

2007

DOCUMENTO INFORMATIVO



Panorama social

DE AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El presente documento contiene la síntesis del *Panorama social de América Latina 2007*, elaborado conjuntamente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

La sección titulada "Migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe: continuidades, cambios y desafíos de política" ha sido elaborada por el CELADE - División de Población de la CEPAL, con contribuciones del proyecto BID/CEPAL "Migración y desarrollo: el caso de América Latina" (componente de migración interna) y el respaldo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, en el marco del programa regional CEPAL-UNFPA sobre población y desarrollo en América Latina y el Caribe, 2005-2007.

La subsección de la agenda social titulada "Políticas y programas de salud de pueblos indígenas en América Latina" ha sido elaborada en conjunto por la División de Desarrollo Social y el CELADE, con el apoyo del proyecto "Avances en políticas y programas para pueblos indígenas de América Latina desde la implementación del Decenio Internacional", financiado por el Gobierno de Francia.

Notas explicativas

En los cuadros de la presente síntesis del *Panorama social de América Latina 2007* 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..... | 5 |
| Avances en la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social | 9 |
| El gasto público social en América Latina..... | 23 |
| Calidad de la educación: las desigualdades más allá del acceso y la progresión educativa | 39 |
| Migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe: continuidades, cambios y desafíos de política..... | 51 |
| Agenda social: políticas y programas de salud de pueblos indígenas en América Latina y agenda social internacional..... | 56 |

PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2007

SÍNTESIS

En el último cuatrienio (2003-2007) se ha registrado el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, esta tendencia continuará en 2008, lo que completaría cinco años consecutivos con un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual. De esta manera se ha logrado avanzar en la reducción de la pobreza, ha disminuido el desempleo y en algunos países ha mejorado la distribución del ingreso. Sin embargo, permanecen varios problemas y rezagos respecto de otras regiones. La desigualdad socioeconómica sigue siendo extremadamente alta. El gasto social, que creció ostensiblemente en la década pasada, ha tendido a estabilizarse en relación con el PIB y aún no basta para cubrir las necesidades sociales. Asimismo, persisten las corrientes migratorias provocadas por los desiguales niveles de desarrollo de las diversas localidades y regiones de los países.

En el *Panorama social de América Latina 2007* se entregan las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, correspondientes al año 2006, que indican que en ese año un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 13,4% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes.

En el capítulo sobre pobreza también se señala que, respecto del año 2005, el porcentaje de población pobre disminuyó 3,3 puntos porcentuales, mientras que la tasa de indigencia descendió 2,0 puntos porcentuales. En términos del volumen de población, estas cifras revelan que en el último año salieron de la pobreza 15 millones de personas y que 10 millones dejaron de ser indigentes. Por lo tanto, la región se encuentra bien encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad en el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990, meta comprometida en el primer objetivo de desarrollo del Milenio. Parte de estos avances obedecen a los cambios de comportamiento de las familias en cuanto a su composición y participación en el mercado de trabajo, lo que indica que los países deben desarrollar iniciativas para conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, incrementar la productividad de las ocupaciones y focalizar mejor el gasto hacia los más vulnerables.

Asimismo, se efectúa un análisis inicial del problema de la segregación residencial, que reduce y deteriora los ámbitos que posibilitan el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad y genera bloqueos al acceso al empleo y a la educación, que reproducen la pobreza. Esto requiere una profunda revisión del accionar estatal en el ordenamiento territorial urbano y la vivienda social.

Por último, se observan en la región múltiples brechas psicosociales que separan a los grupos más vulnerables de los más acomodados, lo que amenaza la cohesión social. Para avanzar en la superación de la pobreza y en la cohesión social, se requieren políticas multidimensionales que incluyan intervenciones tendientes a crear las oportunidades necesarias para que los más vulnerables tengan mayores expectativas de movilidad social, incrementen su confianza en las instituciones, se sientan más incluidos y participen más activamente en las decisiones que inciden en su calidad de vida.

En el capítulo sobre gasto social se examinan las cifras disponibles a la luz de los principales desafíos que enfrenta la política social en la región. A nivel regional se mantiene la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público social —aunque con algunas excepciones—, lo que ofrece garantías de financiamiento, estabilidad y mayor legitimidad institucional a la política social. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de financiamiento de las políticas sociales, sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, el gasto público social aún es insuficiente y sus estructuras deben adaptarse constantemente a los nuevos perfiles de riesgos y necesidades sociales, que continúan administradas con un criterio eminentemente procíclico, aunque en la última fase esta tendencia no fue más acentuada que la trayectoria descrita por el PIB.

El impacto de las políticas en el bienestar de las personas se analiza a partir de una revisión de varios estudios de caso. Se observa que la paulatina ampliación de la cobertura permite aumentar la progresividad de los gastos en educación, que su composición influye en el efecto neutro sobre la equidad de los gastos en salud, que la naturaleza contributiva de su financiamiento torna regresivos los gastos en seguridad social y que la asistencia social está asumiendo un carácter eminentemente pro pobre, al destinarse a programas de transferencias condicionadas, aunque no exentos de filtraciones.

Dada la importancia de distinguir a los países según las fases de su transición demográfica y de maduración de su mercado de trabajo, se elabora una tipología para analizar el nivel y estructura de gasto social. Se destaca que la superación de los desafíos de la asignación del gasto público social requiere un profundo contrato social.

En el capítulo sobre educación se revisan los grandes avances registrados en este ámbito en la región desde comienzos de los años noventa. Se examina cómo se expresa la

desigualdad social tanto en el acceso educativo como en los ritmos de progresión y niveles de conclusión de la educación primaria, secundaria y terciaria y se concluye que ha disminuido en los últimos 15 años. Se destaca la reducción de las brechas educativas según las desigualdades económicas, las inequidades de género, el lugar de residencia, el origen étnico y el capital educativo del hogar en el tránsito por los sistemas educativos formales. Al respecto, aunque los avances son considerables en todos los ámbitos, se mantendría la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas, aunque este mecanismo se expresa actualmente en el acceso y conclusión del ciclo superior de la enseñanza secundaria y, principalmente, de la terciaria.

Asimismo, se efectúa un examen de la calidad de la educación en cinco países de la región a partir de los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000, centrado en la comprensión de lectura, y se establece la estrecha relación que existe entre las desigualdades socioeconómicas de origen y la adquisición de competencias de lenguaje. También se destacan la falta de relevancia y pertinencia de los currículos educativos —a juzgar por los bajos resultados que obtienen incluso los mejores estudiantes— y la importancia del compromiso docente en los procesos de aprendizaje. Por último, se revisa la profunda segregación escolar que viven los estudiantes de la región, a la que se asocia también una oferta educativa altamente segmentada, lo que redundaría en grandes diferencias de desempeño. En este sentido, se plantea la necesidad de rediseñar las políticas educativas para que enfrenten activamente el problema de la desigualdad social, con medidas afirmativas que compensen las desventajas de los estudiantes más pobres y mejoren la calidad de los procesos de aprendizaje, aminorando la fuerte estratificación que persiste en los sistemas educativos.

En el capítulo sobre migración interna se señala que uno de cada tres latinoamericanos reside en un municipio diferente del que nació y casi uno de cada diez latinoamericanos cambió de municipio de residencia en los últimos cinco años del siglo XX. Quienes migran suelen ser más jóvenes y más calificados que quienes no, por lo que su llegada suele ser ventajosa para las zonas de atracción. En cambio, la emigración que caracteriza a los ámbitos subnacionales más rezagados en términos socioeconómicos —entre ellos el campo y las zonas de pobreza crónica y concentración indígena— erosiona su base de recursos humanos, lo que dificulta su progreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes permanecen en estos ámbitos (trampas territoriales de pobreza). En su mayoría, los migrantes se trasladan de una ciudad a otra o dentro de ellas y los determinantes de esta última migración obedecen más a dimensiones residenciales que laborales.

Las políticas tendientes a influir sobre la migración interna enfrentan un panorama mucho más heterogéneo y complejo que antes —cuando predominaba la migración del campo a la ciudad. Deben partir del reconocimiento del derecho de toda persona a decidir

libremente cuándo y hacia dónde migrar. En consecuencia, para el logro de sus objetivos no pueden ejercer coacción; más bien deben usar incentivos de distintos tipos para individuos y empresas y el fomento del desarrollo de determinadas zonas del país. Asimismo, pueden actuar de manera indirecta mediante varias políticas sociales que tienen efectos para las decisiones migratorias, en particular las de vivienda, transporte e infraestructura.

En la agenda social se realiza un diagnóstico de las políticas y los programas de salud de los pueblos indígenas de América Latina, sobre la base de la información extraída de las respuestas de 16 países a la encuesta de la CEPAL sobre este tema y los resultados del seminario-taller Pueblos indígenas de América Latina: políticas y programas de salud, ¿cuánto y cómo se ha avanzado?, celebrado en la CEPAL, el 25 y 26 de junio de 2007. Ambas actividades, la encuesta y el seminario, se realizaron en el marco de un proyecto financiado por el Gobierno de Francia.¹

En la primera sección se destaca la existencia de estándares mínimos de derechos de los pueblos indígenas y se recalca que, pese a los avances legislativos en la materia, es preciso que las políticas públicas enfrenten el desafío de continuar con el cumplimiento de estos derechos. En efecto, se constata que persiste la inequidad estructural en desmedro de los pueblos indígenas que, en el ámbito de la salud, se expresa en indicadores de morbimortalidad más desfavorables. Asimismo, se evidencia un menor acceso y una falta de adecuación cultural de la atención de salud, así como escasa participación y representación de los propios pueblos en las políticas y programas que les afectan.

En la segunda sección se reconoce que las reformas del sector de la salud, junto con los avances en materia legislativa, plantean un contexto más favorable para el diseño e implementación de políticas y programas de salud para los pueblos indígenas. Este hecho se refleja en las actividades que la mayoría de los países realizan en este ámbito, aun cuando existe una significativa heterogeneidad. En esta sección se describen las diferentes situaciones y se plantean los principales logros alcanzados y las dificultades que persisten. Dos aspectos centrales que se destacan en este diagnóstico se refieren a la gestión y participación indígena en las políticas y programas de salud, así como a la disponibilidad de información necesaria que permita diseñar, implementar y evaluar las actividades realizadas.

Por último, sobre la base de la información presentada, se formulan algunos lineamientos y recomendaciones para mejorar las políticas y programas de salud de los pueblos indígenas y avanzar en el cumplimiento de sus derechos.

¹ Proyecto del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL y el Gobierno de Francia: Avances en políticas y programas para pueblos indígenas de América Latina desde la implementación del Decenio Internacional.

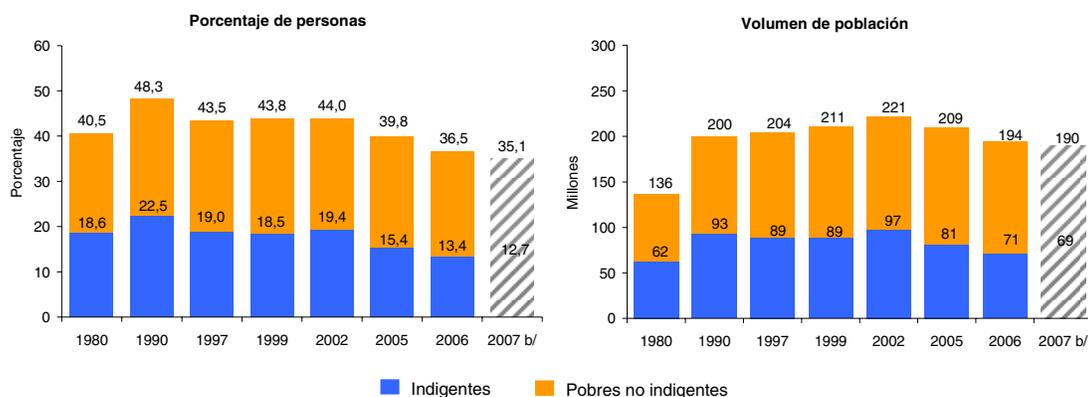
La agenda social internacional sintetiza las principales reuniones y acuerdos del sistema de las Naciones Unidas sobre temas sociales y, en esta oportunidad, está dedicada a la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito del 6 al 9 de agosto de 2007.

AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESAFÍOS DE COHESIÓN SOCIAL

Situación de la pobreza en la región

Según las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, correspondientes al año 2006, en ese año un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 13,4% de la población. De manera que el total de pobres alcanzaba los 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2007 a/



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

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color naranja de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).
b/ Proyecciones.

Al comparar estas cifras con las del año 2005, se aprecia un nuevo avance en la reducción de la pobreza y la indigencia. En efecto, el porcentaje de población pobre disminuyó 3,3 puntos porcentuales, mientras que la tasa de indigencia descendió 2,0 puntos porcentuales respecto de dicho año. En términos del volumen de población, estas cifras indican que en el último año salieron de la pobreza 15 millones de personas y que 10 millones dejaron de ser indigentes.

Si se adopta una perspectiva a más largo plazo, la comparación de las cifras de 2006 con las de 1990 revela que la tasa de pobreza ha disminuido 11,8 puntos porcentuales y la tasa de indigencia 9,1 puntos porcentuales. La magnitud de estas variaciones se ha traducido en una baja superior a los 20 millones del número de personas indigentes. Más aún, por primera vez desde entonces, el número de personas en situación de pobreza ha logrado situarse por debajo de los 200 millones.

El crecimiento previsto del producto por habitante de los países latinoamericanos para 2007 permite augurar una reducción adicional de los porcentajes de pobreza e indigencia correspondientes. Dichos indicadores podrían situarse en torno al 35,1% y 12,7%, respectivamente, con lo cual el número de personas pobres e indigentes volvería a disminuir, totalizando 190 millones y 69 millones respectivamente. Nótese que estas no solo serían las tasas más bajas registradas para América Latina desde los años ochenta, sino que representan el menor número de personas en situación de pobreza de los últimos 17 años (véase el gráfico 1).

Las nuevas estimaciones de pobreza e indigencia hasta el año 2006 disponibles para 12 países de la región dan cuenta de una tendencia descendente generalizada. En todos los países se produjeron avances perceptibles, que en la mayoría de los casos permitieron dar continuidad a la tendencia a la baja registrada el año anterior.

En comparación con las mediciones efectuadas en torno al año 2002, Argentina (datos del área urbana) presentó el progreso más importante, dado que redujo 24,4 puntos porcentuales la tasa de pobreza y 13,7 puntos porcentuales la de indigencia. El año 2006 contribuyó a este resultado con una baja de ambos indicadores de 5,0 y 1,9 puntos porcentuales. De esta manera, se ha logrado contrarrestar el deterioro sufrido entre 1999 y 2002, ya que la tasa de pobreza es 2,7 puntos porcentuales inferior a la de 1999, aun cuando la tasa de indigencia supera todavía a la de ese año por 0,6 puntos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,
ALREDEDOR DE 2002, 2005 Y 2006
(En porcentajes)

| País | Alrededor de 2002 | | | Alrededor de 2005 | | | 2006 | | |
|---------------------------------|-------------------|---------|------------|-------------------|---------|------------|---------|---------|------------|
| | Año | Pobreza | Indigencia | Año | Pobreza | Indigencia | Año | Pobreza | Indigencia |
| Argentina a/ | 2002 | 45,4 | 20,9 | 2005 | 26,0 | 9,1 | 2006 | 21,0 | 7,2 |
| Bolivia | 2002 | 62,4 | 37,1 | 2004 | 63,9 | 34,7 | ... | ... | ... |
| Brasil | 2001 | 37,5 | 13,2 | 2005 | 36,3 | 10,6 | 2006 | 33,3 | 9,0 |
| Chile | 2000 | 20,2 | 5,6 | 2003 | 18,7 | 4,7 | 2006 | 13,7 | 3,2 |
| Colombia | 2002 | 51,1 | 24,6 | 2005 | 46,8 | 20,2 | ... | ... | ... |
| Costa Rica | 2002 | 20,3 | 8,2 | 2005 | 21,1 | 7,0 | 2006 | 19,0 | 7,2 |
| Ecuador a/ | 2002 | 49,0 | 19,4 | 2005 | 45,2 | 17,1 | 2006 | 39,9 | 12,8 |
| El Salvador | 2001 | 48,9 | 22,1 | 2004 | 47,5 | 19,0 | ... | ... | ... |
| Guatemala | 2002 | 60,2 | 30,9 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Honduras | 2002 | 77,3 | 54,4 | 2003 | 74,8 | 53,9 | 2006 | 71,5 | 49,3 |
| México | 2002 | 39,4 | 12,6 | 2004 | 37,0 | 11,7 | 2006 | 31,7 | 8,7 |
| Nicaragua | 2001 | 69,4 | 42,4 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Panamá | 2002 | 34,0 | 17,4 | 2005 | 33,0 | 15,7 | 2006 | 30,8 | 15,2 |
| Paraguay | 2001 | 61,0 | 33,2 | 2005 | 60,5 | 32,1 | ... | ... | ... |
| Perú | 2001 b/ | 54,8 | 24,4 | 2005 b/ | 48,7 | 17,4 | 2006 b/ | 44,5 | 16,1 |
| Rep. Dominicana | 2002 | 44,9 | 20,3 | 2005 | 47,5 | 24,6 | 2006 | 44,5 | 22,0 |
| Uruguay a/ | 2002 | 15,4 | 2,5 | 2005 | 18,8 | 4,1 | 2006 | 18,5 | 3,2 |
| Venezuela (Rep. Bolivariana de) | 2002 | 48,6 | 22,2 | 2005 | 37,1 | 15,9 | 2006 | 30,2 | 9,9 |

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

a/ Áreas urbana.

b/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. Asimismo, las cifras de 2001 se refieren al cuarto trimestre, mientras que las de 2004 y 2006 se refieren al año completo.

Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela logró disminuir sus tasas de pobreza e indigencia 18,4 y 12,3 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2002 y 2006. La elevada tasa de crecimiento del producto, así como la implementación continua de programas sociales de gran amplitud, permitieron que tan solo entre 2005 y 2006 la tasa de pobreza pasara de un 37,1% a un 30,2%, y la de indigencia de un 15,9% a un 9,9%. Este acelerado avance señala una mejora sustantiva de las perspectivas de reducción de la pobreza e incrementa significativamente la probabilidad de cumplir con la primera meta del Milenio, que se analiza en el siguiente acápite.

A los países mencionados les siguen en orden de magnitud Perú,² Chile, Ecuador (áreas urbanas), Honduras y México, que han acumulado una reducción de la tasa de pobreza superior a los 5 puntos porcentuales entre 2000-2002 y 2006. Con la excepción de

² Las cifras de Perú para 2004 en adelante no son enteramente comparables con las de los años anteriores, ya que las primeras se refieren al año completo, mientras que las segundas únicamente al último trimestre. Sin embargo, no cabe esperar mayores diferencias entre las estimaciones trimestrales y anuales. A manera de referencia, en 2006 las tasas de indigencia y pobreza estimadas para el año completo superan por 0,7 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente, a las del último trimestre.

Perú, en estos países más de la mitad del avance logrado se produjo en el período más reciente, hecho particularmente evidente en el caso de Chile, pues de los 6,5 puntos porcentuales que se redujo la pobreza entre 2000 y 2006, 5,0 corresponden al período comprendido entre 2003 y 2006.³ Además, dichos países registraron disminuciones significativas del porcentaje de personas indigentes, sobre todo en Perú, Ecuador y Honduras, donde alcanzaron 8,3, 6,6 y 5,1 puntos porcentuales, respectivamente. También es notable el resultado obtenido por Chile, pues si bien la disminución expresada en términos absolutos es de 2,4 puntos porcentuales, representa una reducción del 43% de la tasa de indigencia de 2000.

Por su parte, Brasil consigna disminuciones de 4,2 puntos porcentuales tanto en la pobreza como en la indigencia entre 2001 y 2006. Este avance tiene un impacto significativo al nivel regional, ya que implica una reducción de 6 millones del número de personas indigentes. Un factor que ha incidido decisivamente en este desempeño son los programas públicos de transferencias implementados en el país, especialmente el llamado Bolsa familia.

