	2010	31,3	9,8
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2009	41,1	21,0	2010	41,4	20,9
Uruguay ^a	2002	15,4	2,5	2009	10,7	2,0	2010	8,6	1,4
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2009	27,1	9,8	2010	27,8	10,7

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 Áreas urbanas.

^b Cifras de la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP). Estas cifras no incluyen las modificaciones en la medición de la pobreza realizadas en 2011 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia.

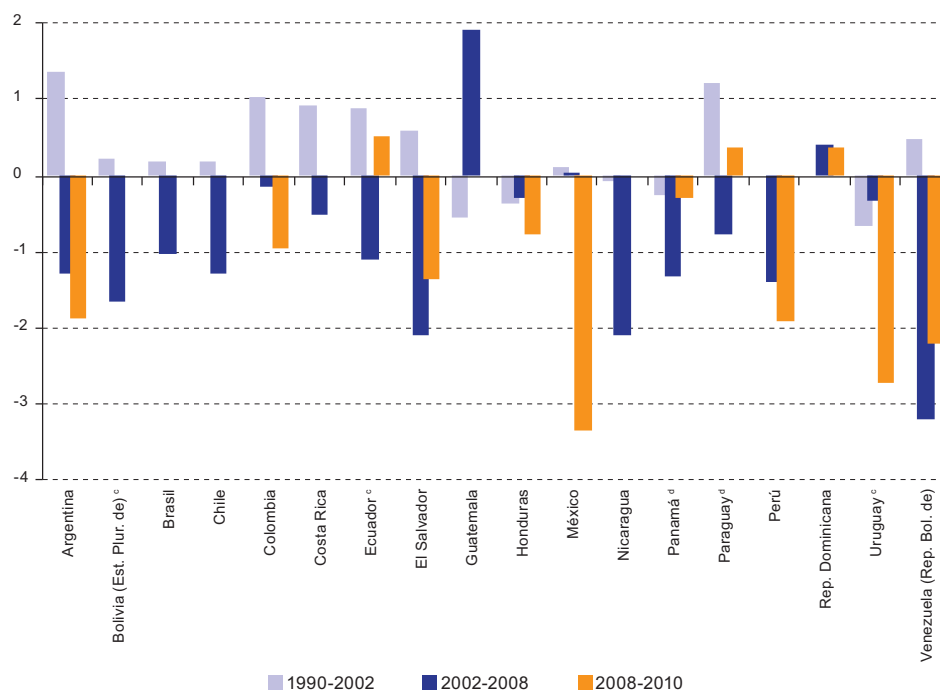
^c Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

B. AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA

Es un hecho ampliamente difundido que la distribución de los ingresos en los países de América Latina es una de las más inequitativas del mundo. Además, durante la década de 1990 y hasta principios de la década de 2000, la desigualdad en la región se caracterizó ya sea por una marcada rigidez a la baja o por una leve tendencia al alza. Los años 2002 y 2003 representaron un punto de inflexión a partir del cual la desigualdad empezó a mostrar una tendencia decreciente en numerosos países. Si bien la reducción de la desigualdad es de una magnitud leve, insuficiente para cambiar el *estatus* de América Latina como la región más desigual, resulta destacable en un contexto de ausencia prolongada de mejoras distributivas generalizadas.

La tendencia a la mejora distributiva en la región no se ha visto alterada después de la crisis económica. Hasta el año 2008, momento que refleja de manera aproximada la situación previa al inicio de la crisis, el índice de Gini se redujo a un ritmo del 1% o más por año en diez países y solo aumentó de manera apreciable en Guatemala (datos hasta el año 2006). A su vez, las cifras sobre 2010, que reflejan de un modo aproximado el escenario inmediatamente posterior a la crisis, indican que la desigualdad no se incrementó significativamente en ninguno de los 11 países de los que hay información. Al contrario, en tres de ellos (México, Venezuela (República Bolivariana de) y el Uruguay), el índice de Gini cayó a un ritmo superior al 2% anual, y en dos más (El Salvador y el Perú), en por lo menos un 1% por año (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI,
1990-2002, 2002-2008^a Y 2008-2010^b



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 a los períodos 2004-2006 en la Argentina, 2001-2008 en el Brasil, el Paraguay y el Perú, 2000-2006 en Chile, 2001-2004 en El Salvador y 2002-2007 en Honduras.

^b Corresponde a los períodos 2006-2010 en la Argentina, 2004-2010 en El Salvador y 2007-2010 en Honduras.

^c Áreas urbanas.

^d Áreas urbanas solamente en el período 1990-2002.

La disminución de la desigualdad en la región a lo largo de varios años ofrece un escenario propicio para explorar los factores a los que obedece. Los estudios sobre el tema tienden a coincidir en al menos dos aspectos. Uno es que la parte más importante de la reducción de la desigualdad se origina en el mercado laboral, básicamente a través de una distribución más equitativa de los ingresos laborales por ocupado. El segundo aspecto destacado es que las transferencias públicas en efectivo han sido una fuente de ingresos que ha contribuido a desconcentrar la distribución del ingreso per cápita.

Esos aspectos se evalúan en esta edición del *Panorama social* a partir de la evidencia disponible para los países de América Latina en la década de 2000. Los períodos analizados son aquellos en que la distribución del ingreso mejoró de manera más significativa en 15 países de la región. El análisis se concentra en la comparación de las brechas entre el primer y el quinto quintil con relación a un grupo de variables, en particular diversas corrientes de ingreso e indicadores del mercado laboral. El procedimiento adoptado consiste en descomponer el ingreso en función de distintos pares de factores, para luego simular qué hubiera sucedido con la desigualdad si uno de los elementos no se hubiera modificado durante el período analizado¹.

La primera descomposición, para la que se considera el ingreso per cápita del hogar como el producto de la proporción de adultos en el hogar y el ingreso percibido por cada adulto, permite evaluar qué parte de las modificaciones en la distribución del ingreso per cápita proviene de cambios distributivos en el monto de ingresos percibido o de alteraciones en la estructura demográfica de los hogares. Los resultados indican que, si bien el factor demográfico contribuyó a una reducción de las brechas entre quintiles, particularmente en los países con más mejoras distributivas, su efecto fue leve (véase el cuadro 2).

En concordancia con los hallazgos registrados en la literatura, el ingreso por adulto aparece como el principal factor detrás de la mejora distributiva del ingreso per cápita. Esta variable corresponde a la suma del ingreso laboral (por adulto) y el ingreso no laboral (por adulto) del hogar. En diez países el ingreso laboral tuvo un papel preponderante en la reducción de la desigualdad. En Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), la variación de los ingresos laborales explica el 90% o más de la variación del ingreso total por adulto.

Por su parte, el cambio distributivo de los ingresos no laborales contribuyó en un 50% o más a la reducción de la desigualdad de los ingresos por adulto en Chile, el Ecuador, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, mientras que en la Argentina y el Brasil su contribución superó el 40%. Los ingresos no laborales proceden de fuentes de diversa índole. Los países en que estos ingresos jugaron un papel redistributivo más destacado comparten como característica que este se origina en las transferencias públicas, es decir, en la acción específica de los gobiernos a través de la política social.

El ingreso laboral por adulto puede expresarse, a su vez, como el producto de la remuneración por ocupado y la tasa de ocupación (cociente entre el número de ocupados y el de personas adultas). La reducción de la desigualdad observada en el ingreso laboral por adulto proviene casi exclusivamente del primero de ambos factores. De hecho, la brecha en la tasa de ocupación entre quintiles no solo se mantuvo prácticamente constante en varios países, sino que en algunos incluso aumentó.

La mejora distributiva del ingreso de los ocupados tiene su origen en factores de distinto tipo. Para explicar este resultado se mencionan la progresiva mejora de la distribución de la educación y la reducción de las brechas salariales entre los trabajadores más y menos calificados. En algunos países esta disminución de la desigualdad de los ingresos laborales de los ocupados también pudo haberse debido hasta cierto punto a políticas laborales y de otra índole aplicadas por los gobiernos en búsqueda de una mayor igualdad distributiva.

¹ La descomposición de los cambios en el ingreso sigue la estructura descrita en Ricardo Barros y otros, “Uma análise das principais causas de queda recente na desigualdade de renda brasileira”, *Econômica*, vol. 8, N° 1, junio de 2006.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL OBSERVADA Y SIMULADA DE LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE QUINTILES, SEGÚN DETERMINANTES DEL INGRESO
(En porcentajes)

País	Período	Variación anual			Porcentaje atribuible a:			Variación anual			Porcentaje atribuible a:		
		Brecha del ingreso per cápita	Cambio en el ingreso por adulto	Cambio en el porcentaje de adultos	Brecha del ingreso por adulto	Cambio en los ingresos laborales	Cambio en los ingresos no laborales	Brecha del ingreso laboral por adulto	Cambio en el ingreso por ocupado	Cambio en la tasa de ocupación			
Argentina ^a	2002-2009	-4,4	82	18	-3,6	55	45	-2,5	150	-50			
Brasil	2001-2009	-4,9	93	7	-4,5	58	42	-3,0	120	-20			
Chile	2000-2006	-4,2	87	13	-3,6	45	55	-2,4	134	-34			
Colombia	2002-2005	-5,2	114	-14	-5,9	95	5	-6,7	79	21			
Costa Rica	2002-2005	-4,7	113	-13	-5,3	93	7	-6,2	66	34			
Ecuador ^a	2005-2010	-3,6	98	2	-3,5	61	39	-2,6	107	-7			
El Salvador	2001-2010	-5,8	97	3	-5,6	86	14	-6,3	103	-3			
México	2000-2010	-3,1	93	7	-2,9	74	26	-3,0	120	-20			
Nicaragua	2001-2005	-7,2	90	10	-6,5	146	-46	-10,7	72	28			
Panamá	2002-2009	-5,0	109	-9	-5,4	76	24	-5,4	101	-1			
Perú	2001-2010	-4,4	85	15	-3,8	70	30	-4,1	88	12			
Paraguay	2001-2009	-2,7	52	48	-1,4	-27	127	0,8	42	58			
República Dominicana	2004-2007	-2,1	119	-19	-2,5	-58	158	1,6	-71	171			
Uruguay ^a	2004-2010	-3,6	101	-1	-3,6	24	76	-1,3	119	-19			
Venezuela (República Bolivariana de)	2002-2010	-7,8	104	-4	-8,1	88	12	-8,8	97	3			

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.

C. PERCEPCIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LAS INSTITUCIONES LABORALES

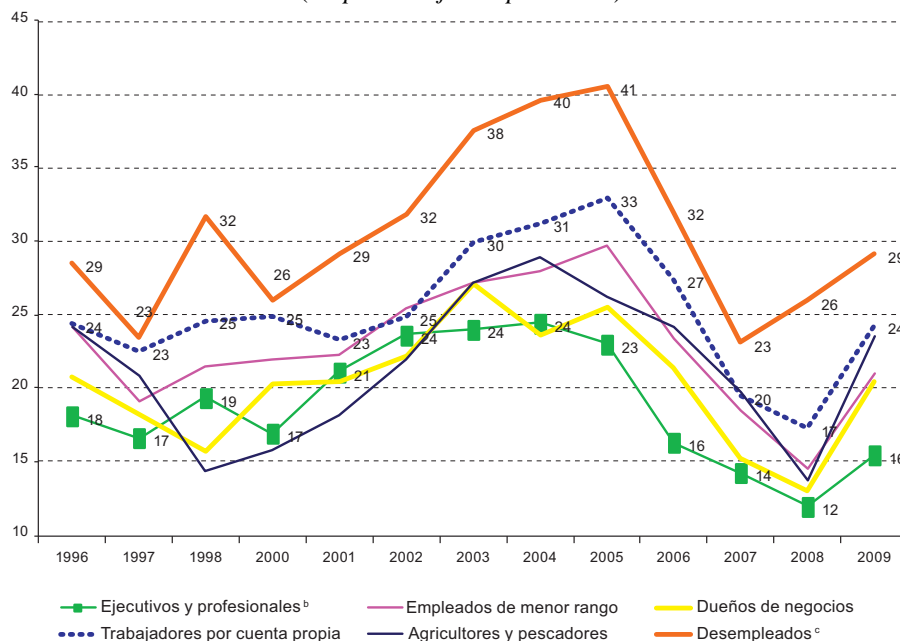
En América Latina, la percepción del desempleo como problema principal del país entre 1996 y 2009 varió más o menos en línea con la evolución del desempleo real, excepto en el tramo 2002-2005, cuando la caída del desempleo real fue acompañada por un deterioro en las percepciones, y del tramo 2005-2008, en que la percepción del desempleo como problema principal del país disminuyó más que el desempleo real².

A lo largo del período comprendido entre 1996 y 2009, la mención al desempleo como principal problema del país fue más frecuente entre los desempleados y los trabajadores por cuenta propia, y menos entre los altos ejecutivos y los ejecutivos de rango medio y los profesionales (véase el gráfico 3). A su

² La información presentada en este subcapítulo se basa en tabulaciones especiales de las encuestas de Latinobarómetro realizadas entre 1996 y 2009 en 18 países de América Latina.

vez, en 2007, la percepción de falta de oportunidades laborales era mayor entre las personas que se encontraban en una peor situación socioeconómica, en los desempleados y en los trabajadores por cuenta propia. En cuanto a la edad, los individuos de 46 años o más percibían que existían menos oportunidades laborales en el país que los sujetos más jóvenes.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO COMO PROBLEMA PRINCIPAL DEL PAÍS SEGÚN LA SITUACIÓN OCUPACIONAL DE LOS ENTREVISTADOS^a, 1996-2009
 (En porcentajes de población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de datos de Latinobarómetro, 1996- 2009.

^a Entre 1996 y 2003, los entrevistados debían seleccionar el problema principal de un listado de preguntas predefinidas. Desde 2004 se usa una pregunta abierta. Los datos sobre la República Dominicana están disponibles a partir de 2004.

^b Incluye altos ejecutivos, ejecutivos de rango medio, profesionales independientes y dependientes.

^c Incluye a las personas que declararon no tener temporalmente trabajo en el momento de la realización de la entrevista.

