

2015

Documento informativo



Panorama Social

de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2015

Documento informativo



Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Laís Abramo

Directora de la División de Desarrollo Social

Pascual Gerstenfeld

Director de la División de Estadística

Paulo Saad

Oficial a Cargo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-
División de Población de la CEPAL

María Nieves Rico

Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigidas por Laís Abramo y Pascual Gerstenfeld, respectivamente, y cuenta con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Paulo Saad, y de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por María Nieves Rico.

La edición 2015 fue coordinada por Laís Abramo, quien se encargó de su redacción junto con Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Pascual Gerstenfeld, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Dirk Jaspers_Faijer, María Nieves Rico, Claudia Robles, Paulo Saad y Varinia Tromben. En la elaboración de insumos sustantivos y en el procesamiento estadístico colaboraron además Bernardo Atuesta, Fabiola Fernández, Nincen Figueroa, Marco Galván, Carlos Howes, Juan Pablo Jiménez, Carlos Kroll, Ciro Martínez, Tim Miller, Vivian Milosavljevic, Beatriz Morales, Claudio Moris, Diana Oliva, Katherine Páez, Fabiana Pierre, Gwendoline Peltier, Fabiana del Popolo, Marta Rangel, María Nieves Rico, Jorge Rodríguez, Ignacio Ruelas, Lucía Scuro, Guillermo Sunkel y Matías Salces. Se recibieron aportes y comentarios en diferentes secciones del documento de parte de Vianka Aliaga, María Elisa Bernal, Ricardo Infante, Wilson Peres, Heidi Ullmann, Iliana Vaca Trigo y Jürgen Weller.

Notas explicativas:

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- 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

Presentación	7
Capítulo I	
Pobreza y desigualdad en América Latina	9
Introducción	9
A. Pobreza por insuficiencia de ingresos	9
1. Evolución de la situación económica en el período de análisis	9
2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina	10
3. Brecha e intensidad de la pobreza en el período 2010-2014.....	11
4. Factores asociados a la evolución de la tasa de pobreza en el período 2010-2014.....	12
B. Distribución del ingreso.....	13
1. Evolución reciente de la desigualdad del ingreso	13
2. Medición de la desigualdad del ingreso mediante datos adicionales: los registros tributarios.....	15
3. Desigualdades educacionales según estratos de la distribución del ingreso	16
Bibliografía	17
Anexo A1.....	18
Capítulo II	
Tendencias del gasto social frente al ciclo económico: la importancia de mantener el financiamiento de la política social	23
Introducción	23
A. Tendencias recientes y de largo plazo del gasto público social en la región.....	23
B. La evolución del gasto social sectorial en la región.....	25
C. La evolución de largo plazo del gasto social en los países	26
D. Gasto social y ciclo económico	27
E. Financiamiento del gasto público social en un contexto de crecimiento que impone restricciones.....	28
F. Recapitulación.....	29
Bibliografía	30
Capítulo III	
Enfrentar las brechas estructurales en el mercado de trabajo: políticas y programas para la inclusión laboral y productiva	31
Introducción	31
A. Inclusión y exclusión laboral en América Latina	31
1. Brechas en el acceso al mercado de trabajo.....	31
2. Brechas en el acceso a derechos y a la protección social	35
3. Brechas de ingresos.....	37
B. La urgencia de articular los programas de inclusión laboral y productiva.....	39
1. Apoyo a la oferta de trabajo	40
2. Apoyo a la demanda de trabajo.....	41
3. Servicios de intermediación laboral.....	42
4. Algunos resultados de los programas de inclusión laboral y productiva.....	43
C. Consideraciones finales: desafíos para la inclusión laboral de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.....	44
Bibliografía	45

Capítulo IV

Institucionalidad y desarrollo social: caracterización y desafíos	47
A. Panorama de la institucionalidad de las políticas de desarrollo social en América Latina y el Caribe	47
1. La dimensión jurídico-normativa	48
2. Características organizacionales y modalidades de coordinación	49
3. La dimensión técnico-operativa	51
4. La dimensión fiscal	51
B. Desafíos de la coordinación: desarrollo social, protección social no contributiva y políticas para segmentos poblacionales determinados	52
C. La institucionalidad de las políticas de cuidado en América Latina	53
D. Comentarios finales	56
Bibliografía	57

Capítulo V

Los impactos de las tendencias demográficas	59
Introducción	59
A. Menos niños, mayor longevidad y más movilidad	59
1. El descenso rápido y desigual de la fecundidad	59
2. El aumento rápido y desigual de la esperanza de vida	60
3. En 11 países de la región, el 10% o más de la población vive en el extranjero	61
B. Crecimiento más lento y poblaciones que envejecen	62
C. Oportunidades y desafíos de los cambios de la estructura por edad	63
D. Implicaciones para las políticas en el mediano y largo plazo	66
Bibliografía	66

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza, la brecha de pobreza y la brecha de pobreza al cuadrado, alrededor de 2010-2014	11
Cuadro A1.1	América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, alrededor de 2001-2014	18
Cuadro A1.2	América Latina (18 países): tasas de pobreza e indigencia oficiales según área geográfica, últimos dos años disponibles	20
Cuadro A1.3	América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, 2001-2014	21
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe (22 países): tipo de autoridad que coordina el gabinete o la entidad colegiada intersectorial del área social, 2015	50
Cuadro IV.2	América Latina (19 países): gasto social en tres grupos de países con distintos resultados en materia de protección y promoción social (promedio simple de cada grupo), alrededor de 2010-2014	52
Cuadro IV.3	América Latina (13 países): políticas de cuidado, alrededor de 2015	55

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2015	10
Gráfico I.2	América Latina (15 países): tasa de variación anual del ingreso laboral, del ingreso por ocupado y de las personas ocupadas en los hogares pobres, 2010-2014	13
Gráfico I.3	América Latina (16 países): tasa de variación anual del coeficiente de Gini, 2002-2010 y 2010-2014	14
Gráfico I.4	América Latina (17 países): cociente entre el ingreso medio del decil 10 y el ingreso medio de los deciles 1 a 4, alrededor de 2010 y 2014	14
Gráfico I.5	Participación del 1% más rico en el ingreso total, 1993-2014	15
Gráfico I.6	América Latina (18 países): logro educativo del quintil más pobre con respecto al del quintil más rico, por nivel de educación, 1997-2013	16
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social y del gasto público total como proporciones del PIB y participación del primero en el segundo, 1991-1992 a 2013-2014	24
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social por funciones, 1991-1992 a 2013-2014	25

Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014.....	27
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (22 países) y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios por tipo de impuesto, 1990, 2000, 2013 y 2014	29
Gráfico III.1	América Latina (18 países): tasa de participación laboral, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 1990-2013.....	32
Gráfico III.2	América Latina (18 países): tasa de desempleo, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 1990-2013	33
Gráfico III.3	América Latina (9 países): tasa de desempleo, según etnicidad, sexo y área geográfica, alrededor de 2013	33
Gráfico III.4	América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más, según nivel de productividad y sexo, total nacional, 1990-2013	34
Gráfico III.5	América Latina (8 países y el Brasil): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, total nacional, alrededor de 2013.....	35
Gráfico III.6	América Latina (18 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 2002-2013.....	36
Gráfico III.7	América Latina (6 países y el Brasil): afiliación a sistema de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, alrededor de 2013.....	36
Gráfico III.8	América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según sexo, total nacional, 1990-2013	37
Gráfico III.9	América Latina (9 países): ingresos laborales, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2013	38
Gráfico III.10	América Latina (17 países): población sin ingresos propios, por quintiles de ingreso y sexo, total nacional, 1997-2013	38
Gráfico III.11	América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 1990-2013	39
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (33 países): mención explícita de derechos en normativa constitucional o específica según temas sectoriales y segmentos de población determinados, septiembre de 2015	48
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (20 países): año de creación de ministerios dedicados al desarrollo social, 1985-2015	49
Gráfico V.1	América Latina (7 países): razón entre los quintiles de menor y mayor nivel socioeconómico respecto del porcentaje de madres de 19 y 20 años de edad, por zona de residencia y año censal	60
Gráfico V.2	América Latina (9 países): mortalidad en la niñez según condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010	61
Gráfico V.3	América Latina y el Caribe: proporción de emigrados respecto de la población total	62
Gráfico V.4	América Latina: población según grupos de edad, 1985-2060	63
Gráfico V.5	América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico, 2000-2015 y 2015-2030	64
Gráfico V.6	América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la educación, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030	64
Gráfico V.7	América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la salud, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030.....	65
Gráfico V.8	América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de pensiones, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030.....	65
 Diagrama		
Diagrama III.1	Tipología de los programas de inclusión laboral y productiva.....	40

Presentación

En esta edición de 2015 del *Panorama Social de América Latina* se analizan las tendencias de la pobreza según las mediciones propias de la CEPAL. Asimismo, se revisan los cambios registrados en la distribución del ingreso y en algunas otras dimensiones de la desigualdad. Con el objeto de contribuir al avance de las políticas públicas para superar la pobreza y la desigualdad socioeconómica, además de examinarse las últimas tendencias del gasto social y los desafíos que presenta la transición demográfica, se profundiza el análisis de las persistentes brechas que se manifiestan en el mercado laboral, de los desafíos en materia de políticas y programas de inclusión laboral y productiva, y de la institucionalidad para el desarrollo social en América Latina.

Como es habitual, se presentan en el capítulo I las cifras actualizadas sobre pobreza e indigencia en América Latina. Estas indican que en 2014 la tasa de pobreza como promedio regional se situó en el 28,2% y la tasa de indigencia alcanzó al 11,8% del total de la población, por lo que ambas mantuvieron su nivel respecto de 2013. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Se proyecta un aumento en 2015 tanto de la tasa de pobreza como de la tasa de indigencia. De confirmarse estas proyecciones, 175 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza por ingresos en 2015, 75 millones de las cuales estarían en situación de indigencia.

Por otro lado, en el promedio de los países que cuentan con información reciente, se registró una leve disminución de la desigualdad por ingresos entre 2013 y 2014. Al comparar las últimas cifras disponibles con las de inicios de la década de 2010, se constata una reducción más significativa. La desigualdad también se manifiesta en otras áreas, como los logros educativos. A pesar del expresivo aumento verificado en la conclusión de la educación primaria y de la secundaria en los últimos años, se observa que, en 2013, mientras un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil de mayores ingresos (quintil V) había concluido la secundaria, en el quintil de menores ingresos (quintil I), esta tasa solo alcanzaba al 34%. Al inicio del período analizado, esa brecha era aun más elevada.

En el capítulo II se revisa la evolución reciente y de largo plazo del gasto social a partir de la información oficial que brindan los países, y se da cuenta de que ha seguido creciendo, aunque a un ritmo cada vez menor. En el período 2013-2014, representaba un 19,5% del PIB regional, pero se prevé un posible estancamiento frente a las magras proyecciones económicas a corto plazo. Además, se analizan brevemente la distribución funcional del gasto social, su evolución de mediano y largo plazo y los cambios de su composición.

También se revisan las restricciones del financiamiento fiscal, básicamente la estructura y evolución de los ingresos tributarios y el impacto del fin del superciclo de los productos básicos, así como la necesidad de sostener los actuales niveles y prioridades del gasto público social y las posibles medidas que permitirían lograrlo.

En el capítulo III se estudian algunas de las brechas estructurales que persisten en el mercado de trabajo de la región (en términos de acceso, de ingresos, de derechos y de protección social), a pesar del comportamiento favorable verificado en los últimos años y de que ha tenido un papel fundamental en el proceso de reducción de la pobreza y de la desigualdad registrado en la región. A continuación, se presentan las políticas y programas de inclusión laboral y productiva, que tienen el objetivo de ampliar el acceso a las oportunidades económicas y al empleo de calidad de las personas que se encuentran en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza. Se revisan 58 programas de inclusión laboral y generación de ingresos que están en marcha actualmente en 21 países de la región, recopilados en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, que se orientan a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo mediante la capacitación técnica y profesional, la nivelación de estudios, el apoyo al trabajo independiente, la generación directa e indirecta de empleo y los servicios de intermediación laboral. Se resalta la necesidad de incorporar la dimensión de género a esos programas. Por último, se discuten algunas lecciones aprendidas a partir de estudios realizados sobre estos programas, se destacan los alcances y limitaciones de dichas medidas desde un enfoque de derechos y de promoción del trabajo decente, y se proponen una serie de recomendaciones.

En el capítulo IV se analiza la institucionalidad vinculada al desarrollo social existente en la región a partir de las instancias gubernamentales que tienen como mandato central la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo e inclusión social y la superación de la pobreza. Para ello, se presenta una propuesta con diferentes dimensiones analíticas, a partir de las cuales se intenta avanzar en el estudio de la institucionalidad social: el marco

jurídico-normativo, las características organizacionales y modalidades de articulación, las herramientas técnico-operativas ligadas a la implementación de las políticas y, finalmente, las características y montos de los recursos destinados a las políticas de desarrollo social. En particular, se analizan los elementos institucionales relacionados con la protección social no contributiva y las políticas de cuidado y se discuten los desafíos que supone garantizar el ejercicio de los derechos sociales universales, atender las problemáticas y necesidades de diversos segmentos de la población y cumplir con los compromisos asumidos por los países en esas áreas.

Finalmente, el capítulo V contiene un exhaustivo análisis de las rápidas transformaciones demográficas ocurridas en América Latina y el Caribe, que plantean oportunidades y retos para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la igualdad. Tales oportunidades y retos tienen impactos diferenciados de acuerdo con el avance demográfico de los distintos países de la región. El análisis indica que, en un conjunto importante de países, el contexto favorable del bono demográfico seguirá vigente por un período relativamente largo, en el que tendrán la posibilidad de reforzar o poner en práctica las políticas públicas necesarias para hacer realidad las oportunidades. Otro conjunto de países, más avanzados en la transición demográfica, ya han entrado en procesos de envejecimiento acelerado y encaran exigencias crecientes para garantizar el financiamiento sostenible de los sistemas de protección social.

La atención a los efectos de los cambios demográficos involucra una amplia gama de políticas, entre las que destacan las dirigidas a ampliar las oportunidades de educación y empleo de los jóvenes, las de seguridad social y pensiones y las de salud, así como la creación de un sistema público de cuidado y la adecuación de las políticas fiscales para lograr un equilibrio intergeneracional de las transferencias. En estas políticas debe incorporarse el enfoque de derechos y las perspectivas de género y de ciclo de vida, de manera apropiada a los contextos nacionales y con un horizonte de largo plazo, desafíos que también se abordan en los capítulos precedentes.

Capítulo I

Pobreza y desigualdad en América Latina

Introducción

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se expone la situación actual en términos de pobreza y distribución del ingreso, sobre la base de la información disponible al año 2014. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, las tasas medias de pobreza e indigencia no se alteraron en forma significativa en el conjunto de la región entre 2012 y 2014, lo que, a la luz del contexto económico actual, plantea dudas respecto de las posibilidades de progreso en estos ámbitos en los próximos años. Sin embargo, la desagregación de las cifras al nivel de los países da cuenta de los avances logrados por varios de ellos en la disminución de los indicadores de pobreza e indigencia, así como de los retrocesos que otros países han experimentado en ese mismo período.