Costa Rica y República Dominicana también lograron reducir sus niveles de pobreza entre 2002 y 2006, aunque en menor medida que los países mencionados anteriormente. De hecho, República Dominicana registra un pequeño aumento de la indigencia, a consecuencia del retroceso experimentado entre 2002 y 2004, que la mejora de los años posteriores aún no ha logrado contrarrestar completamente. Algo similar sucede en Uruguay, donde la disminución de las tasas de pobreza e indigencia de 2005 y 2006 todavía no ha permitido recuperar los niveles registrados en 2002.

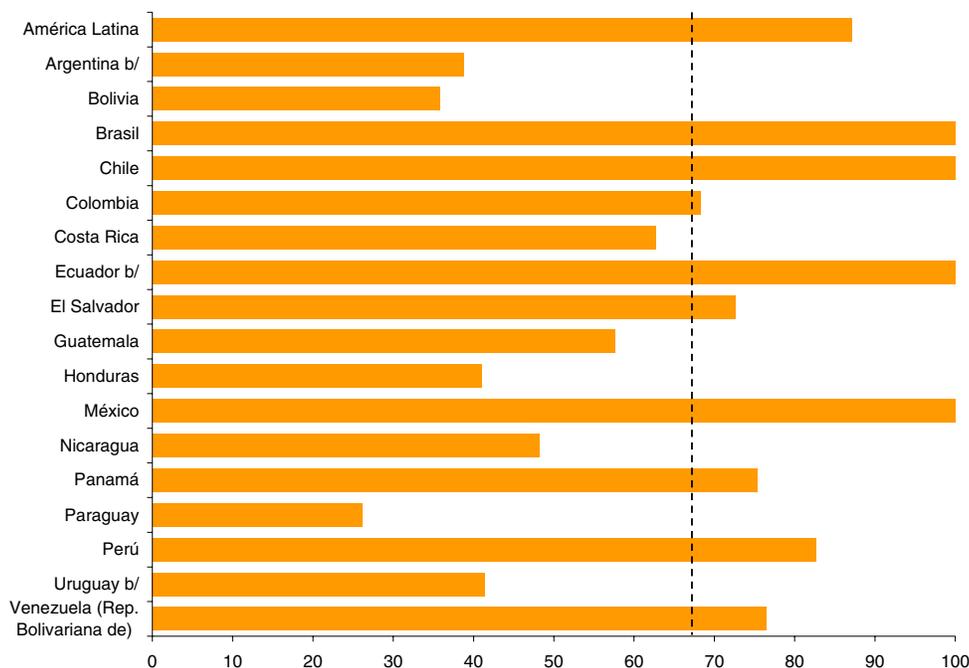
Avance hacia el cumplimiento de la primera meta del Milenio

La tasa de pobreza extrema proyectada para América Latina en 2007 alcanza el 12,7%, 9,8 puntos porcentuales menos que el nivel de 1990 (22,5%). Este resultado equivale a un avance del 87% hacia la consecución de la primera meta del Milenio, mientras que el porcentaje de tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta es de 68%.⁴ En virtud de esta evidencia, cabe concluir que la región como un todo se encuentra bien encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad en el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990 (véase el gráfico 2).

³ En Chile solamente se cuenta con estimaciones de indigencia y pobreza para los años 2000, 2003 y 2006, por lo que no es posible hacer un análisis de lo sucedido durante dichos períodos.

⁴ La meta contempla un plazo total de 25 años (desde 1990 hasta 2015), de los cuales han transcurrido 17, lo que representa un 68% del tiempo previsto.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2007 a/



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

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado para 2007 (68%).

b/ Áreas urbanas.

Las proyecciones de pobreza extrema hasta el año 2007 dan cuenta de una situación favorable en un gran número de países. Las nuevas cifras para Ecuador (áreas urbanas) y México indican que ambos lograron situarse, junto con Brasil y Chile, entre los países que ya cumplieron con la primera meta del Milenio. Por su parte, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela presentan un progreso similar o superior al esperado (68%). Aunque todos los demás países registran tasas de pobreza extrema inferiores a las de 1990, algunos de ellos se han quedado rezagados en su marcha hacia la consecución de la meta. En efecto, Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay se encuentran aún a más del 50% de la distancia total de la meta.

La región en su conjunto tiene grandes posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio. En el supuesto de que la distribución del ingreso no sufra cambios importantes en los próximos años, América Latina requiere una tasa de crecimiento del PIB del 1,1% anual, lo que representa menos que la tasa de crecimiento poblacional. A esta reducida tasa de crecimiento contribuye el hecho de que cuatro países hayan sobrepasado la meta, puesto que “subsidian” a otros que se encuentran más rezagados, particularmente cuando entre ellos figuran Brasil y México, que abarcan más de la mitad de la población regional. En efecto, la

tasa de crecimiento de los países que no han alcanzado aún la primera meta del Milenio promedia el 4,0% anual, equivalente a un crecimiento del PIB per cápita de un 2,7% anual.

Factores vinculados a la reducción de la pobreza

En esta sección se analiza la incidencia de ciertos factores demográficos, familiares y laborales en la reducción de la pobreza que se observó en los países de América Latina y el Caribe en el período comprendido entre 1990 y 2005. Dados los avances alcanzados en la disminución de la extrema pobreza, en esta ocasión se tuvo en cuenta para el análisis una meta más amplia, propuesta en el informe interinstitucional de 2005 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en la región:⁵ disminuir a la mitad el porcentaje de población que vive en situación de pobreza y no solamente los en pobreza extrema.

En general, la evolución de la pobreza puede entenderse a partir de las variaciones de tres determinantes del ingreso per cápita de los hogares: la relación entre el número de ocupados y la población total, el ingreso laboral por ocupado y los ingresos no laborales (transferencias públicas, remesas, entre otros).⁶ En tanto en los hogares de bajos ingresos se incrementa la proporción de ocupados, crecen los salarios por ocupado y aumentan los ingresos no laborales, la pobreza tiende a disminuir. A su vez, estos determinantes pueden desglosarse en una serie de factores: las variaciones de los ingresos laborales se vinculan con el comportamiento del capital humano y de la productividad,⁷ los cambios de los ingresos no laborales se originan en las transferencias públicas y privadas y en la rentabilidad del capital, y las modificaciones de las tasas de ocupación encuentran su explicación en los cambios demográficos y de la estructura de las familias y en la forma en que estas reaccionan ante las oportunidades de empleo.

Un factor que contribuye a la reproducción de la pobreza son las altas tasas de dependencia demográfica⁸ que presentan las familias pobres. En América Latina las familias pobres, debido a sus mayores tasas de fecundidad, tienen más miembros que las no pobres y la mayor parte de sus integrantes son niños, lo cual conduce a repartir los ingresos familiares entre una mayor cantidad de personas y al mismo tiempo restringe la participación laboral de las personas en edad de trabajar, sobre todo de las mujeres. No obstante, en los últimos

⁵ Véase Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

⁶ Este desglose es válido desde una perspectiva de medición de la pobreza basada en los ingresos monetarios, que sirven como aproximación a la capacidad de las personas y hogares para satisfacer sus necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias.

⁷ Por cierto, hay otros factores que inciden en los ingresos laborales, que dicen relación, por ejemplo, con el grado de protección y con el poder de negociación que tiene la fuerza laboral (niveles de sindicalización, existencia de negociación colectiva, entre otras cosas).

⁸ Relación entre las personas en edad de trabajar y la población total.

años se ha observado en la región una disminución de las tasas de dependencia, el denominado bono demográfico, que se ha caracterizado como una ventana de oportunidad para la reducción de la pobreza.

Por su parte, los escasos ingresos de las familias pobres se relacionan, entre otros factores, con el bajo capital humano de sus miembros activos. Esto se vincula con sus pocas oportunidades de empleo y plantea otro círculo vicioso: por una parte, quienes viven en hogares pobres tienen una formación laboral deficiente y acceden a trabajos precarios; por otra, los niños y jóvenes de estos hogares tienen pocas oportunidades para educarse y capacitarse, carecen de capital social y acceden a ocupaciones de baja productividad, si es que logran emplearse.

El análisis de la evolución de la pobreza en el período 1990-2005 de acuerdo con este esquema muestra una gran diversidad de situaciones (véase el cuadro 2) y de él se derivan tres consideraciones. En primer lugar, el compromiso con los objetivos de desarrollo del Milenio se ha dado en un período caracterizado por un aumento de la proporción de miembros activos de las familias dentro del total de la población. En segundo lugar, durante todo el período no se detectan aumentos de los ingresos laborales por ocupado que beneficien a las familias más pobres, con las excepciones de Chile, Brasil y Ecuador (áreas urbanas). En tercer lugar, el incremento del ingreso no laboral en los estratos pobres ha sido más o menos generalizado, aunque responde a causas cuyo análisis excede las posibilidades de este trabajo, por la falta de desagregaciones de la amplia variedad de fuentes de ingresos incluidas en este componente (transferencias estatales, remesas, entre otros).

Solo cinco de los 16 países analizados han logrado importantes reducciones de la pobreza desde principios de los años noventa: los tres que se beneficiaron con las mejoras de los ingresos laborales por ocupado (Chile, Brasil, Ecuador), así como México y Panamá, cuya proporción de ocupados aumentó significativamente. Los países restantes no registraron progresos o estos fueron muy leves y su principal limitante ha sido el magro desempeño de sus mercados de trabajo. Así, en los países que registraron una notable reducción de la pobreza, el principal factor del cambio es el comportamiento de las familias en cuanto a su composición y participación en el mercado de trabajo. Aunque esta tendencia ha sido generalizada en todos los países restantes, no ha sido suficientemente reforzada con aumentos de remuneraciones ni con transferencias hacia las familias.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TIPOLOGÍA SEGÚN TENDENCIAS DE LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, INGRESOS LABORALES POR OCUPADO E INGRESOS NO LABORALES EN LOS DECILES QUE INCLUYEN HOGARES POBRES, 1990-2005

| Tendencia de la pobreza (promedio anual)/Países a/ | Pobreza inicial b/ | Tasa global de ocupación c/ | Ingresos laborales por ocupado | Ingresos no laborales per cápita | Pobreza final b/ |
|--|--------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|------------------|
| Fuerte reducción d/ (variación superior al -1,5% anual) | | | | | |
| Chile 1990-2003 | 38,3 | ++ | ++ | ++ | 18,6 |
| Ecuador 1990-2005 | 61,8 | ++ | + | + | 45,1 |
| Brasil 1990-2005 | 47,4 | ++ | + | ++ | 36,2 |
| Panamá 1991-2005 | 42,8 | ++ | - | + | 32,7 |
| México 1989-2005 | 47,4 | ++ | - | + | 35,5 |
| Leve reducción d/ (variación entre un -1,5% y un -0,5% anual) | | | | | |
| El Salvador 1995-2004 | 54,0 | + | - | + | 47,5 |
| Costa Rica 1990-2005 | 26,2 | + | + - | + | 21,1 |
| Colombia 1991-2005 | 55,6 | + | = | + | 46,8 |
| Guatemala 1989-2002 | 70,3 | ++ | = | ++ | 58,4 |
| Nicaragua 1993-2001 | 73,6 | ++ | -- | = | 69,3 |
| Honduras 1990-2003 | 80,5 | ++ | -- | ++ | 74,6 |
| Sin progresos d/ (variación entre un -0,5% y un 0,5% anual) | | | | | |
| Venezuela (Rep. Bolivariana de) 1990-2005 | 40,0 | ++ | -- | - | 37,1 |
| Bolivia 1989-2004 | 52,1 | ++ | -- | + | 51,6 |
| Argentina 1990-2005 | 21,1 | + | - | = | 22,6 |
| Uruguay 1990-2005 | 17,8 | = | - | + | 19,1 |
| Aumento (variación superior a un 0,5% anual) | | | | | |
| Paraguay 1990-2005 | 42,2 | + - | -- | + | 47,7 |

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

Nota: ++: avance significativo; +: avance; = / + -: sin cambios/avances y retrocesos; -: retroceso; --: retroceso significativo.

a/ Por cuestiones relacionadas con los años de aplicación de las encuestas, los valores de pobreza inicial y final no consideran en todos los países los años 1990 y 2005.

b/ Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en el *Panorama social de América Latina, 2006*, debido al distinto tratamiento del servicio doméstico. En el caso de Guatemala, fue preciso hacer ajustes en el procesamiento de datos para compensar la ausencia de mediciones que incluyeran a la población menor de 10 años en 1989 y de 7 años en 2002.

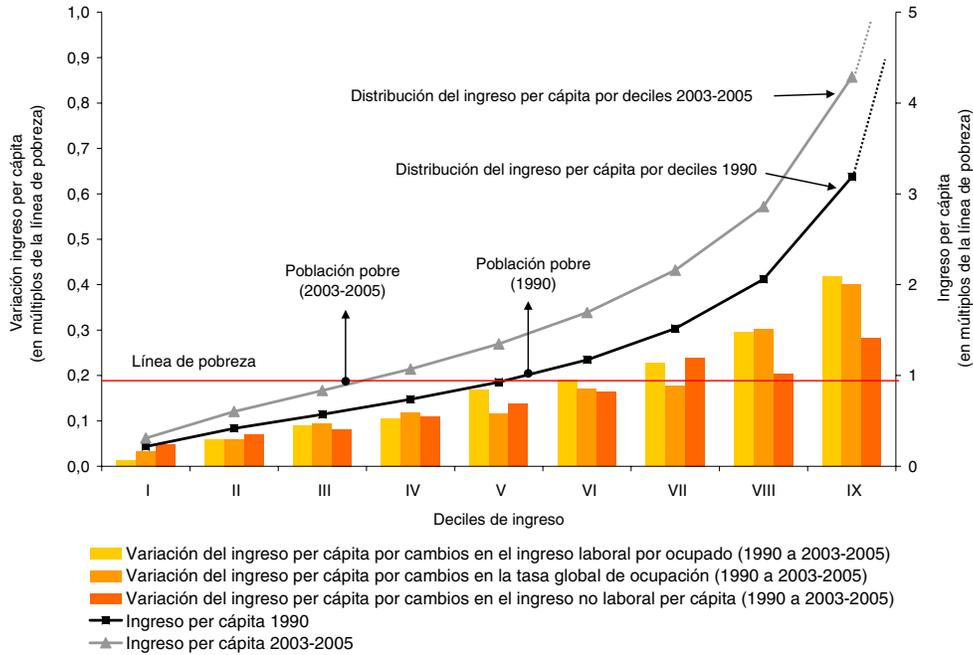
c/ Corresponde a la cantidad de ocupados respecto de la población total.

d/ La tasa de reducción anual de la pobreza total para cada país, que permitió la clasificación de los países en grupos, se estimó sobre la base de la fórmula: $TRA = (PF - PI) / PI * 100/a$, donde TRA = reducción anual de la pobreza, PF = porcentaje de pobreza final, PI = porcentaje de pobreza inicial y a = número de años contenidos en el período.

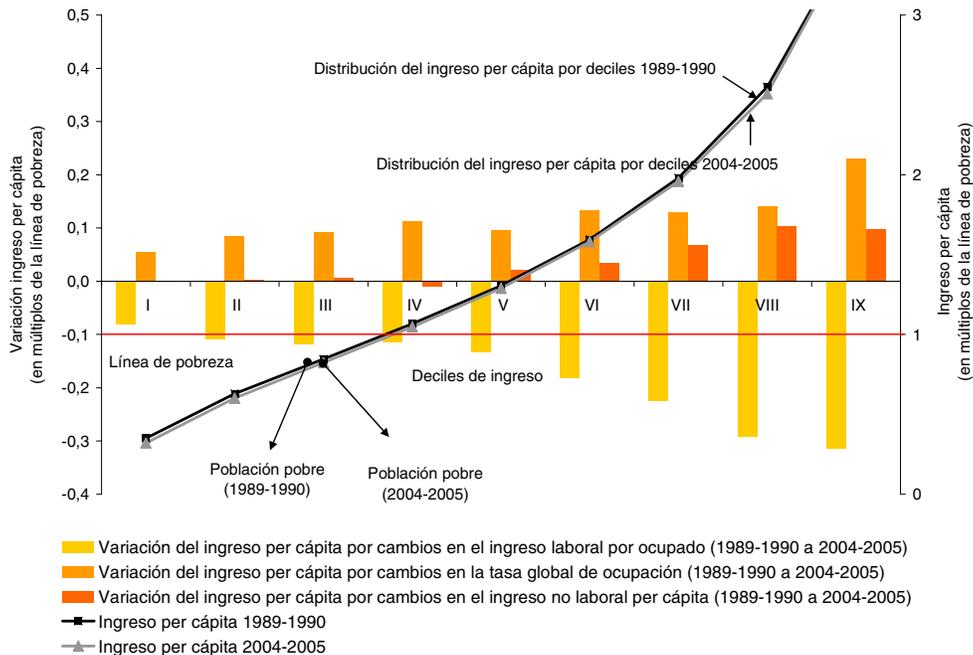
Si se comparan los países de mayor y menor disminución de la pobreza, resulta particularmente relevante el comportamiento vinculado al mercado de trabajo (véase el gráfico 3). Por ejemplo, Brasil, Chile y Ecuador (áreas urbanas), donde se observaron las mayores reducciones de pobreza, el aumento de la relación de ocupados sobre la población total (barras azul oscuro en el gráfico 3a) se ha complementado con un aumento del ingreso laboral por ocupado (barras azul claro), lo que supone un fuerte dinamismo de sus mercados de trabajo. A esto se agrega un aumento de los ingresos no laborales (barras naranja). En Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia, Paraguay (Área Metropolitana de Asunción), Uruguay (áreas urbanas) y la República Bolivariana de Venezuela, en cambio, los ingresos laborales por ocupado decrecieron entre los pobres y esa disminución no fue compensada por mejoras de la tasa de ocupación o de los ingresos no laborales. En consecuencia, no hubo avances en la reducción de la pobreza.

Gráfico 3
DETERMINANTES DE CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, DECILES I-IX

a) Países que registran una fuerte reducción de la pobreza y aumentos de la productividad laboral (Brasil, Chile y Ecuador, promedio simple), 1990-2005



b) Países que no registran progresos o que registran un aumento de la pobreza (Argentina, Bolivia, Paraguay, Rep. Bolivariana de Venezuela y Uruguay, promedio simple), 1990-2005



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

De este modo, varios países de la región se encuentran en el camino de cumplir la primera meta del Milenio, a lo cual ha contribuido en gran medida el aprovechamiento del bono demográfico. Así, los niveles de dependencia decrecientes han estado acompañados por una mayor ocupación de los integrantes de las familias más pobres en el mercado de trabajo. Sin embargo, existe un déficit en los incrementos de los ingresos laborales y de las oportunidades de empleo para los más pobres. Un aspecto que los países de la región deben tener en cuenta es que las ventajas del bono demográfico acabarán por compensarse y que, para seguir avanzando, se requerirán políticas públicas destinadas a conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, mejorar la productividad de las ocupaciones donde se desempeñan los más pobres y, en la eventualidad de que esto no ocurra, focalizar el gasto social hacia las demandas de los grupos más vulnerables.