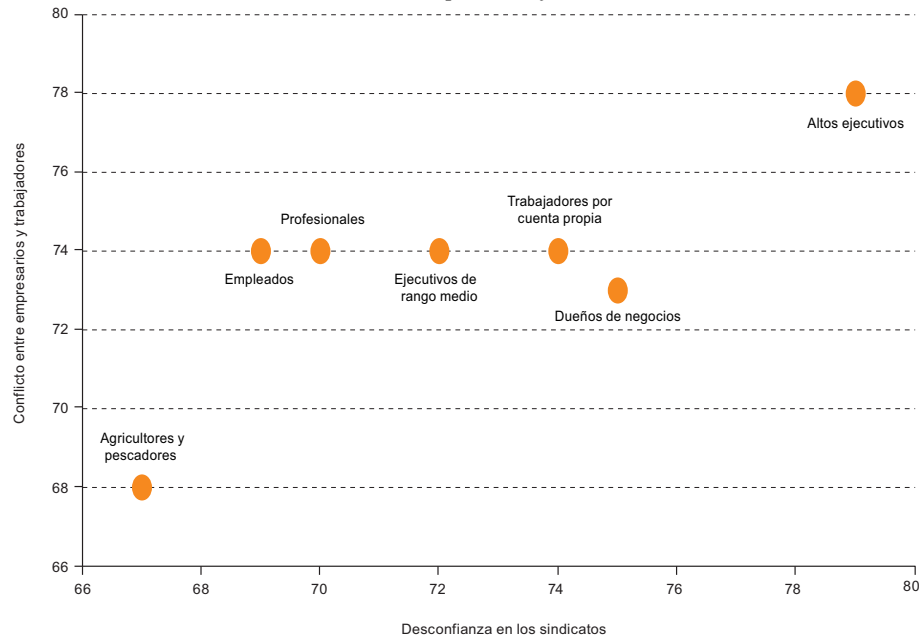
En la región, a la baja densidad sindical, al reducido tamaño de los sindicatos y a la escasa incidencia de la negociación colectiva se agrega que la experiencia de sindicalización es menos frecuente entre los ocupados con menor nivel educativo y entre los asalariados de empresas privadas. Asimismo, la desconfianza en los sindicatos se ha mantenido en niveles muy altos durante los últimos 15 años, y alcanza su mayor incidencia entre los gerentes y directores de empresas, grupo ocupacional que además tiende a percibir un mayor nivel de conflicto entre empresarios y trabajadores (véase el gráfico 4).

A su vez, las percepciones sobre el cumplimiento de la ley laboral (contratos de trabajo, despido e indemnización, duración de la jornada laboral, pago de horas extraordinarias y de salario mínimo) son más negativas entre quienes residen en países con heterogeneidad estructural severa³, entre los

³ La heterogeneidad estructural se refiere a las profundas brechas de productividad de las economías nacionales y es un rasgo característico en los países de América Latina. Estas brechas se dan entre grandes empresas, pymes y lo que suele asociarse en gran medida al sector informal (microempresas, trabajadores por cuenta propia y empleo doméstico). Hemos distinguido aquí entre países con heterogeneidad estructural moderada (Argentina,

desempleados y los trabajadores por cuenta propia. Al mismo tiempo, las percepciones de falta de garantías de seguridad social son más prevalentes entre quienes residen en países con heterogeneidad estructural severa y entre las personas de mayor edad.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES ^a): DESCONFIANZA EN LOS SINDICATOS ^b Y PERCEPCIÓN DE CONFLICTO ENTRE EMPRESARIOS Y TRABAJADORES ^c, POR TIPO DE OCUPACIÓN, 1996-2009 ^d
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de datos de Latinobarómetro, 1996- 2009.

- ^a Datos sobre la República Dominicana disponibles a partir de 2004.
- ^b Pregunta usada en la encuesta Latinobarómetro: “¿Me podría decir cuánta confianza tiene Ud. en los sindicatos: mucha, algo, poca o ninguna confianza?”. Los valores corresponden al porcentaje que declaró confiar poco o no tener ninguna confianza en los sindicatos.
- ^c Pregunta usada en la encuesta Latinobarómetro: “En todos los países hay diferencias o incluso conflictos entre diferentes grupos sociales. En su opinión, ¿cuán fuerte es el conflicto entre empresarios y trabajadores?: ¿Es muy fuerte, fuerte, débil o no existe conflicto?”. Los valores corresponden al porcentaje que afirmó la existencia de conflicto muy fuerte o fuerte.
- ^d Para la pregunta sobre la confianza en los sindicatos, los datos que figuran se obtuvieron agregando las observaciones disponibles sobre 1996, 2003, 2004, 2005, 2008 y 2009. Para la pregunta sobre el conflicto entre empresarios y trabajadores, los datos se obtuvieron agregando la información sobre 2007 y 2008.

Los datos disponibles sobre 1996 y 2009 indican que los sentimientos de incertidumbre vinculados a la posibilidad de perder el empleo tienden a ser más prevalentes en momentos de contracción económica y menos en los años de expansión, y también se dan más entre las personas que viven en países con mayor heterogeneidad estructural, aun cuando esa brecha se haya reducido en los últimos años. También se debe notar que el temor al desempleo está más presente entre quienes poseen un nivel de escolarización más bajo, en los ocupados por cuenta propia y en los empleados de rango bajo o medio, y menor entre los hombres y en los sujetos de mayor edad.

Chile, Costa Rica, México y Uruguay), intermedia (Brasil, Colombia, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)) y países con heterogeneidad estructural severa (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).

Capítulo II

**PANORAMA ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA FECUNDIDAD
EN AMÉRICA LATINA****A. INTRODUCCIÓN**

La evolución demográfica de América Latina, en especial la reducción de la fecundidad, proporciona una oportunidad sin precedentes para el avance económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares de la región. Entre los efectos positivos de este cambio se cuenta el aumento relativo de la población potencialmente productiva y sus beneficios para la economía, mejoras en la salud sexual y reproductiva, y ampliación de las oportunidades de educación y empleo para la mujer. Sin embargo, los elevados niveles de pobreza y desigualdad que persisten en la región y su estrecho vínculo con bajos niveles educativos plantean barreras al cambio reproductivo y a la consiguiente reducción de la fecundidad, situación que afecta de manera muy marcada a las adolescentes latinoamericanas, sobre todo a las de menor educación e ingresos. De ahí la importancia de revisar las tendencias de la fecundidad en la región y sus relaciones con el contexto económico, social y demográfico, para identificar los desafíos que enfrentarán los países en el futuro.

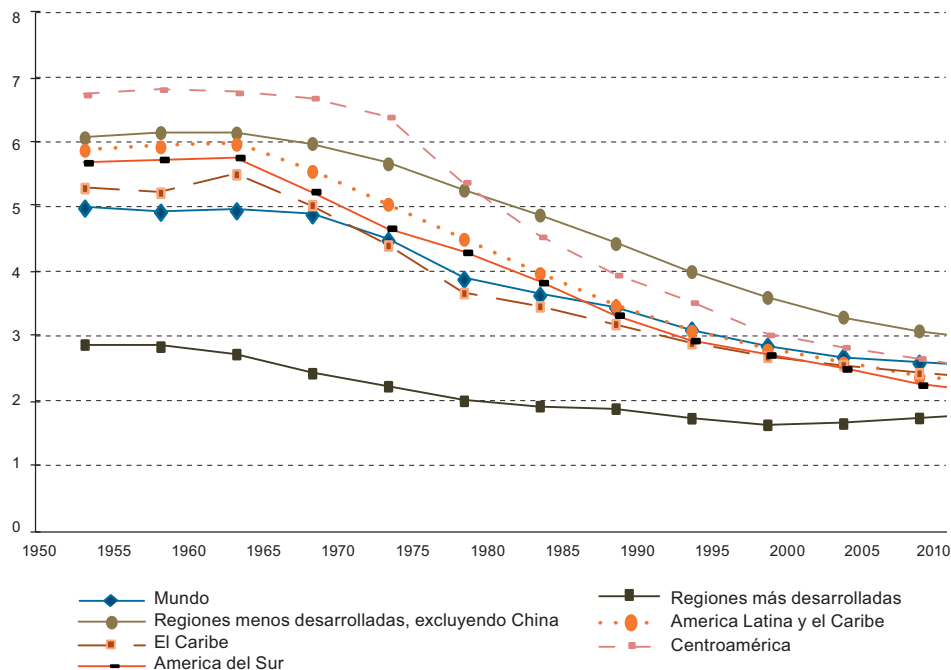
B. FECUNDIDAD EN AMÉRICA LATINA

Desde mediados del siglo XX la fecundidad en América Latina experimentó grandes reducciones debido al proceso de desarrollo iniciado en los países de esa subregión y los cambios de comportamiento reproductivo relacionados. Así, la tasa global de fecundidad (TGF) en América Latina se alejó paulatinamente del promedio de las regiones menos desarrolladas y, durante el quinquenio de 1990 a 1994, pasó a ser inferior a la del promedio mundial (véase el gráfico 5)⁴. A mediados de la década de 1960, las mujeres de la región terminaban su período fértil con cerca de seis hijos por mujer, esto es, un hijo más que el promedio mundial y el doble de lo observado en los países más desarrollados. A partir de entonces, el rápido descenso de la fecundidad en la región ha atenuado considerablemente las diferencias: hacia 2015 la TGF de la región será de 2,1 hijos por mujer, frente al 1,7 de los países desarrollados.

El descenso de la fecundidad en América Latina sorprendió a los estudiosos, pues reiteradamente sobrepasó sus estimaciones. Si en las primeras proyecciones se preveía un tímido descenso de 0,27 hijos por mujer y quinquenio, en la realidad, desde la década de 1960 —cuando se produce la inflexión de la tendencia de la fecundidad en América Latina— hasta el último quinquenio observado, el ritmo de descenso de la fecundidad fue de 0,41 hijos por mujer y quinquenio.

⁴ La tasa global de fecundidad (TGF) se interpreta como el número de hijos que, en promedio, tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres no expuestas al riesgo de muerte desde el inicio hasta el fin del período fértil y que, a partir del momento en que se inicia la reproducción, están expuestas a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio (Welti, 1998).

Gráfico 5
MUNDO (REGIONES SELECCIONADAS): TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD, 1950-2010
(En número de hijos por mujer)



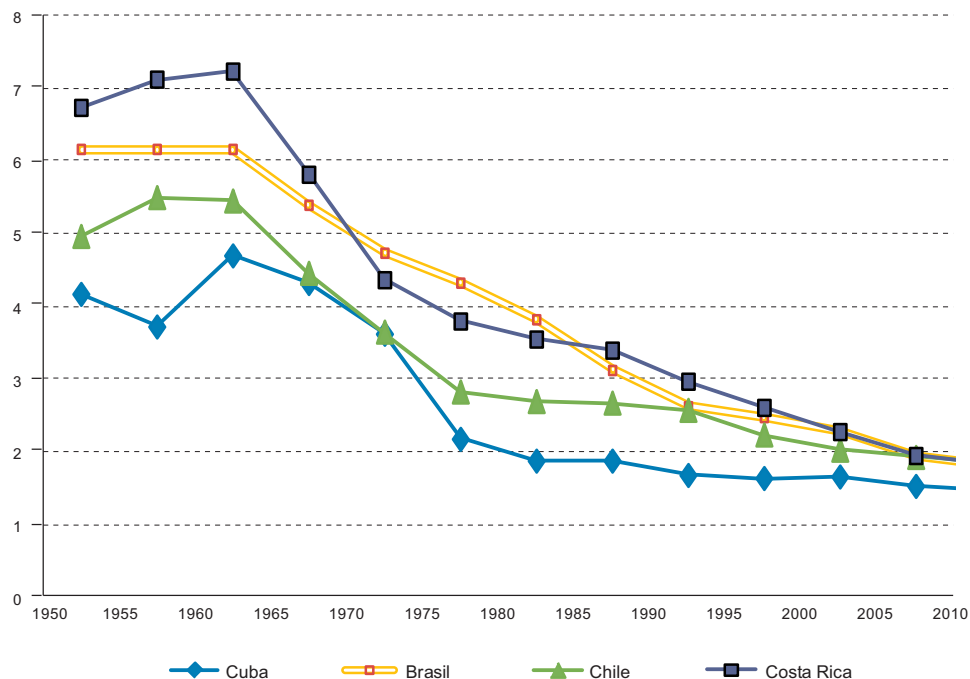
Fuente: Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2010 Revision [CD-ROM], División de Población, Nueva York, 2011.

La tendencia descendente de la fecundidad fue generalizada en todos los países de América Latina pero, como es de esperar en una subregión con grandes desigualdades económicas y sociales, el momento de inicio y el ritmo de este fenómeno fueron muy diferentes en los distintos países. Las décadas de descenso más intenso fueron las de 1960 y 1970 y los países que tenían los niveles iniciales más altos fueron los que más redujeron su fecundidad, produciéndose una notoria tendencia convergente (véase el gráfico 6).

Los factores con mayor efecto reductor sobre la fecundidad han sido los relacionados con la exposición a las relaciones sexuales, como no entrar en unión o entrar tardíamente y las separaciones temporales o definitivas, que explican cerca del 50% de la reducción a partir de la fecundidad natural⁵. Pero el impacto del uso de anticoncepción, que explica cerca del 40% de la reducción, muestra un rápido aumento, asociado no solo al incremento generalizado de la prevalencia anticonceptiva sino también al mayor uso de métodos anticonceptivos modernos.

⁵ La fecundidad natural es el número de hijos que tendría una mujer fértil en ausencia de anticoncepción y otros factores limitantes. Para la región, se ha calculado en 21 hijos por mujer.

Gráfico 6
**AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): TRAYECTORIA DE LA FECUNDIDAD EN PAÍSES POR DEBAJO
 DEL NIVEL DE REEMPLAZO EN 2005-2010**
 (En número de hijos por mujer)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Proyección de Población” *Observatorio demográfico* N° 7 (LC/G.2414-P), Santiago de Chile, 2009.

C. RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN, INTENSIDAD Y CALENDARIO DE LA FECUNDIDAD

Si bien los niveles promedio de hijos alcanzados por todos los países son bajos, persisten diferencias significativas entre los distintos grupos sociales, lo que refleja las fuertes desigualdades socioeconómicas que prevalecen en América Latina.

En estrecha relación con las desigualdades socioeconómicas, un acceso limitado a la educación es un obstáculo para el avance en materia reproductiva. Por ese motivo la tasa global de fecundidad sigue siendo invariablemente mayor cuanto más bajo es el nivel de educación alcanzado por la mujer. En términos absolutos, los casos más notorios son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Haití, con diferencias de más de tres hijos entre las mujeres sin educación y las que han alcanzado la secundaria. Esta desigualdad se acentúa si se considera a las mujeres que han alcanzado el nivel de educación superior. Si bien en períodos recientes la fecundidad ha descendido en todos los niveles educativos, el ritmo de descenso ha sido diferente en los distintos grupos, siendo en general menor en el caso de las mujeres sin educación. Como consecuencia, las diferencias relativas se profundizan en la mitad de los países aquí examinados.