En el período 2010-2014 se registró una reducción significativa de la pobreza y la indigencia, tanto en lo que se refiere al promedio regional como a la mayoría de los países considerados, lo que se debió principalmente al aumento de los ingresos de los hogares. Esto ocurrió en un contexto de mejoría de los indicadores del mercado de trabajo (disminución de la tasa de desocupación, aumento de los ingresos laborales —en especial del salario mínimo en varios países—, incremento moderado de la formalización del trabajo y de la tasa de participación laboral de las mujeres) y de expansión del gasto público social y de las políticas de lucha contra la pobreza, entre ellas, los programas de transferencias monetarias.

Junto con los análisis habitualmente realizados sobre los factores asociados con los cambios de la tasa de pobreza, en este capítulo se presentan los indicadores más frecuentes para describir la desigualdad del ingreso y se reseñan brevemente los resultados de algunos estudios sobre ese tema, incorporando información adicional respecto de los hogares de ingresos más altos.

A. Pobreza por insuficiencia de ingresos

1. Evolución de la situación económica en el período de análisis

La economía mundial ha mostrado signos de recuperación en los años recientes, aunque la región tuvo un desempeño menos favorable¹. La tasa de crecimiento económico de América Latina en 2014 (1,2%) fue inferior tanto a la media mundial (2,6%) como a la registrada un año antes (2,8%), lo que consolidó el proceso de desaceleración iniciado en 2011. La situación no afectó por igual a todas las subregiones: la tasa de crecimiento del PIB en 2014 fue del 0,6% en América del Sur, del 0,7% en el Caribe de habla inglesa y neerlandesa, del 4,0% en Centroamérica y del 2,2% en México (CEPAL, 2015a). Asimismo, cabe señalar que el crecimiento del PIB per cápita no necesariamente se traduce en un incremento similar de los ingresos de los hogares, ya que no todo crecimiento tiene la misma calidad y composición.

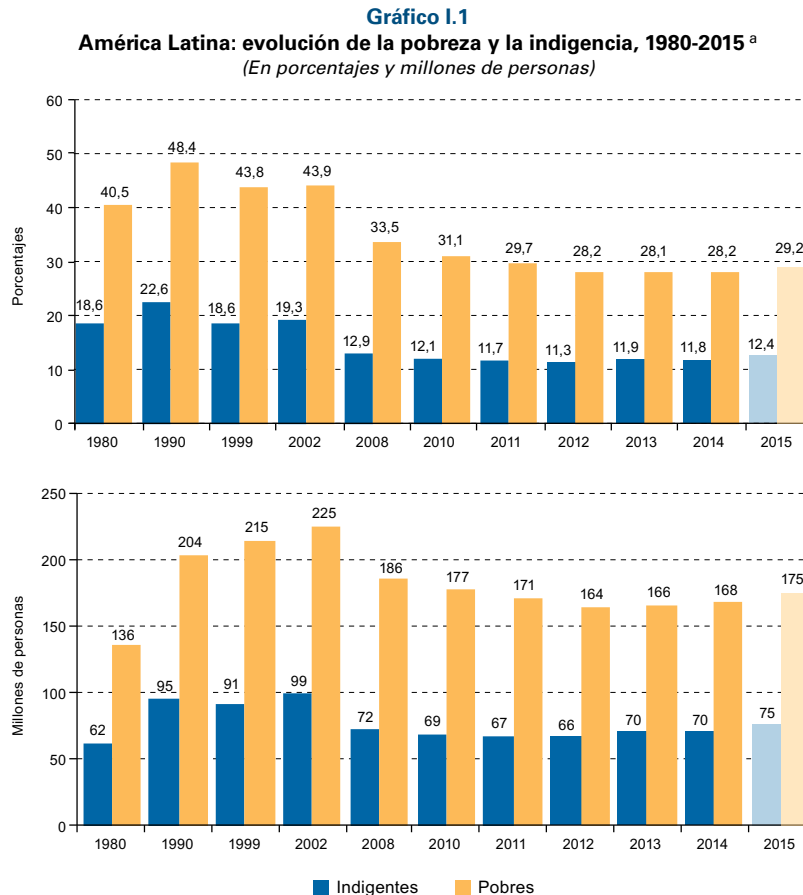
El promedio de las tasas oficiales de desempleo de los países de región volvió a descender, del 6,2% en 2013 al 5,9% en 2014, con lo que se situó en un nuevo mínimo histórico, en un contexto de caída de la tasa de ocupación (del 56,9% en 2013 al 56,5% en 2014) y de la tasa de participación (del 60,6% en 2013 al 60,1% en 2014). El poder adquisitivo de los salarios medios se incrementó en la mayoría de los países, aunque a tasas menores que las observadas en años anteriores. La tasa de inflación, en el promedio simple de 20 países analizados, se situó en un 8,4% en 2014, frente a un 6,8% registrado en 2013, destacándose la marcada aceleración de este indicador en la República Bolivariana de Venezuela (68,5%) y la Argentina (23,9%).

¹ La información económica corresponde a 2014, año de referencia de las estimaciones de pobreza, indigencia y distribución del ingreso. Véase información más actualizada en CEPAL (2015b).

Finalmente, se estima que en 2015 el PIB se contrajo un 0,4%, lo que originaría una caída del producto por habitante de alrededor del 1,5%.

2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina

La tasa de pobreza en América Latina se situó en el 28,2% en 2014 y la tasa de indigencia alcanzó al 11,8% del total de la población, por lo que ambas mantuvieron su nivel respecto del año anterior. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Este crecimiento tuvo lugar básicamente entre las personas pobres no indigentes, cuyo número pasó de 96 millones en 2013 a 98 millones en 2014 (véase el gráfico I.1).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Estimación correspondiente a 19 países de la región, incluido Haití. No se incluye Cuba. Los datos de 2015 corresponden a una proyección.

Los cambios de la tasa de pobreza regional provienen de las variaciones observadas en los países, así como de las proyecciones que se efectúan sobre los países en los que no hay datos disponibles de un año determinado. Entre 2013 y 2014, el número de pobres de la región se incrementó en alrededor de 2 millones de personas. Esta variación fue el resultado, por una parte, de un aumento de aproximadamente 7 millones de personas pobres registrado o proyectado principalmente en Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), y, por otra, de una disminución de 5 millones observada sobre todo en el Brasil, Colombia y el Ecuador.

Según las proyecciones, en 2015 ambos indicadores variarían al alza. La tasa de pobreza se situaría en el 29,2% y la tasa de pobreza extrema en el 12,4%, lo que representaría aumentos de 1,0 y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. De confirmarse estas proyecciones, 175 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza por ingresos en 2015, 75 millones de las cuales estarían en situación de indigencia.

3. Brecha e intensidad de la pobreza en el período 2010-2014

La tasa de pobreza cayó en la gran mayoría de los países en el período 2010-2014² según las estimaciones propias de la CEPAL. Las mayores variaciones se registraron en el Uruguay (a una tasa equivalente anual del -14,9%), el Perú (-9,8%), Chile (-9,1%) y el Brasil (-7,9%). En Honduras, México y Venezuela (República Bolivariana de), la tasa de pobreza se elevó a un ritmo anual de entre un 2% y casi un 5% (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza, la brecha de pobreza
y la brecha de pobreza al cuadrado, alrededor de 2010-2014
(En porcentajes)

	Tasa de pobreza (H)	Brecha de pobreza (PG)	Brecha de pobreza al cuadrado (FGT2)
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013)	-6,3	-7,8	-9,0
Brasil (2009-2014)	-7,9	-9,7	-10,3
Chile (2009-2013)	-9,1	-10,5	-12,3
Colombia (2010-2014)	-6,4	-8,0	-9,1
Costa Rica (2010-2014)	0,1	1,1	1,3
Ecuador (2010-2014)	-6,6	-9,4	-11,3
El Salvador (2009-2014)	-2,8	-5,5	-7,3
Honduras (2010-2014)	2,3	3,3	3,9
México (2008-2014)	2,9	2,8	2,7
Panamá (2010-2014)	-4,5	-2,4	0,4
Paraguay (2010-2014)	-6,3	-8,6	-10,2
Perú (2010-2014)	-9,8	-12,3	-14,0
República Dominicana (2010-2014)	-2,6	-4,3	-4,8
Uruguay (2010-2014)	-14,9	-15,9	-13,7
Venezuela (República Bolivariana de) (2010-2013)	4,9	6,9	8,1

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

El análisis de los indicadores de la brecha y la intensidad de la pobreza permite realizar una evaluación más detallada de estos cambios. El indicador de la brecha de pobreza pondera el porcentaje de personas pobres por la distancia media entre sus ingresos y la línea de pobreza; por tanto, toma en consideración su grado de pobreza. El indicador de la brecha de pobreza al cuadrado o de la intensidad muestra algo similar, aunque tomando además en consideración la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres³. Un descenso de la brecha por encima de la caída de la tasa de pobreza significará un alivio relativo de la situación de carencia entre los pobres. Un descenso de la intensidad de la pobreza, acompañado de una caída de la brecha y la tasa, significará que las personas de menores ingresos entre los pobres han logrado una mejora relativa de sus ingresos en el conjunto de las personas pobres.

La información presentada en el cuadro I.1 indica que, en general, el proceso de reducción de la pobreza fue acompañado de reducciones de la brecha y de la intensidad de la pobreza. En efecto, la brecha de pobreza en el período analizado cayó a tasas anuales elevadas y por encima de la tasa de pobreza en ocho países: el Uruguay (-15,9%), el Perú (-12,3%), Chile (-10,5%), el Brasil, el Ecuador, el Paraguay, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia (entre un 8% y un 10% aproximadamente). En paralelo, la intensidad de la pobreza se redujo en esos mismos países a una tasa equivalente anual de entre un 9% y un 14%. En todos estos casos, no solo

² El análisis del período 2010-2014 se basó en estimaciones comparables a nivel regional que tradicionalmente elabora la CEPAL (véase el anexo A1).

³ El indicador de la brecha al cuadrado toma en consideración los cambios de la distribución del ingreso per cápita entre los pobres, gracias a que asigna un peso creciente a la brecha de cada individuo con respecto a la línea de pobreza mientras más distante de la línea se encuentre.

descendió la pobreza, sino que además mejoró la situación general de las personas de menores ingresos entre los pobres. Solo en Panamá descendió la tasa de recuento, pero la brecha se redujo menos que la tasa de pobreza y la intensidad se mantuvo, lo que permite suponer que quienes salieron de la pobreza fueron los hogares que tenían los mayores ingresos entre los pobres.

Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela, Honduras y México se registró un aumento de la tasa de pobreza, acompañado de un incremento de la brecha y la intensidad de la pobreza. En los dos primeros, además, la situación relativa de las personas más pobres al final del período desmejoró, debido a que la brecha (FGT) creció a una tasa superior a la tasa de recuento (H). En México hubo un aumento de la pobreza, pero sin crecimiento de la brecha ni de la intensidad.

4. Factores asociados a la evolución de la tasa de pobreza en el período 2010-2014

La evolución de las tasas de pobreza en el período puede estudiarse desde dos ópticas complementarias: una orientada a determinar el impacto del crecimiento del ingreso y su distribución y otra que apunta a la participación de los hogares pobres en el mercado laboral.

Según la primera de estas ópticas, las variaciones de la tasa de pobreza pueden descomponerse según el aporte de dos factores (Datt y Ravallion, 1992): la variación del ingreso medio de las personas y los cambios en la distribución de dicho ingreso. Los cambios acumulados en las tasas de pobreza en el período 2010-2014 se debieron principalmente a la variación de los ingresos medios.

De acuerdo con esta perspectiva, el crecimiento del ingreso dio origen a dos tercios o más de la caída de la pobreza en el Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá, el Perú y Colombia. En otros seis países, se situó entre el 55% y el 65% del total (Ecuador, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador y Uruguay). A su vez, en la República Bolivariana de Venezuela, Honduras y México, el decrecimiento de los ingresos se constituyó en el principal factor de aumento de la pobreza. Solo en la República Dominicana prevaleció el efecto distribución, que representó el 64% de la caída de la pobreza.

Dado que la fuente principal del ingreso de los hogares en situación de pobreza proviene del mercado laboral, la segunda perspectiva se enfoca en el resultado de la participación de los hogares pobres en ese ámbito⁴. Para ello, se analiza la variación del volumen total de ingresos laborales que percibe el conjunto de los hogares pobres (ingreso laboral), en función de la variación de sus dos componentes: el ingreso laboral promedio percibido por cada trabajador ocupado (ingreso laboral por ocupado) y la cantidad de personas ocupadas en ese mismo conjunto⁵.

En general, se observa que la mejora del ingreso laboral se debió, mayoritariamente, al incremento del ingreso laboral medio por ocupado. Tal es el caso del Brasil, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, donde las tasas de variación de los ingresos por ocupado se trasladaron prácticamente en el mismo monto al ingreso laboral total. En otros países, en cambio, la mejora del ingreso medio por ocupado fue acompañada de una mayor cantidad de personas ocupadas, lo que permitió un incremento del ingreso laboral total del grupo que fue superior al incremento de ambos componentes por separado. Este fue el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, El Salvador y la República Dominicana. En este último caso, además, la tasa de crecimiento de las personas ocupadas superó en el período al incremento de los ingresos medios por ocupado.

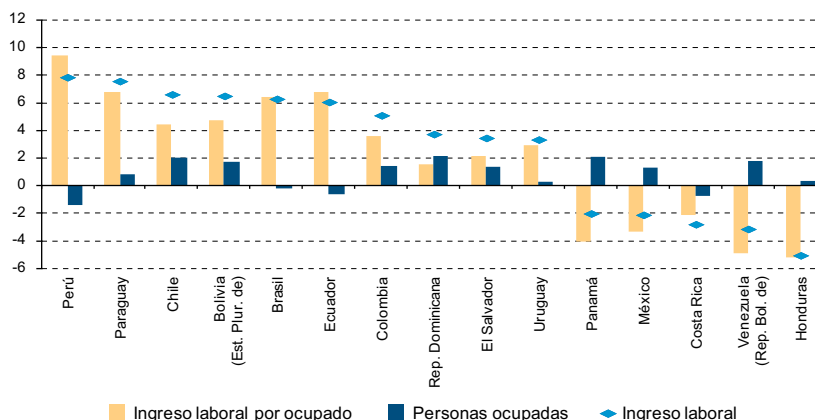
En el resto de los países se verificó una disminución del ingreso laboral total de los hogares pobres, debido principalmente a la caída del ingreso percibido por cada trabajador ocupado. Sin embargo, en México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), esta caída fue inferior a la merma de los ingresos por ocupado, como consecuencia del incremento del total de personas ocupadas. Por su parte, en Costa Rica y Honduras la reducción

⁴ Al año 2013, los ingresos provenientes del mercado laboral significaban el 74,1% del total del ingreso en los hogares pobres (CEPAL, 2015c).