Pobreza y segregación residencial urbana

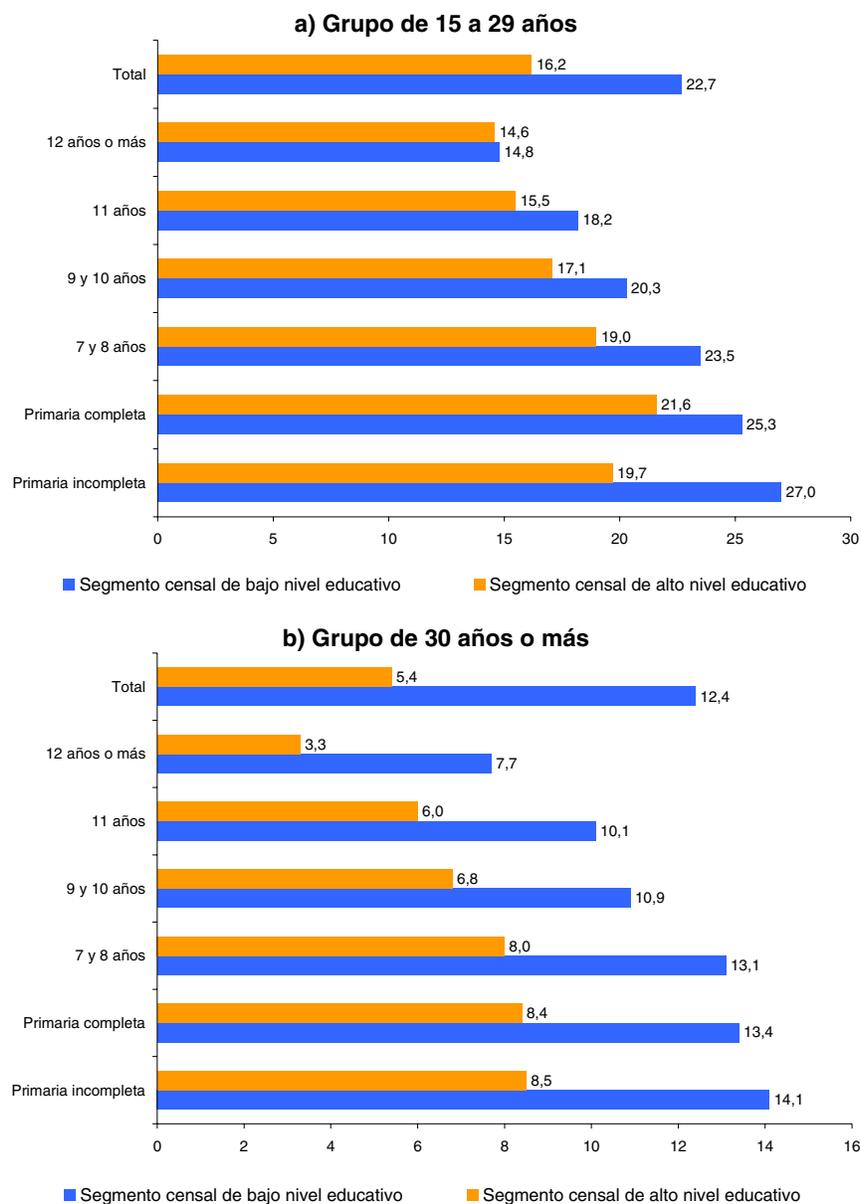
En América Latina se observan claros indicios de que las transformaciones de los mercados del trabajo y de la vivienda están acelerando la segregación territorial de los hogares urbanos de menores recursos (y también de los segmentos medios y altos) y hay preocupación por las posibles consecuencias negativas de este aislamiento creciente, entre ellas el endurecimiento de la pobreza y su reproducción intergeneracional. Al mismo tiempo, estas dinámicas podrían amenazar la cohesión social, por cuanto la segregación residencial reduce y deteriora los ámbitos que hacen posible el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad y disminuye las oportunidades de establecer puentes entre los distintos grupos sociales.

Dadas las restricciones metodológicas y de disponibilidad de datos, aún es prematuro afirmar que la segregación residencial urbana tiene efectos causales en la reproducción de la pobreza a lo largo del tiempo. Sin embargo, la evidencia en América Latina revela vinculaciones entre los patrones de segregación urbana de los más pobres y algunos resultados conductuales, como la inserción en el mercado de trabajo, el logro educativo, las decisiones reproductivas y las pautas de desafiliación institucional de los adolescentes.

En lo que se refiere a la inserción en el mundo del trabajo, las probabilidades de conseguir empleo y de acceder a ocupaciones formales se vinculan a la composición social del barrio de residencia, independientemente de los niveles educativos individuales. Por ejemplo, en los segmentos censales de Montevideo de bajo nivel educativo, las tasas de desempleo son mayores que en los segmentos censales de nivel alto, relación que se mantiene aun cuando varíen los años de escolaridad (véase el gráfico 4). Una situación similar se observa al analizar las tasas de ocupación por cuenta propia y el porcentaje de empleados privados sin cobertura de salud o con atención en el Ministerio de Salud Pública. Entre los factores que explicarían estas tendencias se encuentran la distancia entre las zonas de residencia y los lugares de trabajo, la estigmatización de los residentes de los barrios pobres, el bajo acceso de estos a información

y contactos para obtener empleos y la socialización de los niños y adolescentes de estos barrios en modelos de comportamiento antisocial, que refuerzan el desánimo en cuanto a la educación y el trabajo como vías para superar la pobreza.

Gráfico 4
URUGUAY (MONTEVIDEO): TASA DE DESEMPEÑO ABIERTO SEGÚN EL NIVEL MEDIO DE EDUCACIÓN DEL SEGMENTO CENSAL, POR EDAD Y AÑOS DE EDUCACIÓN, 1996 a/
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Censo de población y vivienda de Uruguay, 1996.

a/ En Uruguay, la educación primaria tiene una duración de seis años y la educación media se divide en dos ciclos, de tres años cada uno. Se emplearon los datos de 1996 porque no se cuenta con este procesamiento de datos sobre la base de la información del censo de 2004.

Los barrios también pueden incidir en el capital humano. Según un estudio efectuado en México, en tanto se deteriora la situación socioeconómica del vecindario, se incrementa la probabilidad de abandono de la escuela después del término del primer ciclo de la educación secundaria. Algunas investigaciones realizadas en Buenos Aires, Santiago y Montevideo revelan que los niños y adolescentes que residen en barrios carenciados obtienen peores resultados en las pruebas de aprendizaje, independientemente de sus características individuales, familiares y escolares. En un estudio desarrollado en São Paulo se obtuvieron datos que indicarían que los efectos en los resultados educativos de la composición social de los barrios pueden transmitirse indirectamente a los niños, a través del impacto de los barrios sobre los maestros, por cuanto el sistema de normas que regula la distribución de docentes en las escuelas estatales o municipales ubica en las escuelas de la periferia a los maestros con bajas puntuaciones en el concurso público y a los que recién ingresan en el sistema de educación.

La segregación residencial urbana también puede tener relación con mayores tasas de embarazo adolescente y con niveles más altos de desafiliación institucional. Por ejemplo, en un estudio realizado en Montevideo se encontró que los jóvenes que residen en barrios carenciados presentan porcentajes más altos de desafiliación institucional (sujetos que no estudian y que tampoco trabajan), cualquiera sea el nivel educativo de sus padres. Asimismo, los resultados de investigaciones sobre los efectos de los vecindarios urbanos en la fecundidad adolescente en Río de Janeiro, Santiago de Chile y Montevideo indican que la composición social del lugar de residencia explica en gran medida las diferencias en la prevalencia de la maternidad temprana.

Más allá de las restricciones metodológicas para esclarecer las relaciones causales entre la segregación residencial y la reproducción de la pobreza, en esta sección se aporta evidencia que ilustra que el barrio importa y al mismo tiempo se pone de manifiesto la necesidad de que las entidades responsables de las políticas públicas otorguen una mayor atención a los cambios de la segregación residencial urbana, dispongan de un mayor control sobre los determinantes de esos procesos y efectúen una profunda revisión de las medidas de ordenamiento territorial urbano y de los programas de vivienda social. Los cambios de las localizaciones de las viviendas sociales, los subsidios al transporte y a los alquileres y los créditos para que las familias de escasos recursos puedan comprar su vivienda en las áreas formales de la ciudad son algunas de las medidas que podrían incidir en el acortamiento de las distancias entre residencia y trabajo o en la corrección de sus efectos negativos.

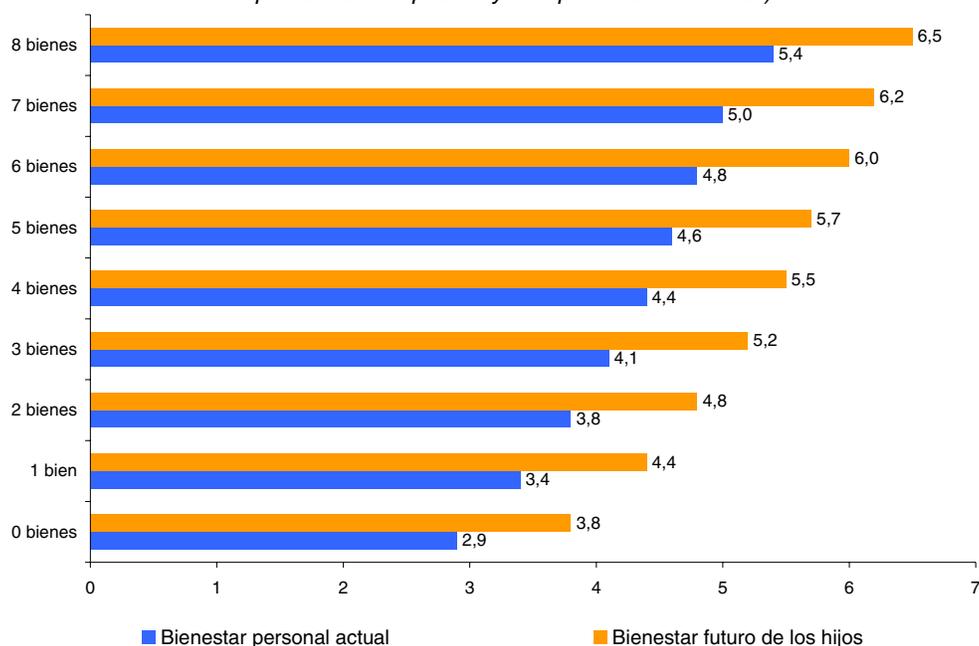
Pobreza y cohesión social: brechas psicosociales

El análisis de la pobreza y la inequidad no puede limitarse a sus componentes materiales. La exploración de algunas brechas psicosociales en 18 países de América Latina

permitió constatar la existencia de grandes distancias entre los distintos estratos socioeconómicos respecto de las expectativas de movilidad social, la confianza en las instituciones del Estado, la participación ciudadana y las percepciones de ser discriminado. Estas brechas constituyen los correlatos subjetivos de la pobreza y la inequidad, obstaculizan la inclusión de los más pobres, amenazan a la cohesión social y ponen de manifiesto la necesidad de instrumentar políticas multidimensionales que complementen las transferencias materiales con iniciativas que permitan disminuir las distancias subjetivas.

En cuanto a las expectativas de movilidad intergeneracional, las personas de los hogares más vulnerables tienen menores expectativas sobre el bienestar futuro de sus hijos que las que pertenecen a los hogares en mejor situación económica (véase el gráfico 5). Las percepciones de la estructura social inciden en las expectativas de movilidad: en todas las condiciones de bienestar de los hogares, las personas que creen que la estructura social es abierta o igualitaria tienen mayores expectativas con respecto a sus hijos que quienes opinan que la estructura social es cerrada o no igualitaria.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BIENESTAR PERSONAL ACTUAL, BIENESTAR FUTURO DE LOS HIJOS Y DISPONIBILIDAD DE BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS EN LOS HOGARES, 2006 a/ b/
(Valores expresados en promedios, escala de autoevaluación de 1 a 10 donde 1= personas más pobres y 10= personas más ricas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2006.

a/ La evaluación del bienestar personal actual y de las expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos se basa en una escala de autoevaluación, en la cual se pide a las personas que califiquen su nivel de bienestar personal actual y el bienestar futuro que creen tendrán sus hijos.

b/ En el indicador de tenencia de bienes durables y servicios básicos en el hogar se incluye la posesión de: 1) heladera/refrigerador; 2) lavarropas; 3) teléfono de red fija; 4) computador; 5) agua caliente de cañería; 6) automóvil; 7) alcantarillado y 8) teléfono celular.

El hecho de que los más vulnerables tengan las menores expectativas de movilidad intergeneracional no significa que piensen que sus hijos vivirán peor que ellos. Las personas de todos los grupos socioeconómicos creen que la situación de sus hijos será mejor que la que ellas tienen en la actualidad y el mayor “salto” en las expectativas se verifica en quienes pertenecen a los hogares más pobres de las ciudades capitales, mientras que las menores diferencias se observan en las personas más vulnerables de las zonas menos pobladas. Por ello, el desafío de las políticas en las grandes capitales es mayor, sobre todo en lo relativo a la creación de oportunidades de educación, empleo e inclusión social.

La confianza en las instituciones del Estado se asocia con el bienestar económico de los hogares y con el PIB per cápita de los países, siendo más alta en las personas más acomodadas y que viven en los países más ricos y más baja en quienes presentan menores grados de bienestar y residen en los países más pobres. A su vez, la menor confianza en las instituciones del Estado se observa en las personas de hogares más vulnerables, en las que habitan en las zonas urbanas más pobladas y en las que muestran los grados más bajos de confianza en sus vecinos. Una tendencia relativamente similar se verifica al analizar las conductas de participación política: los más vulnerables muestran los menores niveles de participación.

Lo anterior permitiría señalar que un segmento de la población urbana más pobre estaría afectado por un síndrome de desconfianza, que se expresaría en bajas expectativas con respecto a las instituciones públicas, en una escasa participación cívica y en el refugio en las relaciones basadas en la familia, lo que se articularía con valores marcadamente individualistas. Esto no solamente amenaza con limitar el acceso al apoyo social por parte de los más pobres (por el deterioro de las relaciones en sus comunidades de origen), sino que puede constituirse en un obstáculo importante para que se organicen y planteen sus necesidades y demandas ante las instituciones públicas.

En los 18 países analizados, el porcentaje de personas que afirman sentirse discriminadas es mayor entre quienes viven en hogares con ingresos insuficientes y menor entre los que cuentan con ingresos suficientes. Al introducir el factor zona de residencia, los valores más altos de discriminación percibida se encuentran en las personas de los hogares más vulnerables y que viven en áreas con más de 100.000 habitantes. Una explicación posible es que en las zonas urbanas más pobladas las exclusiones fundadas en la adscripción serían más salientes por su disonancia con los valores igualitarios y meritocráticos ampliamente difundidos. También es plausible que en las zonas urbanas existan más oportunidades de ser discriminado debido a la mayor diversidad de actores e identidades sociales.

Entre las causales de discriminación mencionadas por los más vulnerables se destacan las vinculadas con la negación de oportunidades para mejorar las condiciones de vida y ascender en la escala social, por no contar con distintos tipos de “capitales” (falta de

educación y de contactos). Por su parte, la edad, la adscripción étnica (color de la piel, raza), la discapacidad y el género representan el 31% de las causas de la discriminación, lo que indica que los más pobres pueden sentirse discriminados por su pertenencia a diferentes categorías sociales. Entre estas últimas causales, se destacan las que consisten en la negación de oportunidades de integración social, por obsolescencia o déficit de capacidades (ser una persona adulta mayor o con discapacidad).

EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, el nivel y la estructura del gasto público social sigue mostrando deficiencias para atender las necesidades sociales de la población vulnerable, lo que incide en los lentos progresos en el alivio a la pobreza no extrema y en la reducción de la desigualdad en la región, a pesar de los notables logros en la reducción de la indigencia. Por una parte, el nivel de gasto público es insuficiente y este se administra con severas restricciones presupuestarias; por otra parte, su estructura debe adaptarse permanentemente a las necesidades sociales emergentes, sin que antes se hayan satisfecho las ya existentes.

Adaptar el nivel y la estructura del gasto público social a los constantes cambios en los perfiles de riesgo y necesidades sociales debería ser parte esencial de un nuevo contrato social, en el que los derechos sean el horizonte normativo y las desigualdades y las restricciones presupuestarias las limitaciones que se deben enfrentar. En este sentido, la asignación del gasto público social debería aumentar la cobertura y la calidad de las prestaciones de los programas sociales mediante la combinación de financiamiento contributivo y no contributivo, con un alto componente de solidaridad.

En esta oportunidad se examinan las principales características del nivel y estructura del gasto público social en la región, así como su evolución en los últimos 15 años. También se analiza a qué grupos de ingreso se ha destinado preferentemente el gasto social y el impacto que este tiene en el incremento del nivel de bienestar de la población. Por último, a efectos del diseño de un nuevo contrato social, se identifican diversos grupos de países sobre la base de un indicador que resume la distancia entre las necesidades sociales y los riesgos emergentes y los recursos que el Estado asigna a la política social.

Características del nivel y la composición del gasto público social

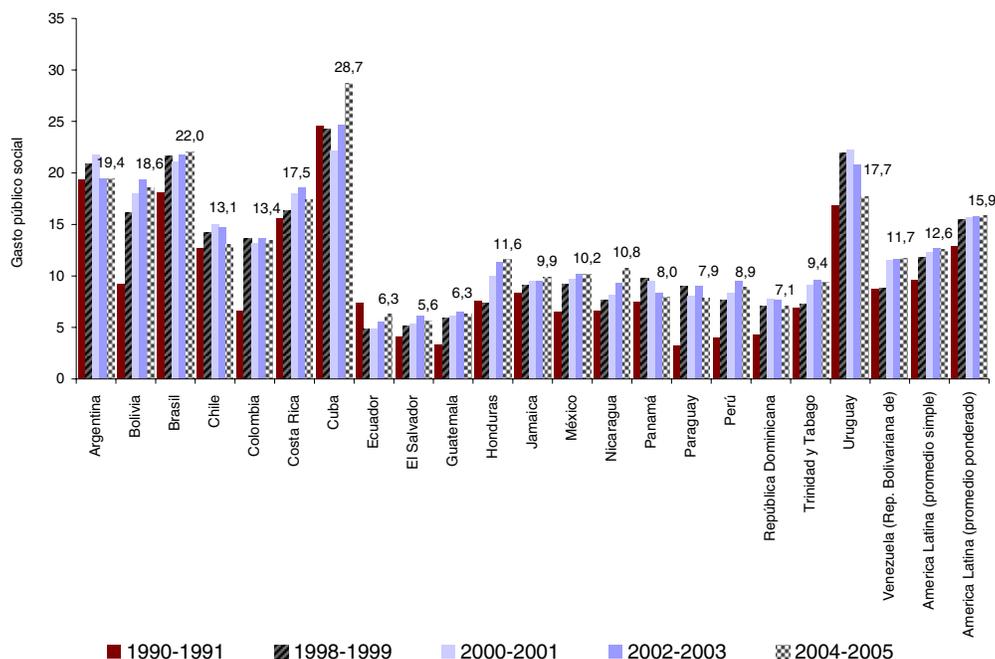
Los niveles de gasto público social aumentaron casi un 10% entre 2002-2003 y 2004-2005 y llegaron a 660 dólares per cápita (a precios de 2000). Sin embargo, hay enormes diferencias entre países. El gasto por habitante es 15 veces mayor en el país en que más se gasta, si se compara con el país en que menos se gasta. Doce de los 21 países analizados

gastan menos de 350 dólares per cápita anuales, seis gastan entre 550 y 870 dólares per cápita y solo dos superan los 1.000 dólares de gasto anual por persona.