En todos los países considerados, las mujeres con menor nivel de instrucción tienen una menor prevalencia en el uso de anticonceptivos, lo que a su vez guarda una estrecha relación con la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar. En este sentido, los países latinoamericanos tienen el desafío de adoptar medidas y redoblar los esfuerzos para alcanzar la meta 5B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

En América Latina los cambios en la edad de inicio de la vida marital han sido lentos y permanecen con poca variación o leves aumentos. En contrapartida, el inicio de la actividad sexual muestra una tendencia general al rejuvenecimiento y a aumentar su distancia con la edad de iniciación nupcial. Pero, sin duda, el cambio que merece especial atención es el rejuvenecimiento de la edad a la cual se tiene el primer hijo. Lo anterior constituye, en principio, una evidencia de que el modelo latinoamericano contrasta con los patrones de formación de uniones y de reproducción que surgieron en los países desarrollados a partir de la década de 1960 y que se consideran característicos de la llamada segunda transición demográfica.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que sí es un hecho en América Latina es la existencia de patrones diversos respecto al matrimonio —formal o consensual— y al inicio de la maternidad, influenciados fuertemente por la educación. De manera sistemática las mujeres con mayor nivel de educación inician su actividad sexual a edades más tardías que las mujeres con menor educación, así como también postergan la conformación de uniones y la maternidad. El hecho de que las mujeres de sectores sociales más privilegiados y más educados se caractericen por una postergación en la edad de la nupcialidad y la maternidad respalda la idea de que en estos sectores se ejerce una mayor autonomía frente a las decisiones sexuales y reproductivas.

D. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA FECUNDIDAD SOBRE LA BASE DE LOS CAMBIOS EDUCATIVOS

En la mayoría de los países de América Latina, el acceso a la educación y el aumento de años de escolaridad han tenido una pronunciada progresión en las últimas décadas. En la medida en que los comportamientos económicos y demográficos suelen diferir a causa de los distintos niveles educacionales, las proyecciones de los logros educacionales constituyen importantes insumos para las proyecciones económicas y demográficas.

Se espera que la dinámica educativa conlleve un descenso más rápido de la fecundidad a medida que las mujeres alcancen mayores niveles de educación. En un número importante de países de América Latina la diferencia de fecundidad por nivel de educación no solo se mantiene, sino que también aumenta. Pese a esto, existen razones para sospechar que la magnitud de esas diferencias se reducirá en el largo plazo, en la medida en que la disminución de la fecundidad entre las mujeres más educadas podría eventualmente detenerse, mientras la fecundidad entre las menos educadas podría seguir cayendo.

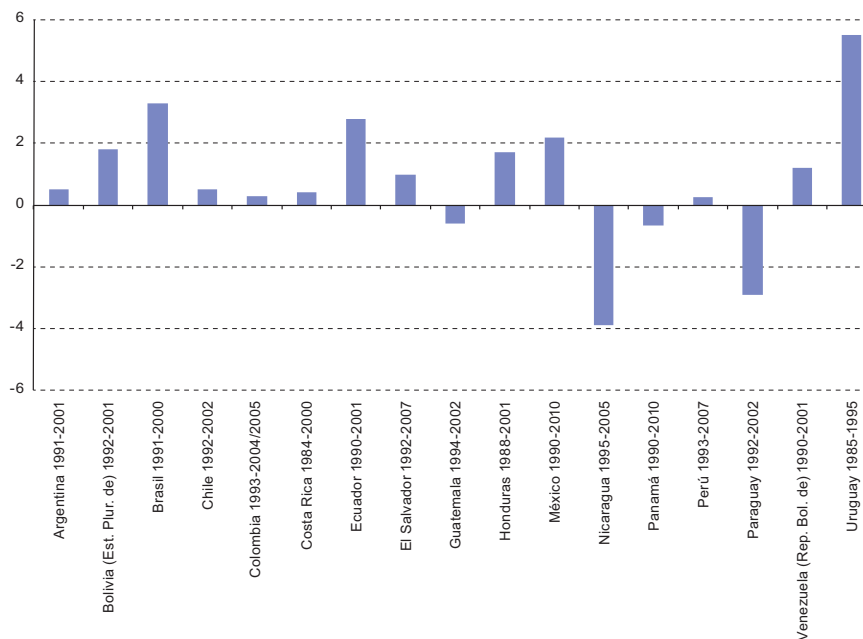
Sobre la base de datos de las encuestas de demografía y salud, se determinó la contribución directa de los cambios en las brechas educacionales al descenso de la fecundidad en cuatro países (Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú y Colombia) durante un período de 15 años. Aun sin constituirse en la fuerza dominante en el descenso de la fecundidad, los cambios en la distribución de logros educacionales han contribuido sustancialmente a su reducción.

La proyección de la fecundidad sobre la base de esa distribución corrobora la conclusión obtenida con otras metodologías de que los bajos niveles de fecundidad dominarán, crecientemente, el futuro demográfico y económico de la región. Como consecuencia, se observará un descenso continuo en el número de nacimientos y una estructura etaria de la población gradualmente más envejecida. Estos cambios tienen fuertes implicancias en términos de economía del cuidado, participación laboral femenina y relaciones de dependencia en las familias.

E. FECUNDIDAD ADOLESCENTE: UNA PRIORIDAD PARA LA ACCIÓN Y LA INVESTIGACIÓN

Llama la atención que el descenso de la fecundidad adolescente es mucho más bajo que la caída de la fecundidad total. Al analizar períodos más cortos y recientes se advierte que durante la década de 1990 casi todos los países de la región registraron un aumento de la fecundidad adolescente (véase el gráfico 7), mientras la fecundidad total caía de manera pronunciada.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): VARIACIÓN DE LA MATERNIDAD ADOLESCENTE ENTRE LOS CENSOS DE LA DÉCADA DE 1990 Y DE 2000^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: J. Rodríguez, “Latin America: high adolescent fertility amid declining overall fertility”, documento presentado en la reunión del Grupo de Expertos sobre adolescencia, juventud y desarrollo, Nueva York, 21 y 22 de julio de 2011 [en línea] http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p01_rodriguez.pdf.

^a Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que declaran en el censo haber tenido uno o más hijos nacidos vivos.

Respecto de la actividad sexual, los indicadores más usados muestran un adelantamiento de su inicio durante la adolescencia, lo que tiende a elevar la probabilidad de embarazo en esa etapa. Esta mayor precocidad en la actividad sexual no ha ido acompañada de una unión más temprana, lo que implica un aumento de la actividad sexual premarital.

La única manera de que las tendencias arriba descritas no se traduzcan en un alza de la fecundidad adolescente es mediante un aumento significativo del uso eficiente de anticonceptivos modernos durante la adolescencia. Y si bien los indicadores tradicionales de cobertura muestran un incremento, el análisis detallado de este uso lleva a una conclusión mucho menos alentadora ya que parte del aumento del uso de anticonceptivos corresponde a mujeres que comienzan a utilizarlos después de haber tenido su primer hijo, lo que obviamente no sirve para evitar la maternidad adolescente (aunque sí un segundo embarazo). Asimismo, el uso suele ser menos constante y eficiente entre los y las adolescentes, por lo que su aumento tiene un efecto protector menor que en otras edades. Por último, la iniciación sexual protegida, el indicador más relevante para pronosticar una adolescencia sin hijos, aún registra niveles ínfimos en buena parte de los países.

En contraste con períodos anteriores, las encuestas de la década de 2000 evidencian una reducción sistemática de la deseabilidad de los hijos concebidos durante la adolescencia y menores niveles de deseabilidad entre los nacimientos en la adolescencia que entre el total de nacimientos en la mayoría de los países. La evidencia respecto de la reducción del porcentaje de nacimientos planeados entre las madres adolescentes es un aliciente y un poderoso argumento para redoblar las políticas y programas públicos de salud sexual y reproductiva dirigidos a este grupo.

La desigualdad que se registra en los niveles de fecundidad entre grupos educativos suele ser particularmente acentuada en el caso de la maternidad adolescente. Ciertamente la educación sigue siendo un factor protector frente a la maternidad adolescente, pero su capacidad preventiva se ha reducido y, sobre todo, el umbral educativo necesario para reducir al mínimo las probabilidades de maternidad adolescente se ha desplazado de la educación secundaria a la universitaria. En los países en los que solo una minoría accede a la educación secundaria, llegar a este nivel todavía genera una baja abrupta en la probabilidad de ser madre adolescente.

Dado que los avances hacia la universalización de la educación secundaria en América Latina no han supuesto un mejoramiento concomitante del mercado de trabajo ni una disminución de la desigualdad social, gran parte de esta población adolescente escolarizada tiene bajas expectativas respecto de los retornos y oportunidades que les deparará esta mayor cantidad de años de estudios en el futuro. Debido a ello, las pérdidas y costos derivados de una maternidad temprana no son percibidos plenamente por una buena parte de los y las adolescentes latinoamericanos. En tal sentido, junto con las mejoras educativas, el avance hacia sociedades más igualitarias y con más oportunidades para adolescentes y jóvenes favorecería la reducción de la alta fecundidad adolescente de la subregión.

F. CONSIDERACIONES FINALES

Las grandes desigualdades en la fecundidad según el nivel educativo, la persistencia de una elevada fecundidad adolescente y las evidentes restricciones para el uso de anticoncepción entre los y las adolescentes a pesar de su deseo de limitar la fecundidad, revelan insuficiencias preventivas y barreras de acceso a los medios de anticoncepción moderna. Como ha señalado la CEPAL de manera reiterada, esto constituye un “núcleo duro” de reproducción intergeneracional de la exclusión y la desigualdad, donde se combina el bajo nivel educativo, la ausencia de apoyo en el cuidado de los hijos, trayectorias familiares de mayor vulnerabilidad, mayores dificultades para desarrollar actividades que generen ingresos y un acceso precario a redes de protección social. Como se verá en el capítulo siguiente, son precisamente las madres con hijos pequeños y bajos niveles de ingresos quienes mayores dificultades tienen para acceder al empleo y, cuando lo hacen, se concentran en los empleos de menor productividad. Por ello, la maternidad adolescente, con bajos niveles de educación e ingresos, constituye un tremendo obstáculo para las trayectorias productivas y el acceso al bienestar a lo largo de la vida.

Capítulo III

TRABAJO, EMPLEO Y MERCADOS LABORALES: FÁBRICAS, CIRCUITOS Y NÚCLEOS DUROS DE REPRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES

Tal como se ha planteado en el capítulo I, los logros de la región desde el año 2002 en materia de reducción de pobreza y también de desigualdad (aunque en menor medida), así como la evidencia que confirma el peso que ha tenido el aumento de los ingresos laborales en estas tendencias ofrecen razones contundentes para ser optimistas.

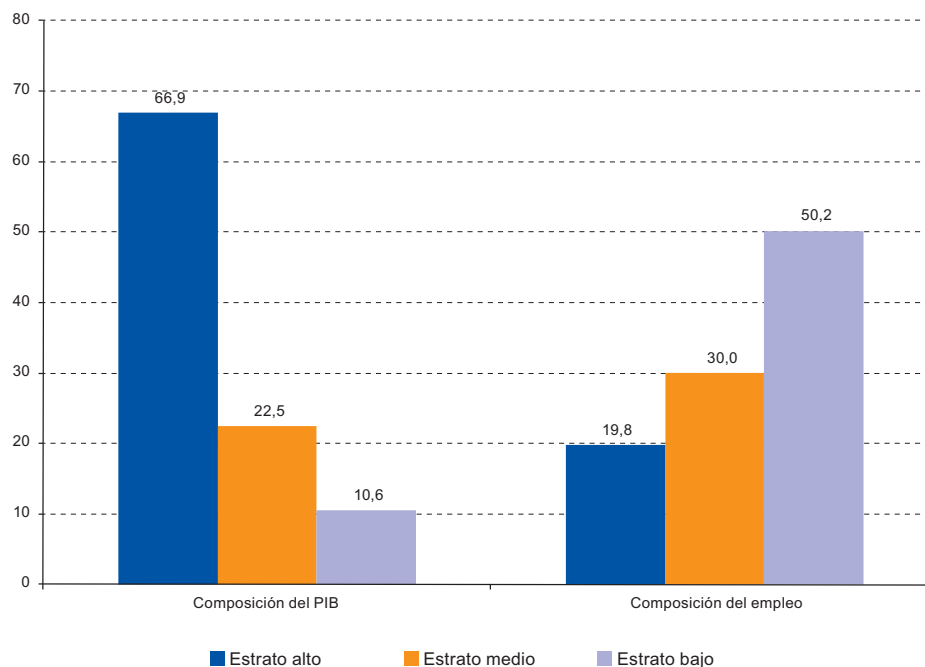
A fin de dimensionar los márgenes con que cuenta América Latina para poder seguir avanzando significativamente en la reducción de la desigualdad, es preciso analizar las brechas de productividad, sus efectos sobre la segmentación de los mercados laborales y la forma que adoptan los circuitos de desigualdad en la articulación entre Estado, mercados y familias. Esta concatenación permite ver que, aun cuando los indicadores agregados muestran señales alentadoras en años recientes, la tendencia al distanciamiento entre sectores de más y menos recursos muestra fuertes rigideces.

A. ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y MERCADOS LABORALES: OTRA CARA DEL CONDICIONAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA DESIGUALDAD

Los mercados internos de las economías latinoamericanas son estructuralmente heterogéneos. Es decir, que están muy segmentados debido a la existencia de grandes brechas de productividad. La estructura económica de la región puede analizarse considerando la existencia de tres estratos de productividad (alto, medio y bajo), con diverso acceso a la tecnología y a los mercados. El estrato *alto*, compuesto por actividades de exportación y empresas de gran escala operativa (con más de 200 trabajadores) genera un 66,9% del producto y sólo un 19,8 % del empleo total. El estrato medio —que comprende a las pequeñas y medianas empresas (pymes)— genera un 22,5% del producto y su ocupación representa un 30% del total. Finalmente, el estrato bajo —estrechamente asociado a lo que comúnmente se denomina sector informal— concentra la mitad del empleo y aporta solo un 10,6% al producto (véase el gráfico 8).

Las implicancias de esta gran disparidad entre los aportes de cada sector al producto y al empleo son evidentes: se produce una distribución muy desigual de la productividad (medida esta a través del PIB por ocupado). En última instancia, eso deja espacio a una apropiación muy heterogénea de las ganancias que de ella se derivan entre los trabajadores, lo que opera como parámetro estructural para las disparidades y el acceso al bienestar en la región. Mientras que el empleo se concentra en el estrato bajo de productividad, la mayor apropiación de ganancias (participación en el PIB) se da en el estrato alto, que solo absorbe en torno a uno de cada cinco ocupados. Estas asimetrías son en gran medida responsables de la concentración del ingreso laboral en América Latina.