⁵ A modo de ejemplo, si entre los hogares pobres se registrara una mejora en el ingreso medio por ocupado del 5% en un contexto donde la cantidad de personas ocupadas permaneciera igual, el resultado sería que el volumen total de ingresos laborales que perciben los hogares pobres sería un 5% mayor al final del período. Lo mismo sucedería si se incrementara el número de ocupados en esa magnitud y se mantuviera el ingreso medio por ocupado. Finalmente, el mismo aumento del ingreso laboral total de los hogares pobres podría obtenerse con distintas combinaciones de variaciones (tanto positivas como negativas) de ambos componentes.

de los ingresos por ocupado se trasladó casi completamente a la baja del ingreso laboral total, debido a la escasa variación del empleo en el período (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
América Latina (15 países): tasa de variación anual del ingreso laboral,
del ingreso por ocupado y de las personas ocupadas
en los hogares pobres, 2010-2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Los datos corresponden al período 2010-2014, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013), el Brasil (2009-2014), Chile (2009-2013), El Salvador (2009-2014), México (2008-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2010-2013). El porcentaje de población analizado es el mismo en los dos años considerados y corresponde en cada país a la tasa de pobreza de 2010.

B. Distribución del ingreso

La forma más habitual de describir y analizar la desigualdad es a través de las disparidades de la distribución de ingresos de la población. No obstante, las desigualdades se manifiestan en dimensiones que van más allá de los ingresos y que no pueden captarse con una sola perspectiva de análisis. En esta sección, se amplía la mirada habitual de la distribución del ingreso, por un lado, complementándola con información sobre la situación de los perceptores más ricos, y por otro, examinando las diferencias entre los grupos ubicados en ambos extremos de la distribución en una dimensión central para la igualdad, el bienestar de las personas y el desarrollo de los países, como es la educación

1. Evolución reciente de la desigualdad del ingreso

En el promedio de los países que cuentan con información reciente, el coeficiente de Gini pasó de 0,497 en 2013 a 0,491 en 2014. Ahora bien, al comparar las últimas cifras disponibles con las de inicios de la década de 2010, se constata una reducción más significativa. En 2010 el coeficiente regional se situaba en 0,507, por lo que hasta 2014 acumuló una caída del 3,2% a una tasa anualizada del 0,8%. En ese período se registraron variaciones estadísticamente significativas del coeficiente de Gini en 9 de los 16 países considerados⁶. Las reducciones más importantes se registraron en el Uruguay (-2,7% anual), la Argentina (-2,3%) y el Ecuador (-2,2%) (véase el gráfico I.3)⁷.

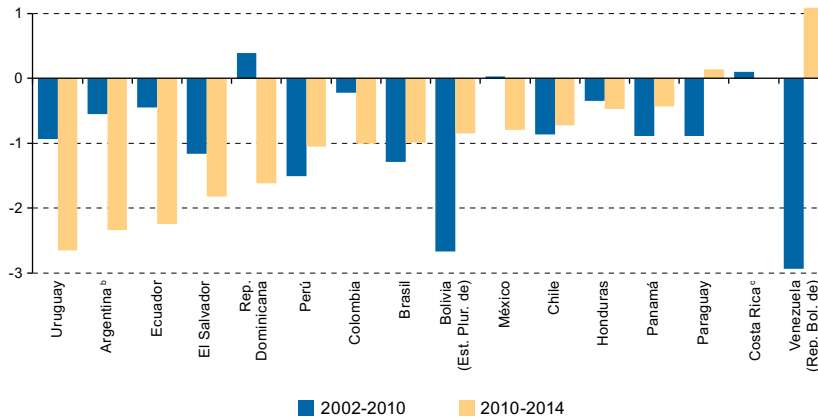
Una forma complementaria de estudiar la desigualdad es a partir de la proporción del ingreso que recibe cada uno de los distintos grupos en que puede dividirse una población a efectos analíticos. En particular, se hace referencia a dos grupos, el 40% de los hogares con menores ingresos y el 10% de hogares con mayores ingresos, que corresponden, respectivamente, a los deciles 1 a 4 y al decil 10 de la distribución del ingreso per cápita.

⁶ El análisis de significación estadística se realiza a partir de la estimación de la varianza mediante simulaciones aplicando el método de *bootstrap*.

⁷ El uso de índices alternativos de desigualdad corrobora la tendencia del coeficiente de Gini para el período 2010-2014. La variación anual de este coeficiente y de los índices de Theil y Atkinson tiene el mismo signo en 13 de 16 países.

Se presenta la relación del ingreso per cápita en cada uno de los grupos como indicador de las diferencias de bienestar que existen entre ambos. Entre 2010 y 2014, la relación media de 17 países de la región cayó un 10,6%, pasando de 15,6 a 14,0. Pese al descenso, el ingreso per cápita de las personas del decil más rico fue 14 veces superior en 2014 en comparación con el correspondiente de los cuatro primeros deciles. Dicho de otro modo, en promedio, por cada 100 unidades monetarias que percibió el 40% más pobre de la población, el 10% más rico contó con 1.400 unidades monetarias.

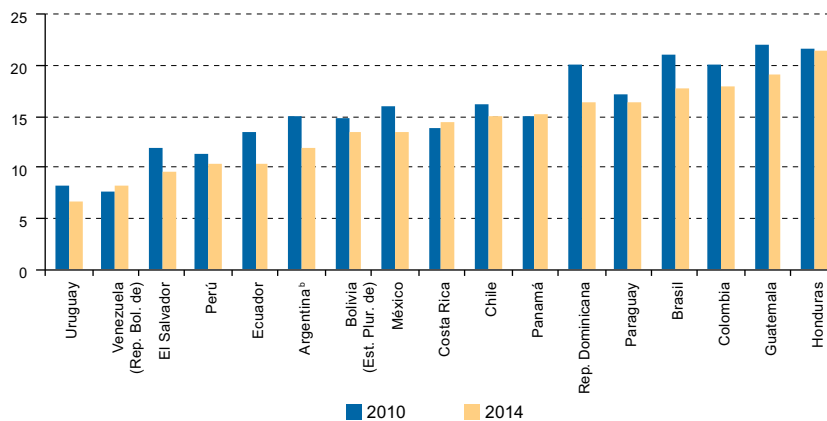
Gráfico I.3
América Latina (16 países): tasa de variación anual del coeficiente de Gini,
2002-2010 y 2010-2014^a
(En porcentajes)



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 consideraron los años indicados, excepto en los casos de la Argentina (2002, 2009 y 2012), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001, 2009 y 2013), el Brasil (2001, 2009 y 2014), Chile (2001, 2009 y 2013), El Salvador (2001, 2009 y 2014), Honduras (2002, 2010 y 2013), México (2002, 2008 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2010 y 2013).
^b Áreas urbanas.
^c No se incluye información sobre el período 2002-2014 debido a que los datos no son estrictamente comparables.

Al igual que en el resto de los indicadores, se observa una alta heterogeneidad, variando la relación en 2014 entre un mínimo de 6,6 veces, observado en el Uruguay, a un máximo de 21,4, registrado en Honduras. En 13 de los 17 países analizados la relación cayó en el período mencionado, destacándose la variación acumulada del Ecuador (-22%), la Argentina (-21%), El Salvador y el Uruguay (-20%) (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4
América Latina (17 países): cociente entre el ingreso medio del decil 10
y el ingreso medio de los deciles 1 a 4, alrededor de 2010 y 2014^a

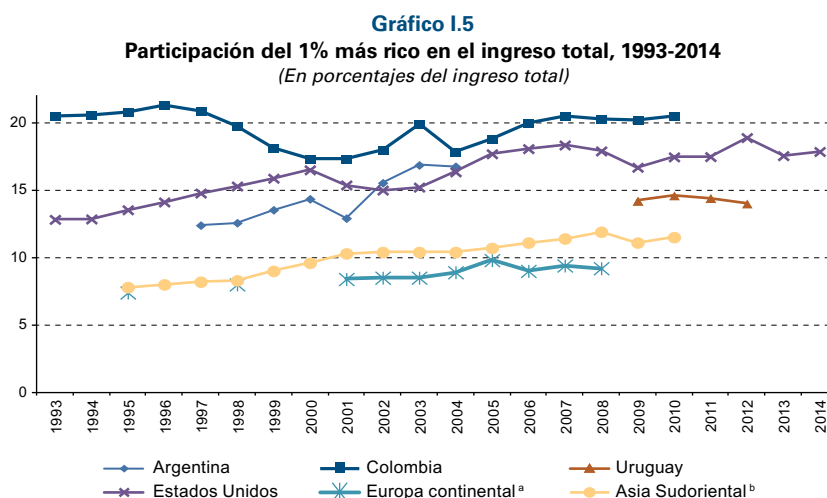


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Se consideraron los años indicados, excepto en los casos de la Argentina (2009 y 2012), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009 y 2013), el Brasil (2009 y 2014), Chile (2009 y 2013), El Salvador (2009 y 2014), Guatemala (2006 y 2014), México (2008 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2010 y 2013).
^b Áreas urbanas.

2. Medición de la desigualdad del ingreso mediante datos adicionales: los registros tributarios

En los últimos años se han llevado a cabo distintas investigaciones empíricas en las que se han utilizado datos tributarios con el objetivo de producir nuevas estimaciones de desigualdad en la distribución del ingreso. Estos estudios se basaron en la premisa de que las encuestas de hogares tienen limitaciones para captar los ingresos muy elevados, con lo cual en las estimaciones generadas a partir de ellas se estaría subestimando sistemáticamente la desigualdad. En cambio, los datos tributarios serían más fiables en la captación de los ingresos muy altos y están disponibles para períodos más largos, lo que los hace especialmente útiles para el análisis histórico (Alvaredo y Piketty, 2014).

En América Latina, las mediciones de desigualdad basadas en datos tributarios (o en otras fuentes secundarias, como las cuentas nacionales) son todavía escasas, pero han aumentando en los años recientes⁸. Sobre la base de estas mediciones, en el gráfico 1.5 se presenta la evolución de la participación del 1% más rico en el ingreso total entre 1993 y 2014, medida sobre la base de datos tributarios, de la Argentina, Colombia, el Uruguay y otros países y regiones. Colombia es el país con la mayor participación del 1% más rico en el ingreso total a lo largo de toda la serie: a 2010, este segmento capturaba el 20,5% del ingreso total del país⁹. Por su parte, en la Argentina y el Uruguay los niveles de participación de los más ricos en el ingreso total eran más altos que los verificados en los países continentales de Europa Occidental y en el Asia Sudoriental. En el último año con datos disponibles, la participación del 1% más rico alcanzó el 16,8% en la Argentina (2007) y el 14% en el Uruguay (2012). Entre los países desarrollados, los Estados Unidos es el que exhibe una mayor participación de la población más rica en el ingreso total.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la información de la Base de Datos Mundial sobre los Altos Ingresos (WTID) [en línea] <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>.

^a Promedio simple de los valores observados en Alemania, España, Francia, Italia, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza.

^b Promedio simple de los valores observados en el Japón, la República de Corea, Singapur y la provincia china de Taiwán.

Los datos tributarios pueden ser empleados junto con las encuestas para producir estimaciones corregidas del coeficiente de Gini. Al combinar los datos tributarios del 1% más rico con los ingresos captados por las encuestas para el 99% restante, se aprecia que en Colombia y el Uruguay el coeficiente de Gini corregido se ubica entre 2 y 4 puntos porcentuales por encima del estimado solo sobre la base de las encuestas. En Chile, la inclusión de las ganancias de capital incrementa el coeficiente corregido de 0,58 a 0,62 en 2010. Si en lugar de la renta de capital se usan las utilidades no distribuidas, el coeficiente de Gini se eleva a 0,67. Todos estos valores son mucho más altos que el coeficiente estimado solo sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), el que llegó a 0,55 en el período 2006-2010¹⁰.

⁸ Se han efectuado estudios en la Argentina (Alvaredo, 2007, 2010 y 2011b), Colombia (Alvaredo y Londoño, 2013; Díaz-Bazán, 2015), el Uruguay (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015) y el Brasil (Souza y Medeiros, 2015), además de investigaciones similares, pero no estrictamente comparables con las antes citadas, en Chile (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013) y México (Campos, Chávez y Esquivel, 2014).

⁹ En México, la participación estimada del 1% más rico en el ingreso total en 2012 ascendió al 21% (Campos, Chávez y Esquivel, 2014). Esta estimación no es estrictamente comparable con las otras mediciones.

¹⁰ El coeficiente de Gini basado en la Encuesta CASEN fue estimado por López, Figueroa y Gutiérrez (2013).

En lo que respecta a la evolución de la concentración del ingreso, en Colombia y el Uruguay se aprecia una tendencia similar al comparar las estimaciones corregidas y no corregidas (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015; Alvarado y Londoño, 2013). Por su parte, en el Brasil el coeficiente corregido permaneció estable entre 2006 y 2012 (con valores alrededor de 0,7 en todos los años), lo que contrasta con los resultados obtenidos usando solamente las encuestas de hogares, que muestran una baja de la concentración del ingreso entre 2006 y 2011.

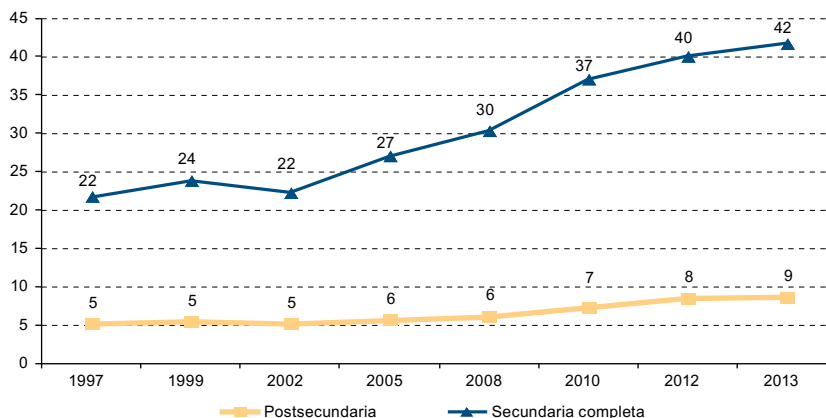
3. Desigualdades educacionales según estratos de la distribución del ingreso

En esta sección se analiza la situación de los diferentes tramos de la distribución del ingreso en una dimensión esencial para la igualdad, el bienestar de las personas y el desarrollo de los países: la educación.

Es apreciable el avance de la región en cuanto a los niveles de escolaridad: en 2013, el 92% de la población de 15 a 19 años había concluido la educación primaria (CEPAL, 2015); en la educación secundaria, la cifra se había elevado del 37% en 1997 al 58% en 2013, considerando a los jóvenes en edad de término de dicho nivel. Sin embargo, es necesario seguir avanzando para cerrar las amplias brechas educativas por nivel de ingresos, particularmente en la educación secundaria y postsecundaria.

Un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil más rico había concluido la secundaria en 2013, mientras que en el quintil más pobre esta tasa solo llegaba al 34%¹¹. Es decir, la conclusión de la secundaria en el quintil de menores ingresos (quintil I) fue equivalente a menos de la mitad (42%) de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V). De todas formas, estas cifras representan un progreso visible en comparación con la situación de 1997, cuando la relación era de apenas un 22% (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6
América Latina (18 países): logro educativo del quintil más pobre con respecto al del quintil más rico, por nivel de educación, 1997-2013
(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.