Al observar las cifras del gasto público social se destacan cinco características, a saber:

- La tendencia a asignar mayores recursos públicos a las políticas sociales se detiene, pero no se revierte. El porcentaje del PIB que los gobiernos destinan al gasto social, es decir la prioridad macroeconómica de este gasto —que mide el esfuerzo gubernamental por asignar recursos a las políticas sociales—, muestra desde el período 2002-2003 un cambio en su tendencia creciente hasta el período 2000-2001 (véase el gráfico 6). Sin embargo, el solo hecho de que a nivel regional se mantenga esta prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público social —aunque con algunas excepciones— ofrece garantías de financiamiento, estabilidad y mayor legitimidad institucional a la política social.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 A 2004-2005

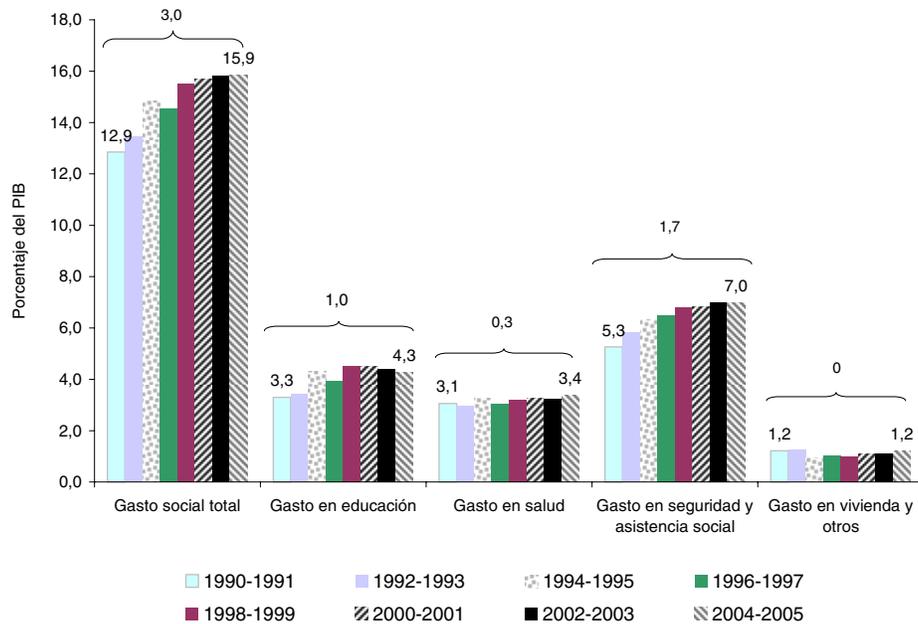


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

- El gasto público social sigue supeditado a intensas restricciones presupuestarias y, en muchos casos, está asociado a bajas cargas tributarias. Esto torna insuficiente el nivel de gasto público social en varios países de la región, pues los márgenes de holgura que resultan de la ayuda internacional y el endeudamiento muestran señales de haberse agotado como opciones de financiamiento para los países que ya no reciben asistencia oficial para el desarrollo.
- Durante la última década y media los países de menor desarrollo relativo son los que muestran mayores avances en su esfuerzo por destinar recursos a las políticas sociales. El esfuerzo que realizan los países en este sentido disminuye a medida que aumenta su riqueza. Los países de menor desarrollo relativo, pero que acceden a financiamiento proveniente de la asistencia oficial para el desarrollo, han tendido a incrementar más su esfuerzo en comparación con los de mayor desarrollo. Son los casos de Bolivia, Honduras y Nicaragua, países considerados prioritarios en materia de asistencia oficial para el desarrollo.
- Las principales prioridades se mantienen en el área de la asistencia y la seguridad social, seguidas por la educación.⁹ A nivel regional, en el largo plazo (1990-1991 a 2004-2005), el incremento del esfuerzo realizado equivale a tres puntos porcentuales del PIB. Este aumento se destinó mayoritariamente a incrementar la seguridad y la asistencia social, en segundo lugar la educación y, en menor medida, la salud (véase el gráfico 7). Estas asignaciones serían un reflejo de la creciente preocupación por la pobreza y por la protección de los adultos mayores a causa del envejecimiento poblacional.
- La región continúa sin implementar políticas contracíclicas de gasto público social. En respuesta a las restricciones presupuestarias de los gobiernos, el gasto social sigue una tendencia altamente procíclica, aumentando cuando se incrementa el producto y disminuyendo cuando este se retrae. Este comportamiento refleja no solo la existencia de una política macroeconómica equivocada sino que, además, no permite la aplicación de una política de compensación de riesgos sociales frente a situaciones de contracción de la actividad económica (véase el gráfico 8), lo que merma la capacidad pública para mantener un sistema de protección social dirigido a la población más vulnerable.

⁹ La diversidad de clasificaciones funcionales del gasto público social que coexisten en la región dificulta la diferenciación entre el componente de seguridad social y el referido a la asistencia social a efectos de hacer comparaciones entre países de la serie temporal.

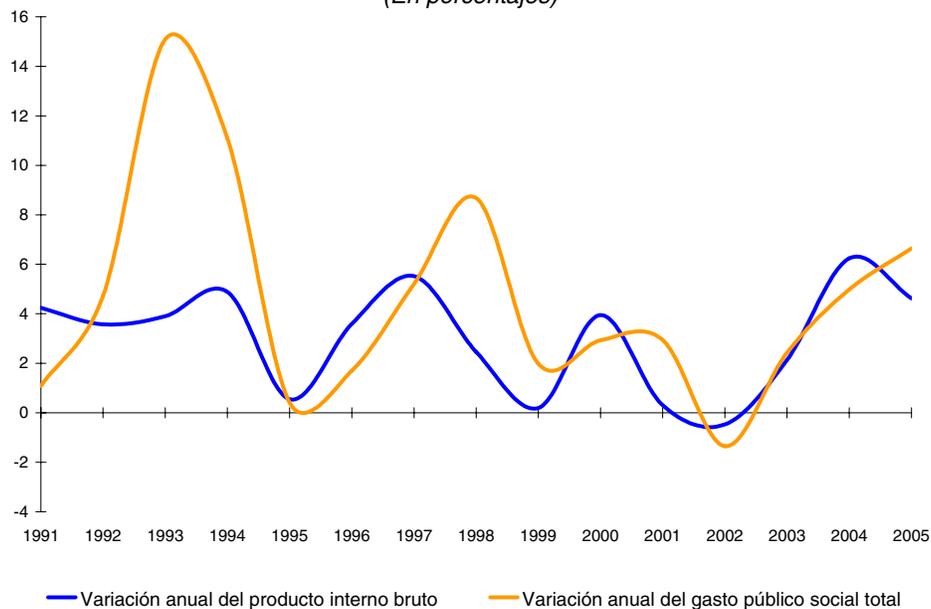
Gráfico 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, SEGÚN SECTORES, 1990-1991 A 2004-2005 a/



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

a/ Promedio ponderado de los países.

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO a/
(En porcentajes)



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

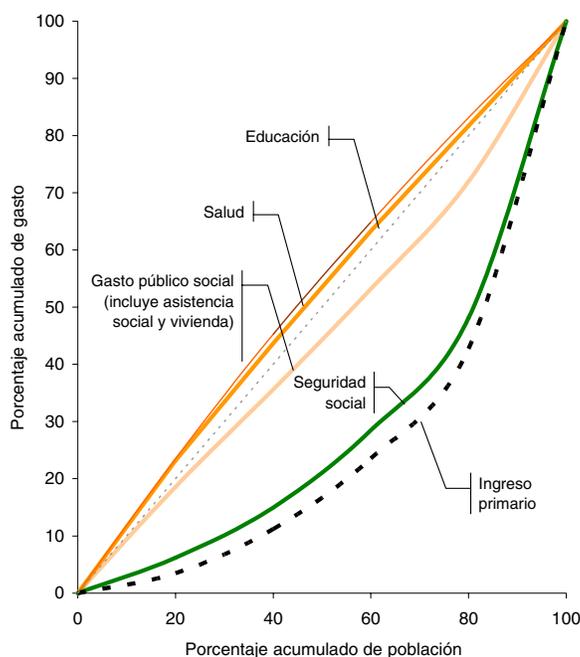
a/ Promedio ponderado de los países.

Orientación e impacto redistributivo del gasto público social

En contextos de restricción presupuestaria cabe esperar que se realicen esfuerzos para que los recursos se orienten a proveer servicios sociales a los sectores de más bajos ingresos. Sin embargo, los compromisos presupuestarios, así como las características del acceso a los servicios públicos, influyen en que varios de los componentes del gasto público no muestren el grado de progresividad esperado, a pesar de la voluntad de los gobiernos y los instrumentos de focalización que se aplican.

De acuerdo con los antecedentes recabados, existe una situación bastante variable respecto del nivel de progresividad absoluta de la orientación del gasto público social: solo en 3 de 15 países el gasto registrado es de carácter progresivo y se orienta significativamente a los estratos de menores ingresos. Sin embargo, en ningún país la orientación del gasto social es más regresiva que la distribución del ingreso primario, lo que indica que, en mayor o menor medida, la ejecución del gasto público social en la región disminuye la desigualdad (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2004 a/
 (En porcentajes)



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

a/ Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país. Los gastos progresivos en términos absolutos están sobre la diagonal, que representa la "equidistribución".

La política pública social de las últimas décadas —con matices entre países— ha debido contrarrestar el impacto de reformas del Estado que han aumentado paulatinamente el financiamiento y la provisión de servicios sociales por parte de actores privados y ha tendido a beneficiar en mayor medida a los sectores de mayores recursos.¹⁰ La orientación del gasto social se ha hecho más progresiva en la medida que se ha ido expandiendo la cobertura de los servicios públicos, en particular los de educación y salud, hacia zonas geográficas más deprimidas o alejadas (como las rurales), lo que beneficia proporcionalmente a los estratos de menores ingresos.¹¹

De la información general sobre la orientación del gasto social pueden extraerse las siguientes cuatro características:

- Existe una progresividad vinculada a los aumentos de la cobertura de los gastos en educación. El aumento a lo largo del tiempo de la cobertura de la educación pública en los diferentes niveles (preescolar, primario, secundario y terciario) ha permitido incorporar paulatinamente a los sectores de población de menos recursos al sistema educativo. Es así como en la educación primaria el gasto es hoy altamente progresivo, lo que no ocurre en los restantes ciclos de la educación. Como los avances a lo largo de los ciclos educativos están vinculados a la situación socioeconómica de los estudiantes, el financiamiento público en los niveles más altos tiende a favorecer a quienes tienen más recursos. De hecho, en todos los países el financiamiento público de la educación terciaria es altamente regresivo.
- La composición y ubicación de las prestaciones determina el impacto sobre la equidad de los gastos en materia de salud. Estos gastos han aumentado su impacto redistributivo y han alcanzado una mayor progresividad que los orientados a la educación, debido a la importancia que han adquirido los gastos en servicios de carácter preventivo o de primeros auxilios y ambulatorios dirigidos a los sectores más pobres, en contraposición a los dirigidos a los servicios hospitalarios que, según el país analizado, pueden resultar poco progresivos o abiertamente regresivos. La principal causa de este fenómeno son los altos costos de inversión que supone expandir la cobertura hospitalaria, lo que muchas veces significa que esta se restrinja a las zonas de alta concentración poblacional y llegue a quienes tienen capacidad de copago.

¹⁰ Sectores con mayor capacidad de pago o de presión política debido, en parte, a su concentración en las grandes metrópolis.

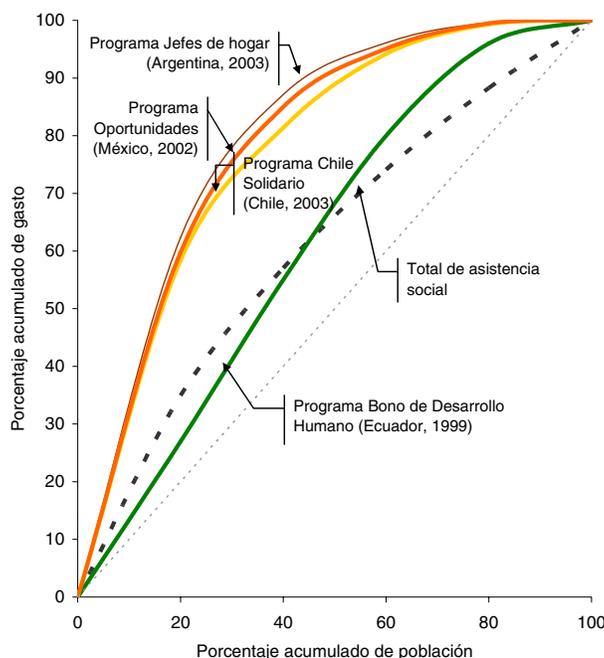
¹¹ Esto permite el acceso paulatino de sectores de ingresos medios y bajos a la educación y la salud y, al mismo tiempo, en el marco de esfuerzos explícitos de lucha contra la pobreza, la atención de poblaciones tradicionalmente excluidas.

- La naturaleza eminentemente contributiva de la seguridad social supone la regresividad de sus gastos. El diseño de los sistemas de seguridad social generalmente condiciona el acceso a sus prestaciones a la capacidad contributiva de los afiliados y, por ende, a su inserción en el mercado de trabajo. Es así como los gastos en seguridad social resultan altamente regresivos, lo que favorece a quienes tienen una mejor inserción laboral (empleos formales con mayor capacidad contributiva). Los esfuerzos por aumentar la cobertura han tendido a mantener o extender los esquemas de financiamiento contributivo diseñados décadas atrás y, en algunos casos, subsidiados o con componentes solidarios.
- La asistencia social asume una modalidad de gasto social propobre. La asistencia social tiene el propósito de compensar los desequilibrios en el acceso a los recursos productivos y el mercado de trabajo, así como a las restantes prestaciones sociales. En este tipo de gastos la focalización opera como un principio de la política social a efectos de asignarle prioridad a un nivel de prestaciones mínimas para los sectores más pobres.

La asistencia social debería tener un carácter contracíclico de modo que, en situaciones de crisis económica, mediante la extensión de sus prestaciones fuera posible contener o aminorar el deterioro de los niveles de bienestar de sectores vulnerables al ciclo económico. La diversidad de programas que componen esta asistencia se orienta a los sectores que sufren mayor exclusión social. En general, el gasto en asistencia social en la región es bastante progresivo: en promedio, el 55% de los recursos destinados a la asistencia social son captados por el 40% más pobre de la población y el 60% de estos llega al quintil de menores recursos.

Entre los gastos de mayor progresividad se destacan los dirigidos a los programas de lucha contra la pobreza, en particular los que utilizan mecanismos de transferencias condicionadas (véase el gráfico 10). Sin embargo, según los antecedentes recopilados, aun en este tipo de programas es posible observar cierto grado de “filtración” hacia sectores de mayores ingresos, lo que sugiere la existencia de algunas dificultades de focalización.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2004 a/
(En porcentajes)



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

a/ Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

Impacto redistributivo del gasto público social¹²

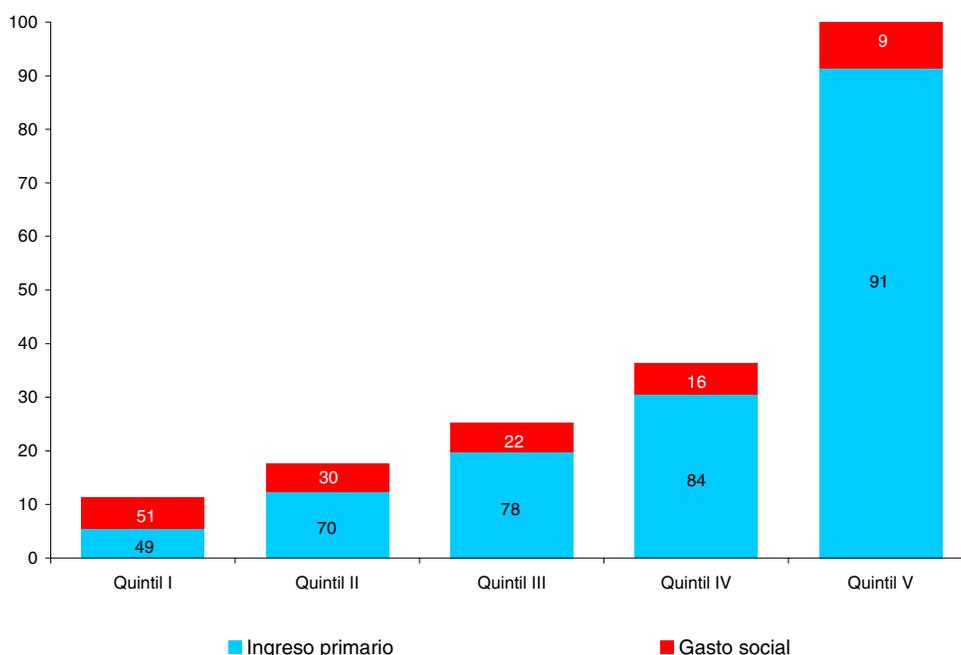
Una manera de evaluar la gestión de la política pública y de los programas sociales es medir el efecto que tienen en la distribución del ingreso primario, lo que requiere cuantificar los bienes y servicios que se transfieren a la población y valorarlos en términos monetarios. Se puede examinar entonces la forma en que los programas sociales contribuyen a incrementar el ingreso disponible de los hogares y a alterar, en el corto plazo, la distribución primaria de este.

Al respecto, el gasto público social no tiene un efecto redistributivo significativo en el sentido de disminuir sustantivamente la concentración de los ingresos, debido a que apenas

¹² Si bien es importante mejorar los instrumentos de focalización para optimizar el uso de los recursos por parte de quienes más los requieren, también es necesario aumentar la relación entre el costo y el beneficio de los diversos programas sociales. Muchas veces, las medidas de bajo costo (como la distribución de raciones de alimentos para combatir o evitar la desnutrición infantil) tienen un impacto relevante en la mejora de una situación social o disminuyen los riesgos de los hogares o del Estado.

representa un 19,4% del ingreso primario de los hogares y a que este recurso no se asigna exclusivamente con el criterio de mejorar la equidad. El gasto social produce un incremento muy significativo en el bienestar de los más pobres: en promedio, duplica el ingreso disponible del quintil más pobre, pero también produce efectos significativos en los estratos siguientes. Para el quintil más rico, el gasto social representa un incremento del 9% de su ingreso (véase el gráfico 11).

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL INGRESO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2004 a/
(En porcentajes)

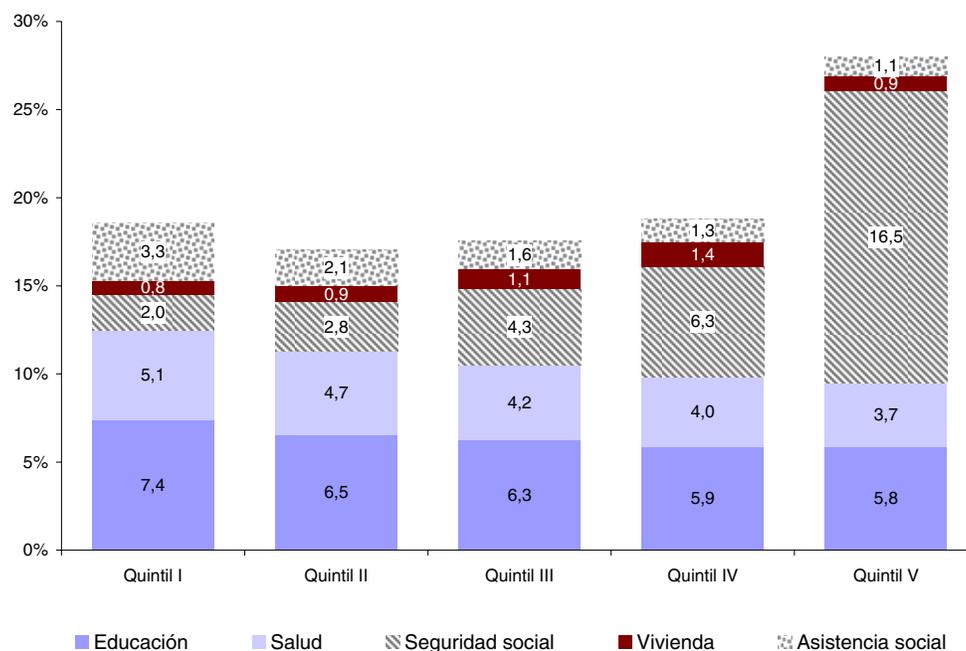


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios nacionales.

a/ Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

De todas las partidas del gasto social, la que tiene un mayor impacto en el ingreso primario de los más pobres es la de educación, pues representa un 40% de las transferencias que recibe el primer quintil, es decir un 7,4% del gasto social total (véase el gráfico 12). Le siguen en importancia la salud y la asistencia social. La relación es similar en el segundo quintil. La seguridad social comienza a cobrar mayor importancia relativa en el tercer quintil y en el cuarto y quinto quintil constituye la transferencia más significativa, ya que representa el 59% de los recursos públicos que capta el quintil superior de ingresos.