Gráfico 8
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL,
 ALREDEDOR DE 2009**
 (En porcentajes)



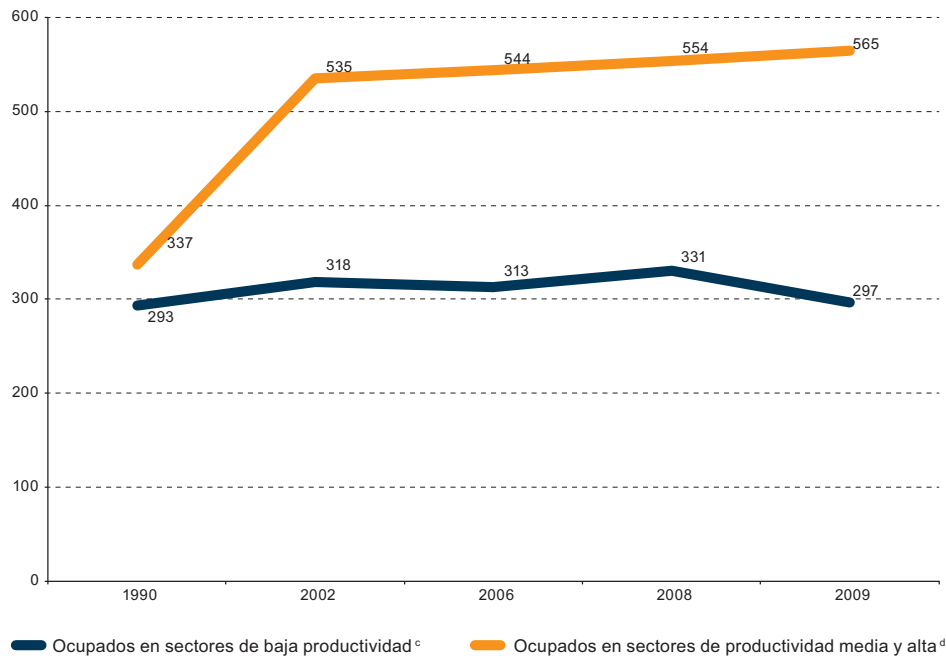
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto sobre desarrollo Inclusivo, Santiago de Chile, CEPAL, junio de 2011.

B. PRODUCTIVIDAD, FORMALIDAD, INFORMALIDAD Y DESIGUALDAD: MÁS ALLÁ DE LAS LÍNEAS DIVISORIAS

La concentración del ingreso es una consecuencia preocupante de la heterogeneidad estructural, pero no es la única: la “divergencia productiva” impone también una gran segmentación de los mercados laborales, que se manifiesta en la línea divisoria entre el empleo de alta y baja productividad, o entre el empleo formal (más cerca de la vanguardia tecnológica, con un nivel educativo superior, mejores condiciones laborales y mayor resguardo de la institucionalidad laboral) e informal (con menos ingresos, menor nivel educativo, inestabilidad, limitada cobertura de seguridad social y ausencia de contrato de trabajo).

Sin duda, es una buena noticia que la línea divisoria entre ambos sectores se haya desplazado en los últimos años: en 2009 los trabajadores en sectores de baja productividad representaban el 42,7% de la población urbana ocupada, un dato mejor que el registrado alrededor de 1990, cuando la población ocupada en este sector llegaba al 48,1%. Sin embargo, en las últimas dos décadas la línea divisoria entre el empleo formal y el informal está ahora más definida o. En otras palabras, la brecha que separa a los trabajadores de mayor de los de menor productividad se ha ensanchado (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DE LAS REMUNERACIONES REALES
 DE LOS OCUPADOS EN ÁREAS URBANAS^a, SEGÚN SECTOR,
 ALREDEDOR DE 1990, 2002, 2008 Y 2009^b**
 (En dólares de 2005)



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 Ocupados urbanos mayores de 15 años que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

^b Promedio ponderado de los países sobre los que hay información de todos los períodos considerados. Hasta el año 2006, en el caso de las cifras correspondientes a los sectores de baja y alta productividad no se incluye a Colombia, país en que no se distingue el tamaño de la empresa. En el año 2008 los datos presentados pueden no coincidir con los publicados por CEPAL (2010c y 2009a), debido a que la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL realizó ajustes en las líneas de pobreza y en los ingresos para la base de datos de Colombia de ese año.

^c Hace referencia a ocupados en microempresas (establecimientos que dan empleo a un máximo de cinco personas), empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados, entre los que se encuentran trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

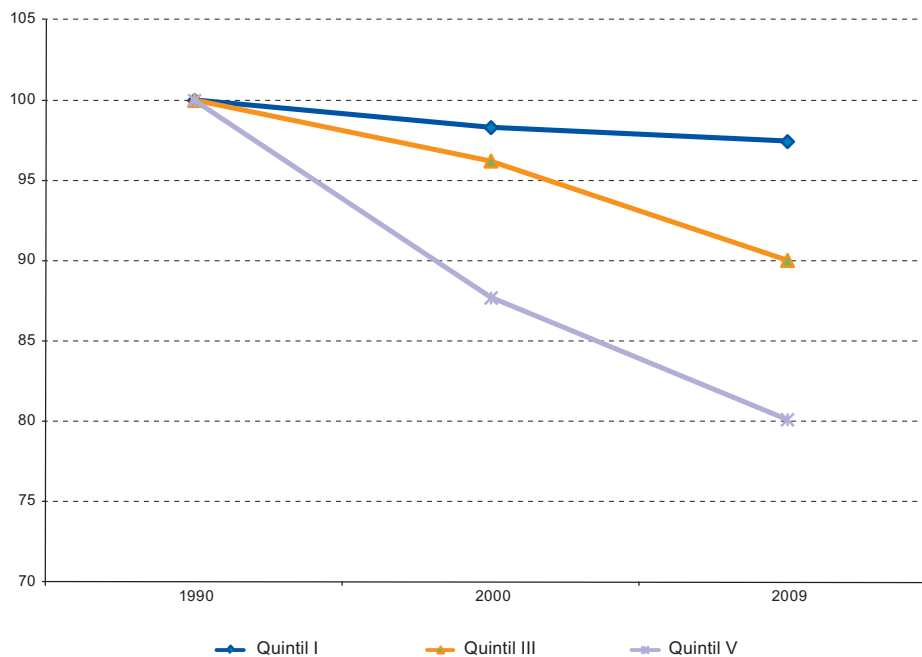
^d Esta categoría incluye a los asalariados públicos, a los empleadores y asalariados privados en establecimientos con más de cinco trabajadores, así como a profesionales y técnicos independientes. Se excluye al servicio doméstico.

El descenso de la informalidad no solo benefició claramente más a los hombres que a las mujeres, sino que además entre estas también ha sido más estratificado, concentrándose sobre todo en las mujeres de mayores ingresos. Como resultado de esta evolución, el 82% de las mujeres ocupadas del 20% más pobre de la población trabajan actualmente en sectores de baja productividad, una proporción que en el quintil de mayores ingresos se reduce a cerca del 33%. La distancia entre las ocupadas de los quintiles 1 y 5 alcanzó en 2009 su valor máximo.

Este ensanchamiento de las brechas entre las mujeres se explica en parte por las múltiples formas con que la desigualdad de género atraviesa la articulación entre mercados laborales y familias. La presión que ejerce sobre los hogares la carga de cuidados sigue una pauta muy regresiva, porque continúa recayendo básicamente sobre las distintas modalidades y recursos (económicos y familiares) con que los hogares cuentan para resolverla.

La presencia de niños pequeños en los hogares empuja a las mujeres de menos ingresos a insertarse en el empleo informal en mucha mayor medida que a las mujeres de ingresos superiores. Esa disparidad se ha agudizado en los últimos veinte años, ya que para las primeras el empleo en sectores de baja productividad prácticamente no se ha reducido, lo que contrasta con el notorio descenso del empleo en sectores de baja productividad entre mujeres de los quintiles superiores que tienen hijos pequeños (véase el gráfico 10).

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN DEL EMPLEO EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD^a ENTRE MUJERES EN HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 5 AÑOS, POR QUINTILES DE INGRESO, EN PROMEDIO PONDERADO, ALREDEDOR DE 2009^b
(En porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen los datos de Colombia, Guatemala, el Perú la República Dominicana ni El Salvador.

^a El sector de baja productividad incluye a ocupados en microempresas (establecimientos que dan empleo a un máximo de cinco personas), empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados, entre los que se encuentran trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

^b Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2007, los de México y Venezuela (República Bolivariana de) a 2008. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los de Bolivia (Estado Plurinacional de) 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, y los de Venezuela (República Bolivariana de) al total nacional.

C. ACCESO AL EMPLEO Y DESIGUALDAD: UNA MIRADA DE GÉNERO Y GENERACIÓN

El aumento de la participación laboral femenina es quizá uno de los cambios más drásticos que los mercados laborales latinoamericanos han experimentado en los últimos 20 años. Pero la marcada estratificación de este proceso revela, también en este caso, una pauta regresiva que está operando como un potente transmisor de desigualdades en la región.

La perspectiva de largo plazo muestra que, a partir de 2002, se ha ampliado la distancia que separa en términos de participación laboral a las mujeres de los sectores más pobres con niños más pequeños (de 0 a 5 años) de las que tienen niños de entre 6 y 14 años, lo que confirma la persistencia del obstáculo que la carga de cuidado de los hijos más pequeños impone a la inserción laboral de las mujeres más vulnerables. Además, la brecha que separa a las mujeres de quintiles superiores e inferiores que viven en hogares con carga infantil no ha dejado de incrementarse desde 1994. Esto ha ocurrido tanto para las que tienen niños pequeños como para las que viven en hogares con niños de 6 a 14 años, y la disparidad ha alcanzando ahora en ambos casos su valor más alto desde 1994, lo que muestra una consolidación de este rígido circuito de desigualdad.

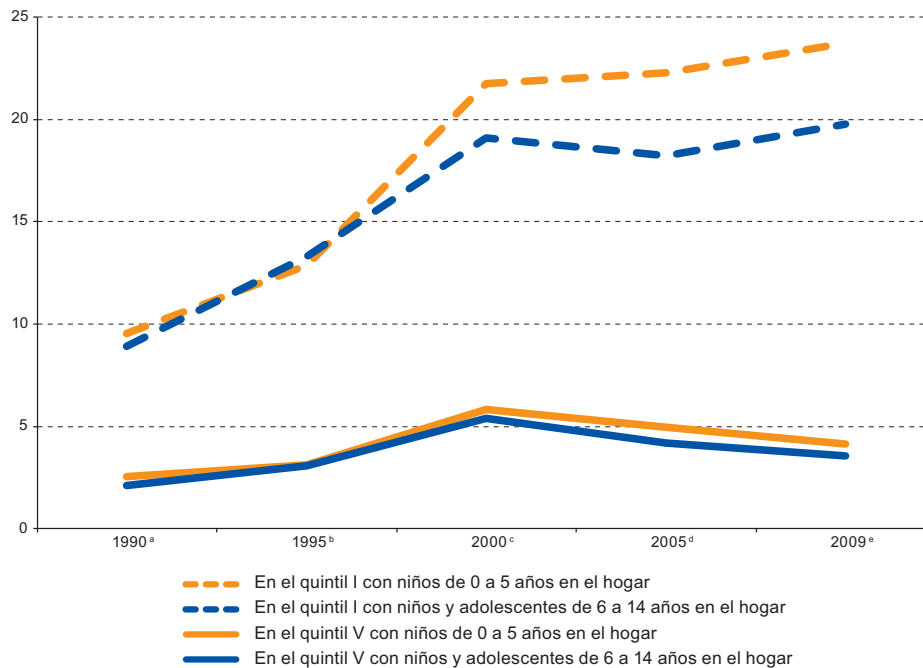
A diferencia de lo que ocurre con la participación laboral, el desempleo es un fenómeno más estrechamente asociado a los ciclos económicos y sus variaciones se vinculan directamente con las distintas etapas de estos. Pero quizá lo más relevante sea que, en el tránsito entre estos ciclos, algunos sectores aparecen sistemáticamente perjudicados. Esto refleja capacidades desiguales para enfrentar los efectos del desempleo o, en otras palabras, una mayor vulnerabilidad de ciertos grupos frente a las etapas bajas del ciclo económico y más capacidad de otros sectores para hacer frente a estas contracciones cíclicas.

El desempleo se concentra principalmente en las mujeres y, cada vez más, en las de menores ingresos. Como resultado de este proceso de divergencia, el desempleo de las mujeres de menos ingresos fue en el año 2009 cinco veces superior al de las mujeres del quintil de ingresos más alto.

Varios son los fenómenos que contribuyen a este aumento de la desigualdad. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo introduce presión para el empleo femenino, a lo que se suma el hecho de que las mujeres de menores niveles educativos encuentren más barreras para acceder al empleo, en un contexto de insuficiente creación de puestos de trabajo. Pero también las demandas de cuidado pueden estar operando en los sectores más vulnerables como un freno para el acceso al empleo. El desempleo tiende a ser mayor entre las mujeres que viven en hogares con niños más pequeños y, nuevamente, la distancia entre estas y las que tienen hijos en edades para las que existe una oferta escolar formal y más estructurada va aumentando levemente a medida que disminuyen los ingresos. Este fenómeno, además, se ha agudizado significativamente a partir del año 2000 (véase el gráfico 11).

El otro grupo en que el desempleo alcanza los niveles más preocupantes es el de los jóvenes. De acuerdo con datos de las encuestas de hogares, en 1990 la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años casi duplicaba la del conjunto de la población, una diferencia que no solo no se ha reducido, sino que a partir del año 2005 parece haber aumentado. Además, el desempleo es mucho más alto entre los jóvenes provenientes de hogares con menos ingresos que entre los de los quintiles superiores, y esa distancia no ha variado significativamente en los últimos veinte años.

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO DE MUJERES DE 15 A 49 AÑOS, POR QUINTILES DE INGRESO Y EDAD DE LOS HIJOS, EN PROMEDIO PONDERADO, ALREDEDOR DE 1990, 1995, 2000, 2005 Y 2009
(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. No se incluyen para ninguno de los años los datos de El Salvador, Guatemala, el Perú ni la República Dominicana.

- ^a No se incluyen datos de El Salvador, Nicaragua ni Venezuela (República Bolivariana de). Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y México corresponden a 1989, y los de Colombia y Panamá a 1991.
- ^b Los datos del Brasil y Nicaragua corresponden a 1993 y los de El Salvador y Venezuela a 1995.
- ^c Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) corresponden a 1999, y los de Nicaragua a 2001.
- ^d Los datos de Honduras corresponden a 2003, los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Salvador a 2004, los de la Argentina y Chile a 2006. Para 2007 no se incluye El Salvador. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005 y los de la Argentina, Chile y México a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los de Bolivia (Estado Plurinacional de) a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y Departamento Central, y los del Uruguay a áreas urbanas.
- ^e Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2007, y los de México y Venezuela (República Bolivariana de) a 2008. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los de Bolivia (Estado Plurinacional de) a ocho ciudades principales y El Alto, los del Ecuador a áreas urbanas, los del Paraguay a Asunción y Departamento Central, y los del Uruguay a áreas urbanas.

D. EL ESTADO EN LA INTERSECCIÓN DE MERCADOS LABORALES Y FAMILIAS

Ante el diagnóstico presentado, hay por lo menos cuatro aspectos en que es necesario plantearse la intervención estatal. El primero implica avanzar hacia una política integrada de desarrollo productivo asentada en regímenes macroeconómicos adecuados, políticas de desarrollo e incentivos microeconómicos de mercado, interviniendo con firmeza en iniciativas industriales, tecnológicas y de apoyo a las pymes.