En la educación postsecundaria, la brecha es apreciablemente mayor. En 2013, el porcentaje de población con ese nivel educativo alcanzó un 46% en el quintil más rico, mientras que en el quintil más pobre fue de apenas un 4%. De manera similar a lo ocurrido con otros niveles educacionales, entre 1997 y 2013 la brecha tendió a reducirse; el logro educativo del quintil más pobre se incrementó como proporción del logro del quintil más rico, pasando del 5% al 9% en educación postsecundaria en ese período.

En resumen, si bien las distancias en materia de logro educativo entre los distintos quintiles de ingreso han ido acortándose, continúan siendo significativas. A ello cabe añadir que existe una alta heterogeneidad entre los países, tanto en lo referido a la magnitud de las brechas como en lo que alude a su evolución en el tiempo.

¹¹ Todos los valores corresponden a promedios simples de 18 países de la región.

Bibliografía

- Alvaredo, F. (2007), "The rich in Argentina during the twentieth century from the conservative Republic to the Peronist experience and beyond 1932-2004", *Working Paper*, N° 2007/02, Paris School of Economics.
- (2010), "The rich in Argentina over the twentieth century 1932-2004", *Top Incomes over the Twentieth Century. A Global Perspective*, vol. II, A. B. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- (2011a), "A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient", *Economic Letters*, N° 110.
- (2011b), "The rich in Argentina over the twentieth century 1932-2004" [en línea] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00588318/document>.
- Alvaredo, F. y J. Londoño Vélez (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010" [en línea] http://www.commitmentoequity.org/publications_files/CEQWPNo12%20HighTaxationDevEconColombia1993-2010_19March2013.pdf.
- Alvaredo, F. y T. Piketty (2014), "Measuring top incomes and inequality in the Middle East: data limitations and illustration with the case of Egypt", *Working Paper*, N° 832 [en línea] <http://piketty.pse.ens.fr/files/AlvaredoPiketty2014ERF.pdf>.
- Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2015), "Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Campos, M., E. Chávez y G. Esquivel (2014), "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible" [en línea] http://www.cefp.gob.mx/porta_archivos/convocatoria/pnfp2014/primerlugarpnfp2014.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2015b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- (2015c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.
- Datt, G. y M. Ravallion (1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: Decomposition with application to Brazil and India in the 1980s", *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2.
- Díaz-Bazán, T.V. (2015), "Measuring inequality from top to bottom", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 7237 [en línea] <http://ssrn.com/abstract=2594082>.
- López R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013), "La parte del león. Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile", *serie Documentos de Trabajo*, N° SDT 379 [en línea] <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>.
- Souza, P. y M. Medeiros (2015), "Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012", *Sociologies in Dialogue*, vol. 1, N° 1.

Anexo A1

Nota metodológica

En este anexo se presentan las mediciones oficiales nacionales de pobreza junto con las mediciones de la CEPAL que permiten la comparabilidad regional (véase en el cuadro A1.1 las estimaciones de la CEPAL y en el cuadro A1.2 las mediciones oficiales nacionales).

A lo largo de los años, cada vez más países de la región han desarrollado mediciones oficiales nacionales, con procesos y metodologías adecuadas a sus realidades. La CEPAL reconoce la utilidad y pertinencia de estas mediciones para dar seguimiento al nivel y la evolución de la pobreza. Su inclusión en esta publicación apunta a dar mayor visibilidad a dichas cifras y contribuye a evitar que su ausencia pueda ser interpretada como un cuestionamiento a su fiabilidad.

Ahora bien, las decisiones metodológicas adoptadas en las mediciones nacionales difieren en cada país y, en consecuencia, no permiten su comparación ni su agregación para estimar el nivel regional.

Por ello, la CEPAL realiza estimaciones que procuran el mayor grado de comparabilidad regional posible, manteniendo una estructura metodológica común para todos ellos. Sus estimaciones se realizan en forma independiente a las de los países, aun cuando se utilizan los microdatos de las mismas encuestas en las que se basan las mediciones oficiales nacionales.

Atendiendo a que las actuales líneas de indigencia y pobreza de la CEPAL se basan en parámetros metodológicos estimados a partir de encuestas de gastos e ingresos realizadas en promedio hace tres décadas, durante este año se culminarán los trabajos de actualización, a partir de las encuestas más recientes de cada país, con el objetivo de mejorar la comparabilidad de las estimaciones respectivas. Este proceso implica que se actualizarán diversos parámetros, como la selección del estrato de referencia, la determinación de los bienes que integran la canasta básica de alimentos y su valor, la estimación del coeficiente que relaciona el gasto en productos no alimentarios al gasto en alimentos (coeficiente de Orshansky) y el tratamiento de los ingresos de los hogares y las personas.

Cuadro A1.1
América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, alrededor de 2001-2014^a
(En porcentajes)

País	Año	Pobreza ^b				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina ^c	2004	27,3	34,9	16,0	10,0	11,7	14,9	6,8	4,6
	2009	8,1	11,3	4,7	2,9	3,0	3,8	1,9	1,4
	2012	3,4	4,3	1,9	1,3	1,7	1,7	1,0	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
	2009	36,3	42,4	19,8	12,7	18,2	22,4	11,0	7,3
	2011	31,2	36,3	15,5	9,4	15,6	18,7	8,1	4,9
	2013	28,4	32,7	14,3	8,7	13,6	16,8	7,7	4,9
Brasil	2001	30,0	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
	2009	19,3	24,9	10,5	6,2	5,7	7,0	3,2	2,2
	2013	14,1	18,0	7,6	4,7	5,3	5,9	3,1	2,3
	2014	12,6	16,5	6,3	3,6	3,9	4,6	2,1	1,4
Chile	2003	15,3	18,7	6,3	3,2	3,9	4,7	1,7	1,0
	2009	9,7	11,4	3,9	2,2	3,3	3,6	1,6	1,0
	2013	6,5	7,8	2,5	1,3	2,3	2,5	1,0	0,7
Colombia ^d	2002	42,2	49,7	21,9	12,8	14,3	17,8	6,8	3,7
	2010	30,4	37,3	15,2	8,5	9,6	12,3	4,6	2,5
	2013	24,8	30,7	11,8	6,4	7,3	9,1	3,3	1,8
	2014	23,0	28,6	10,9	5,8	6,5	8,1	3,0	1,7
Costa Rica	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
	2010 ^e	16,0	18,5	6,8	3,8	5,8	6,8	2,7	1,7
	2013 ^e	15,6	17,7	6,9	4,0	6,4	7,2	3,1	1,9
	2014 ^e	16,4	18,6	7,1	4,0	6,7	7,4	2,9	1,8

Cuadro A1.1 (conclusión)

País	Año	Pobreza ^b				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Ecuador ^c	2002	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7
	2010	31,4	37,1	14,2	7,5	11,9	14,2	4,6	2,4
	2013	28,2	33,5	11,6	5,7	8,9	10,9	3,2	1,6
	2014	25,6	31,0	10,5	5,1	7,8	9,9	2,9	1,3
El Salvador	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
	2009	41,8	47,9	19,4	10,5	14,1	17,3	5,7	2,7
	2013	35,5	40,9	14,9	7,4	10,1	12,5	3,5	1,5
	2014	35,9	41,6	14,6	7,2	10,3	12,5	3,5	1,4
Guatemala	2002	52,8	60,2	27,0	15,4	26,9	30,9	10,7	5,5
	2006	46,7	54,8	25,5	15,2	22,7	29,1	11,3	5,8
	2014	60,5	67,7	33,1	20,1	38,5	46,1	19,1	10,3
Honduras	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
	2010	63,3	69,5	39,3	26,9	39,8	45,9	22,9	14,5
	2013	69,0	74,3	43,3	30,2	45,0	50,5	25,5	16,4
México	2002	31,8	39,4	13,9	6,7	9,1	12,6	3,5	1,4
	2010	29,3	36,3	12,8	6,3	9,8	13,3	4,1	1,9
	2012	29,9	37,1	12,7	6,1	10,4	14,2	4,2	1,8
	2014	33,2	41,2	14,2	6,7	12,1	16,3	4,5	1,9
Nicaragua	2001	63,0	69,4	37,1	24,5	36,5	42,5	19,2	12,0
	2009	52,0	58,3	26,1	15,2	25,1	29,5	11,7	6,3
Panamá	2002	30,0	36,9	16,8	10,2	14,4	18,6	7,6	4,3
	2010	19,3	25,7	10,6	5,9	8,9	12,6	4,6	2,3
	2013	17,4	23,1	10,1	6,1	8,7	12,2	5,3	3,1
	2014	16,2	21,4	9,6	6,0	8,1	11,5	5,3	3,2
Paraguay	2001	50,7	59,7	28,7	18,0	25,2	31,3	13,7	8,2
	2010	48,0	54,8	25,4	15,5	26,0	30,7	12,9	7,6
	2013	35,2	40,7	16,6	9,3	16,8	19,2	7,1	3,9
	2014	36,9	42,3	17,7	10,1	17,2	20,5	8,0	4,4
Perú	2001	48,7	54,7	24,7	14,5	20,4	24,4	9,6	5,2
	2010	29,7	34,3	12,7	6,4	8,0	9,5	2,7	1,2
	2013	21,1	23,9	8,1	3,9	3,8	4,7	1,3	0,5
	2014	19,8	22,7	7,5	3,5	3,5	4,3	1,1	0,5
República Dominicana	2002	42,2	47,1	20,9	12,6	18,2	20,7	8,8	5,3
	2010 ^f	38,0	41,4	18,7	11,1	19,2	20,9	8,2	4,6
	2013 ^f	36,9	40,7	17,7	10,2	18,3	20,2	7,6	4,1
	2014 ^f	33,5	37,2	15,7	9,1	16,6	17,9	7,0	3,9
Uruguay ^c	2002	9,3	15,4	4,5	1,9	1,3	2,5	0,6	0,2
	2010	5,0	8,6	2,3	0,9	0,7	1,4	0,3	0,1
	2013	3,7	5,7	1,6	0,6	0,7	0,9	0,2	0,1
	2014	2,9	4,5	1,1	0,5	0,6	0,7	0,2	0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	43,3	48,6	22,1	13,4	19,7	22,2	9,2	5,7
	2010	23,7	27,8	9,9	5,3	9,3	10,7	3,9	2,4
	2013 ^g	27,9	32,1	12,1	6,7	8,9	9,8	3,9	2,5
América Latina ^h	2002	36,1	43,9	...	14,6	19,2	...	...	...
	2010	23,9	31,1	...	9,1	12,1	...	...	...
	2013	21,6	28,0	...	8,8	11,8	...	...	...
	2014	21,7	28,2	...	8,8	11,8	...	...	...

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

^a H = índice de recuento; PG = brecha de pobreza; FGT2 = índice de Foster, Greer y Thorbecke elevado al cuadrado. Las estimaciones de la CEPAL se orientan a obtener el mayor grado de comparabilidad regional posible, con el fin de mantener una estructura metodológica común para todos los países, la que se alimenta con los datos de las mismas encuestas utilizadas en las mediciones oficiales nacionales.

^b Se incluyen los hogares (o personas) en situación de indigencia o en pobreza extrema.

^c Áreas urbanas.

^d Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

^e Cifras no comparables con las de años anteriores, debido al cambio del criterio de elaboración del agregado de ingresos.

^f Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, no comparables con las de años anteriores.

^g Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela, no comparables con las de años anteriores.

^h Estimación sobre los 18 países incluidos en el cuadro más Haití.

Cuadro A1.2
América Latina (18 países): tasas de pobreza e indigencia oficiales según área geográfica,
últimos dos años disponibles
(En porcentajes de personas)

País	Año	Pobreza			Indigencia		
		Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Argentina ^a	2012	...	5,4	...	...	1,5	...
	2013 ^b	...	4,7	...	...	1,4	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	43,4	34,7	61,2	21,8	12,2	41,2
	2013	39,1	29,0	59,9	18,8	9,2	38,8
Brasil ^c	2013	7,8	...	...	3,1	...	...
	2014	7,0	...	...	2,5	...	...
Chile	2011	22,2	19,9	37,7	8,1	7,2	14,5
	2013	14,4	12,4	27,9	4,5	3,8	9,6
Colombia	2013	30,6	26,9	42,8	9,1	6,0	19,1
	2014	28,5	24,6	41,4	8,1	5,1	18,0
Costa Rica ^d	2013	20,7	18,2	27,8	6,4	5,1	10,1
	2014	22,4	19,5	30,3	6,7	5,2	10,6
Ecuador	2013	25,6	17,6	42,0	8,6	4,4	17,4
	2014	22,5	16,4	35,3	7,7	4,5	14,3
El Salvador ^d	2013	29,6	26,2	36,0	7,1	5,7	9,8
	2014	31,8	28,5	37,9	7,6	5,7	10,9
Guatemala	2011	53,7	35,0	71,4	13,3	5,1	21,1
	2014	59,3	42,1	76,1	23,4	11,2	35,3
Honduras ^d	2013	64,5	60,4	68,5	42,6	29,0	55,6
	2014	62,8	61,0	65,0	39,7	29,8	51,8
México ^e	2012	51,6	48,3	62,8	20,0	16,2	32,7
	2014	53,2	50,5	62,4	20,6	17,1	31,9
Nicaragua	2009	42,5	26,6	63,3	14,6	5,6	26,6
	2014	29,6	14,8	50,1	8,3	2,4	16,3
Panamá	2013 ^f	26,2	14,2	49,7	11,1	3,1	26,7
	2014 ^f	25,8	13,8	49,7	11,0	3,3	26,3
Paraguay	2013	23,8	17,0	33,8	10,1	5,1	17,6
	2014	22,6	16,2	32,0	10,5	4,6	19,2
Perú	2013	23,9	16,1	48,0	4,7	1,0	16,0
	2014	22,7	15,3	46,0	4,3	1,0	14,6
República Dominicana	2013	41,8	37,9	49,9	9,8	8,0	13,5
	2014	35,5	30,9	44,8	7,2	5,4	10,8
Uruguay	2013	11,5	12,0	3,0	0,5	0,5	0,1
	2014	9,7	10,1	3,0	0,3	0,3	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2012	25,4	...	...	7,1	...	...
	2013	32,1	...	...	9,8	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); Bolivia (Estado Plurinacional de): Instituto Nacional de Estadística (INE) / Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE); Brasil: Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre; Chile: Ministerio de Desarrollo Social; Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP); Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); Ecuador: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC); Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE); Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE); México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE); Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); República Dominicana: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Uruguay: Instituto Nacional de Estadística (INE); Venezuela (República Bolivariana de): Instituto Nacional de Estadística (INE).

^a Total urbano, segundo semestre de cada año.

^b Primer semestre de 2013.

^c Las cifras corresponden a la medición efectuada empleando la línea internacional de 1,25 dólares PPA para la indigencia y 2,50 dólares PPA para la pobreza.

^d Estimación de pobreza e indigencia por hogares.

^e La pobreza corresponde a la medición efectuada empleando la línea de bienestar, en tanto que la indigencia hace referencia al bienestar mínimo.