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ESTRUCTURA DE LOS GASTOS SEGÚN QUINTILES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRIMARIO, 1997-2004 a/
(Como porcentaje del gasto social total)



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

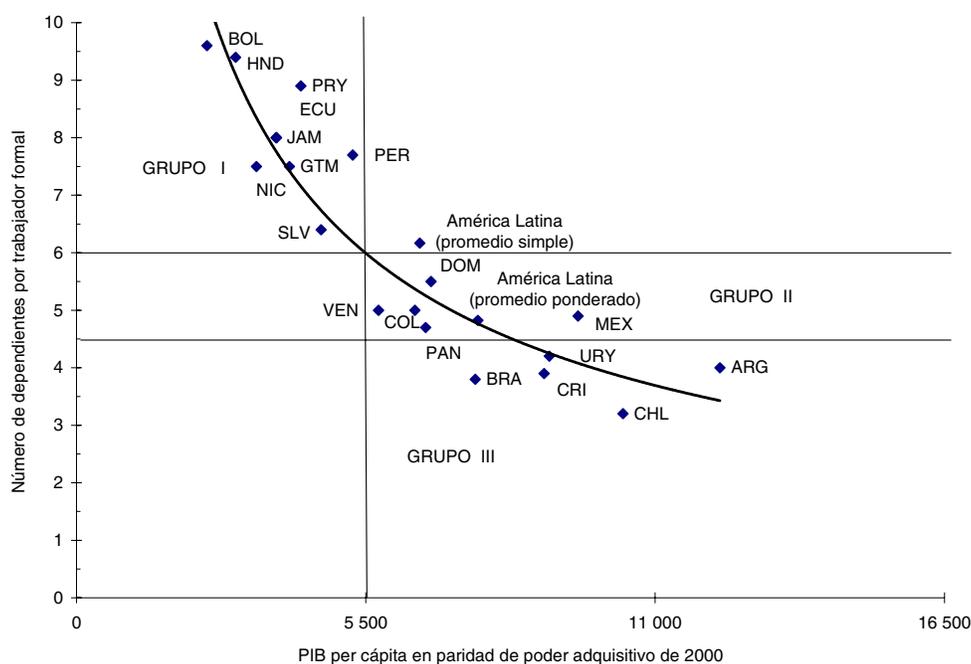
a/ Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

El margen de acción de las políticas públicas para aumentar la progresividad del gasto social no es grande, pues la distribución de algunas partidas de gasto que suponen grandes proporciones de recursos (como las de seguridad social) surge de compromisos contractuales de largo plazo. Además, la focalización de los gastos, como los de educación y salud, depende de la extensión de la cobertura y la masificación del acceso a los servicios públicos. También depende de las combinaciones entre la actividad pública y la actividad privada que garanticen el acceso de los más pobres y brinden alternativas de oferta privada de servicios de calidad a precios asequibles para los estratos de menores recursos, lo que requiere un acuerdo sobre los componentes a los que debe darse énfasis según el principio de universalidad y los gastos que deben focalizarse. Teniendo en cuenta el principio de eficiencia en la asignación de recursos, debe decidirse acerca de los mecanismos solidarios y no contributivos para ofrecer prestaciones que deberían ser universales en un sistema de protección social.

Gasto público social por grupos de países: hacia una tipología sintética

Para comprender los desafíos del financiamiento de las políticas sociales es útil recurrir a un nuevo indicador de dependencia entre ciudadanos activos en el sector formal y el resto de la población.¹³ El propósito de este indicador es evaluar la capacidad que tendrían los sistemas de protección social, financiados a partir de mecanismos contributivos a los que acceden los trabajadores formales, para cubrir las necesidades de la población que no accede directamente a los servicios sociales vinculados a este esquema de financiamiento. Los resultados del indicador permiten diferenciar a los países tanto por el nivel de desarrollo alcanzado como por las fases de transición demográfica y de maduración del mercado de trabajo en las que se encuentran (véase el gráfico 13).

Gráfico 13
NÚMERO DE DEPENDIENTES POR TRABAJADOR FORMAL, SEGÚN PIB PER CÁPITA



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

¹³ Relación entre el número de menores de 15 años de edad, personas adultas mayores, personas inactivas y personas desempleadas u ocupadas en el sector informal y cada trabajador ocupado en el sector formal. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Espacios iberoamericanos (LC/G.2328)*, Santiago de Chile, octubre de 2006.

Es posible distinguir un primer grupo de países cuyo PIB per cápita es inferior a 5.500 dólares (en paridad de poder adquisitivo de 2000), lo que coincide con mayores rezagos en su transición demográfica y en la maduración de su mercado de trabajo; por ende, en ellos se registran niveles elevados de dependencia por cada trabajador formal. En este caso las necesidades tienden a concentrarse mayoritariamente en los jóvenes y subempleados. Un segundo grupo de países ya ha superado el umbral de desarrollo equivalente a un PIB per cápita de 5.500 dólares, pero todavía presenta considerables rezagos en su transición demográfica y en la maduración de su mercado de trabajo; el nivel de dependencia en estos países es de entre 4,5 y 6 dependientes por cada trabajador formal y en ellos continúan primando las necesidades —aunque menos marcadas— de los jóvenes, aunque hay una creciente presencia de personas inactivas, además de las subempleadas. Un tercer grupo de países, al igual que el segundo, ya ha superado el umbral de PIB per cápita de 5.500 dólares, pero registra entre 3 y 4,5 dependientes por cada trabajador formal. En los países de este grupo los jóvenes tienen necesidades importantes y surgen otras como consecuencia del subempleo, la existencia de personas inactivas y adultos mayores (véase el cuadro 3).

A partir de esta tipología se destacan seis características de los contratos sociales implícitos que guían la asignación del gasto. En primer lugar, las sociedades en transición del grupo II tienen necesidades que se asimilan cada vez más a las del grupo III, pero mantienen una estructura de gastos más parecida a la del grupo I, con una marcada carencia de gastos en seguridad y asistencia social.

En segundo lugar, independientemente de su nivel de desarrollo, en todos los países se asigna un porcentaje relativamente similar del gasto público social a los gastos en salud. En cambio, se reducen los gastos en vivienda a medida que el país se desarrolla. La participación de los gastos en salud se mantiene en torno al 20% del gasto público social. Los gastos sociales destinados a vivienda, por el contrario, difieren entre países según el nivel de desarrollo y la relación de dependencia.

En tercer lugar, el mayor contraste entre los grupos de países se da en la asignación de recursos a la educación y la seguridad y la asistencia social. Los países de los grupos I y II destinan los mayores porcentajes, entre un 30% y un 40% de sus gastos, al sector de la educación, y el resto en forma combinada tanto a la seguridad y la asistencia social como a la vivienda (pero con mayor énfasis en los primeros). En los países del grupo III los gastos en vivienda representan solo un 5% del total, pero se destina más del 50% a la seguridad y la asistencia social.

Cuadro 3
TIPOLOGÍA DE PAÍSES SEGÚN LOS DESAFÍOS PARA ESTABLECER UN CONTRATO SOCIAL

| PIB por habitante (PPA en dólares de 2000) | PIB por habitante (en dólares de 2000) | Dependientes por trabajador formal | Gasto social por habitante (PPA en dólares de 2000) | Gasto social por habitante (en dólares de 2000) | Composición de dependientes por trabajador formal (en porcentajes) | Estructura del gasto público social (en porcentajes) | Índice de concentración Q-Gini | | | | |
|--|--|------------------------------------|---|---|--|---|---|------------------------------|--|---|--|
| Grupo I | 2 000 - 5 500 | 800 - 2 800 | 6 a 10 | 230 - 480 | 90 - 290 | Jóvenes Personas adultas mayores Inactivos Desempleados y trabajadores informales Total de dependientes | 42,4 8,3 18,7 30,6 100 | 41,5 19,5 30,7 8,3 | Educación Salud Seguridad social y asistencia social Vivienda y otros | Educación Salud Seguridad social Asistencia social Vivienda y otros Total del gasto público social | -0,087 0,074 0,504 -0,089 0,206 0,143 |
| Grupo II | más de 5 500 | más de 2 800 | 4,5 a 6 | 500 - 1 210 | 200 - 845 | Porcentaje de trabajadores formales a/ Jóvenes Personas adultas mayores Inactivos Desempleados y trabajadores informales Total de dependientes | 31,7 38,7 10,0 24,4 26,9 100 | 36,8 21,9 27,1 14,2 | Educación Salud Seguridad social y asistencia social Vivienda y otros | Educación Salud Seguridad social Asistencia social Vivienda y otros Total del gasto público social | 0,116 -0,073 0,568 -0,154 0,067 0,042 |
| Grupo III | más de 5 500 | más de 2 800 | 3 a 4,5 | 1 400 - 2 400 | 700 - 1 550 | Porcentaje de trabajadores formales a/ Jóvenes Personas adultas mayores Inactivos Desempleados y trabajadores informales Total de dependientes | 45,9 35,4 12,0 23,5 29,1 100 | 21,6 21,3 52,2 4,9 | Educación Salud Seguridad social y asistencia social Vivienda y otros | Educación Salud Seguridad social Asistencia social Vivienda y otros Total del gasto público social | -0,138 -0,192 0,349 -0,484 -0,026 0,044 |
| | | | | | | Porcentaje de trabajadores formales a/ | 54,2 | | | | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, estudios nacionales, encuestas de hogares, estimaciones de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL y Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] www.worldbank.org/data/onlinebases/onlinebases.html.

a/ Se refiere a los ocupados de 15 a 59 años de edad en el sector formal respecto del total de ocupados de ese grupo de edad.

En cuarto lugar, el esfuerzo por destinar más financiamiento público a las políticas sociales entre 1990-1991 y 2004-2005 ha sido mayor en los países con menor nivel de desarrollo (véase el gráfico 8). En todos los países las prioridades son la seguridad y la asistencia social, seguidas por la educación. Esto refleja una creciente preocupación por el financiamiento de los sistemas de pensiones y jubilaciones, así como la prioridad que los gobiernos asignan a la cobertura de la educación y la mejora de su calidad. A pesar de estos avances, en los grupos I y II se observan aún enormes rezagos en los gastos en seguridad, asistencia social y salud respecto de los gastos que realizan los países del grupo III, cuyas sociedades están más envejecidas.

En quinto lugar, persiste en los tres grupos de países una tendencia a administrar el gasto público social en forma totalmente procíclica (véase el gráfico 14), lo que se explica tanto por la importancia que tienen en todos los países los gastos en remuneraciones, como por la necesidad de administrar el riesgo país. Solo se advierte una tendencia contracíclica en los países del grupo I como consecuencia de la naturaleza de la asistencia oficial para el desarrollo y para desastres naturales que reciben.

Gráfico 14
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR GRUPOS DE PAÍSES,
COMO PORCENTAJE DEL PIB

a) Grupo I: Bolivia, Honduras, Jamaica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, El Salvador, Perú

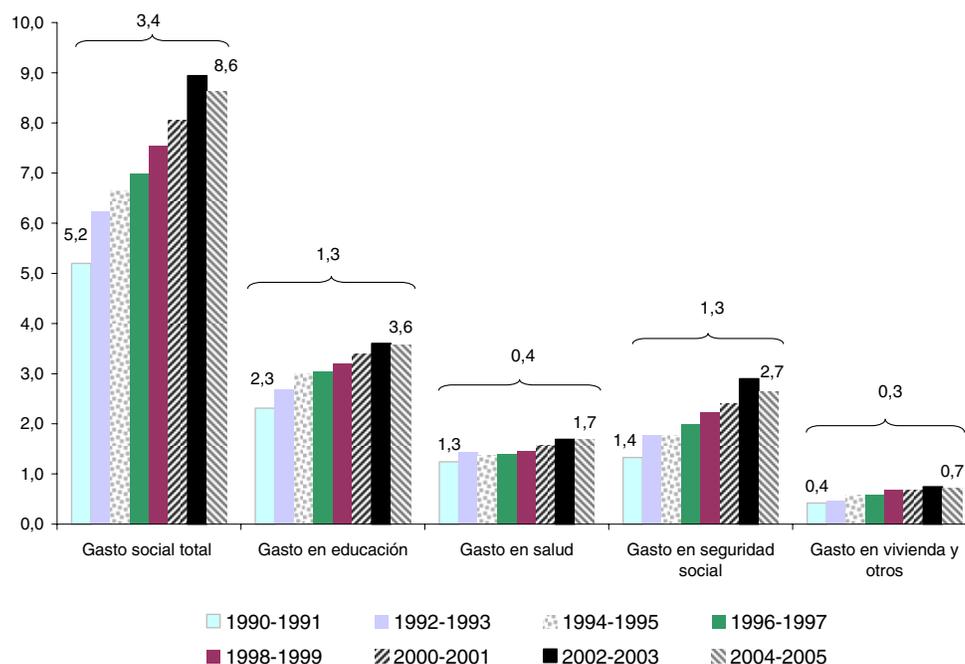
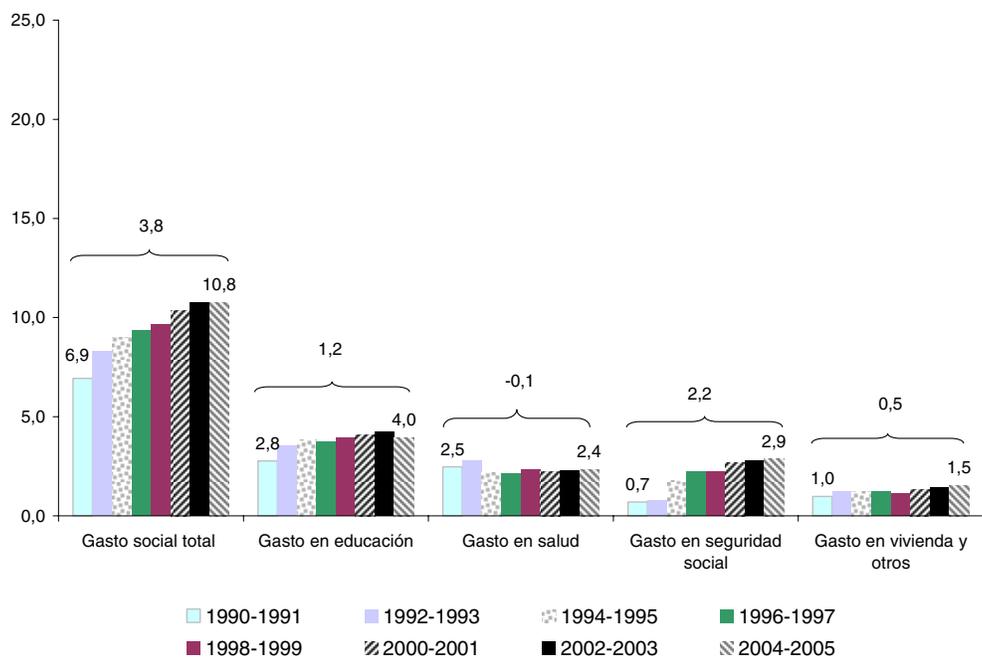
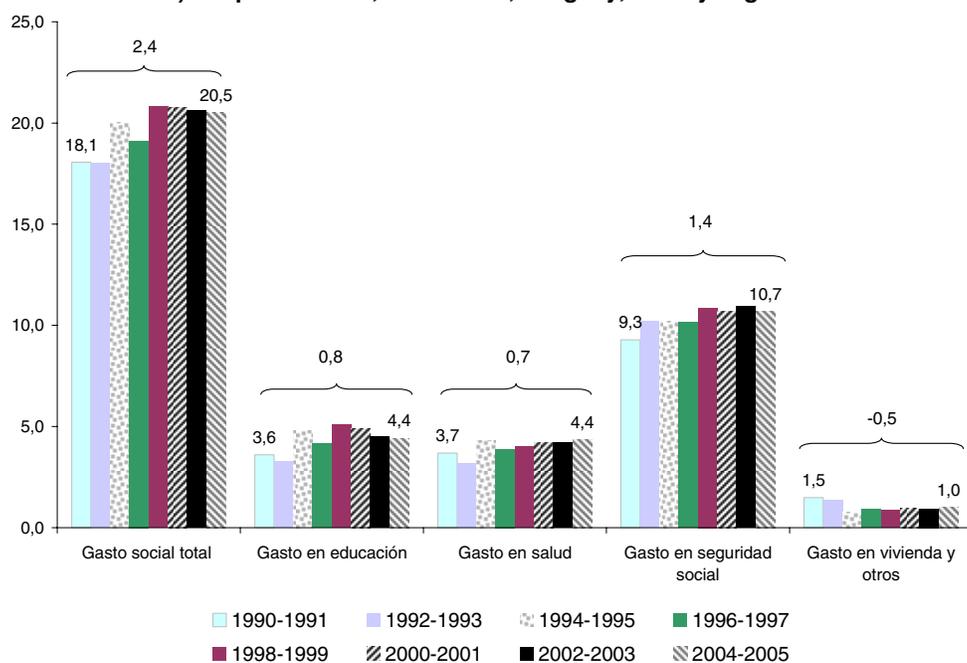


Gráfico 14 (conclusión)

b) Grupo II: República Bolivariana de Venezuela, Panamá, República Dominicana, México y Trinidad y Tabago



c) Grupo III: Brasil, Costa Rica, Uruguay, Chile y Argentina



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

En sexto lugar, la mayor cobertura de la seguridad social que se observa en los países más desarrollados y más envejecidos supone destinar mayores recursos a programas que no tienen un impacto notable en la reducción de la inequidad. Sin embargo, en la medida que los países aumentan la cobertura de la seguridad social, la regresividad del gasto en estos programas disminuye.

Gasto público y contrato social

Los esfuerzos por incrementar los gastos públicos sociales buscan cerrar la brecha entre las necesidades y los riesgos emergentes y los escasos recursos de los sistemas de protección social.

Se han creado sectores para la gestión de créditos hipotecarios, lo que ha significado un traspaso paulatino de la provisión de viviendas del sector público al privado, así como ha habido un traspaso de su financiamiento a las familias, que reciben apoyo mediante subsidios estatales. Lo mismo ha ocurrido con la educación en los países más desarrollados, en los que ha crecido la oferta educacional privada hacia la cual convergen las demandas de los sectores de mayores ingresos. En varios países se ha modificado la forma de financiar y proveer las prestaciones de seguridad social y salud, que se basan en contribuciones de los trabajadores a los sistemas de seguridad social.

La inserción cada vez mayor de la región en los mercados mundiales ha hecho necesario vincular las políticas de gasto al ciclo económico con el propósito de no dañar el acceso de los países a los mercados de crédito, excepto cuando se han establecido políticas de superávit fiscal en períodos de marcado crecimiento que permiten dar mayor estabilidad a la inversión social en tiempos de estancamiento, como en el caso de Chile. Asimismo, las reformas a favor del mercado y la sujeción de los beneficios sociales a los contratos individuales de aseguramiento ponen en evidencia la necesidad de una mayor regulación y disponibilidad de financiamiento no contributivo para conciliar eficiencia y solidaridad. Estos elementos deberían estar presentes en el debate sobre un nuevo contrato para la cohesión social, pues los procedimientos actuales dejan muchos riesgos sin cubrir y requieren correcciones que permitan redistribuir recursos a los grupos más vulnerables y administrar el gasto con criterios contracíclicos.¹⁴

Las sociedades latinoamericanas no pueden abstraerse de los desafíos implícitos en las características del gasto social. Tarde o temprano será necesario debatir en torno a sus patrones y modalidades. Los cambios sociales obligan a las autoridades a diseñar una

¹⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, enero de 2007.

estrategia viable para atender nuevas necesidades sin que se hayan satisfecho las anteriores. Dados los bajos niveles actuales de gasto, los recursos deberán asignarse con creciente transparencia según una redefinición de las prioridades.¹⁵ La correcta combinación de esfuerzos de las familias y del Estado deberá ser un elemento central de un contrato social.¹⁶ En este contrato deberán examinarse la correcta dimensión del financiamiento público social e identificarse las prioridades de las principales inversiones en esa área.¹⁷

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: LAS DESIGUALDADES MÁS ALLÁ DEL ACCESO Y LA PROGRESIÓN EDUCATIVA

La marcada expansión de la cobertura educativa, que en algunos países alcanza a la totalidad de la población en edad escolar, es uno de los avances destacables de este sector en las últimas décadas y es el resultado de políticas sociales y educativas activas, que han significado muchas veces transformaciones de las formas de gestión de los sistemas educacionales, aumentos presupuestarios sostenidos, diversificación de los esquemas de financiamiento y de participación de los agentes económicos y actores sociales, entre otras medidas.

Sin embargo, los logros no han sido similares en las distintas esferas de la educación, lo que ha mostrado las insuficiencias respecto de la calidad de la educación. En buena medida, los diversos problemas relacionados con la calidad y otras dificultades del sistema educativo (retención y repetición, deserción escolar) son expresiones de una situación mucho más profunda y arraigada en América Latina: la desigualdad social.

En el *Panorama social de América Latina 2007* se analizan los diversos avances educativos en la región, las diversas manifestaciones de la desigualdad a lo largo del ciclo educativo y la medida en que algunas de estas forman parte del problema de la calidad de la educación.