El segundo aspecto corresponde a la regulación e institucionalidad de los mercados laborales. El modelo “dual” de regulación que existe en la región representa, sin duda, un obstáculo central para facilitar la apropiación de ganancias de productividad por parte de los trabajadores de menos ingresos y para romper la barrera entre trabajadores incluidos y excluidos, que luego se traslada a la protección social.

El tercer eje relevante está vinculado a los esfuerzos que pueden realizar los Estados para desligar el acceso al bienestar de la posición de las personas en el mercado laboral, lo que implica promover una mayor igualdad entre distintos sectores. Medidas como la intermediación laboral, la certificación de competencias, las iniciativas de capacitación (y, en el caso de los jóvenes, las centradas en la transición desde el sistema educativo hacia el mundo laboral), los seguros de desempleo y los mecanismos para facilitar el acceso de desempleados a redes no contributivas de protección son algunas de las opciones que permiten “desmercantilizar” el acceso al empleo.

Finalmente, los Estados deben jugar un rol activo orientado a la redistribución en materia de cuidado infantil, lo que eliminaría una traba importante a la participación y el desempeño laboral de las mujeres con hijos menores. Es tarea de la protección social facilitar el acceso a una red de servicios de cuidado que todavía es muy limitada en buena parte de los países de la región y debería perfeccionarse y extenderse.

Capítulo IV

PROTECCIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD: FISURAS, RIGIDECES, MÁRGENES Y OPORTUNIDADES

Desde la década de 1990, se registra en América Latina un incremento sostenido del gasto público social (véase el capítulo V). Este gasto ha permitido en muchos países fortalecer la cobertura y dotar de estabilidad a las políticas sociales, aun cuando en muchos casos el ingreso tributario de los Estados es muy limitado. No obstante, los hallazgos presentados en el capítulo anterior colocan un signo de interrogación sobre la capacidad y el margen futuro de los sistemas de protección social para reducir los canales estructurales de transmisión de la desigualdad. El desafío para los sistemas de protección social de la región es enorme y complejo. Sin embargo, quizás como nunca antes, la coyuntura actual brinda una nueva oportunidad para plantearse las transformaciones necesarias en la protección social a fin de constituirla en un instrumento más eficaz para quebrar la herencia de la desigualdad.

A fin de evaluar el desempeño sistémico de la protección social frente a la desigualdad, en las páginas siguientes se pone el foco en las fisuras y rigideces de los sistemas de protección social latinoamericanos, pero también en sus márgenes y oportunidades con respecto a las múltiples aristas de la desigualdad.

A. LAZOS CONTRIBUTIVOS Y PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

1. La protección de los trabajadores y sus familias

Desde hace bastante tiempo, existe acuerdo en que los mercados de trabajo de la región no han tenido la capacidad para convertirse en la puerta de entrada privilegiada para los sistemas de protección social. La alta informalidad y la debilidad de las regulaciones y la institucionalidad laboral condicionan el acceso de los ocupados a la cobertura de seguridad social en el empleo: en la actualidad, alrededor de la mitad de los ocupados están afiliados a la seguridad social, de los cuales la gran mayoría trabajan en el sector formal.

Un dato ilustrativo en este sentido es que la afiliación a la seguridad social descendió entre 1990 y 2002 (pasando del 52,4% al 49%) y a partir de allí comenzó a incrementarse, alcanzado en 2009 el 53,2%, lo que incluso supera levemente el nivel de 1990. Sin embargo, esta tendencia no fue idéntica de un sector a otro. En el período de disminución, la proporción de ocupados con protección contributiva en el sector de baja productividad descendió más que en el sector de productividad media y alta. Y cuando el ciclo económico fue permitiendo una recuperación de la afiliación, el sector formal se recuperó con más fuerza, mientras que en el sector informal esta tendencia fue bastante más moderada. Como resultado de esta evolución diferencial, el acceso a la protección social se ha convertido en un factor adicional que ha contribuido a ensanchar las distancias entre ambos sectores.

Más allá de la cobertura de los ocupados, la lógica contributiva está pensada no solo para otorgar protección a los trabajadores, sino también para proteger de alguna forma a sus familias por medio del aseguramiento de salud. En este sentido, conviene recordar que quienes acceden a la protección social no son solamente los trabajadores de mayor nivel educativo y mejores salarios, sino también aquellos que cuentan con menor número de dependientes (o que pertenecen a hogares menos numerosos). En contraste,

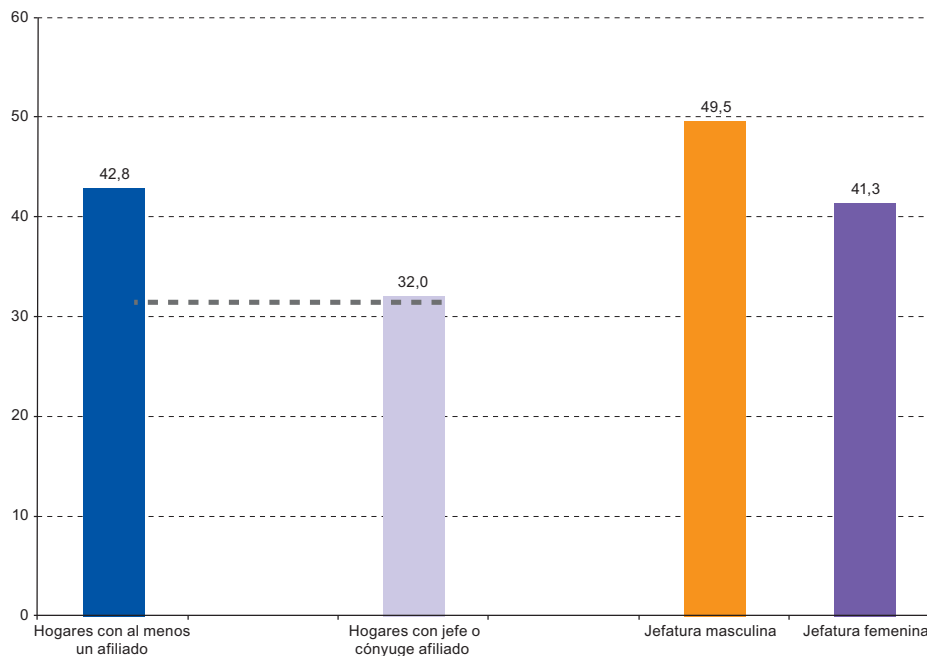
predominantemente, son los trabajadores de menos ingresos, las ocupadas con hijos pequeños, los trabajadores más jóvenes y de hogares más numerosos quienes no acceden a la seguridad social.

El análisis de los datos desde la óptica de los hogares no solo muestra niveles más bajos de cobertura de seguridad social (un 43% de los hogares tienen al menos un miembro que está afiliado y solamente el 32% del total de hogares tiene a su jefe o cónyuge afiliado) sino que, una vez más, pone de manifiesto brechas de género y de generaciones. En efecto, la cobertura de seguridad social en los hogares con jefatura masculina (49,5%) es significativamente mayor al promedio, mientras que los hogares con jefatura femenina tienen menor nivel de cobertura (41,3%) (véase el gráfico 12). Asimismo, al analizar la proporción de niños que viven en hogares cubiertos por la dinámica contributiva en comparación con la población activa, se observa que aparecen en sistemática desventaja: la mitad (50,2%) de la población de 15 a 59 años vive en hogares con al menos una persona afiliada a la seguridad social, un valor que entre la población menor de 15 años desciende al 43,4% (véase el gráfico 13). Diferencias más profundas se observan cuando se compara a la población de hogares urbanos con la de hogares rurales, en detrimento de estos últimos.

Gráfico 12

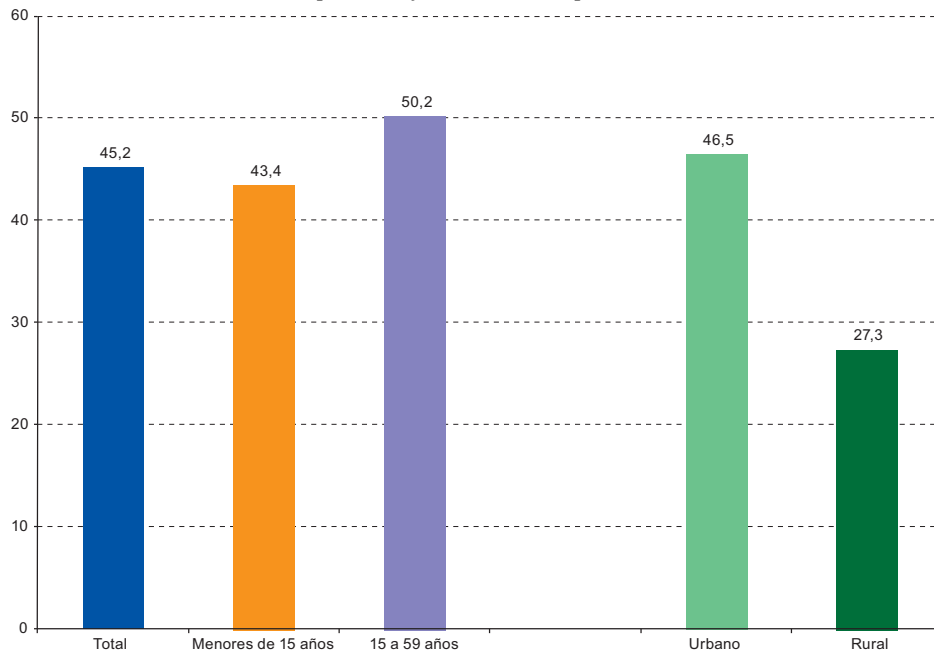
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES CON ALGÚN TIPO DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL POR SEXO DEL JEFE, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009

(En porcentajes del total de hogares)



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

Gráfico 13
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN HOGARES CON ALGÚN TIPO DE AFILIACIÓN
 A LA SEGURIDAD SOCIAL POR EDADES Y ÁREA GEOGRÁFICA, PROMEDIO SIMPLE,
 ALREDEDOR DE 2009**
(En porcentajes del total de personas)



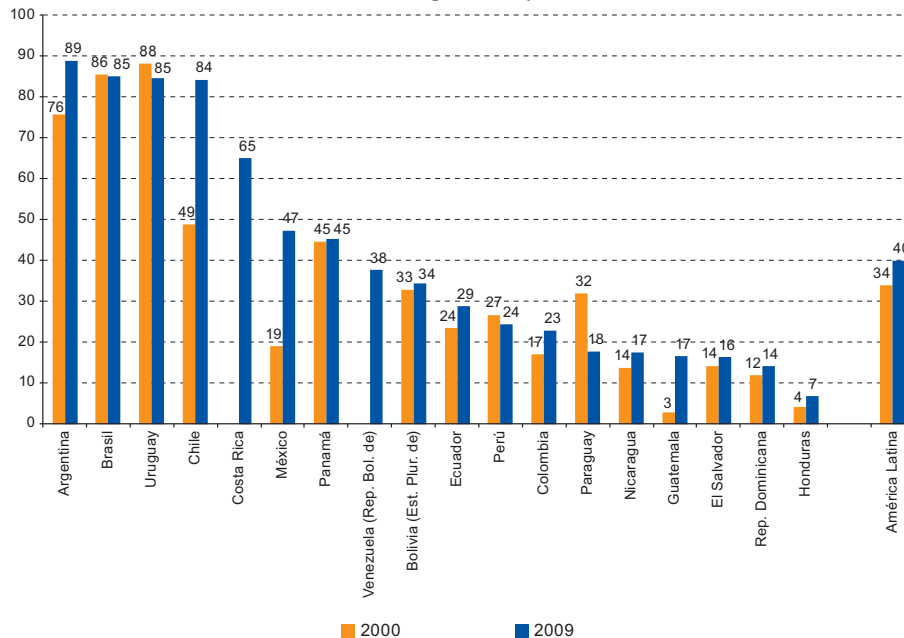
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

2. La protección de los adultos mayores mediante transferencias: entre la base contributiva y la compensación no contributiva

Las limitaciones e insuficiencias de la cobertura de la seguridad social se reproducen en la etapa de la vejez. El resultado de esta lógica es que, en el promedio simple de los países de la región, en 2009 apenas cuatro de cada diez latinoamericanos de 65 años y más (40%) recibía jubilaciones o pensiones, aun en un contexto en que se registran aumentos considerables de la proporción de población cubierta por jubilaciones y pensiones en la última década.

Existen desigualdades entre mujeres y hombres en el acceso a jubilaciones y pensiones, resultado de la combinación de distintos factores. Las inserciones laborales diferenciales, la feminización de la informalidad, los déficits de afiliación a la seguridad social en algunos sectores con mayor presencia femenina y las todavía bajas tasas de actividad de las mujeres son algunos de los elementos que configuran las oportunidades de protección para las mujeres al llegar la vejez. Esto demuestra en forma contundente que las desigualdades de género que se acarrean desde la etapa activa se traducen en forma relativamente lineal en la vejez.

Gráfico 14
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE JUBILACIONES O PENSIONES, ALREDEDOR DE 2000 y 2009^a
(En porcentajes)



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

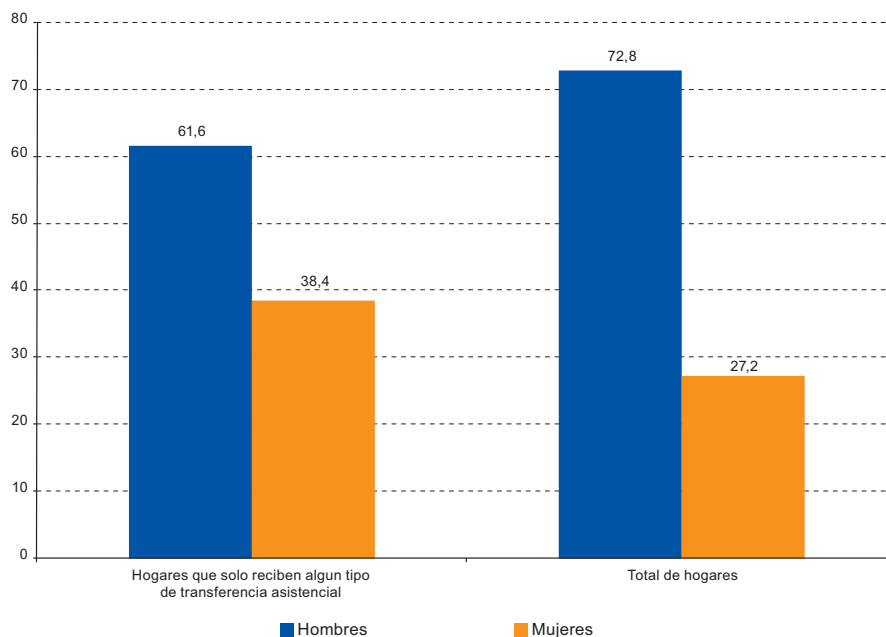
^a Promedio simple de los países que cuentan con información sobre los dos años considerados. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2007 y los de México y Venezuela (República Bolivariana de) a 2008; los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador, a las áreas urbanas; los del Paraguay, a Asunción y Departamento Central, y los del Uruguay, a áreas urbanas.