^f Encuesta de Mercado Laboral, marzo de 2013 y marzo de 2014.

Cuadro A1.3
América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, 2001-2014^a

País	Año	Índicadores de concentración				
		Coeficiente de Gini ^b	Índice de Theil	Índice de Atkinson		
				($\epsilon=0,5$)	($\epsilon=1,0$)	($\epsilon=1,5$)
Argentina ^c	2004	0,578	0,720	0,276	0,452	0,582
	2009	0,510	0,549	0,219	0,377	0,509
	2012	0,475	0,457	0,189	0,332	0,454
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,614	0,775	0,322	0,553	0,732
	2009	0,508	0,511	0,223	0,413	0,594
	2013	0,491	0,459	0,206	0,388	0,568
Brasil	2001	0,639	0,914	0,340	0,536	0,665
	2009	0,576	0,716	0,277	0,455	0,586
	2014	0,548	0,646	0,253	0,421	0,548
Chile	2003	0,552	0,674	0,257	0,418	0,535
	2009	0,524	0,585	0,231	0,384	0,501
	2013	0,509	0,537	0,217	0,363	0,475
Colombia	2002	0,567	0,672	0,268	0,447	0,579
	2010 ^d	0,557	0,627	0,257	0,436	0,571
	2014 ^d	0,535	0,572	0,238	0,408	0,541
Costa Rica	2002	0,488	0,440	0,193	0,349	0,491
	2010 ^e	0,492	0,455	0,198	0,352	0,484
	2014 ^e	0,505	0,462	0,206	0,370	0,507
Ecuador ^f	2002	0,513	0,563	0,222	0,370	0,484
	2010	0,485	0,471	0,195	0,335	0,445
	2014	0,447	0,401	0,167	0,290	0,390
El Salvador	2001	0,525	0,527	0,232	0,423	0,599
	2009	0,478	0,440	0,189	0,333	0,449
	2014	0,436	0,356	0,157	0,281	0,385
Guatemala	2002	0,542	0,583	0,239	0,401	0,515
	2006	0,585	0,773	0,291	0,467	0,590
	2014	0,553	0,728	0,265	0,422	0,534
Honduras	2002	0,588	0,719	0,288	0,476	0,608
	2010	0,572	0,624	0,271	0,474	0,626
	2013	0,564	0,623	0,265	0,465	0,625
México	2002	0,514	0,521	0,218	0,372	0,485
	2010	0,481	0,458	0,192	0,335	0,448
	2014	0,491	0,534	0,207	0,342	0,443
Nicaragua	2001	0,579	0,782	0,288	0,469	0,615
	2009	0,478	0,437	0,189	0,337	0,462
Panamá	2002	0,567	0,616	0,266	0,465	0,616
	2010	0,528	0,540	0,232	0,411	0,555
	2014	0,519	0,513	0,227	0,415	0,580
Paraguay	2001	0,558	0,673	0,265	0,450	0,606
	2010	0,533	0,666	0,248	0,416	0,557
	2014	0,536	0,673	0,251	0,412	0,539
Perú	2001	0,525	0,556	0,231	0,397	0,526
	2010	0,458	0,399	0,174	0,311	0,424
	2014	0,439	0,355	0,160	0,293	0,408
República Dominicana	2002	0,537	0,569	0,236	0,404	0,536
	2010	0,554	0,603	0,253	0,433	0,572
	2014	0,519	0,482	0,217	0,390	0,532
Uruguay ^f	2002	0,455	0,385	0,169	0,300	0,406
	2010	0,422	0,327	0,145	0,262	0,359
	2014	0,379	0,253	0,117	0,218	0,306
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	0,500	0,456	0,201	0,361	0,501
	2010	0,394	0,264	0,123	0,233	0,337
	2013 ^g	0,407	0,286	0,131	0,246	0,353

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

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

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

^c Total urbano.

^d Cifras no comparables con los de años anteriores, debido al cambio del criterio de elaboración del agregado de ingresos.

^e Cifras no comparables con los de años anteriores, debido al cambio de la encuesta utilizada.

^f Áreas urbanas.

^g Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela, no comparables con las de años anteriores.

Capítulo II

Tendencias del gasto social frente al ciclo económico: la importancia de mantener el financiamiento de la política social

Introducción

El dinamismo de la economía mundial ha venido disminuyendo después de la recuperación que se produjo en 2010 y, de acuerdo con las proyecciones, la tendencia a un crecimiento bajo persistiría en el mediano plazo (CEPAL, 2015a). En la región, los efectos de ese menor dinamismo ya se sintieron desde 2012 y afectaron la tendencia de reducción de la pobreza y la indigencia (CEPAL, 2014a).

En un proceso vinculado con lo anterior, los márgenes de expansión del gasto público social han disminuido debido a las restricciones en la recaudación fiscal. Esto implica la necesidad de explorar nuevas fuentes y mecanismos de financiamiento que hagan sostenible en el tiempo la política social, permitiendo así asegurar los avances en materia de desarrollo social alcanzados en el último decenio y no postergar las asignaturas pendientes en ámbitos en que el progreso ha sido insuficiente: erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, reducir la desigualdad en todas sus manifestaciones, ampliar la protección social, promover el trabajo decente y avanzar en la cobertura universal en salud y educación de calidad, entre otros retos (CEPAL, 2015b).

Por ello, aunque en el *Panorama Social de América Latina* se mantiene el uso de la noción de “gasto social”, se plantea la relevancia de la discusión sobre el concepto de “inversión social”, que se recoge en la resolución aprobada en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en noviembre de 2015. En esa reunión, los ministros y altas autoridades de desarrollo social de los gobiernos de la región expresaron su preocupación por reafirmar la importancia de garantizar y proteger los recursos públicos que financian la política social.

A. Tendencias recientes y de largo plazo del gasto público social en la región

Pese a los vaivenes del ciclo económico desde la crisis financiera internacional de 2008 y 2009, la tendencia regional hasta 2013 fue de un aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de servicios sociales y transferencias monetarias a los hogares.

Ese aumento se reflejó, en primer lugar, en el peso del gasto social en el PIB regional: a comienzos de los años noventa (promedio del bienio 1991-1992), el gasto social se situaba en un 12,6% del PIB y en los bienios siguientes mostró un incremento sistemático, pero modesto, hasta alcanzar un 17,8% en el bienio 2007-2008, período de inicio de la crisis de las hipotecas de alto riesgo. A partir de entonces, se observó una fuerte alza de ese indicador, que llegó a un 19,6% del PIB en 2009 (en una tendencia claramente contracíclica frente a la caída de un 1,6% del PIB regional) y a un 19,1% del PIB en 2010¹².

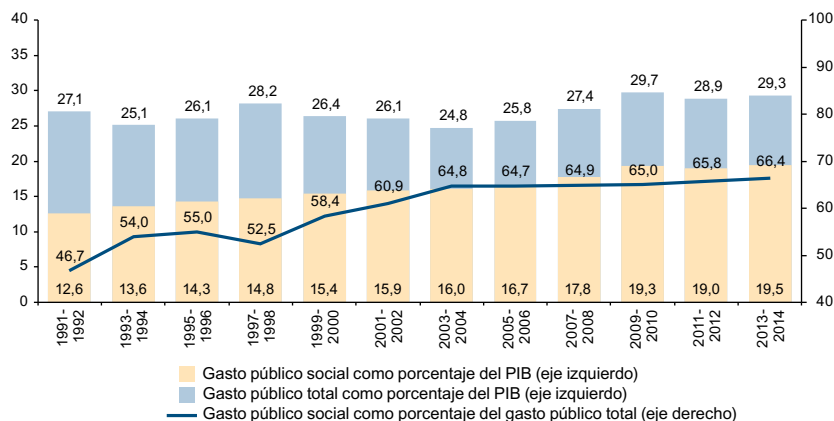
En el bienio siguiente (2011-2012), la mayoría de los países hicieron ajustes fiscales que implicaron una disminución relativa del gasto público total, que afectó al gasto público social, de tal forma que su peso disminuyó levemente, a un 19% del PIB. En 2012 comenzó a notarse un freno en el crecimiento del gasto social, de modo que su incremento real fue cada vez menor, debido a la persistencia de los déficits fiscales en los que incurrieron

¹² Un detalle de las medidas fiscales y de política pública que se tomaron en los países en dicho período para hacer frente a la crisis puede consultarse en CEPAL (2010 y 2012).

diversos gobiernos para afrontar la crisis financiera internacional y a los menores márgenes de recaudación que se proyectaban debido a la desaceleración económica (CEPAL, 2014b).

En el último bienio analizado, se habría registrado nuevamente un alza tanto del gasto público total como del gasto público social y este último sería equivalente al 19,5% del PIB regional (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución del gasto público social
y del gasto público total como proporciones del PIB
y participación del primero en el segundo,
1991-1992 a 2013-2014^b
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio ponderado de las cifras de los países.

Hasta mediados de la década de 2000, la evolución del gasto público social en la región había sido marcadamente procíclica. Sin embargo, varios países iniciaron esfuerzos sistemáticos por aumentar su inversión social, destinando más recursos a las políticas sociales y creando o reforzando diversos programas, entre ellos los de lucha contra la pobreza¹³. El cambio en el comportamiento del gasto social a nivel regional —hacia una tendencia más inercial frente al ciclo— también se debe a medidas que se fueron implementando progresivamente para hacer frente a diversos choques externos, como el alza de precios de los productos básicos de exportación (que se inició en 2003), el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles (2008), la crisis financiera mundial (que tuvo sus mayores manifestaciones y consecuencias entre fines de 2008 y el año 2009) y la más reciente y bastante prolongada incertidumbre internacional, acompañada por una desaceleración del crecimiento económico mundial y regional (CEPAL, 2014a).

Lo anterior también estuvo acompañado por el aumento del peso del gasto social dentro del gasto público total, que pasó de un 46,7% en el bienio 1991-1992 a un 60,9% en el bienio 2001-2002 y que luego repuntó desde el bienio 2003-2004 (cuando fue de un 64,8%), se situó sobre el 65% desde el bienio 2009-2010 y llegó a un 66,4% en el bienio 2013-2014. Sin embargo, conviene señalar que algunos aumentos de ese indicador obedecieron más bien a contracciones de las erogaciones dirigidas a funciones no sociales.

Se estima que en 2014 el gasto público social de la región habría aumentado un 0,8% respecto al de 2013, en tanto que el gasto público no social habría disminuido un 7,5%. Esto significaría que, por primera vez desde 2002, el gasto público total habría sufrido una contracción (-2,1%).

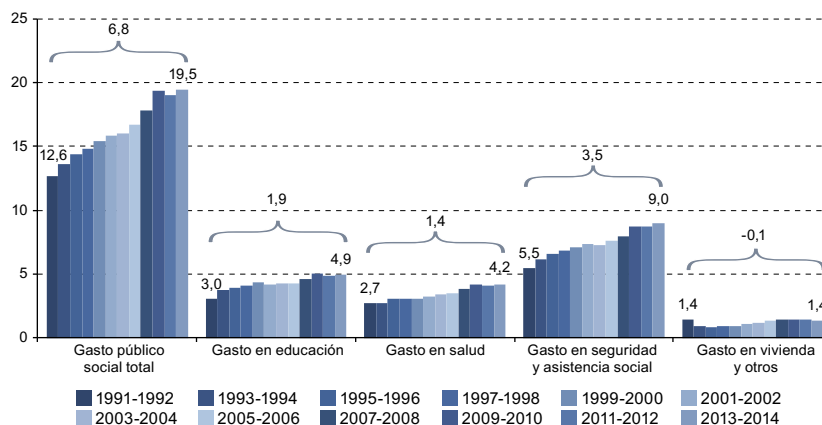
¹³ Países como el Brasil y México ya habían iniciado a mediados de los años noventa programas de esta naturaleza, a los que incorporaron aumentos progresivos de cobertura y prestaciones.

B. La evolución del gasto social sectorial en la región

Aunque a nivel regional se ha producido un aumento relativamente sistemático del gasto público social, dicho incremento no ha favorecido de igual manera a todas las funciones sociales¹⁴. Por una parte, hay una diversa valoración de la relevancia de los réditos y rendimientos del gasto en las distintas funciones sociales. Por otra parte, el crecimiento del gasto social registrado por sectores también depende de diversos factores: el grado de desarrollo institucional y de la cobertura de los servicios sociales al inicio del período de evaluación (1991-1992); los compromisos de largo plazo en las erogaciones (por ejemplo, en seguridad social); las presiones que diversos grupos sociales pueden ejercer sobre el Estado para que expanda más velozmente cierto tipo de gastos; los momentos de contracción económica que obligan a movilizar recursos asistenciales, y los cambios en la estructura etaria de la población.

El aumento del gasto social de 6,8 puntos porcentuales del PIB obedece en gran medida al crecimiento del gasto en seguridad social y asistencia social. El progresivo envejecimiento de la población de un alto número de países de la región ha ocasionado el incremento paulatino de los recursos destinados a financiar las prestaciones de la seguridad social. Aunque gran parte de estos recursos provienen de recaudaciones basadas en sistemas de seguridad social contributivos (en este caso, públicos o mixtos), gradualmente se han introducido en diversos países mecanismos solidarios de financiamiento del pago de la seguridad social, lo que significó un incremento de 3,5 puntos porcentuales de la participación de este gasto en el PIB (véase el gráfico II.2). En la actualidad, los gastos regionales en seguridad y asistencia social bordean los 98.000 millones de dólares anuales. Este es el sector social cuyos recursos han registrado el mayor aumento proporcional y explica más de la mitad del incremento total del gasto social en el período que se analiza (un 51,3% de su aumento como porcentaje del PIB).

Gráfico II.2
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución del gasto público social por funciones, 1991-1992 a 2013-2014^b
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio ponderado de las cifras de los países. Las diferencias que se muestran entre los bienios 1991-1992 y 2013-2014 consideran las cifras con todos los decimales, por lo que pueden no coincidir con las diferencias entre los datos bienales que se presentan en el gráfico, que están redondeados.

¹⁴ La CEPAL define el gasto social como el monto de recursos destinados a los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social independientemente de la entidad administrativa que realiza cada función social. En concordancia con la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG) de las Naciones Unidas, las funciones sociales corresponden a educación, salud, protección social, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios (véase Martínez y Collinao, 2010). El análisis de la información sobre gasto social se vería reforzado en la medida en que los países pudiesen avanzar en la difusión de la clasificación cruzada del gasto con la CFG y la clasificación económica (que distingue los gastos corrientes de la formación bruta de capital).

El otro aumento destacado (de 1,9 puntos porcentuales del PIB) tuvo lugar en el sector de la educación y estuvo vinculado a los importantes esfuerzos de expansión de la cobertura y del acceso a la educación primaria en los países más pobres y a la educación secundaria en los restantes y, en menor medida, al crecimiento de las coberturas de la oferta pública postsecundaria. En los últimos 15 años, este esfuerzo se debió también a los compromisos nacionales con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos, ambos acordados en 2000. Actualmente, los recursos destinados a educación llegan a casi 54.500 millones de dólares.