¹⁵ Mediante la universalización en ciertos niveles de la educación en los países del grupo I, la prestación de apoyo a la familia para conciliar trabajo y cuidados en el hogar en el grupo II y garantías básicas en materia de pensiones y salud en el grupo III.

¹⁶ En ausencia de un contrato social, la región ha puesto en práctica diferentes propuestas destinadas a fortalecer el mercado y reducir el tamaño del Estado que han resultado excluyentes y costosas. En contraposición, la CEPAL y la SEGIB señalan la necesidad de un acuerdo para recomponer las políticas sociales públicas y mejorar el bienestar.

¹⁷ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile, febrero de 2006.

Los avances en el derecho a la educación: acceso, progresión y conclusión

Respecto del acceso a la educación, uno de los logros más importantes ha sido el aumento del acceso de los niños y jóvenes a los sistemas educativos formales. En parte, esto es resultado de inversiones significativas de los países en infraestructura, lo que ha permitido extender la cobertura de los servicios educativos, aunque esto no siempre ha ido de la mano con la adecuada expansión del cuerpo docente y la provisión de los materiales necesarios para apoyar los procesos de aprendizaje.

Desde comienzos de los años noventa, el acceso a la educación de la población en edad escolar ha aumentado en todos los niveles educativos, sobre todo en los más altos, lo que refleja principalmente el incremento en los niveles de logro en la educación primaria, necesarios para la promoción en los ciclos superiores. Sin embargo, los avances en el acceso al nivel preescolar han sido moderados pese a la importancia que se otorga a este nivel de enseñanza para estimular el proceso de aprendizaje posterior. Alrededor del año 2005, poco más del 84% de los niños y niñas de América Latina asistían al último año de la educación inicial.

La asistencia a la enseñanza primaria de los niños en edad escolar es prácticamente universal (97%) en América Latina, aunque ya a inicios de la década pasada el acceso era generalizado (91%). También se registraron incrementos significativos en el acceso neto de jóvenes (estudiantes que asisten al nivel que corresponde a su edad) al ciclo inferior y superior de enseñanza secundaria, así como al nivel postsecundario: la tasa neta de asistencia en el primer caso pasó del 45% al 69%; en el segundo casi se duplicó del 27% al 47% y el porcentaje de jóvenes que estudian en el nivel postsecundario pasó del 11% al 19%.

Los avances generales en materia de cobertura y acceso favorecieron en mayor medida a los estratos de menores recursos, pero la disminución progresiva del acceso a lo largo de los niveles educativos también los afecta más.

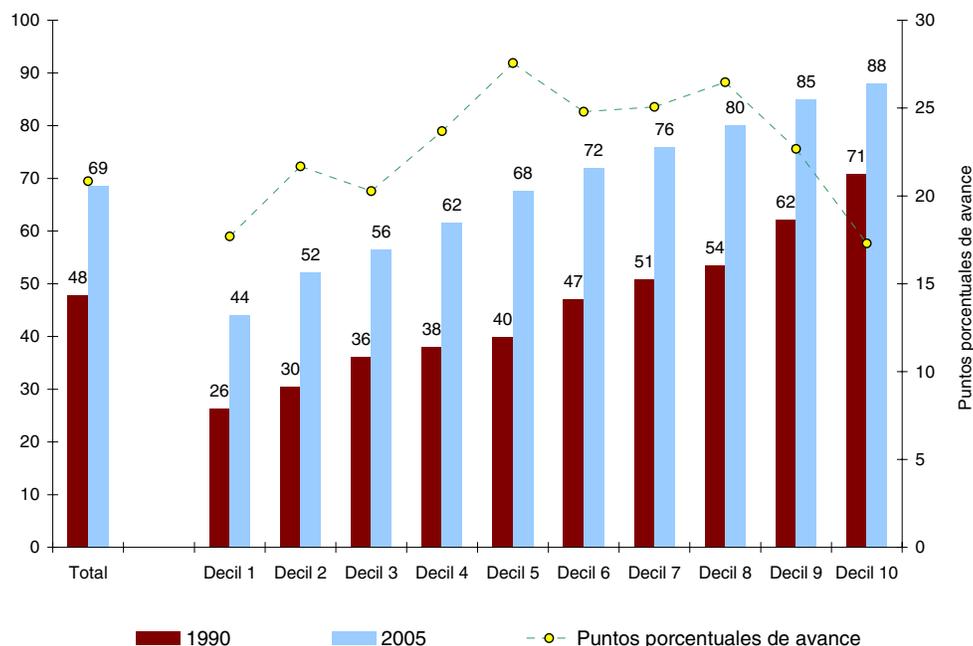
Con respecto a la progresión educativa, el rezago y la repetición escolar actúan como desincentivo para la retención de los estudiantes de menores recursos al aumentar el costo-oportunidad de conclusión de los ciclos educativos, lo que también entraña costos elevados para los sistemas educativos. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se calcula que la región gastaría unos 12.000 millones de dólares al año por concepto de repetición escolar.

De acuerdo con la información proveniente de encuestas de hogares, entre 1990 y 2005 se registró un incremento notable en el porcentaje de niños de entre 10 y 14 años de edad que fueron promovidos oportunamente a lo largo del nivel educativo primario y una

parte del secundario (del 55% al 78%).¹⁸ El porcentaje de estudiantes de 15 a 19 años que progresan oportunamente también se incrementó en forma significativa (del 43% al 66%).

En la cohorte más joven los avances han favorecido proporcionalmente más a los estudiantes de menores recursos, salvo los del primer decil de ingresos. En la cohorte de 15 a 19 años de edad los avances han sido más desiguales y han favorecido mayormente a los estudiantes provenientes de los estratos medios de ingreso (véase el gráfico 15). A pesar de haberse incrementado considerablemente el acceso en los estratos de ingreso más desfavorecidos, estos tienen mayores dificultades en la progresión, sobre todo al llegar a los ciclos inferior y superior de la enseñanza secundaria. Por ello, la disparidad en el rezago escolar ha aumentado.

Gráfico 15
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS EN PROGRESIÓN OPORTUNA EN EL CICLO EDUCATIVO SECUNDARIO POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA DE SUS HOGARES, ALREDEDOR DE 1990 Y 2005 a/
(En porcentajes)



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

a/ Se considera la posibilidad de un año de rezago por ingreso tardío al sistema escolar.

¹⁸ Cabe señalar que en la mayoría de los países existen procesos de promoción automática en los dos primeros años de la enseñanza primaria y en algunos llega hasta el cuarto grado de ese nivel de enseñanza, lo que disminuye en forma significativa el nivel de retraso escolar de la cohorte analizada.

En cuanto a la conclusión de los niveles educativos, los avances han sido aun más importantes que los relativos al acceso, en gran parte debido a que los niveles de logro registrados a fines de los años ochenta y comienzos de la década pasada eran ostensiblemente menores.

Alrededor de 2005 un 92% de los jóvenes de entre 15 y 19 años habían completado la enseñanza primaria. La conclusión del ciclo inferior de la enseñanza secundaria se incrementó del 53% al 71%, lo que se debe en parte al esfuerzo en una cantidad importante de países de la región por darle carácter obligatorio a este ciclo. El progreso más importante se dio en el término del ciclo superior de enseñanza secundaria. En alrededor de una década y media, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que culminaron este nivel de enseñanza casi se duplicó (pasó del 27% al 50%). En el caso de la conclusión de la educación terciaria también hubo mejoras, aunque las magnitudes son aún bastante reducidas: el porcentaje de jóvenes de entre 25 y 29 años que habían culminado al menos cinco años de estudios superiores se incrementó del 4,8% al 7,4%.

Si bien los diversos avances han reducido la desigualdad en el logro educativo, lo han hecho de manera menos significativa en los niveles más avanzados, al punto que en la educación terciaria los avances en materia de conclusión del nivel han alcanzado a una pequeña parte de los jóvenes de menores recursos y han beneficiado casi exclusivamente a los jóvenes de estratos altos y medios.

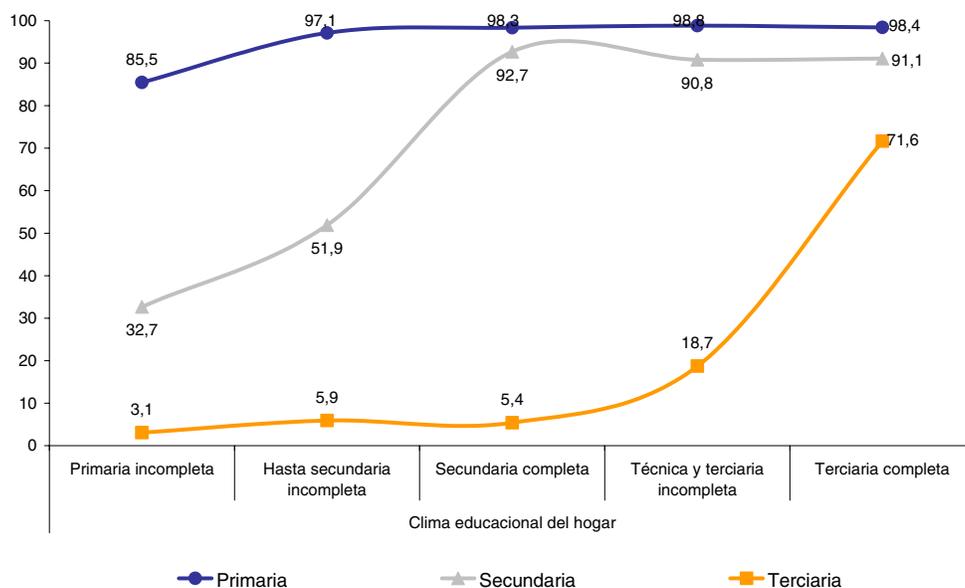
Transmisión de las oportunidades educativas

El principio de universalización del acceso educativo busca otorgar las oportunidades necesarias para que las personas accedan, progresen y completen un proceso de aprendizaje y lo certifiquen. Si bien la igualdad de oportunidades educativas no garantiza el bienestar individual y familiar, la desigualdad asegura la persistencia de la pobreza y actúa como factor reproductor de esta, pues favorece o daña el mecanismo principal de acceso al bienestar en el largo plazo. Esto ha llevado a afirmar que hay un cierto grado de transmisión intergeneracional del capital educativo.

En la medida en que se avanza en las edades de los niños, van aumentando las diferencias de acceso a la educación entre los que provienen de hogares con bajo capital educativo y aquellos cuyos padres completaron la educación terciaria. Esta diferencia en las oportunidades educativas no es muy grande hasta los 14 ó 15 años, pero después se incrementa de tal forma que en los jóvenes de 18 y 19 años y más, cuyos padres tienen un bajo nivel de educación, solo un 26% continúa estudiando. También se observan diferencias importantes en cuanto a la progresión escolar.

El aumento generalizado del logro primario ha beneficiado particularmente a los hijos de padres con menor nivel educativo. También hay un avance importante en los niveles de conclusión de la educación secundaria, pero las diferencias son las mismas de antes y afectan a los dos estratos de estudiantes cuyos padres tienen menor educación. Con respecto a la educación terciaria no se registra ninguna mejoría: pese a que se ha incrementado el nivel de conclusión de la educación terciaria, se mantiene la misma estructura de logros según el clima educativo del hogar (véase el gráfico 16). Esto mantiene el alto grado de rigidez de la estructura social latinoamericana y sigue dificultando la movilidad social debido a que, en la medida en que se masifica la conclusión de la educación primaria —lo que también está ocurriendo con la educación secundaria—, esta disminuye su valor relativo.

Gráfico 16
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA (JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD), SECUNDARIA (JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS) Y TERCIARIA (JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS) SEGÚN EL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR, ALREDEDOR DE 2005 a/
(En porcentajes)



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

a/ Promedio de años de estudio del jefe del hogar y su cónyuge, como aproximación a la educación de los padres. Cabe señalar que en los jóvenes de 25 a 29 años el indicador tiene mayor sesgo pues un porcentaje relativamente significativo de ellos ha constituido nuevos hogares. Sin embargo, considerar jóvenes que a esa edad declaran ser hijos del jefe de hogar reduce considerablemente los tamaños muestrales.

La calidad educativa: otra manifestación de la desigualdad

Los niños se incorporan a un sistema educativo que ofrece servicios muy diferenciados y desde el momento de su ingreso se ven afectados por desigualdades estructurales. Las desigualdades iniciales se mantienen o se acentúan en el sistema y no es posible asumir que, una vez en la escuela, el niño ineludiblemente aprende. En este contexto,

la equidad no puede concebirse solo como una igualdad educativa por la que todos los niños se benefician del mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita una real compensación y lograr de esa manera la igualdad de oportunidades.

Asegurar una educación de calidad para todos supondría un proceso de inclusión a lo largo de la vida (en el que se respetara el derecho a la educación, la igualdad de oportunidades y la participación) que brinde las herramientas para enfrentar los diferentes obstáculos que excluyen o discriminan a los estudiantes, como los que limitan su aprendizaje y su pleno desarrollo como personas. Una educación de calidad para todos, además de responder a una exigencia de equidad, debe ser relevante y pertinente.

Según los resultados de la prueba de comprensión lectora del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), aplicada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 43 países, en los países latinoamericanos que participaron (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) se obtuvieron, en general, las peores distribuciones de resultados: el porcentaje de estudiantes que no superó el nivel 1 de exigencias (de un total de 5 niveles) en los 27 países de la OCDE se acercó al 15%; en 11 países de otras regiones (principalmente Asia) llegó al 45% mientras que en América Latina superó el 54%.¹⁹

Dado que la heterogeneidad de resultados en cada país refleja, en parte, la variedad de grados o niveles educativos que cursan los educandos a una determinada edad, se optó por seleccionar estudiantes de un solo nivel educativo, el décimo grado, que generalmente corresponde al último año del ciclo inferior de secundaria.

Factores asociados a las diferencias en los resultados educativos

La evidencia general indica que existe una marcada relación entre los niveles del PIB per cápita y el desempeño educativo. Sin embargo, el desempeño de los estudiantes de los países de la región se encuentra por debajo de lo esperado de acuerdo con su nivel de riqueza, lo que sugiere la existencia de otros factores que influirían de manera más directa en el rendimiento.

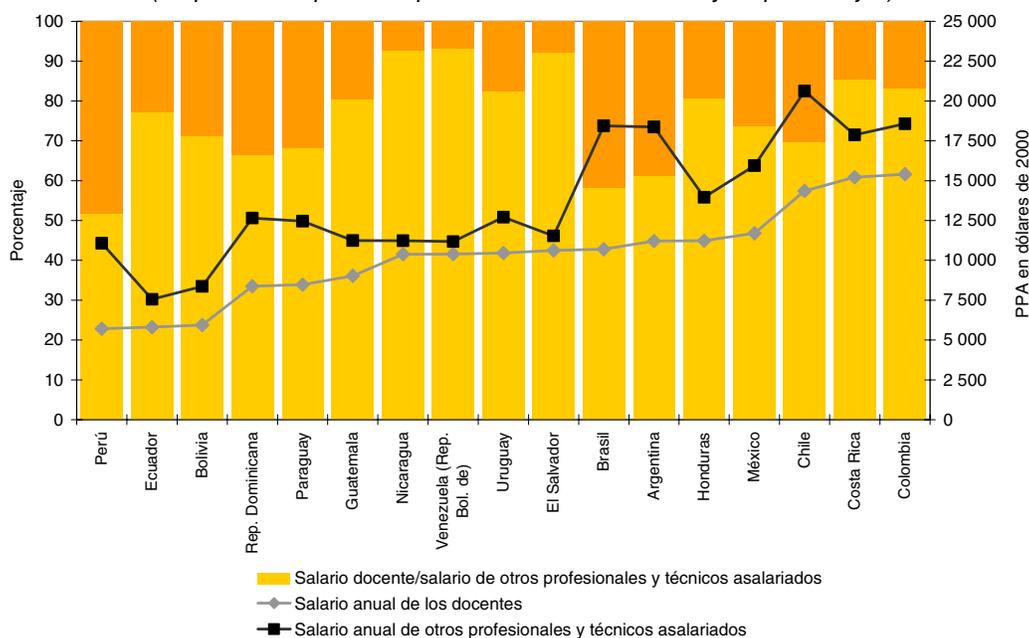
- Profesores y clima escolar. Según la prueba PISA el nivel de formación y de apoyo docente en la región se relaciona menos con la heterogeneidad en el rendimiento que en los países de la OCDE. Esto sugiere que en América Latina los factores

¹⁹ La Ronda 2000 de la prueba PISA, que abarcó el mayor número de países latinoamericanos hasta el momento, se centró en la prueba de lenguaje, que se aplicó a la muestra total. Las pruebas de matemáticas y ciencias fueron aplicadas solo a muestras parciales. Por este motivo se optó por el análisis de la prueba de lenguaje, cuyos resultados estadísticos son más robustos.

extraescolares tendrían una mayor relevancia en las diferencias de desempeño. Tampoco hay diferencias significativas en las características del cuerpo docente (cantidad de profesores, nivel de formación, experiencia docente, entre otros) según el tipo de oferta educativa institucional (pública o privada, con mejor o peor infraestructura, con estudiantes pobres o ricos). El nivel de compromiso docente con las actividades y con el cuerpo estudiantil es el factor que tiene mayor relevancia y se asocia a las características ya mencionadas de las escuelas.²⁰ Al respecto, uno de los temas recurrentes al analizar los diversos problemas del sector educativo son los incentivos para el desempeño docente, en particular las remuneraciones, puesto que, si bien el salario no es necesariamente un factor de motivación, puede llegar a ser causa de insatisfacción. Si bien los salarios docentes permiten a la mayoría de las familias situarse fuera de la pobreza, es frecuente que no permitan un nivel de vida adecuado para el desarrollo profesional (véase el gráfico 17). Esto perjudica el perfeccionamiento y la actualización pedagógica y desincentiva la vocación docente de los jóvenes que llegan a la educación terciaria.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INGRESO PROMEDIO ANUAL Y RELACIÓN ENTRE EL SALARIO DE LOS DOCENTES Y OTROS PROFESIONALES Y TÉCNICOS ASALARIADOS, ALREDEDOR DE 2005

(En paridad de poder adquisitivo en dólares de 2000 y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC)/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*, Buenos Aires, 2007.

²⁰ Medido según un índice que resume la evaluación de los directores de escuela acerca de la moral de los profesores, su compromiso con el trabajo, su orgullo e identificación con la escuela y su valoración del logro académico de los estudiantes.

Asimismo, el compromiso de los profesores puede verse reforzado o debilitado por las demás condiciones de trabajo: material de apoyo docente y equipamiento escolar, gestión de la dirección, capacidad y motivación de los estudiantes, clima escolar, entre otros.

- Problemas de relevancia y pertinencia de la educación. Aunque parte de los problemas de calidad educativa suelen atribuirse a la desigualdad social y a la segmentación educativa, es necesario también atender a las características generales de los sistemas educativos. De acuerdo con los criterios internacionales, tampoco los estudiantes latinoamericanos de mayores recursos desarrollan suficientemente sus competencias y habilidades de comprensión lectora, interpretación, relación y abstracción. Los resultados alertan sobre la falta de adaptación de los currículos educativos a las habilidades actualmente requeridas, lo que afecta incluso a estos estudiantes. Todo ello respalda la afirmación de la UNESCO: la mejora de la calidad educativa ha pasado a ser un imperativo en la región.
- Desigualdad social y desigualdad en la adquisición de competencias. Los principales factores que se asocian a las diferencias en los puntajes obtenidos por los estudiantes son los extraescolares: el nivel educativo de los padres, el nivel socioocupacional de estos, el bienestar material del hogar (equipamiento general) y los recursos materiales de carácter educativo y comunicacional disponibles en el hogar. En todos los países analizados parece persistir la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas, esta vez en el ámbito de la adquisición de las competencias y habilidades esenciales para la participación plena en la sociedad.

Sin embargo, en los países desarrollados las inequidades al momento de iniciar el proceso educativo son menores que en América Latina y la educación adquirida tiene un efecto diferenciador menor en el nivel de bienestar que puedan alcanzar las personas a lo largo de su vida. En este sentido, la desigualdad socioeconómica es menos pronunciada y tiene, sobre todo, una menor influencia en el desarrollo de las competencias lingüísticas; las diferencias respecto del “premio” a la educación (los ingresos) también son menores. Por tanto, un desafío importante en la región es reducir las desigualdades en la calidad de la inserción laboral asociadas a los niveles de educación obtenidos.