B. EL PILAR NO CONTRIBUTIVO: ALCANCE Y ADECUACIÓN A RIESGOS DE LAS TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES

Los altos niveles de pobreza y desigualdad, junto con la baja capacidad fiscal de los Estados, colocan a los países en una difícil situación, porque los requerimientos de gasto público son muy altos y todavía son insuficientes los esfuerzos reales para cubrir los amplios sectores de la población que no cuentan con garantías actuales de ingresos ni fuentes de aseguramiento para el futuro. El pilar no contributivo (transferencias asistenciales públicas) cubre aproximadamente el 12% de los hogares y representa el 0,25% del PIB. Sin embargo, estas transferencias sí parecen apuntar a los riesgos de la población y tienen un peso significativo en los hogares más pobres. Esto confirma que, pese a las limitantes en materia de cobertura, las transferencias asistenciales públicas tienen una distribución altamente progresiva.

Si se consideran exclusivamente los hogares de menores ingresos que reciben transferencias asistenciales públicas y que no cuentan con ningún integrante afiliado a la seguridad social, se evidencia la mayor presencia de mujeres jefas de hogar. En particular, casi cuatro de cada diez hogares (38,4%) del quintil más pobre que reciben transferencias y no tienen acceso a la seguridad social tienen jefatura femenina, un valor relativamente alto si se lo compara con el 27% de hogares de este quintil con mujeres como jefas de hogar (véase el gráfico 15).

Gráfico 15
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESOS QUE RECIBEN TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y NO TIENEN PROTECCIÓN CONTRIBUTIVA NI RECIBEN JUBILACIONES O PENSIONES, POR SEXO DEL JEFE, ALREDEDOR DE 2009^a
(En porcentajes)



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

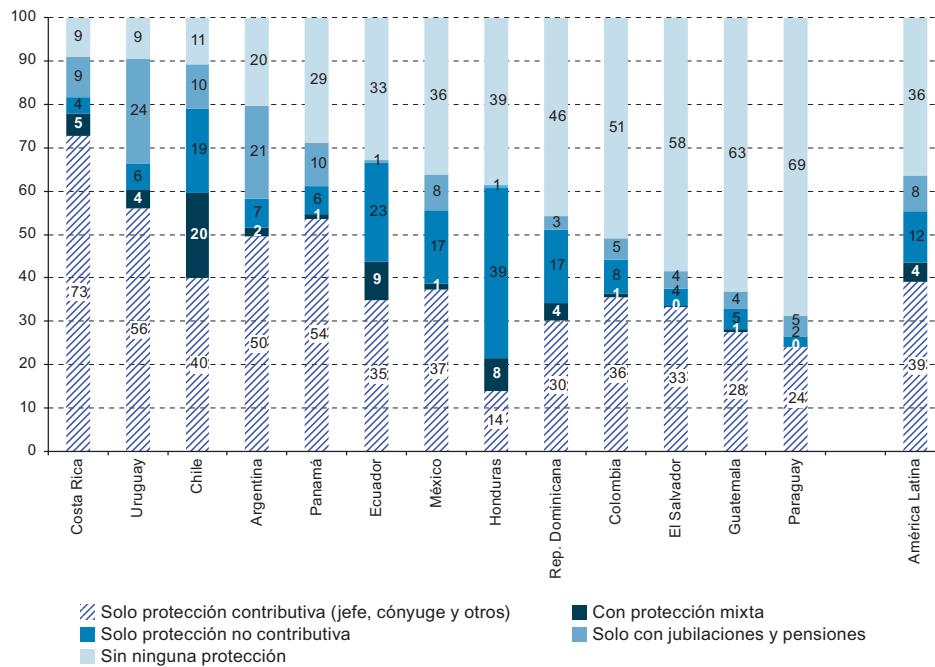
^a Promedio simple. No se incluyen datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Nicaragua, el Perú ni Venezuela (República Bolivariana de). Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y los del Ecuador a zonas urbanas. Los datos de Guatemala corresponden a 2006, los de Honduras a 2007 y los de México a 2008.

C. FISURAS Y OMISIONES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La combinación de las distintas vías de la protección confirma, una vez más, la existencia de un sector relativamente integrado, ocupado y cubierto por la vía contributiva, que en el promedio regional representa a un 43% de los hogares. Dentro de este sector, una porción muy minoritaria (un 4% en el promedio regional) cuenta con cobertura mixta (tiene al menos algún miembro afiliado a la seguridad social y recibe a su vez algún tipo de transferencia pública asistencial) (véase el gráfico 16).

El análisis también muestra una proporción no menor de hogares (8%) que recibe exclusivamente jubilaciones o pensiones y que se concentra, como era de esperar, en los países con sistemas de jubilaciones y pensiones más avanzados (la Argentina, Costa Rica y el Uruguay). Además, como se analizó en secciones anteriores, el 12% de los hogares de la región está protegido solo por la vía de transferencias asistenciales no contributivas.

Gráfico 16
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN VÍAS POR LAS QUE ACCEDEN A LA PROTECCIÓN SOCIAL, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009^a
(En porcentajes)



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 No se incluyen datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Nicaragua, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) porque estos países no cuentan con información suficiente sobre transferencias asistenciales públicas en los hogares para efectuar la construcción de la tipología o bien las variables correspondientes presentan inconsistencias. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y los del Ecuador a zonas urbanas. Los datos de Guatemala corresponden a 2006, los de Honduras a 2007 y los de México a 2008.

Tal vez lo más relevante sea la elevada proporción de hogares que no reciben protección pública por ninguna de las vías señaladas: un 36% de los hogares en el promedio de los 13 países considerados no cuentan con miembros afiliados a la seguridad social, no reciben transferencias asistenciales públicas ni tampoco perciben ningún tipo de jubilación ni pensión. En los países con mayor nivel de desarrollo, el porcentaje de hogares sin protección oscila entre el 9% (Costa Rica y Uruguay) y el 20% (Argentina). En contrapartida, los países más pobres, con menos PIB per cápita, con menor capacidad fiscal y peores tasas de dependencia formal, se ubican en niveles más cercanos al promedio regional y, en algunos casos, lo superan ampliamente (en El Salvador, los hogares sin protección llegan al 58%, en Guatemala, al 63% y en el Paraguay, al 69%).

Estos hogares están claramente sobrerrepresentados en los quintiles de menores ingresos. Sin embargo, es significativo el porcentaje de población de sectores medios y altos que vive en estas condiciones. En promedio, para 14 países latinoamericanos, la exclusión de toda protección social pública afecta al 48% de la población en los dos primeros quintiles, al 38% en los dos quintiles siguientes y al 30% en el quinto quintil. La desprotección, por tanto, parece tener distintos significados. Uno de ellos —el que describe a quienes se ubican en los quintiles medios y superiores— es que posiblemente responda a un cierto “descreme hacia arriba” de los circuitos públicos de protección y que esta población se “autoprotege”

por la vía del mercado y con gastos de bolsillo. Pero el significado más probable es que una proporción mayoritaria de los sectores medios y altos no protegidos esté reflejando a los trabajadores de sectores de productividad media y alta (en alguna medida, posiblemente también de baja productividad) que, como se analizó en secciones anteriores, no tienen acceso a la seguridad social o a una contratación laboral.

D. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SU DESEMPEÑO SISTÉMICO FRENTE A LAS DESIGUALDADES

La primera conclusión que se deriva del análisis precedente es que la reducción de la desigualdad no puede correr por cuenta exclusiva de la protección social. Esta es el tercer eslabón de la secuencia de generación y reproducción de desigualdades, precedida en primer lugar por la “fábrica” de desigualdad que es la heterogeneidad estructural y por las rígidas segmentaciones del mercado laboral, en segundo lugar. Los tres eslabones son interdependientes y deben abordarse con un enfoque integrado.

La segunda conclusión es que el margen de maniobra de la protección social está limitado por su relativa rigidez, vinculada sin duda a las capacidades fiscales y los márgenes de los países para ampliar el gasto social, pero también a la capacidad de modificar las opciones distributivas realizadas en el pasado para estructuras de riesgos diferentes a las que hoy presentan la mayor parte de los países. Dentro de los márgenes de la protección social, distintas líneas de políticas pueden contribuir a estos objetivos.

En primer lugar, en varios países, es preciso robustecer el pilar contributivo mediante la introducción de reformas a la protección o nuevos dispositivos, el fortalecimiento de los seguros de desempleo y modificaciones importantes de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

En segundo lugar, es clara la necesidad de fortalecer el pilar no contributivo. Por medio de las transferencias directas de ingresos a los más pobres se está logrando efectivamente focalizar los esfuerzos en los sectores más vulnerables; además, estas transferencias constituyen un instrumento importante para detener la caída de los ingresos y de la capacidad de consumo de quienes están en situación de vulnerabilidad, así como para combatir la infantilización de la pobreza y reducir las desigualdades al inicio de la vida. También los subsidios a las contribuciones en los sistemas de aseguramiento, básicamente la seguridad social y la salud y la provisión de garantías para el acceso efectivo a servicios básicos cumplen un papel fundamental en este pilar.

Finalmente, los datos presentados revelan altos niveles de precariedad en la población adulta mayor de la región. Ante esta situación, no puede soslayarse la importancia de transferir ingresos a las personas de 65 años y más en situación de vulnerabilidad, y no abandonar la idea de avanzar hacia un sistema universal de transferencias en esta etapa de la vida, que se combine con las transferencias contributivas derivadas de los sistemas provisionales.

Las desigualdades identificadas a lo largo del capítulo reclaman una nueva mirada, asentada en un enfoque de derechos, cuyo desafío es la construcción de redes universales de protección social. Ese desafío debe plasmarse complementariamente en un pilar contributivo y en políticas que cubran los vacíos, poniendo énfasis en los grupos más vulnerables, para que se pueda ir completando el rompecabezas de la universalidad del derecho al bienestar. Dicho de otro modo, sobre la base de los datos aquí presentados, la universalización de niveles básicos de protección social debe guiar el fortalecimiento y las reformas a las arquitecturas de bienestar latinoamericanas.

Capítulo V

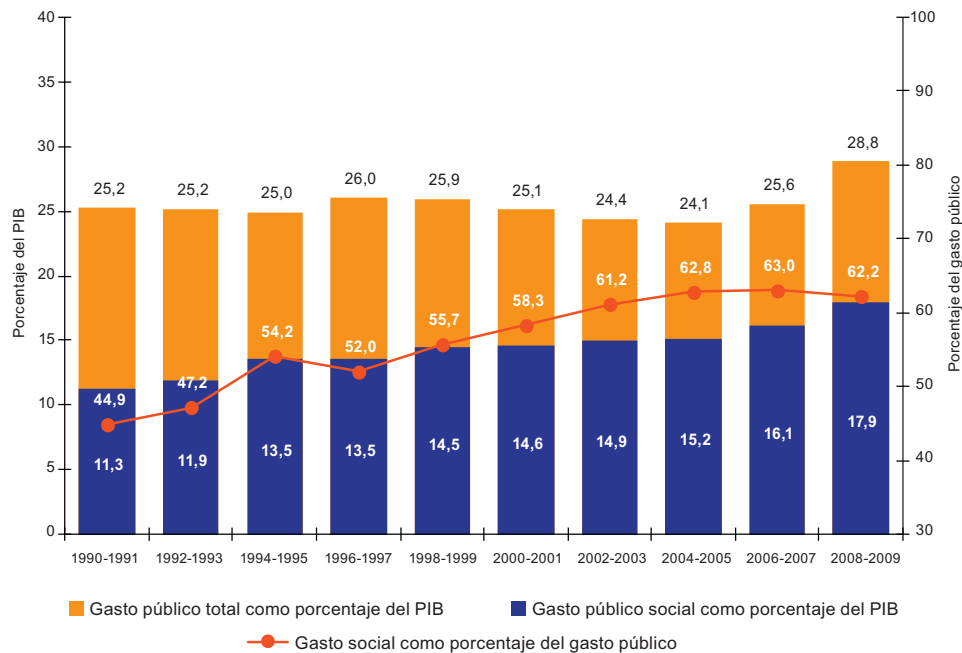
TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL, DINÁMICAS DEL GASTO FRENTE A LA CRISIS Y PERSPECTIVAS DE PISOS UNIVERSALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A. TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

En América Latina, el gasto público y, en especial, el gasto social han registrado un aumento muy significativo en las últimas dos décadas: si bien hasta el período 2006-2007 la prioridad macroeconómica del gasto público se había mantenido en un nivel relativamente estable, registró un marcado repunte tanto en 2008 como en 2009, debido a un intento temprano de hacer frente a los efectos de la crisis financiera mundial. El esfuerzo por aumentar el gasto público significó que, al finalizar la primera década del nuevo siglo, la cantidad de recursos, así como su participación en el PIB, fuera la más alta registrada en las dos últimas décadas (véase el gráfico 17).

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, Y PARTICIPACIÓN DE ESTE EN EL GASTO TOTAL, 1990-1991 A 2008-2009^a

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

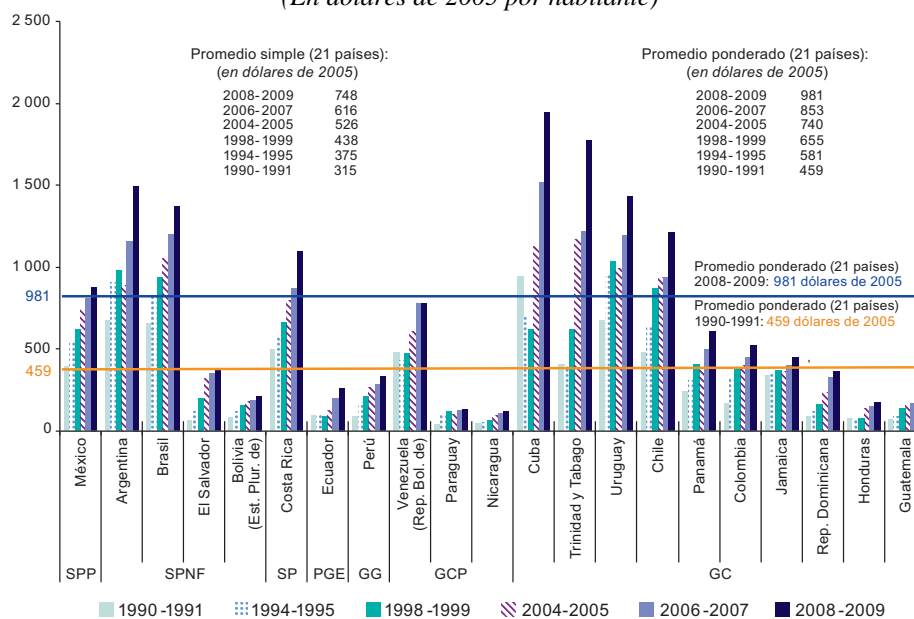
^a Las cifras del gasto público total corresponden a cifras oficiales provenientes de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las provenientes de la clasificación económica.