La evolución no ha sido tan beneficiosa para el sector de la salud, en el que se registra un incremento relativamente menor que en los sectores anteriores (de 1,5 puntos del PIB regional), pese a que este tipo de servicios, a diferencia de los que provee el sector educativo, tienen como beneficiarios potenciales a las personas de todas las edades. Ante contracciones presupuestarias generales o de los recursos destinados a lo social, en el sector salud suelen congelarse las inversiones o reinversiones (gastos de capital) en infraestructura, la renovación de equipos y la reposición de insumos médicos, lo que suscita problemas en el sector público de la salud que afectan la cobertura y, principalmente, la calidad de las prestaciones, una situación que tarda en normalizarse. Con todo, en la región el volumen actual de recursos asociados a prestaciones de salud es de poco más de 46.000 millones de dólares.

El sector que recibió menos atención es el de vivienda (en el que se incluyen agua potable, saneamiento, equipamiento comunitario y, desde hace poco tiempo, medio ambiente), pese a la persistencia de grandes bolsones de marginalidad habitacional y segregación en prácticamente todos los países y ciudades principales. Incluso se registra una contracción al considerar el último bienio (-0,1 puntos porcentuales del PIB), en parte asociada a la expansión de estos recursos en el período previo, debido a su uso como herramienta de creación de empleo y dinamización de las economías internas, en particular del sector de la construcción. La situación descrita dificulta el desarrollo y mantención de programas de mejoramiento del hábitat, afecta a la población de menores recursos e incide, indirectamente, en las demandas a los sistemas de salud. En cuanto a volumen de recursos, a esta función se destinan actualmente solo alrededor de 15.000 millones de dólares en toda la región.

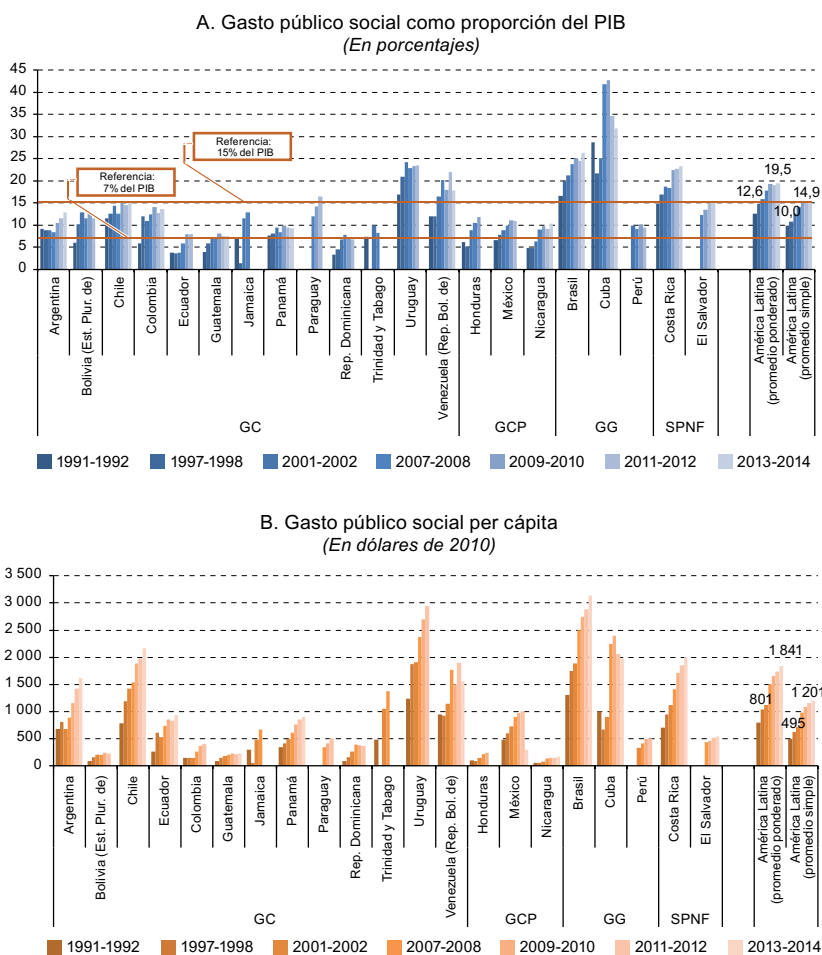
C. La evolución de largo plazo del gasto social en los países

En la región existen notables diferencias entre los países, no solo en cuanto a la cantidad de recursos que pueden movilizar hacia los sectores sociales, sino también en cuanto al esfuerzo macroeconómico que representa el presupuesto público en materia social. Pese a lo anterior, salvo en períodos específicos, todos los países han hecho esfuerzos por aumentar tanto la proporción del gasto público social dentro del gasto público total (prioridad fiscal) como su peso respecto del PIB (prioridad macroeconómica). A diferencia de lo que ocurría a comienzos de los años noventa, de acuerdo con las cifras oficiales más recientes de los países, ya no habría prácticamente ningún país de la región que destinara menos del 7% de su PIB a los sectores sociales (salvo la República Dominicana, donde se produjo una reducción de la prioridad macroeconómica de las erogaciones destinadas a lo social en 2011). Solo el Ecuador, Guatemala, Panamá y el Perú registraban inversiones sociales con valores inferiores al 10% de sus respectivos PIB en el bienio 2013-2014. A los países cuyo gasto social ya superaba el 15% del PIB a inicios de la década de 1990, se han sumado El Salvador y el Paraguay, seguidos de cerca por Chile (véase el gráfico II.3).

El gasto social expresado en porcentajes del PIB esconde una heterogeneidad aún mayor en cuanto al monto absoluto de recursos que realmente se destinan a los sectores sociales, dependiente en buena medida del nivel de desarrollo económico de cada país. En el bienio 1991-1992, el gasto social per cápita de la región era de 801 dólares a precios de 2010 y a lo largo de 22 años se duplicó con creces, hasta llegar a 1.841 dólares en el bienio 2013-2014. Sin embargo, en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Nicaragua, dicho gasto aún no supera los 300 dólares por persona, mientras que en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay bordea o supera los 2.000 dólares por persona.

Conviene tener en cuenta que, si bien el gasto social per cápita ha aumentado en casi todos los países, tanto en su conjunto como a nivel sectorial, estos recursos no necesariamente benefician por igual a todas las poblaciones que lo requieren, ya que persisten sesgos en la priorización de los gastos según distintas etapas del ciclo de vida, territorios, género, origen étnico y racial, entre otros factores, que obstaculizan un acceso equitativo a los recursos y servicios sociales públicos.

Gráfico II.3
América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social
como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014^a
 (En porcentajes y dólares de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a GC: gobierno central; GCP: gobierno central presupuestario; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

D. El gasto social y el ciclo económico

En América Latina se ha observado históricamente un sesgo procíclico de la política fiscal, así como del gasto público y el gasto social en particular¹⁵. En ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina* se ha destacado tal comportamiento del agregado regional del gasto social frente al crecimiento económico, aun cuando se observó una tendencia anticíclica como respuesta a la crisis del período 2008-2009 (véase, por ejemplo, CEPAL, 2014a). A su vez, en estudios específicos se ha concluido que el gasto social en América Latina presentaba un sesgo procíclico

¹⁵ De manera intuitiva, se entiende que una política fiscal procíclica es aquella que aumenta impuestos o disminuye gastos en épocas recesivas, y disminuye impuestos o aumenta gastos en épocas expansivas. Sin embargo, estas variaciones pueden deberse a los denominados estabilizadores automáticos, es decir, a variaciones de partidas de ingresos y gastos ante el ciclo económico que no dependen de decisiones coyunturales de política (o políticas discrecionales). Algunos autores (Gali y Perotti, 2003; Kaminsky, Reinhart y Vegh, 2004) plantean que una política fiscal puede calificarse de contracíclica o procíclica solo si se consideran específicamente las políticas discrecionales, y para tal efecto es necesario usar el balance cíclicamente ajustado. Para otros, el comportamiento contracíclico o procíclico se estima considerando la combinación de ambos efectos (estabilizadores automáticos y políticas discrecionales) y para eso se emplea el balance primario o el balance primario ajustado (Klemm, 2014)

mayor que el gasto público en su conjunto, por lo que se llamaba a proteger de manera explícita su núcleo duro (Aldunate y Martner, 2006).

La CEPAL ha llamado en varias oportunidades a potenciar el sesgo contracíclico de la política fiscal, principalmente porque una política fiscal procíclica acentúa el ciclo económico y puede afectar los derechos sociales y económicos de la población si los niveles de gasto social se reducen. En esta edición del *Panorama Social* se reafirma ese llamado, pero haciendo énfasis en que, en términos generales, el gasto social debería ser neutro respecto del ciclo económico (acíclico): los servicios de calidad para garantizar derechos sociales como la educación, la salud y la protección social no deben depender del ciclo económico. Sin embargo, considerando la magnitud de las brechas que persisten en la región en esas áreas y la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema de protección social universal, se recomienda ampliar el gasto social en las fases de prosperidad, con el debido recaudo de proteger la estabilidad macroeconómica. Complementariamente, en situaciones de crisis económica, el gasto social debe ser contracíclico en lo que se refiere a los recursos necesarios para asegurar el financiamiento de políticas de erradicación de la pobreza y protección del empleo.

Para garantizar el financiamiento del gasto social, los países han aplicado diversas estrategias. Algunos han establecido en sus constituciones un piso mínimo de financiamiento estatal para las áreas de educación o de salud; es el caso de la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay. Sin embargo, este tipo de mecanismos no eliminan el sesgo procíclico del gasto público, pues permiten que el gasto social disminuya si lo mismo ocurre con el PIB (Aldunate y Martner, 2006).

El escenario económico actual de caída de precios de las materias primas constituye una alerta en este aspecto, pues los ingresos fiscales de varios países de América Latina dependen en buena medida de productos no renovables. Muestra de ello es que, entre los años 2005 y 2008, en promedio, el grado de dependencia fiscal del sector de recursos no renovables de Bolivia (Estado Plurinacional de) (hidrocarburos), Chile y el Perú (minería), Colombia, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) (petróleo) fue del orden del 30% de los ingresos fiscales totales, correspondientes a más del 7% del PIB.

Esto último es preocupante en el contexto actual de desaceleración económica y sugiere la necesidad de apelar a medidas de política fiscal que permitan asegurar los niveles de gasto social necesarios para financiar en forma sostenible políticas sociales que garanticen los derechos, y fortalecer su institucionalidad (véase el capítulo IV).

E. Financiamiento del gasto público social en un contexto de crecimiento que impone restricciones

La política fiscal en América Latina históricamente ha sufrido de dos grandes problemas: la insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales y su prociclicidad. Si bien la prociclicidad de la política fiscal parece haber sido atenuada en el último ciclo económico, la insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales sigue vigente y constituye una restricción para ampliar la cobertura de las políticas sociales y mejorar la calidad de las prestaciones.

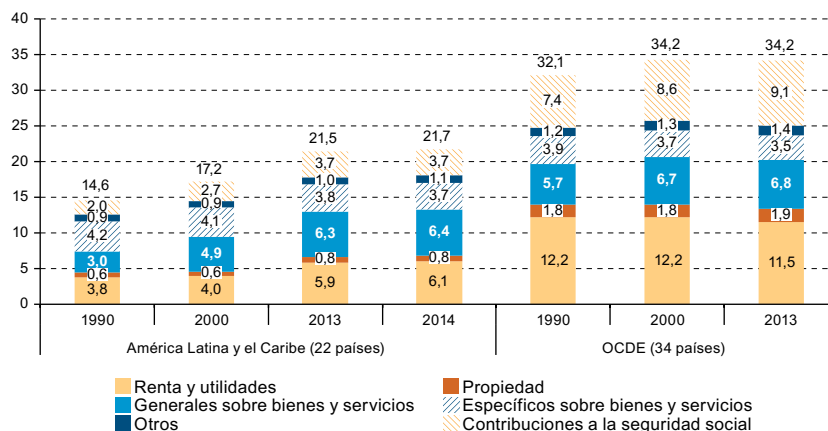
Desde 1990, y en especial desde 2002, se ha producido en la región una expansión de los ingresos tributarios con relación al PIB, causada por cuatro procesos complementarios: i) el crecimiento económico, que amplía las bases tributarias; ii) las reformas en la gestión pública, que toman más eficientes los sistemas de recaudación y disminuyen la evasión y la elusión tributaria; iii) la creación de nuevos impuestos y la reforma de las cargas y tasas de impuestos ya existentes, y iv) la aplicación de regalías, tasas por usufructo, apropiación de rentas y otras modalidades de retención en la explotación y comercialización de recursos naturales. El incremento de la carga tributaria total en la región —incluida la seguridad social— asciende en las últimas dos décadas, en promedio, a 7 puntos porcentuales del PIB y representa un aumento relativo de más del 48% de la carga tributaria original, que pasa de un 14,6% del PIB en 1990 a un 21,7% del PIB en 2014.

La composición de los ingresos fiscales en América Latina se caracteriza por el peso cada vez mayor de los impuestos generales sobre el consumo de bienes y servicios y, en menor medida, por el incremento del peso de los impuestos sobre ingresos y utilidades (véase el gráfico II.4). En contraste, el declive de los impuestos específicos sobre el consumo de bienes y servicios se relaciona con los procesos de liberalización del comercio.

En lo que respecta al financiamiento del Estado a través de aportes individuales de los ciudadanos, el rol que desempeñan las contribuciones a la seguridad social constituye un elemento diferenciador entre los países de la

región. Existen países con sistemas de pensiones (y jubilaciones) muy desarrollados, al mismo tiempo que en otros se observan estructuras previsionales menos avanzadas.

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe (22 países) y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios por tipo de impuesto, 1990, 2000, 2013 y 2014^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2014, 2016*, en prensa.

^a Promedio simple de las cifras de los países.

Los ingresos tributarios han aumentado en las últimas dos décadas, pero este incremento ha sido paulatino y ha dependido en gran medida de los impuestos al consumo, por un lado, y de los ingresos generados por la tributación de las sociedades, por otro, especialmente de las empresas del sector de recursos naturales. Esto plantea dos preocupaciones con respecto al financiamiento de las políticas sociales: es un financiamiento regresivo y, además, dependiente de los precios de los productos básicos. En cuanto a lo primero, según Hanni, Martner y Podestá (2015), el impacto de la política fiscal para mejorar la distribución del ingreso sigue siendo limitado en América Latina: el coeficiente de Gini disminuye solo 3 puntos porcentuales después de impuestos y transferencias, mientras que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) cae 17 puntos porcentuales. Además, el 60% de la reducción del coeficiente de Gini proviene del gasto social (transferencias sociales y pensiones públicas), lo que implica que uno de los grandes desafíos de la región es fortalecer el impacto redistributivo del sistema tributario (reformando el impuesto a la renta, combatiendo la elusión y la evasión fiscal y reduciendo los tratamientos preferenciales). En cuanto a lo segundo, es necesario un pacto sobre la gobernanza de los recursos naturales no renovables, que incluya asegurar la existencia de mecanismos institucionales (como los fondos de estabilización) que garanticen que las rentas generadas por estos recursos contribuyan a un gasto sostenible y se inviertan en educación y salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, es decir, en bases más sólidas del bienestar, el desarrollo de capacidades y la innovación de largo plazo (CEPAL, 2014c).