- La segregación educativa. Uno de los problemas comunes de los sistemas educativos es que la calidad de los servicios se segmenta socioeconómica y espacialmente. Los padres con mayores ingresos prefieren incorporar a sus hijos a escuelas con más recursos y estas suelen privilegiar el ingreso de estudiantes provenientes de familias con mayor acceso al bienestar. En cambio, quienes

proviene de estratos de menores ingresos muchas veces tienen una cantidad muy reducida de alternativas educacionales. Las escuelas que reciben estudiantes de bajos recursos suelen tener diversas deficiencias en materia de infraestructura, insumos educativos, cantidad y formación de los profesores. Se trata casi siempre de escuelas públicas, ubicadas en zonas de bajos ingresos o rurales, y son prácticamente la única oferta disponible para los estudiantes de sus alrededores.

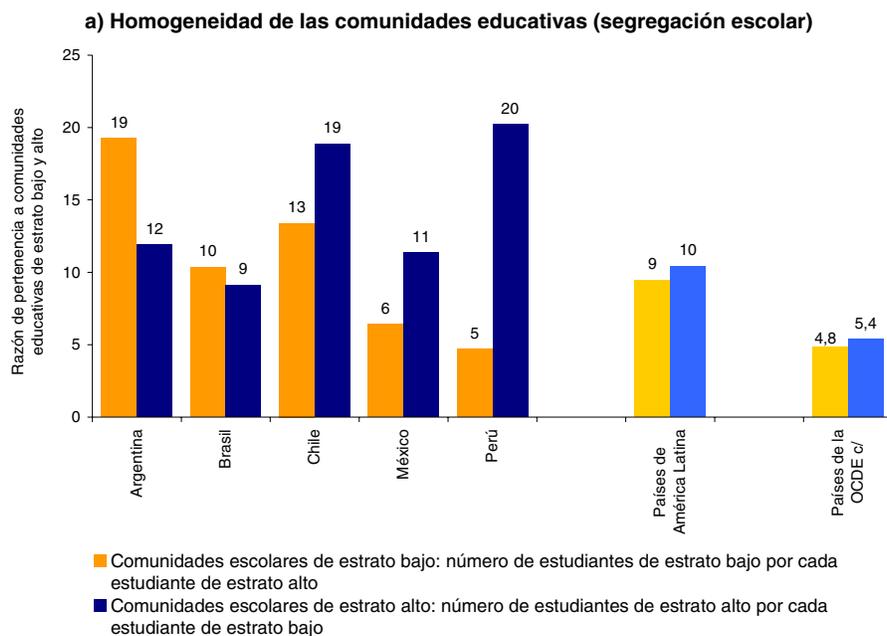
Este proceso de “autoselección”, que opera principalmente en los extremos de la estructura social, puede transformar a las escuelas en una suerte de guetos, diferenciándose las comunidades escolares de elevados recursos y de bajos ingresos (segregación educativa), lo que puede generar, en algunos casos, ambientes escolares propicios para un mejor aprendizaje y el desarrollo de competencias y, en otros casos, ambientes con dificultades.

En los países de América Latina se observa un grado de homogeneidad en la conformación de las comunidades escolares —según el estatus socioocupacional de los padres y los niveles de bienestar material— bastante más elevado que en los países desarrollados. Esto se da con más intensidad en los estudiantes pertenecientes a los estratos más favorecidos, salvo en Argentina, donde esta tendencia es más evidente en los estudiantes más pobres. Mientras que en los países de la OCDE la probabilidad de que un estudiante de altos recursos pertenezca a una comunidad escolar con los mayores niveles de bienestar es cinco veces superior a la de un estudiante de bajos recursos, en América Latina esta relación es de 10 a 1. Esta situación se da principalmente en Perú y Chile donde la probabilidad es alrededor de 20 veces más alta (véase el gráfico 18a).

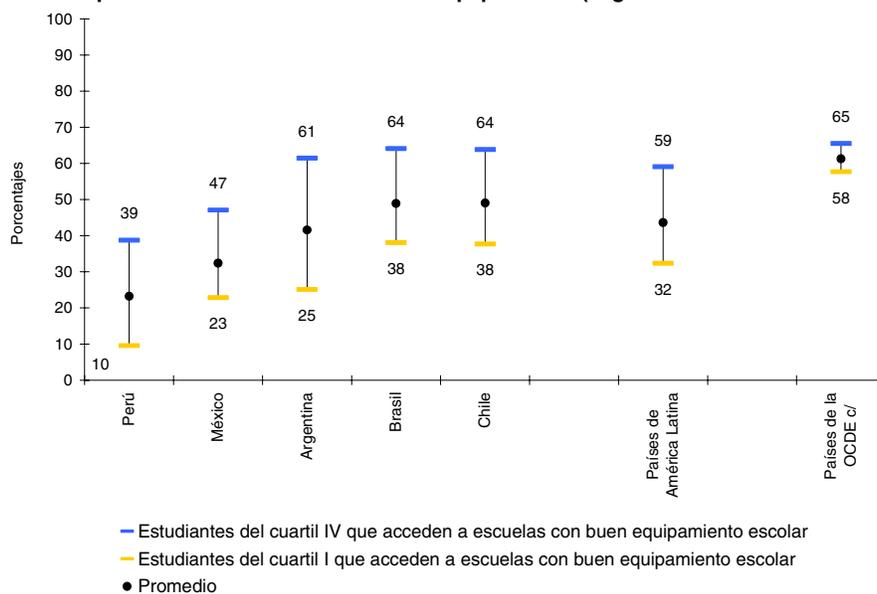
A esto se agrega la segmentación de la oferta educacional. En los países de nuestra región las desigualdades de acceso según la pertenencia a los cuartiles inferiores y superiores del índice socioocupacional son bastante marcadas en comparación con las de los países desarrollados: mientras el 59% de los estudiantes del cuartil más alto accede a escuelas con buen nivel de equipamiento educativo, solo el 32% de los estudiantes del cuartil más bajo goza de las mismas condiciones (véase el gráfico 18b).

En los extremos de la escala social, las comunidades escolares tienden a ser más homogéneas. De este modo, se separan los estudiantes pobres y ricos y una proporción significativa de los primeros accede a escuelas públicas con problemas de infraestructura y otras insuficiencias, mientras que en los últimos predomina el acceso a escuelas privadas altamente equipadas.

Gráfico 18
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES) Y OCDE (7 PAÍSES): CONFORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS SEGÚN EL NIVEL SOCIOOCUPACIONAL DE LOS PADRES Y PARTICIPACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN ESCUELAS CON BUEN EQUIPAMIENTO EDUCATIVO SEGÚN CUARTILES DE NIVEL SOCIOOCUPACIONAL DE SUS PADRES a/ b/
(En razones y porcentajes)



b) Estudiantes que acceden a escuelas con buen equipamiento (segmentación de la oferta educativa)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Programme for International Student Assessment" [base de datos en línea] <http://www.pisa.oecd.org>.

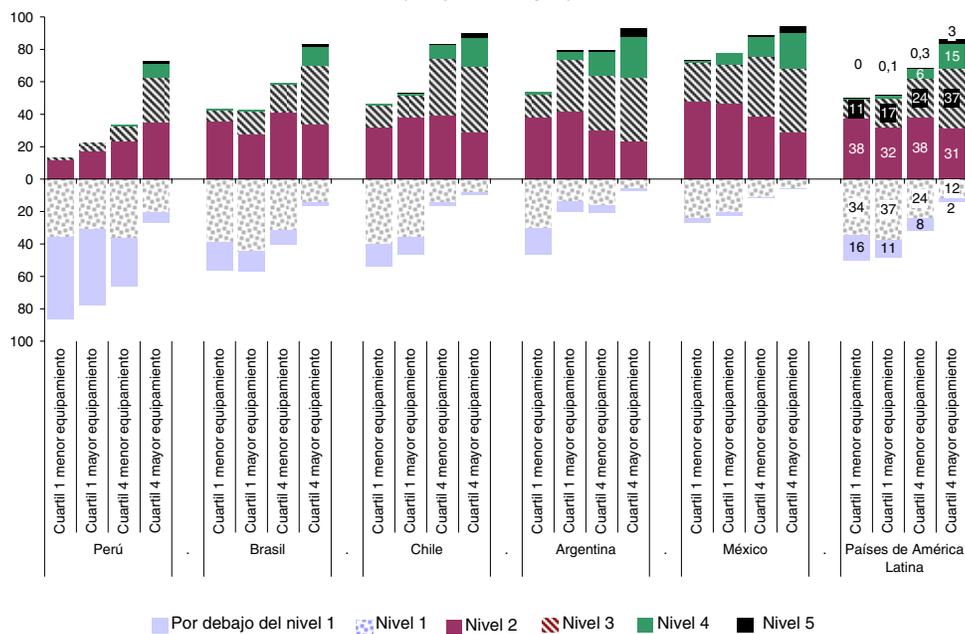
a/ Estudiantes que cursan el décimo grado.

b/ Las escuelas fueron agrupadas en dos estratos según el nivel de equipamiento educativo (biblioteca, herramientas multimedia, laboratorios de computación, de química, entre otros).

c/ Total de 27 países; se excluye México. Los totales regionales son ponderados.

La marcada segregación y segmentación educativa en los países de la región refuerza la desigualdad en el aprovechamiento del proceso educativo, pues a las desventajas socioculturales de los estudiantes de menores recursos se les suma el acceso a servicios educativos de una menor calidad comparativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que redundará en un menor aprendizaje: entre los estudiantes pobres que asisten a escuelas con menor equipamiento, el porcentaje que se desempeñó adecuadamente en el tercer nivel o más de competencias de lectura fue del 12%, y en los que asisten a escuelas con mayor equipamiento, del 20%; en el cuartil más rico este porcentaje aumentó al 30% y el 55%, respectivamente (véase el gráfico 19).

Gráfico 19
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA PRUEBA DE LECTURA ENTRE LOS ESTUDIANTES QUE CURSAN EL DÉCIMO GRADO SEGÚN ESTRATO SOCIOOCUPACIONAL DE SUS PADRES Y EQUIPAMIENTO EDUCATIVO DE SUS ESCUELAS
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Programme for International Student Assessment" [base de datos en línea] <http://www.pisa.oecd.org>.

En términos generales, en América Latina habría un mayor grado de permeabilidad del sistema educativo respecto de una estructura social altamente desigual que caracteriza a la región. El aumento de la escolarización secundaria acentúa la estratificación de la oferta institucional y el carácter territorial de esta aumenta la segmentación escolar. Las elites tradicionales y modernas escolarizan a sus hijos en colegios de jornada completa y con una oferta curricular variada en contenidos. Además, estos estudiantes establecen lazos en sus estratos sociales, lo que refuerza el capital y las redes sociales necesarias para una buena inserción laboral. En cambio, los estudiantes de sectores populares tienden a asistir a

instituciones educativas con mayores carencias en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general. De este modo, la estratificación social se reproduce en las escuelas, lo que debilita la capacidad de los sistemas educativos para igualar las oportunidades de los niños y jóvenes. El sistema educativo actúa más bien como mecanismo de diferenciación social que solo asienta las desigualdades que posteriormente se reproducen en el mercado de trabajo.

Conclusión

La calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes depende en buena medida de sus recursos económicos. Esto se asocia al clima educacional del hogar, cuyos efectos se expresan también en la creación de un ambiente extraescolar más o menos adecuado para reforzar los procesos de aprendizaje. Ante la masificación del logro en primaria y secundaria, las disparidades de la calidad educativa pasan a desempeñar un papel diferenciador importante para el tránsito a la educación postsecundaria y, por esa vía, al acceso a empleos adecuados y con remuneraciones suficientes. La calidad educativa adquiere mayor trascendencia en la reproducción intergeneracional de las oportunidades de bienestar.

Aunque el peso de los factores extraescolares es significativo a la hora de examinar los niveles de desempeño estudiantil, hay factores que logran contrarrestarlos en el sistema educativo. Los estudios realizados en escuelas con desempeños destacables en contextos socioeconómicos adversos indican la importancia de la gestión escolar, que incluye menores niveles de jerarquía y autoritarismo, respeto por las personas, relaciones cercanas con los padres de familia y participación en la toma de decisiones. En el caso de la práctica docente, se destacan el amplio espectro de estrategias de trabajo pedagógico, la importancia otorgada a las labores fuera de clase, el trabajo en grupo y las elevadas expectativas de los profesores respecto de sus alumnos.

También es importante asegurar que los docentes tengan formación postsecundaria para que adquieran las herramientas pedagógicas necesarias, que sus salarios sean suficientes y que se perciban de ese modo, que no necesiten ejercer otros empleos y que sientan que sus habilidades y métodos de trabajo efectivamente influyen en la adquisición de competencias de sus alumnos. Además, resulta clave dotar a las escuelas del equipamiento escolar y material de apoyo suficiente para proveer a los profesores con las suficientes herramientas para guiar los procesos de aprendizaje. Asimismo, es necesario que los estudiantes no sean agrupados según características particulares, que sus padres participen en las labores de la escuela, que se cree un clima respetuoso en el aula, se mantengan relaciones armónicas entre los educandos, que estos dediquen más tiempo a leer por placer y desarrollen una actitud más favorable a la lectura y que dispongan de materiales más variados.

Además, es necesario establecer o reforzar los diversos mecanismos compensatorios que permiten nivelar las condiciones de los estudiantes que sufren mayores dificultades para que puedan enfrentar sistemas de promoción que evalúen más homogéneamente y con estándares más altos las competencias que hoy se consideran básicas para el desarrollo pleno de la ciudadanía social. Esto significa, entre otras cosas, velar por que los procesos de promoción automática no se transformen en un desincentivo para el desempeño docente.

Por último, es importante no perder de vista que el alto grado de segregación escolar no solo reproduce las brechas educativas entre pobres y ricos, sino también el sentido de pertenencia e integración social en los microcosmos escolares, lo que conduce a elevados grados de polarización socioeconómica en las sociedades latinoamericanas. Disminuir la segregación y segmentación escolar es parte, no solo del imperativo de mejorar la calidad de la educación para todos, sino también de la estrategia que debe establecerse para abordar la fragilidad económica, social y política de la región. La construcción de un nuevo pacto de cohesión social en América Latina y el Caribe es un elemento fundamental en esa tarea y la persistencia de una gran desigualdad social es su gran obstáculo. En este sentido, el nuevo contrato social debe incluir en forma explícita políticas educacionales que enfrenten activamente el problema de la desigualdad social, mediante acciones afirmativas que compensen las desventajas de los estudiantes más pobres y mejoren la calidad de los procesos de aprendizaje, aminorando la fuerte estratificación que persiste en los sistemas educativos.

MIGRACIÓN INTERNA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONTINUIDADES, CAMBIOS Y DESAFÍOS DE POLÍTICA

La migración interna, es decir el traslado de la residencia de una división administrativa a otra dentro de un país, es una experiencia conocida para muchos latinoamericanos. Sin embargo, en América Latina y el Caribe la intensidad de la migración está disminuyendo, lo que constituye una tendencia imprevista (véase el cuadro 4). Entre las varias hipótesis para explicar este cambio y que requieren una investigación ulterior se señalan: el fenómeno de reemplazo de la migración interna por la migración internacional o por los desplazamientos diarios para trabajar o estudiar; el aumento de la vivienda propia asociado al incremento de los ingresos; los efectos de fijación territorial derivados del teletrabajo; la moderación del flujo migratorio del campo a la ciudad debido a la urbanización, entre otros. Lo que cabe descartar es que se deba a una atenuación de las desigualdades territoriales en los países, que se mantienen muy elevadas en la región.²¹

²¹ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas”, documento presentado en la décima segunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, 26 y 27 de junio de 2007.

Cuadro 4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE MIGRANTES INTERNOS
 SEGÚN TIPO DE MIGRACIÓN, ALREDEDOR DE 1990 Y 2000 a/**

| Ronda censal | Migración absoluta o de toda la vida | | Migración reciente (últimos 5 años) | |
|--------------|--|--|--|--|
| | División administrativa mayor (porcentaje) | División administrativa menor (porcentaje) | División administrativa mayor (porcentaje) | División administrativa menor (porcentaje) |
| 1990 | 17,5 | 34,2 | 5,1 | 12,6 |
| 2000 | 17,7 | 35,2 | 4 | 8,7 |

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

a/ Se consideran los datos de 18 países (Ronda de censos de 1990) y de 20 países (Ronda de censos de 2000).

Las áreas de migración neta positiva suelen ser las de mejores condiciones de vida. En este caso, la búsqueda de mejores oportunidades que motiva la migración de las personas parece compatible con la capacidad de los territorios para recibir en buenas condiciones a los migrantes. Sin embargo, hay fenómenos emergentes que podrían debilitar esta relación, entre ellos la suburbanización, en ámbitos menos dotados de infraestructura en los alrededores de las grandes ciudades, que requiere importantes inversiones públicas, aun cuando se origina en decisiones y negocios de carácter privado.

Por su parte, las áreas subnacionales rezagadas en materia socioeconómica tienden a ser expulsoras de población. Este es el caso del campo (véase el cuadro 5) y de diversas zonas marcadas por la pobreza crónica y, muchas veces, por la concentración indígena (véanse los mapas 1 y 2). Dado que esta pérdida de población no es aleatoria, sino que afecta principalmente a la población joven y en general más calificada, esta migración erosiona la base de recursos humanos necesarios para el desarrollo de estas zonas pobres y de expulsión. De este modo, la migración puede ser una vía de escape para quienes emigran, pero agrava la situación de estas zonas y afecta negativamente a quienes permanecen allí, lo que constituye una trampa territorial de pobreza.

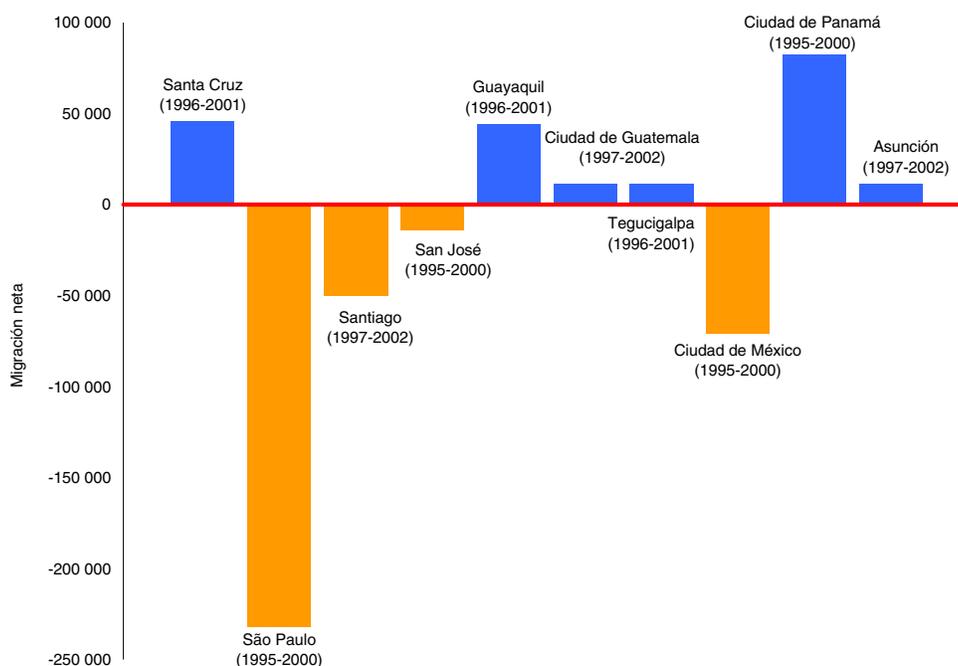
Cuadro 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MIGRACIÓN NETA DEL CAMPO A LA CIUDAD Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA, TOTAL REGIONAL Y PAÍSES SELECCIONADOS (CON DIFERENTE GRADO DE URBANIZACIÓN)

| Países seleccionados y región | Migración neta del campo a la ciudad (1990-2000) | Crecimiento de la población urbana de 10 años y más (1990-2000) | Importancia relativa de la migración rural urbana respecto del crecimiento urbano |
|-------------------------------|--|---|---|
| Chile | 382 623 | 1 939 951 | 19,7 |
| Venezuela (Rep. Bol. de) | 847 392 | 4 235 917 | 20 |
| Brasil | 9 483 867 | 26 856 555 | 35,3 |
| México | 4 183 486 | 13 103 802 | 31,9 |
| Guatemala | 824 486 | 1 384 850 | 59,5 |
| Honduras | 303 742 | 685 610 | 44,3 |
| Total | 19 636 438 | 58 344 252 | 33,7 |

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base del procedimiento indirecto de relaciones de supervivencia intercensales.