Dada la relativa estabilidad del gasto público total, el gasto social ha ido ganando significación en forma relativamente sistemática: mientras en 1990-1991 correspondía al 45% del gasto total, ya a comienzos del tercer milenio representaba el 58%, para llegar al 63% en 2006-2007. La leve caída de su participación en el último bienio examinado (2008-2009) se debe principalmente al mayor aumento relativo de los gastos no sociales, sobre todo en 2008. En 2009, el gasto público registró una nueva alza, con un repunte del gasto social (del 9,3% con respecto a 2008).

La situación de los países es bastante heterogénea. En el bienio 2008-2009 hay evidentes diferencias en la prioridad macroeconómica que le otorgan los países al gasto social, que va desde menos del 10% del PIB en el Ecuador, Guatemala, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, hasta niveles que duplican la cifra anterior en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Cuba y el Uruguay. Esto ocurre pese a que casi todos los países han hecho esfuerzos por aumentar la prioridad macroeconómica del gasto social desde los años noventa.

Los diferentes niveles de desarrollo, así como la carga impositiva y el consecuente presupuesto público general y específicamente social, ocasionan grandes disparidades en la cantidad de recursos por habitante que los Estados pueden destinar a áreas sociales como la educación, la salud, la seguridad y la asistencia social, entre otras. En el extremo de menor gasto por habitante (menos de 300 dólares por persona) se encuentran Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay. Por otra parte, los países con mayor gasto social per cápita (sobre 1.000 dólares) son la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Trinidad y Tabago y el Uruguay. En promedio, los países de mayor gasto pueden destinar ocho veces los recursos por habitante respecto de los más restringidos en este ámbito (véase el gráfico 18).

Gráfico 18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1990-1991 A 2008-2009^a
(En dólares de 2005 por habitante)



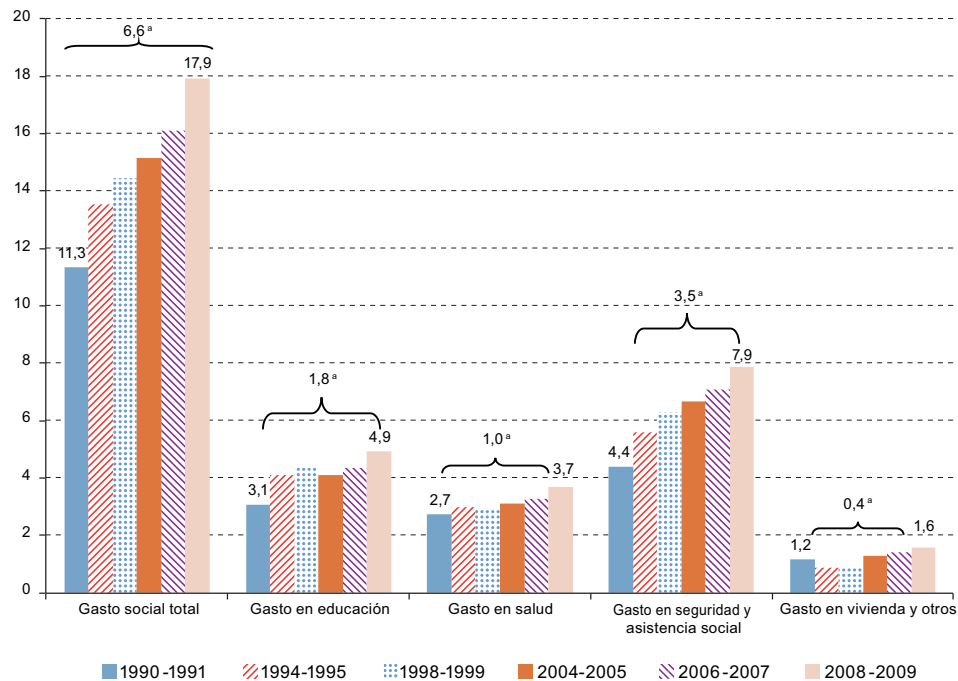
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

^a SPP: sector público presupuestario; SPNF: sector público no financiero; SP: sector público; PGE: presupuesto general del Estado; GG: gobierno general; GCP: gobierno central presupuestario; GC: gobierno central.

Respecto de la evolución sectorial del gasto social, todas las grandes partidas han aumentado, por lo que también han estado sometidas en mayor o menor medida a las oscilaciones procíclicas asociadas al comportamiento de las economías de la región. Pese a lo anterior, este crecimiento ha sido dispar: la seguridad y la asistencia social son las que mayores crecimientos han anotado, de tres puntos porcentuales del PIB, más de la mitad de todo el incremento del gasto público social (véase el gráfico 19).

La segunda partida que ha registrado mayor crecimiento es el gasto en educación, cuya participación en el PIB se incrementó en poco más del 50%. Este incremento no ha estado exento de volatilidades, ya que el sector educativo junto con el de la salud suelen sufrir los embates de los ajustes fiscales, sobre todo mediante la restricción del gasto en inversión y el congelamiento de los gastos corrientes, principalmente los asociados al pago de remuneraciones de funcionarios públicos.

Gráfico 19
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN SECTORES, 1990-1991 A 2008-2009
(En porcentajes del PIB)



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

^a Aumento del gasto en puntos porcentuales entre los períodos 1990-1991 y 2008-2009.

Por otra parte, la partida que financia los sistemas públicos de salud ha tenido un crecimiento bastante bajo en las últimas dos décadas. En parte, ello obedece a la tendencia en varios países a la expansión de los servicios de salud por parte del sector privado, en forma consistente con las reformas posteriores al ajuste estructural de los años ochenta. Pero también se debe a que es una partida altamente procíclica, con un componente significativo de gasto en inversión, que se ve fuertemente castigado en períodos de contracción económica o de crecimiento bajo. Finalmente, la partida de menor crecimiento relativo ha sido la de vivienda y otros gastos sociales (agua y saneamiento, entre otros), debido, entre

otros factores, a la progresiva privatización de las inversiones en infraestructura sanitaria y externalización de la ejecución de programas de vivienda social, que han combinado tanto financiamiento público como privado (de los hogares, por medio del aumento del acceso a mecanismos hipotecarios).

Respecto del comportamiento del gasto público en función del ciclo económico, en la mayoría de los casos las oscilaciones del gasto público social y no social han estado condicionadas por la evolución de sus economías. De este modo, tanto la prociclicidad del gasto público (y una gran proporción del gasto social) como las rigideces en la asignación de partidas y la tendencia a la privatización de parte del gasto conspiran contra un avance más sostenido en las políticas sociales y en los sistemas de protección social en materia de reducción de desigualdades, perpetuando las brechas y fisuras que se plantearon en el capítulo precedente.

Aunque el manejo fiscal responsable es una pieza clave en el desarrollo económico de largo plazo, los sobreajustes que suelen registrarse en el gasto público y en el gasto social por disminuciones en el ritmo de crecimiento afectan negativamente los mismos procesos que se pretende salvaguardar mediante el manejo fiscal prudente. En términos generales, los episodios de reducción del gasto público social en la región son mayores que la caída del crecimiento: entre 1991 y 2009 se registraron 48 episodios de reducción absoluta del nivel de gasto público social en los distintos países y en un 88% de las ocasiones (42) la baja fue mayor a la registrada en el PIB (incluyendo períodos en que el PIB se mantuvo en aumento).

No obstante lo anterior, la sensibilidad del gasto social al ciclo económico es menor que la del presupuesto en su conjunto y la de los gastos públicos no sociales. Por ello, pese a su prociclicidad, el gasto social se vio menos perjudicado con las fluctuaciones económicas que el presupuesto público destinado a fines no sociales. Al respecto, el gasto público social debería tener un comportamiento asimétrico en cuanto a su contraciclicidad: más bien procíclico en las fases de prosperidad, expandiendo gastos que permitan generalizar el ejercicio de los derechos sociales —cuidando la sustentabilidad de su financiamiento en el largo plazo—, y más bien contracíclico en períodos de freno del crecimiento económico.

B. EL GASTO SOCIAL EN LA REGIÓN FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA

En un intento inédito, por lo generalizado, para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional, la mayoría de los países de la región tomaron medidas, la mayoría de las veces transitorias, de aumento del gasto público para enfrentar los embates de la crisis financiera global y sus posteriores consecuencias. En gran parte, estas medidas se adoptaron para aminorar los efectos de la crisis en las economías reales, mantener activas las economías locales y regionales, contener el aumento del desempleo y, en definitiva, de la pobreza.

Entre las medidas fiscales más recurrentes, destacaron la disminución de impuestos, el aumento de subsidios y beneficios tributarios, y el aumento o anticipación del gasto. En el ámbito social y productivo, son relevantes el incremento de los recursos destinados a la construcción de viviendas, agua y saneamiento, el fomento a las pequeñas y medianas empresas y al sector agropecuario (facilitación de créditos y plazos), así como el fortalecimiento de las políticas laborales (seguros de desempleo, subsidio a la contratación, programas de empleo) y de los programas sociales, especialmente los de transferencias condicionadas.

En cuanto a la elevación del gasto público, no todos los países tomaron medidas en esa línea durante 2009: Cuba, Jamaica, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) lo redujeron, aunque solo la República Dominicana lo hizo en forma realmente significativa (una reducción del 10,7% respecto de 2008). Cabe consignar, no obstante, que este país, junto con Cuba, había registrado una marcada expansión del gasto durante 2008, bastante superior a la caída del año siguiente. Varios de los restantes países registraron entre 2008 y 2009 un incremento de más del 10% del gasto, entre ellos, la Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, el Paraguay y el Perú; otros, como el Brasil, el Ecuador y Honduras, lo aumentaron por sobre el 7% (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL PIB,
DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, SOCIAL Y NO SOCIAL, 2009**
(En porcentajes)

País	PIB	Componentes del gasto		Gasto público total
		Social	No social	
Argentina	0,9	16,8	8,5	13,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,4	...	...	2,9
Brasil	-0,6	8,3	9,7	8,7
Chile	-1,7	16,6	12,8	15,3
Colombia	1,5	16,4	16,3	16,4
Costa Rica	-1,3	14,7	-0,2	5,1
Cuba	1,4	1,5	-5,6	-1,9
Ecuador	0,4	28,5	4,5	9,8
El Salvador	-3,1	2,4	37,1	20,9
Guatemala	0,5	15,9	-7,0	4,7
Honduras	-2,1	11,6	2,7	7,0
Jamaica	-3,0	-3,7	-0,3	-1,1
México	-6,0	5,6	7,0	6,2
Nicaragua	-1,5	4,3	-0,7	2,0
Panamá	3,2	17,1	-5,6	4,8
Paraguay	-3,8	26,0	29,6	27,8
Perú	0,9	15,9	8,8	12,1
República Dominicana	3,5	-6,5	-14,0	-10,7
Trinidad y Tabago ^a	-3,5	...	...	...
Uruguay	2,6	10,5	-32,7	-0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	-3,3	8,9	-8,3	-0,8

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

^a No se dispone de información a 2009.

Sin embargo, el aumento del gasto fiscal se concentró principalmente en sectores sociales, salvo en el Brasil, El Salvador, México y el Paraguay, donde se expandió a un ritmo mayor el gasto no social. En tanto, en Cuba, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) la contracción se centró en los gastos no sociales, lo que favoreció una expansión importante del gasto social. Jamaica y la República Dominicana contrajeron todos los gastos; en el primer país, fue mayor la reducción del gasto social y en el segundo, se enfatizó la contracción del gasto público no social. Por otra parte, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá aumentaron su gasto público total aun tomando medidas de contracción del gasto social, y el resto de los países expandieron su gasto social a un ritmo menor que las restantes partidas de gasto.

Finalmente, de los diez países de los que hay información disponible en 2010 (Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana), solo cuatro habrían disminuido su gasto público (Chile, Colombia, Cuba y Honduras), mientras que los restantes habrían seguido expandiéndolo.

C. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA REGIÓN Y LAS PERSPECTIVAS PARA UNIVERSALIZAR UN PISO MÍNIMO DE PENSIONES Y JUBILACIONES

Si bien en la mayoría de los países de la región, las contribuciones sociales que administra el sector público son insuficientes por sí solas para financiar la totalidad de beneficios jubilatorios y de pensiones a cargo del Estado, al analizar la recaudación potencial de los sistemas públicos y privados tomados en conjunto, se infiere que la mayoría de los países de la región tendría una disponibilidad financiera superior o muy superior a los compromisos asociados al pago de pensiones y jubilaciones: con los niveles de afiliación a la seguridad social y cobertura actual de las jubilaciones y pensiones, solo cinco países generan o generarán un déficit anual hasta 2030, como se aprecia en el cuadro 4.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROYECCIÓN DE LOS SALDOS ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS EN SEGURIDAD SOCIAL, 2012, 2015, 2020, 2025 Y 2030^a
(En porcentajes del PIB)

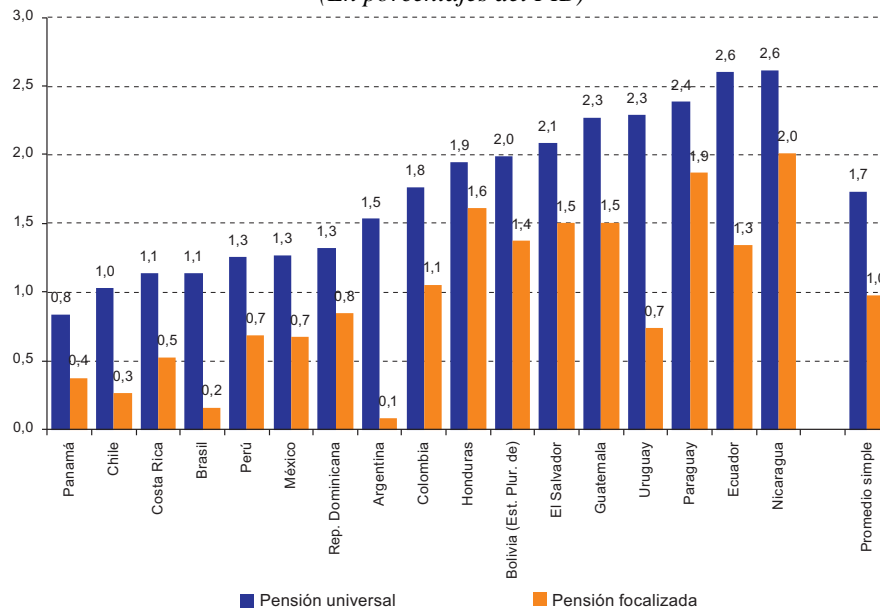
País	2012	2015	2020	2025	2030	Situación de largo plazo
Argentina	4,7	4,6	4,1	3,6	3,1	Baja superávit
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	Se mantiene superávit
Brasil	3,6	3,2	2,3	1,4	0,3	Baja superávit
Chile	0,4	0,2	-0,2	-0,7	-1,3	Déficit progresivo
Colombia	1,9	1,6	1,0	0,3	-0,4	Déficit progresivo
Costa Rica	0,7	0,5	0,0	-0,6	-1,3	Déficit progresivo
Ecuador	0,4	0,4	0,1	-0,1	-0,4	Déficit progresivo
El Salvador	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	Se mantiene superávit
Guatemala	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	Se mantiene superávit
Honduras	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	Se mantiene superávit
México	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	Déficit progresivo
Nicaragua	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	Se mantiene superávit
Panamá	1,2	1,0	0,7	0,4	0,0	Baja superávit
Paraguay	2,7	2,7	2,6	2,4	2,1	Baja superávit
Perú	1,0	0,9	0,8	0,6	0,4	Baja superávit
República Dominicana	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	Baja superávit
Uruguay	1,6	1,5	1,2	0,8	0,4	Baja superávit
Promedio	1,4	1,3	1,1	0,8	0,5	--

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 y Economist Intelligence Unit [en línea] www.eiu.org, para el PIB oficial de los países y proyecciones de crecimiento.