Todos estos aspectos de una manera u otra afectan el financiamiento de las políticas sociales. Si bien ha habido un incremento de los recursos del Estado en todos los países de la región, este ha sido heterogéneo e insuficiente; por eso se requiere de una nueva agenda de reformas tributarias que “redundan en efectos virtuosos sobre el cambio estructural y la igualdad” (CEPAL, 2014c).

F. Recapitulación

La política fiscal ha sido históricamente procíclica en América Latina, lo que también ha afectado los gastos destinados al área social. Además, la insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales en la región se vio acentuada por la crisis de los años ochenta y las políticas de ajuste que la siguieron, entre las cuales se incluyeron un conjunto de medidas destinadas a reducir la participación de los Estados en la provisión de servicios sociales y facilitar la incorporación del sector privado.

La experiencia regional ha mostrado que, más allá de las promesas de sello neoliberal difundidas en las últimas décadas del siglo XX, los mercados no son capaces de cubrir las necesidades de protección social y desarrollo de las capacidades de una parte amplia de la población de la región, lo que ha impulsado paulatinamente a los gobiernos a fortalecer las políticas sociales y reformular la concepción del rol del Estado frente a los problemas sociales. Además, alrededor del año 2000 se comenzaron a instaurar con fuerza, entre los enfoques que guían la política social, conceptos como los de garantía de derechos (humanos, económicos, sociales y culturales), ciudadanía plena e inclusión social, potenciando el rol del Estado en la provisión de servicios sociales y una demanda de mayor tamaño. Todo lo anterior ha tenido como correlato el incremento relativamente sistemático de los recursos destinados a enfrentar los desafíos de política social.

Pese al progresivo esfuerzo de los Estados por aumentar el gasto público social y protegerlo frente al ciclo económico, los incrementos han sido más modestos en los últimos años, principalmente si se los compara con los del período de fuerte expansión registrado entre 2003 y el inicio de la crisis financiera internacional. Además, el fin del superciclo de los productos básicos y las perspectivas de un bajo crecimiento económico futuro plantean un desafío enorme por sus implicancias fiscales y es probable que los países enfrenten dificultades significativas para mantener una expansión del gasto social no sujeta a las oscilaciones del ciclo económico.

Para enfrentar este escenario, es importante que los países potencien el sesgo contracíclico de su política fiscal y a la vez aseguren los niveles de gasto social requeridos para cubrir las necesidades. Esto implica, por un lado, reforzar la institucionalidad fiscal con marcos y metas fiscales de mediano plazo, planificación y presupuestación orientada a resultados (es decir, vincular los gastos y los resultados de la acción pública), sobre la base de un enfoque de derechos, e incorporar los indicadores cíclicamente ajustados en la gestión pública. Por otro lado, se hace imperiosa la necesidad de resguardar el núcleo duro del gasto social, definiendo políticas y programas que se consideren prioritarios —particularmente aquellos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y los dirigidos a proteger a la población más vulnerable frente al ciclo económico y otras contingencias—, asegurando la estabilidad del financiamiento de las funciones de salud, educación y protección social. Finalmente, es prioritario que los países lleven adelante las reformas tributarias que apunten a una mayor progresividad del sistema y una menor dependencia fiscal de las rentas generadas por el sector de los productos básicos.

Bibliografía

- Aldunate, E. y R. Martner (2006), “Política fiscal y protección social”, *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- (2015b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago.
- (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2546-P), Santiago, octubre.
- (2010), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), 31 de enero.
- Gali, J. y R. Perotti (2003), “Fiscal policy and monetary integration in Europe”, *Economic Policy*, vol. 37.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004) “When it rains it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies”, *NBER Working Paper*, N° 10780, Cambridge, MIT Press.
- Klemm, A. (2014), “Fiscal policy in Latin America over the cycle”, *IMF Working Paper*, N° 14/59.
- Martínez, R. y M. P. Collinao (2010), “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2014*, en prensa.

Capítulo III

Enfrentar las brechas estructurales en el mercado de trabajo: políticas y programas para la inclusión laboral y productiva

Introducción

El trabajo es la llave maestra para la igualdad, eje de la integración social y económica, y mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2010a; 2012a; 2014a). El 80% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos proviene del trabajo, que, por lo tanto, es el principal motor para la superación de la pobreza y el acceso al bienestar y a la protección social (CEPAL, 2015a).

Sin embargo, el mundo del trabajo también puede producir y exacerbar desigualdades. En América Latina y el Caribe, el mercado laboral históricamente ha sido el eslabón que vincula una estructura productiva muy heterogénea y con un gran peso del sector de baja productividad con la alta desigualdad de los ingresos de los hogares. La heterogeneidad de la estructura productiva se manifiesta en mercados de trabajo con elevados niveles de informalidad, que conllevan grandes brechas en la calidad de los empleos, los ingresos laborales, el acceso a la protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Estas desigualdades se cruzan, además, con las brechas de género, raza, etnia y área de residencia que siempre han caracterizado a las sociedades latinoamericanas (CEPAL, 2015a). Las profundas brechas en los mercados laborales y las amplias diferencias en el acceso a oportunidades, derechos y prestaciones entre distintos grupos de población representan un obstáculo clave para la superación de la pobreza y la desigualdad en la región.

A. Inclusión y exclusión laboral en América Latina

Pese a la evolución positiva de los indicadores del mercado laboral entre 2002 y 2013 —donde se destaca la disminución del desempleo, el alza de los ingresos, los procesos de formalización y el incremento de las tasas de participación de las mujeres—, los mercados de trabajo de América Latina siguen caracterizándose por presentar grandes brechas. A esto se suman las posibles consecuencias negativas sobre el mercado laboral de la actual fase de muy bajo crecimiento económico regional.

1. Brechas en el acceso al mercado de trabajo

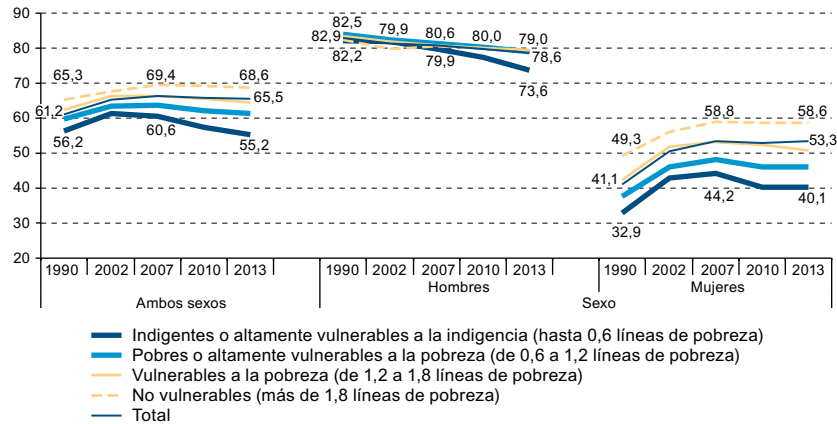
a) Participación laboral

La tasa de participación laboral en América Latina aumentó del 61,2% en 1990 al 65,5% en 2013 debido a dos tendencias opuestas: la reducción de la tasa de participación laboral masculina, de aproximadamente 4 puntos porcentuales —con una disminución particularmente acentuada entre los indigentes o altamente vulnerables a la indigencia—, y el aumento de la participación laboral femenina, de más de 12 puntos porcentuales¹⁶. No obstante,

¹⁶ Una forma de captar la vulnerabilidad social en América Latina consiste en clasificar a la población a partir de sus ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza. Desde el Panorama Social de América Latina, 2009, la CEPAL (2010b) ha ordenado a la población en cuatro categorías respecto de la línea de pobreza: 1) población con ingresos per cápita de hasta 0,6 líneas de pobreza (definidos como “indigentes y altamente vulnerables a la indigencia”); 2) población con ingresos per cápita de entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza (“pobres y altamente vulnerables a la pobreza”); 3) población con ingresos per cápita de entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza (“vulnerables a la pobreza”), y 4) población con ingresos per cápita por encima de 1,8 líneas de pobreza (“no vulnerables”).

las tasas de participación de las mujeres aún son significativamente menores que las de los hombres, con diferencias que rondaron los 26 puntos porcentuales en 2013. Las brechas en las tasas de participación laboral entre hombres y mujeres aumentan cuanto mayor es el grado de vulnerabilidad de los hogares en los que viven las personas en edad de trabajar, es decir, son justamente las mujeres más pobres quienes tienen más dificultad de insertarse en los mercados de trabajo, lo que constituye un obstáculo clave para que superen la pobreza (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1
América Latina (18 países): tasa de participación laboral, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 1990-2013^a
(En porcentajes de la población de 15 años y más)



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

b) Desempleo

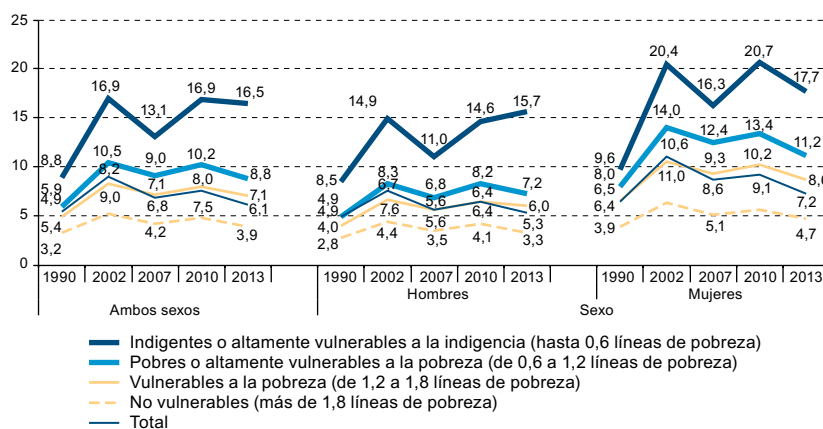
La tasa de desempleo en América Latina ha disminuido gradualmente desde inicios de la última década, acumulando un descenso de 2,8 puntos porcentuales en el período comprendido entre 2002 y 2013 (véase el gráfico III.2), y esa disminución ha sido más acentuada entre las mujeres¹⁷. Sin embargo, alrededor de 2013, la tasa de desempleo femenina a nivel regional (7,2%) seguía siendo más elevada que la de los hombres (5,3%). Asimismo, entre las personas en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad, las tasas de desempleo se han mantenido relativamente altas en el período analizado. En 2013, ese indicador alcanzaba al 16,5% entre las personas indigentes o altamente vulnerables a la indigencia, al 8,8% entre la población pobre o altamente vulnerable a la pobreza, al 7,1% entre los vulnerables a la pobreza y solo al 3,9% entre los no vulnerables. En todos los estratos socioeconómicos, el desempleo de las mujeres era superior al de los hombres.

También existen en la región diferencias importantes en función de la condición étnica y racial y entre las áreas urbanas y las rurales. La tasa de desempleo de la población afrodescendiente (6,5%) en 2013 era superior a la de los indígenas (4,2%) y a la de la población no indígena ni afrodescendiente (5%). En las zonas urbanas se aprecian mayores tasas de desocupación entre las mujeres de todas las etnias y las mujeres afrodescendientes son las que tienen un mayor nivel de desempleo (8,8%). Este panorama es similar en las zonas rurales, aun cuando se estiman menores tasas de desempleo a nivel general (véase el gráfico III.3)¹⁸.

¹⁷ La CEPAL (2015b), no obstante, ha estimado un alza de la tasa de desempleo abierto urbano en América Latina y el Caribe entre 2014 (6,0%) y 2015 (6,6%).

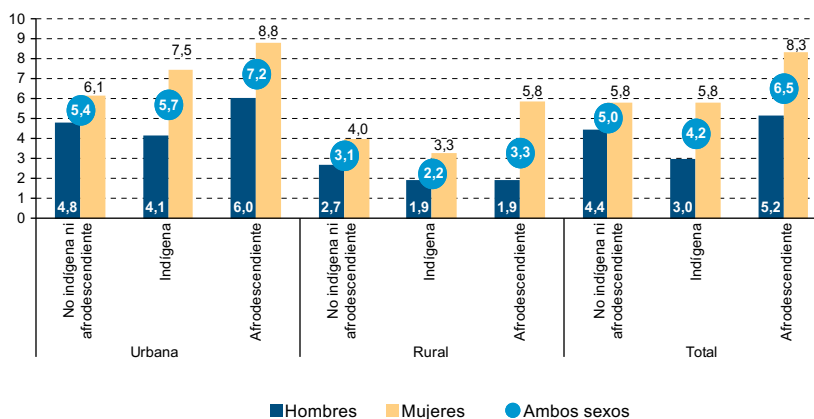
¹⁸ Las bajas tasas de desempleo de la población indígena en áreas rurales (2,2%) podrían explicarse por la alta proporción de trabajadores por cuenta propia, muchos de ellos dedicados a actividades agrícolas o empleados en el sector informal. Al respecto, es importante complementar el análisis de las tasas de desempleo con una evaluación de los indicadores relacionados a la calidad del empleo (OIT, 2007).

Gráfico III.2
América Latina (18 países): tasa de desempleo, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 1990-2013^a
(En porcentajes de la población de 15 años y más)



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

Gráfico III.3
América Latina (9 países): tasa de desempleo, según etnicidad, sexo y área geográfica, alrededor de 2013^a
(En porcentajes de la población de 15 años y más)



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 simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. Solo se identifica a la población afrodescendiente en las encuestas del Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

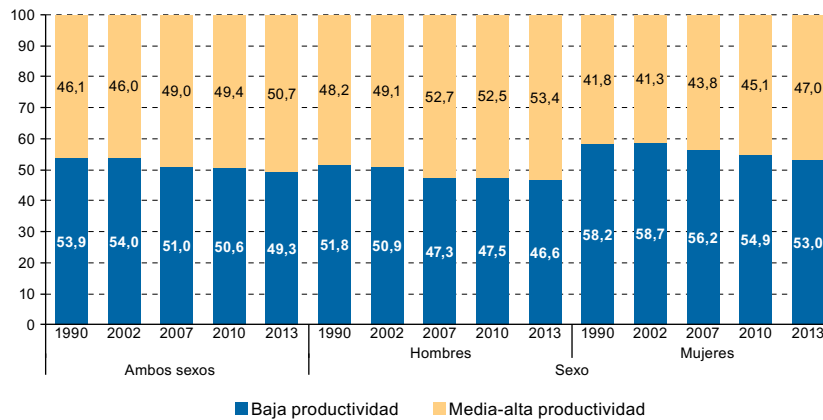
c) Ocupación en sectores de baja productividad

Las personas ocupadas en sectores de baja productividad en general se caracterizan por tener una inserción laboral precaria e inestable, que conlleva un escaso acceso a las prestaciones de la protección social (como pensiones y salud) y bajos ingresos laborales¹⁹. En períodos de alto desempleo o de crisis económica, estos trabajadores tienen una elevada probabilidad de caer en situación de pobreza.