El avance de la urbanización regional ha modificado el perfil de los migrantes internos, que ahora se trasladan mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas. Además, los desplazamientos actuales ya no siguen el patrón concentrador de décadas pasadas. Si bien en la mayor parte de los países la ciudad principal aún es atractiva, en las ciudades más grandes se ha producido desde la década de 1990 una inflexión migratoria que las ha llevado a la emigración neta por salida de población hacia otros nodos dinámicos del sistema urbano. De este modo, la migración interna está propiciando la consolidación de un sistema de ciudades más diverso y menos asimétrico, que es más favorable para el desarrollo económico y social que los sistemas urbanos primados que caracterizan a muchos países de la región.

Gráfico 20
AMÉRICA LATINA: MIGRACIÓN INTERNA NETA DE LAS CIUDADES MÁS POBLADAS,
PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

El rostro cada vez más urbano de la migración no impide que esta siga siendo la fuerza motriz de la expansión física de las grandes ciudades por la creciente cuantía de la migración intrametropolitana, cuyos determinantes son, además, muy distintos de los de la migración tradicional (del campo a la ciudad o entre regiones). Además, esta migración intrametropolitana influye directamente en las tendencias de la segregación residencial, un asunto que preocupa por las implicaciones que tiene para el combate de la pobreza y la promoción de la cohesión social.

Entre los migrantes predominan los jóvenes, las mujeres y las personas con niveles educativos superiores al promedio. De hecho, el estereotipo del migrante interno poco calificado, propio de la época en que prevalecía la migración del campo a la ciudad, no se aplica ni siquiera a grupos que todavía tienen una localización mayoritariamente rural, como los indígenas (véase el cuadro 6). Como cabía esperar debido al factor laboral que impulsa a muchos migrantes, estos tienen mayores niveles de participación laboral aun cuando también presentan en varios países mayores tasas de desempleo, lo que revela un proceso de ajuste en el lugar de llegada no exento de complicaciones.

Cuadro 6
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN CON ESTUDIOS SUPERIORES
SEGÚN PERTENENCIA O NO A UN PUEBLO INDÍGENA Y SITUACIÓN DE MIGRACIÓN
RECIENTE ENTRE DIVISIONES POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS MAYORES,
PAÍSES Y AÑOS SELECCIONADOS**

| País y año | Indígenas | | No indígenas | |
|------------------|-----------|-------------|--------------|-------------|
| | Migrante | No migrante | Migrante | No migrante |
| Bolivia, 2001 | 16,4 | 12,0 | 13,2 | 8,4 |
| Brasil, 2000 | 3,7 | 1,8 | 6,7 | 5,5 |
| Chile, 2002 | 14,6 | 8,8 | 29,2 | 17,7 |
| Costa Rica, 2000 | 5,3 | 2,6 | 12,3 | 10,1 |
| Guatemala, 2002 | 1,6 | 0,7 | 6,3 | 5,6 |
| México, 2000 | 4,2 | 2,2 | 13,4 | 8,8 |

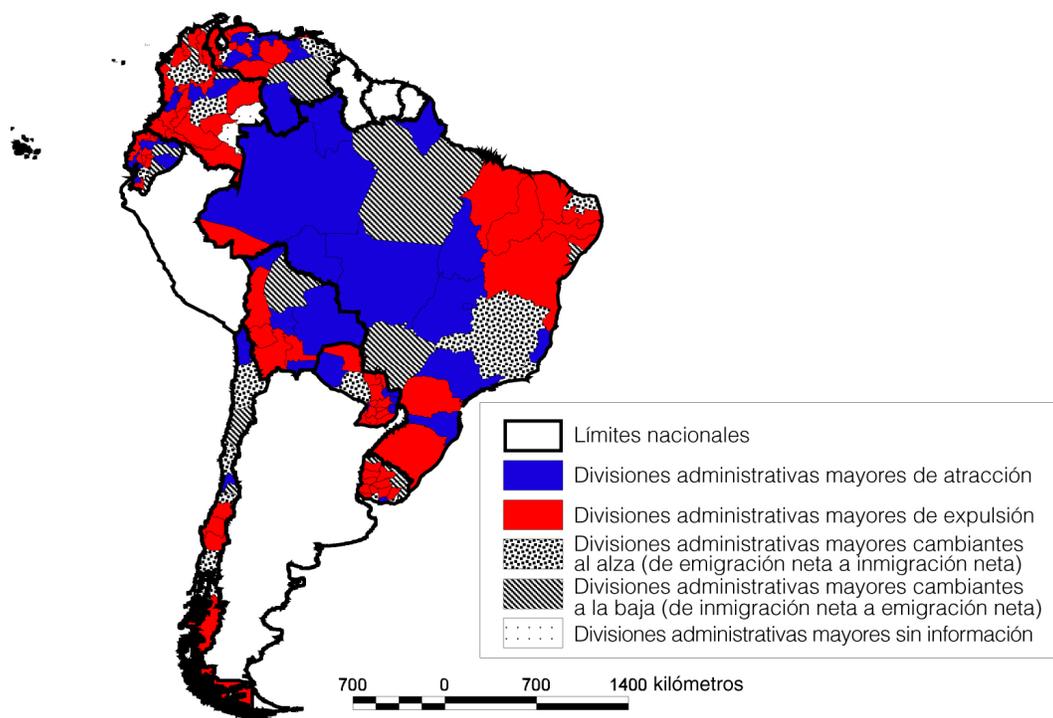
Fuente: Fabiana del Popolo y otros, "Indigenous peoples and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions", *serie Población y desarrollo*, N° 78 (LC/L.2799), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

En materia de políticas, la máxima doctrinaria es la combinación del ejercicio del derecho a migrar dentro del país en las mejores condiciones posibles y el combate a las discriminaciones territoriales que tienden a forzar la salida desde ciertos espacios postergados. Las intervenciones destinadas a trabar la migración, así como las que presionan a las personas a trasladarse, están descartadas porque no son compatibles con el derecho de toda persona a decidir libremente sobre el momento y el lugar hacia donde migrar dentro del país. Los incentivos para trasladarse o para permanecer en el lugar de residencia deben ofrecerse directamente a los individuos o a las empresas, mediante instrumentos como los subsidios, las asignaciones zonales, los beneficios tributarios, las compensaciones laborales o profesionales, entre otros. La acción pública en materia de desarrollo subnacional, como la que se realiza mediante la provisión de infraestructura y servicios básicos y de apoyo para la formación de conglomerados productivos, también desempeña un papel central, aunque muchas veces no se proponga un objetivo migratorio explícito.

La intervención sobre la migración y la localización de la población en el territorio no se limita solo a las señales que den el mercado o el Estado. La magnitud de los desplazamientos intrametropolitanos vuelve a la migración actual más sensible a las regulaciones urbanas y a los

efectos secundarios de políticas sociales en las ciudades, en particular las dirigidas a la vivienda, el transporte y la infraestructura. De esta manera, los instrumentos normativos, como los planes de desarrollo o los planes reguladores de las ciudades, ejercen una influencia muy poderosa sobre la migración. Lo mismo ocurre con las políticas de vivienda y transporte urbano, que tienen consecuencias directas, a veces casi mecánicas, en los cambios de residencia dentro de las ciudades. Un ejemplo de estas intervenciones que combinan ofrecimiento de incentivos con regulación urbana e inversión pública son los programas de repoblamiento de áreas céntricas en varias metrópolis de la región. Todavía resta hacer una evaluación más detenida de sus resultados, así como de sus costos y beneficios, pero no hay duda de que se perfilan como una modalidad emergente de intervención sobre las decisiones migratorias.

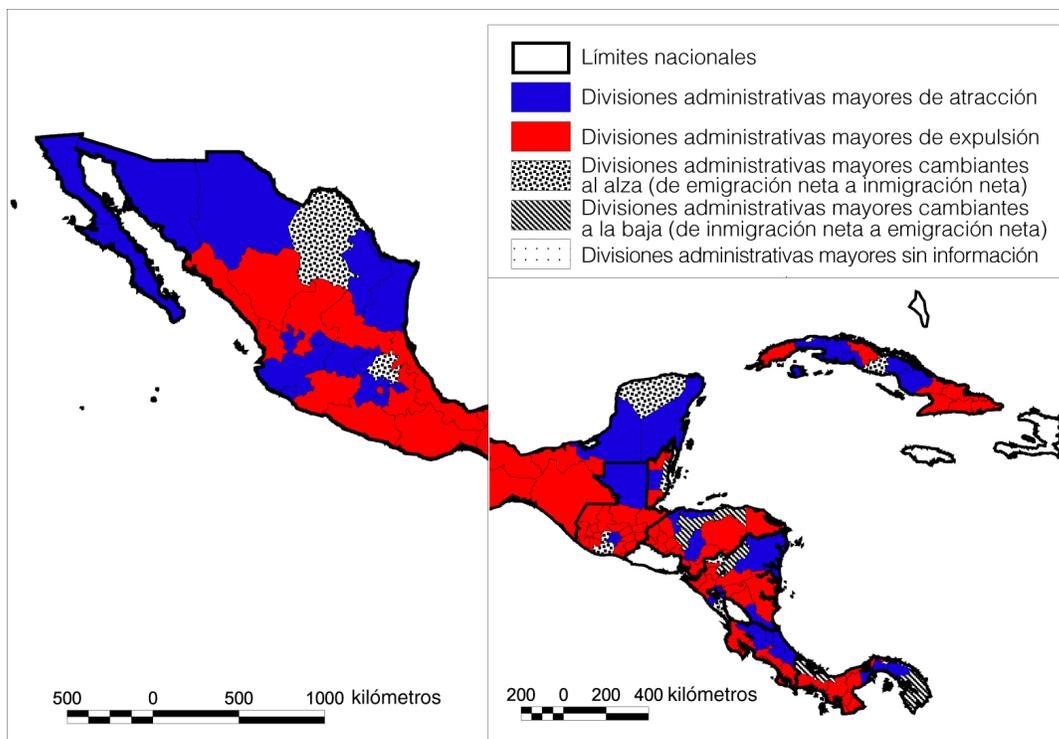
Mapa 1
**AMÉRICA DEL SUR, PAÍSES SELECCIONADOS: DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR SEGÚN
 CONDICIÓN MIGRATORIA (CENSOS DE LAS RONDAS 1990 Y 2000)**



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de las tasas obtenidas de la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) [base de datos en línea] http://www.eclac.cl/migracion/migracion_interna/ e información proporcionada por los países.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa 2
**AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: DIVISIÓN ADMINISTRATIVA
 MAYOR SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA (CENSOS DE LAS RONDAS 1990 Y 2000)**



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de las tasas obtenidas de la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) [base de datos en línea] http://www.eclac.cl/migracion/migracion_interna/ e información proporcionada por los países.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

AGENDA SOCIAL: POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE SALUD DE PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Y AGENDA SOCIAL INTERNACIONAL

En América Latina el surgimiento de los movimientos indígenas como actores políticos en contextos democráticos más favorables a la creación de Estados pluriculturales ha permitido avanzar en el reconocimiento de sus derechos. Una manifestación explícita de ello es que, tras dos décadas de negociaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el 13 de septiembre de 2007, que consta de 46 artículos y establece parámetros mínimos con relación a los derechos de los indígenas a la propiedad de la tierra, el acceso a los recursos naturales de los territorios donde se asientan, el respeto y la preservación de sus tradiciones y su libre determinación, entre otros. En el documento también se reconocen derechos individuales y colectivos relativos a la educación, la salud y el empleo.

A partir de esta Declaración y de otros instrumentos internacionales de derechos humanos es posible construir un conjunto de estándares mínimos en relación con la salud, como el derecho al nivel más alto de salud física y mental, mediante un acceso sin discriminación, adecuado y de calidad; el derecho a la salud integral indígena, que incluye el uso, fortalecimiento y control de la medicina tradicional, así como la protección de sus territorios como espacios vitales; el derecho a participar en el diseño, implementación, gestión, administración y evaluación de las políticas y programas de salud, con énfasis en la autonomía de los recursos.

Estos estándares generan nuevas obligaciones estatales en materia legislativa y de políticas públicas. Aunque solo las constituciones de Ecuador, México y República Bolivariana de Venezuela reconocen de manera explícita derechos colectivos de los pueblos indígenas en el área de la salud, se observa un avance en las legislaciones de la mayoría de los países (véase el cuadro 7). Pese a ello, puede observarse que persiste la distancia entre el reconocimiento normativo de los derechos a la salud de los pueblos indígenas y el efectivo cumplimiento de las normas, puesto que la población indígena muestra perfiles epidemiológicos más desfavorables respecto del resto de la población.

Cuadro 7
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): LEGISLACIÓN ESPECIAL
SOBRE SALUD DE PUEBLOS INDÍGENAS**

| Países | Acceso preferencial y gratuidad | Prácticas tradicionales | Protección de las plantas medicinales | Atención de la salud de acuerdo con los usos y costumbres | Participación indígena en el manejo y la promoción del sistema de salud | Autonomía en el manejo de los recursos de salud |
|---|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|---|---|---|
| Ratificaron el Convenio N° 169 de la OIT | | | | | | |
| Argentina b/ | X | X | a/ | X | X | --- |
| Bolivia | X | X | X | X | X | X |
| Brasil | X | X | a/ | X | X | --- |
| Colombia | X | X | a/ | X | X | X |
| Costa Rica | X | a/ | X c/ | a/ | a/ | --- |
| Ecuador | X | X | X | a/ | X | X |
| Guatemala | X | X | a/ | a/ | a/ | --- |
| Honduras | a/ | a/ | a/ | a/ | a/ | --- |
| México b/ | X | X | X | a/ | a/ | --- |
| Paraguay | a/ | a/ | a/ | a/ | a/ | --- |
| Perú | X | X | X | a/ | X | --- |
| Venezuela (Rep. Bol. de) b/ | X | X | a/ | X | X | X |
| No ratificaron | | | | | | |
| Chile | X | --- | --- | X | --- | --- |
| El Salvador | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Nicaragua | X | X c/ | --- | X c/ | X c/ | X |
| Panamá | X | X | X c/ | X | X c/ | X |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Banco de datos de legislación indígena" [base de datos en línea] 2006 http://www.iadb.org/sds/ind/site_3152_s.htm.

a/ Aplicación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

b/ En algunas provincias o estados existe más legislación.

c/ Solo en territorios indígenas (reservas, regiones autónomas, comarcas).

Las reformas del sector de la salud que apuntan a la equidad, la eficiencia y la calidad de las prestaciones de salud proporcionan un escenario más favorable para el avance en el cumplimiento de los derechos en materia de salud de los pueblos indígenas al priorizar la activa participación de las comunidades.

Respecto de las políticas de salud dirigidas a los pueblos indígenas, se pueden distinguir cuatro grupos de países: un primer grupo numeroso de países en el que se cuenta con una política nacional dirigida a los pueblos indígenas; un segundo grupo en el que se ha iniciado un proceso para su diseño e implementación; un tercer grupo en el que se incorpora un enfoque intercultural explícito en la política nacional de salud, y un cuarto grupo en el que no se prevén políticas específicas para los pueblos indígenas (véase el cuadro 8).

Cuadro 8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): SITUACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICAS DE SALUD Y PUEBLOS INDÍGENAS

| Situación | Países |
|---|--|
| Países que cuentan con una política nacional en materia de políticas de salud y pueblos indígenas | Bolivia Brasil Chile Costa Rica Ecuador México Nicaragua Panamá Perú República Bolivariana de Venezuela |
| Países que están en proceso de diseño de una política nacional sobre la materia | Argentina Colombia |
| Países en los que no existe una política específica, pero en los que el enfoque intercultural está incluido de forma transversal en la política nacional de salud | Guatemala Honduras |
| Países en los que no existe ni una política ni un enfoque específico dirigido a la salud de los pueblos indígenas | El Salvador Paraguay |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los resultados de las encuestas enviadas a los países.

En lo que se refiere a la oferta de programas, el panorama es heterogéneo, distinguiéndose dos grandes tendencias: programas especialmente diseñados para mejorar la salud de los pueblos indígenas, entre los que se destacan los que se centran en aspectos específicos, como la medicina tradicional y la formación de recursos humanos, y programas regulares, que se insertan en las líneas estratégicas o programáticas de los sistemas de salud. Entre los principales logros se destacan la consolidación de modelos de salud diferenciados y el mejoramiento en las condiciones sanitarias de los pueblos indígenas; sin embargo, se señalan como limitaciones la poca disponibilidad de recursos humanos capacitados, la escasez de financiamiento y la discontinuidad en la asignación de recursos. La participación

de los pueblos indígenas en estos procesos se considera en algunos casos como un logro, mientras que en otros se enfatiza la necesidad de avanzar en este campo. La ausencia generalizada de información sistemática sobre la situación de salud y los perfiles epidemiológicos de los pueblos indígenas constituye uno de los principales obstáculos para definir objetivos sanitarios y evaluar resultados en el cumplimiento de sus derechos individuales y colectivos.

El gran desafío para las políticas públicas es continuar el avance en el cumplimiento de los estándares de derechos en materia de salud de los pueblos indígenas, lo que supone considerar el concepto integral de salud indígena —que incluye sus derechos territoriales y de integridad cultural— y su plena participación en la definición, gestión y evaluación de las políticas y los programas de salud. Estos elementos deberían constituir la base de los modelos de atención diferenciados en materia de salud (interculturales, integrales y complementarios).

Además, resulta fundamental avanzar en la formación de recursos humanos para lograr un diálogo intercultural en materia de salud, así como en la producción de conocimiento que sustente el desarrollo de estos modelos y permita la definición, seguimiento y evaluación de objetivos sanitarios, como los sistemas de indicadores apropiados, los estudios sobre epidemiología sociocultural, los diagnósticos participativos de salud comunitaria, las investigaciones locales sobre el proceso salud-enfermedad y la medicina tradicional, evaluándose su eficacia en cada contexto. Para el logro de estos objetivos es esencial contar también con un financiamiento adecuado y continuo que garantice la autonomía de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

Sin duda, la implementación del estándar mínimo de los derechos colectivos en materia de salud de los pueblos indígenas plantea enormes desafíos para la construcción de políticas públicas, ya que supone que los Estados lleven a cabo una reformulación profunda —que va desde los marcos conceptuales hasta la definición de metas y acciones en salud—, y que las organizaciones y pueblos indígenas avancen efectivamente en el ejercicio y defensa de su derecho a la salud.

Agenda internacional

Los principales objetivos de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, que se llevó a cabo del 6 al 9 de agosto en Quito (Ecuador), fueron examinar la participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles y analizar la contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado.

Los representantes de los países aprobaron el Consenso de Quito, que contiene 36 acuerdos. Entre los principales se cuentan los referidos a los temas de paridad, participación y representación política de las mujeres y al aporte de las mujeres a la economía y a la protección social por medio del trabajo doméstico no remunerado.

Los países también se comprometieron a adoptar medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres, especialmente el femicidio, a desarrollar programas integrales de educación pública no sexista encaminados a enfrentar estereotipos de género, raciales y otros sesgos culturales contra las mujeres y promover relaciones de apoyo mutuo entre mujeres y hombres, y acordaron hacer esfuerzos encaminados a firmar, ratificar, aplicar y difundir la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo.

Por último, los países encomendaron a la Mesa Directiva de la Conferencia que dedique una de sus reuniones anuales a evaluar el cumplimiento de las metas señaladas y acordaron dedicar la próxima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe —prevista para el año 2010 en Brasil— a realizar una evaluación general de los avances logrados al respecto. Además, solicitaron a la CEPAL que, junto con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, establezca un observatorio de igualdad de género.