^a Las proyecciones se hicieron suponiendo los mismos niveles de afiliación y cobertura de la seguridad social observados en las encuestas, así como la misma tasa de participación y parámetros de contribución, con variaciones en el PIB, la cantidad de ocupados y de población adulta mayor, y con un incremento real de las remuneraciones equivalente a la mitad del crecimiento del PIB.

Dadas estas estimaciones, ¿en qué medida es posible utilizar una parte de los fondos acumulables de seguridad social para incorporar un pilar solidario no solo entre los mismos jubilados, sino también universalizando progresivamente una pensión mínima para todos los adultos mayores? Como se aprecia en el gráfico 20, el promedio del costo para un nivel universal de cobertura en 2012 es del 1,7% del PIB de dicho año, y este porcentaje bajaría al 1% del PIB en promedio al restringirlo al costo agregado de una pensión mínima de carácter focalizado, para adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Gráfico 20
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COSTO DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL
 Y FOCALIZADA PARA ADULTOS MAYORES, 2012^a**
 (En porcentajes del PIB)



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 Economist Intelligence Unit [en línea] www.eiu.org, para el PIB oficial de los países y proyecciones de crecimiento.

^a Pensión equivalente al valor de la línea de pobreza nacional. La pensión focalizada está destinada a adultos mayores que residen en hogares con un ingreso per cápita igual o inferior a 1,8 líneas de pobreza.

Las diversas proyecciones y simulaciones de escenarios de financiamiento y gasto en seguridad social indican que, de acuerdo con los niveles actuales de recaudación potencial de contribuciones sociales, la gran mayoría de los países podría financiar en el corto plazo una pensión focalizada para adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Algunos podrían incluso universalizarla, pero esto requeriría reforzar los sistemas de seguridad social mediante el fortalecimiento del mercado de trabajo: el aumento de la participación laboral, de la formalización y de la afiliación a los sistemas de seguridad social.

Sin embargo, en el largo plazo, se requeriría necesariamente rediseñar los sistemas de seguridad social, por medio de una nueva reforma, sobre todo en los países que hicieron reformas estructurales privatizando parte o la totalidad de la seguridad social, y ampliando los recursos por otras vías mediante nuevos pactos fiscales. Esto facilitaría la introducción de pilares solidarios en los sistemas (redistribución entre jubilados, financiamiento de pensiones no contributivas, otorgamiento de pensión básica). Sin embargo, podría ser insuficiente: varios países requerirían reformas de carácter paramétrico, principalmente aumentando la carga contributiva (y, eventualmente, alterando la participación en ella de los trabajadores, los empleadores y el Estado) y evitando, en la medida de sus posibilidades, afectar negativamente el monto de los beneficios de vejez, invalidez y muerte, entre otros.

Capítulo VI

**LA JUVENTUD EN EL CARIBE: NÚCLEOS DE EXCLUSIÓN
Y VULNERABILIDAD****A. PERFIL DEMOGRÁFICO DE LA JUVENTUD
EN EL CARIBE**

La población joven caribeña (de 15 a 29 años) representaba en 2010 un cuarto de la población total de la subregión, porcentaje apenas por debajo del promedio de América Latina, si bien en esta, oscila entre el 30% en el extremo superior (Belice y Haití) y alrededor del 20% en el inferior (Cuba y Puerto Rico). Las proyecciones para los próximos años indican que la proporción de población joven respecto del total disminuirá paulatinamente en la región.

Esta situación forma parte de lo que se conoce como bono demográfico (véase el capítulo I), fenómeno que ya se ha iniciado en todos los países del Caribe. En las Islas Vírgenes de los Estados Unidos ya ha concluido y se espera que solo en Guyana se extienda hasta 2050. Este bono ofrece oportunidades únicas, que pueden aprovecharse mediante políticas que promuevan la inversión social en los sectores más jóvenes de la población para fortalecer decididamente su inclusión en las políticas de educación, salud y capacitación, entre otras.

Otro fenómeno con efectos significativos en los jóvenes y en la dinámica poblacional del Caribe es la migración. En general, si bien la emigración de jóvenes es muy alta en esta subregión, en términos relativos es menor que la de los adultos. Los datos de 2000 indican que las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años en Belice, Jamaica y Trinidad y Tabago representan casi un cuarto del total de la población migrante.

En materia de mortalidad juvenil, en el Caribe, poco más de la mitad de las muertes de jóvenes de 15 a 29 años corresponden a causas exógenas (homicidios, accidentes y suicidios). Esta subregión, junto con Centroamérica, América del Sur y África meridional, es una de las que presenta mayores tasas de homicidios. Países como Jamaica, la República Dominicana y Trinidad y Tabago han sido especialmente afectados por este fenómeno.

Cuadro 5
**EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): EMIGRACIÓN POR GRUPOS
 DE EDAD Y SEXO, 2000-2001**
(En porcentajes)

Países seleccionados	Grupo etario masculino					Grupo etario femenino				
	Menos de 15 años	15-24 años	25-44 años	45-64 años	65 años y más	Menos de 15 años	15-24 años	25-44 años	45-64 años	65 años y más
Antigua y Barbuda	5	8	35	34	18	6	10	40	29	15
Bahamas	...	13	49	25	13	...	16	56	21	7
Barbados	...	4	20	38	38	...	4	21	41	34
Belice	...	22	46	24	8	...	25	49	19	7
Bermudas	...	7	41	38	14	...	7	40	38	15
Dominica	12	10	36	24	18	13	11	36	23	17
Granada	4	5	32	32	27	4	8	30	31	27
Jamaica	10	25	42	10	4	10	23	38	14	5
Montserrat	...	11	25	32	32	...	15	27	24	34
Saint Kitts y Nevis	...	8	39	33	20	...	11	38	29	22
Santa Lucía	...	13	37	29	21	...	16	39	26	19
San Vicente y las Granadinas	...	7	38	33	22	...	11	41	28	20
Islas Turcas y Caicos	...	8	42	38	12	...	12	47	29	12
Trinidad y Tabago	...	26	41	24	9	...	25	38	26	11

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos censales de la ronda 2000/2001, Elizabeth Thomas-Hope, "Regional special topic monography on international migration, based on the analysis of the 2000 round census data of eighteen Caribbean countries", Greater Georgetown, secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2009.

B. JUVENTUD Y POBREZA: LOS RIESGOS DE LA EMANCIPACIÓN JUVENIL TEMPRANA

Al igual que en América Latina, la pobreza en el Caribe de habla inglesa, en general, tiene una mayor incidencia en la población infantil (menor de 15 años de edad). A modo de ejemplo, en Antigua y Barbuda el 25,4% del total de la población en extrema pobreza y el 22,6% del total de pobres tienen entre 15 y 29 años de edad. En Santa Lucía, poco más de la cuarta parte de los pobres son jóvenes (de 15 a 29 años). Este porcentaje es menor en las Islas Caimán (22%) pero no así en Granada y Trinidad y Tabago, donde una tercera parte de la población en situación de pobreza es joven (de 15 a 29 años). Para Belice, el 21% del total de pobres tiene entre 15 y 24 años de edad, pero poco más de la mitad de los beliceños de 14 a 17 años viven en condiciones de pobreza.

Desde la perspectiva del ciclo de vida, resulta muy importante considerar la correlación entre el incremento de la probabilidad de estar en situación de pobreza y la emancipación a edades tempranas de la etapa de juventud, acompañada de la adopción de la función de jefe o jefa de hogar o cónyuge. Los datos de algunos países muestran que en los primeros quintiles de ingresos la proporción de jóvenes con edades que rondan los 20 años que son jefes o jefas de hogar o cónyuges es muy superior al porcentaje de jóvenes con estas mismas edades de los quintiles superiores. Este fenómeno refuerza los hallazgos

planteados en el capítulo IV, en el sentido de que la protección social presenta vacíos de cobertura en determinados segmentos de la población y del ciclo de vida en los que la vulnerabilidad es particularmente alta, y castiga a sectores de bajos ingresos.

C. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Se estima que cerca del 30% de los adolescentes de la subregión del Caribe de habla inglesa han tenido relaciones sexuales. En promedio, los hombres que tienen relaciones durante el período de adolescencia lo hacen a partir de la edad de 11 años y, en el caso de las mujeres, desde los 14 a 15 años. Además, cerca de la mitad de las adolescentes sexualmente activas manifiestan que su primera experiencia sexual fue forzada, y casi un tercio de los y las adolescentes con sexualidad activa tienen múltiples parejas sexuales. Lo anterior plantea enormes desafíos en materia de políticas relativas a la adolescencia, tanto de información oportuna como de prevención de la violencia sexual y atención a las víctimas.

En cuanto a la maternidad adolescente, las dinámicas de América Latina y el Caribe se caracterizan por la resistencia a la baja, en contraste con las tasas de fecundidad para el conjunto de la población, como se planteó en el capítulo II. Sin embargo, la tasa de fecundidad en el Caribe de mujeres adolescentes (cociente entre el número de nacimientos y el número total de mujeres de ese grupo de edad) es notoriamente más baja que en América Latina: 17 de los 19 países de América Latina y el Caribe con tasas por debajo de 61 nacimientos por cada 1.000 habitantes entre mujeres de 15 a 19 años pertenecen a la subregión del Caribe y solo Belice, Guyana y San Vicente y las Granadinas están cerca del promedio latinoamericano.

El VIH/SIDA es un tema de máxima importancia para los países del Caribe, dada su alta incidencia. La prevalencia de VIH entre personas jóvenes y adultas (de 15 a 49 años) —equivalente al 1% de la población total— es la segunda mayor del mundo, solo por detrás del África subsahariana. La prevalencia en Cuba (0,1%) contrasta con las de otros países que superan el 1%, como las Bahamas (3,1%), Barbados (1,4%), Belice (2,3%), Haití (1,9%), Jamaica (1,7%) y Trinidad y Tabago (1,5%). Si bien en el último decenio se han registrado leves descensos en el número de casos nuevos de personas infectadas con VIH en esta subregión, se calcula que entre 220.000 y 270.000 personas portan el virus, de las cuales aproximadamente el 53% son mujeres. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago las mujeres constituyen el 75% de los nuevos casos ocurridos entre personas de 15 a 24 años, y en Jamaica la relación de mujeres infectadas para ese mismo grupo etario en relación con los hombres es de 3 a 1.

Para la población joven del Caribe, el VIH tiene particular relevancia. Aproximadamente el 83% de los casos de VIH son diagnosticados en personas con edades comprendidas entre los 15 y 54 años, y una tercera parte de los casos nuevos se da en personas de entre 25 y 34 años de edad. Si se considera un período de incubación de la enfermedad de ocho años, se infiere que cerca de un tercio de los casos nuevos de personas infectadas tienen entre 15 y 24 años de edad. En cuanto al uso del preservativo, estudios recientes indican que, aun cuando un 90% de los adolescentes de la subregión caribeña de habla inglesa con sexualidad activa dice haber usado preservativo, solo entre el 16% y el 25% manifiesta utilizarlo de forma recurrente. Circunscribiendo el grupo de análisis a las mujeres de entre 15 y 24 años de edad de países como Belice, Guyana, la República Dominicana y Trinidad y Tabago, se obtiene que cerca del 50% usaron preservativo en su última relación sexual, porcentaje relativamente alto en comparación con algunos países latinoamericanos, pero muy bajos al considerar el mayor riesgo de contagio del VIH/SIDA.

D. DESEMPLEO JUVENIL

A inicios de la década pasada, los jóvenes (varones y mujeres) de 15 a 24 años de edad conformaban entre el 40% y el 60% del contingente desempleado en los países del Caribe, a pesar de representar entre el 20% y el 30% de la fuerza de trabajo. Del mismo modo, las tasas de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) en algunos países de la subregión duplicaban o cuadruplicaban las registradas en la población adulta. Datos recientes indican que este escenario no ha sufrido variaciones significativas.

Cuadro 6
EL CARIBE (8 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS DESEMPLEADOS
(En porcentajes del total de personas desempleadas)

País	Año	Porcentaje
Bahamas	2008	33,2
Barbados	2003	33,7
Islas Caimán	2008	26,9
Guadalupe	2006	16,4
Jamaica	2008	37,2
Martinica	2008	19,0
Santa Lucía	2004	40,0
Trinidad y Tabago	2008	42,0

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos LABORSTA, 2011.

La incapacidad de crear las condiciones para la inserción de los jóvenes en trabajos dignos disminuye sus oportunidades, limita su desarrollo presente y futuro y exacerba en varios casos los niveles de desigualdad y pobreza. Por ejemplo, en Antigua y Barbuda, el 80% de los varones desempleados con edades entre 25 y 29 años viven en condiciones precarias, con menos de 2,51 dólares al día (a nivel general, el 30,6% del total de la población desempleada en ese país vive con un monto menor).

E. INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA DE CARA A LA JUVENTUD

La institucionalidad y las políticas públicas de juventud han tenido un fortalecimiento en las últimas dos décadas. Algunos países del Caribe cuentan con departamentos encargados de establecer vínculos con organismos gubernamentales y de la sociedad civil encargados de temas relativos a la juventud. Existen algunos ministerios que, si bien sus funciones no contemplan exclusivamente los asuntos relacionados con los jóvenes, consideran estos temas como parte de sus objetivos primarios. En algunos gobiernos caribeños, los asuntos de los jóvenes y la oferta institucional en la materia son transversales al área de jurisdicción de varias dependencias y se rigen por planes de acción que articulan en una política pública de juventud las distintas acciones del gobierno y también, en algunos casos, las privadas. Sin embargo, en general, al igual que en América Latina, falta avanzar en enfoques integrales que puedan trascender las lógicas sectoriales en virtud de la naturaleza misma del actor joven, en quien se combinan dimensiones de riesgos, capacidades, oportunidades, sistemas de pertenencia y formas de participación.