¹⁹ La ocupación en sectores de baja productividad considera a los empleadores o asalariados (profesionales y técnicos, o no) que trabajan en microempresas (establecimientos que ocupan hasta cinco personas), los trabajadores independientes no calificados (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, sin calificación profesional o técnica) y el empleo doméstico. Los sectores de media-alta productividad, en tanto, agrupan a asalariados públicos, empleadores y asalariados privados que se desempeñan en establecimientos con más de cinco trabajadores, y profesionales y técnicos independientes.

La ocupación en sectores de baja productividad en América Latina ha descendido aproximadamente 5 puntos porcentuales entre 2002 y 2013, tanto entre los hombres como entre las mujeres, y en 2013 alcanzaba al 49,3% de los trabajadores de ambos sexos, comparado con un 54% en 2002. No obstante, en 2013, la inserción de las mujeres en esos sectores (53%) seguía siendo más elevada que la de los hombres (46,6%) (véase el gráfico III.4). Esto muestra que, si bien las mujeres han logrado incrementar sus tasas de participación laboral, se encuentran insertas en mayor proporción en ocupaciones inestables, con acceso dispar a la protección social y menores salarios²⁰.

Gráfico III.4
América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más,
según nivel de productividad y sexo, total nacional, 1990-2013^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 ponderado.

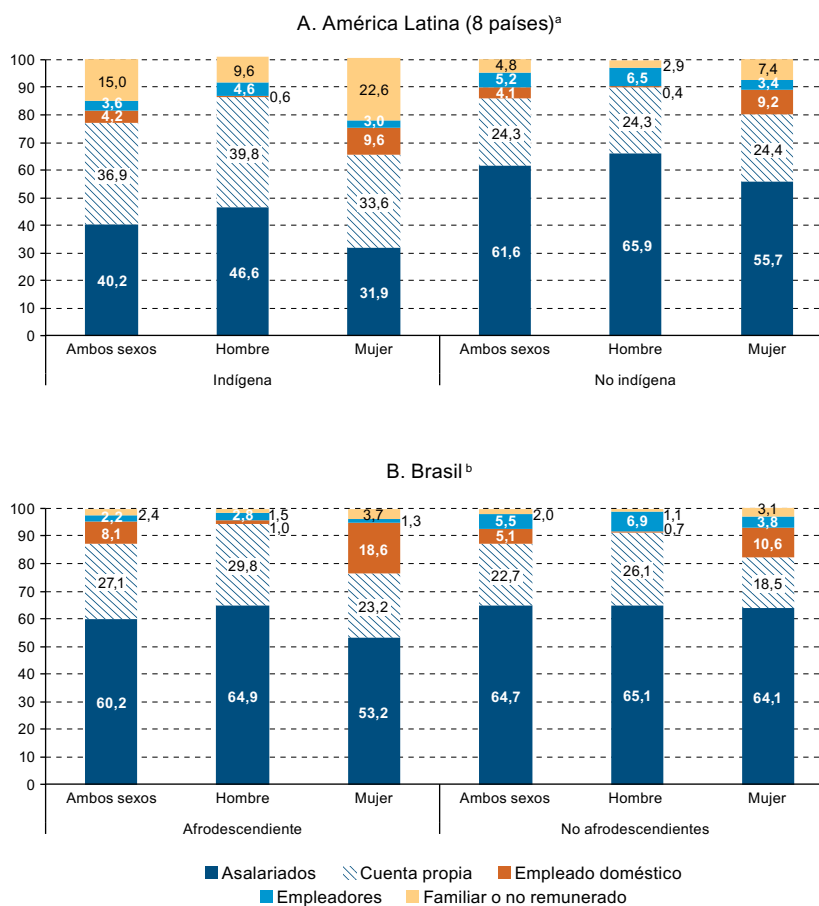
d) Categoría ocupacional y rama de actividad

La categoría ocupacional es un indicador de la calidad y estabilidad de los empleos, ya que la proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados es una expresión del empleo de mala calidad. Las personas en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad se insertan en mayor medida como trabajadores por cuenta propia (31,6%) y familiares no remunerados (7,4%). Las mujeres se encuentran insertas, en gran medida, en trabajos independientes no calificados, así como en el empleo doméstico, y el peso de las que trabajan como familiares no remuneradas en el total de la ocupación femenina es más del doble del de los hombres. En comparación, los hombres ocupan primordialmente puestos como trabajadores independientes no calificados y asalariados. Eso evidencia la persistencia de una marcada segregación ocupacional por sexo que, a su vez, tiene consecuencias en los ingresos laborales y demás condiciones de trabajo. Entre la población no vulnerable se observa un mayor porcentaje de asalariados (64,4%) y empleadores (6%).

La estructura ocupacional refleja una mayor presencia de asalariados en las zonas urbanas en comparación con las zonas rurales, donde es más elevado el porcentaje de ocupados por cuenta propia y de familiares no remunerados. A su vez, la inserción laboral según pertenencia étnica da cuenta de una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y de familiares no remunerados entre la población indígena, mientras que la población no indígena exhibe mayores niveles de asalarización y una proporción mayor de empleadores. Asimismo, según datos del Brasil, el porcentaje de cuentapropistas entre la población afrodescendiente es más elevado que entre el resto de la población y, entre las trabajadoras domésticas asalariadas, el porcentaje de mujeres afrodescendientes (18,6%) supera en 8 puntos porcentuales a la población femenina no afrodescendiente (véase el gráfico III.5).

²⁰ Desde 2014 se observa un gradual aumento de la ocupación en sectores de baja productividad entre los trabajadores de ambos sexos a causa del escenario económico cada vez más complejo y el deterioro de los mercados laborales (CEPAL, 2015b).

Gráfico III.5
América Latina (8 países y el Brasil): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, total nacional, alrededor de 2013
(En porcentajes de la población ocupada de 15 años y más)



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 simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. La población no indígena no incluye a la población afrodescendiente.

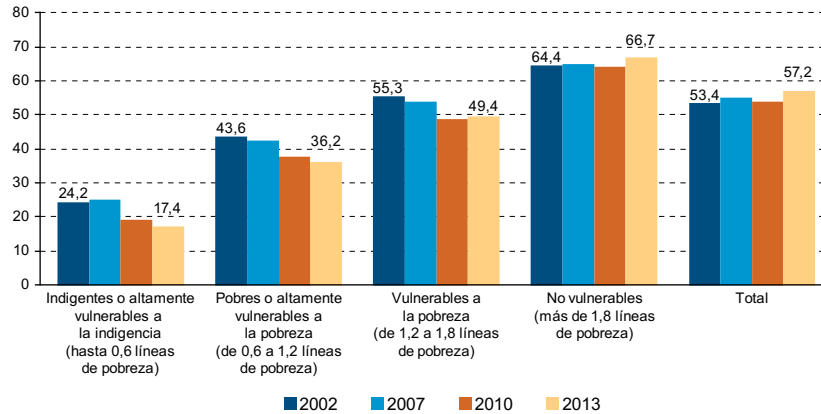
^b La población no afrodescendiente no incluye a la población indígena.

2. Brechas en el acceso a derechos y a la protección social

Un indicador relevante para el análisis de las brechas en el mercado laboral y la calidad de los empleos es la existencia de un contrato formal de trabajo, ya que este permite el acceso a derechos y prestaciones sociales, como la cotización en sistemas de pensiones y de salud, el goce de licencias maternales y paternales, la delimitación de la jornada de trabajo y el pago de horas extras y vacaciones, entre otras. En América Latina, la proporción de asalariados con contrato formal de trabajo aumentó del 53,4% en 2002 al 57,2% en 2013. Esa proporción es superior entre los asalariados no vulnerables en comparación con los asalariados indigentes, pobres o vulnerables (véase el gráfico III.6), entre los hombres en comparación con las mujeres, entre los trabajadores adultos en comparación con los jóvenes o los de mayor edad, y en las zonas urbanas en comparación con las zonas rurales.

Gráfico III.6

América Latina (18 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 2002-2013^a
(En porcentajes)



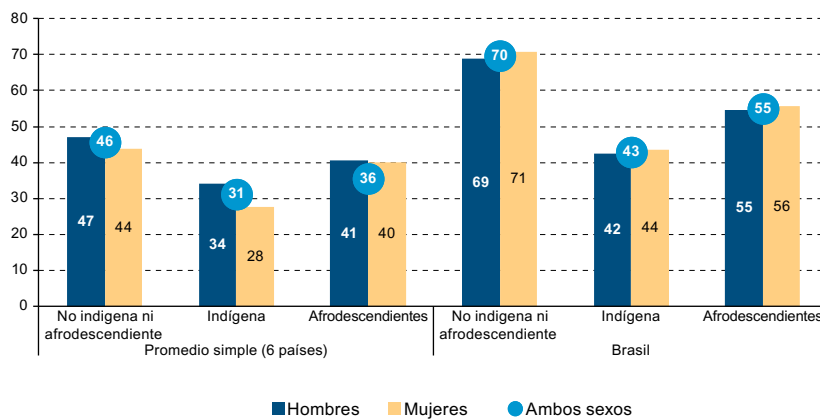
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio ponderado.

Entre 2002 y 2013, la cobertura de los sistemas de pensiones y de salud ha registrado un significativo aumento entre la población ocupada de América Latina. En pensiones, los incrementos en el período van desde 5,3 puntos porcentuales en el caso del primer decil hasta 14,2 puntos porcentuales para el cuarto decil. Aunque se aprecian mejoras, en 2013, la mayor afiliación a los sistemas previsionales se sigue observando entre los ocupados que se ubican en los deciles más altos de la distribución del ingreso: un 76,8% entre los ocupados del décimo decil y un 15,1% entre los del primer decil. En ese mismo año, la afiliación a los sistemas de salud llegó a aproximadamente dos tercios de la población ocupada (variando de un 64,6% en el primer decil a un 85,5% en el décimo decil). En oposición, a inicios de la década, esa cifra no superaba el 50% en los primeros 7 deciles de la distribución del ingreso.

A su vez, la población ocupada no indígena y no afrodescendiente muestra una mayor afiliación a los sistemas de pensiones, tanto entre los hombres como entre las mujeres. Tanto en el Brasil como en los otros seis países considerados para el análisis, la afiliación de los afrodescendientes, aunque es significativamente inferior a la del primer grupo, es superior a la presentada por la población indígena (véase el gráfico III.7).

Gráfico III.7

América Latina (6 países y el Brasil): afiliación a sistema de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, alrededor de 2013^a
(En porcentajes)



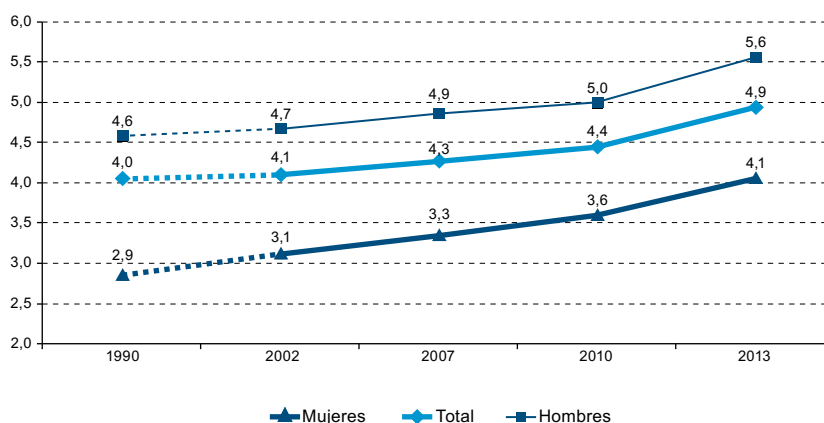
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. Solo se identifica a la población afrodescendiente en las encuestas de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

3. Brechas de ingresos

a) Ingresos laborales

El análisis de los ingresos laborales —que incluyen salarios e ingresos por trabajo independiente— da cuenta tanto de la calidad del empleo como de los niveles de segregación ocupacional. Después de un estancamiento en los años noventa, entre 2002 y 2013 se ha observado en la región un incremento en términos reales de los ingresos laborales, de un promedio de 4,1 a 4,9 veces la línea de pobreza. Al considerar el sexo de los trabajadores, se verifica que esta variación ha sido dispar: si bien los ingresos laborales medios de las mujeres (4,1 veces la línea de pobreza alrededor de 2013) siguen siendo significativamente menores que los de los hombres (5,6 veces), la brecha mostró una leve disminución a lo largo del período (véase el gráfico III.8)²¹. Esto puede deberse al aumento de la tasa de participación de las mujeres, el incremento en los salarios mínimos y la implementación de políticas de formalización del empleo doméstico (CEPAL/OIT, 2014b; Amarante y Arim, 2015)²².

Gráfico III.8
América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados
de 15 años y más, según sexo, total nacional, 1990-2013^a
 (En múltiplos de la línea de pobreza)



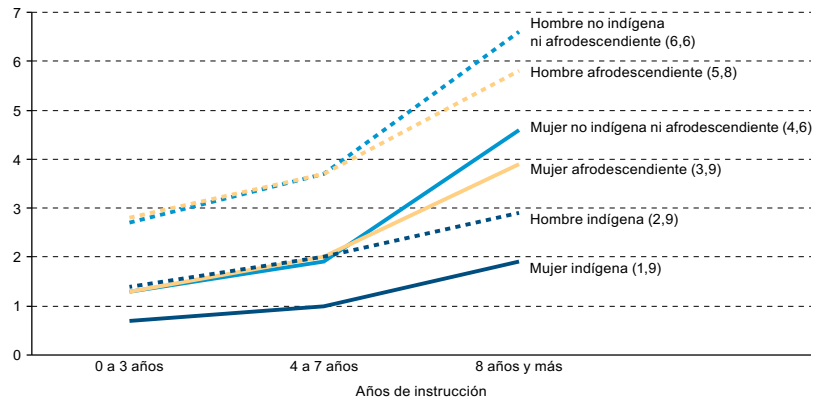
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio ponderado.

Los ingresos laborales también reflejan las disparidades presentes en el mundo del trabajo según otras dimensiones, que incluyen el área geográfica de residencia y la raza o etnia de los ocupados. Los ingresos laborales medios son superiores en las zonas urbanas (470 dólares mensuales en 2013) que en las zonas rurales (192 dólares), y existen marcadas diferencias por raza y etnia. A su vez, el cruce de la dimensión étnica y racial con la dimensión de género conforma un patrón de desigualdad en el que las mujeres indígenas se sitúan en las posiciones inferiores en la escala de ingresos, aun cuando se controla el nivel de educación. Entre las personas con ocho años y más de instrucción, el extremo superior de la escala de ingresos es ocupado por los hombres no indígenas ni afrodescendientes, seguidos por los hombres afrodescendientes, las mujeres no indígenas ni afrodescendientes, las mujeres afrodescendientes, los hombres indígenas y, finalmente, las mujeres indígenas (véase el gráfico III.9).

²¹ Aquí se toman en cuenta los ingresos laborales mensuales. Parte de las diferencias entre los ingresos laborales de hombres y mujeres obedecen a que los hombres trabajan una mayor cantidad de horas de manera remunerada. Si se incorpora este factor, se sigue observando una diferencia de los ingresos medios por sexo en la mayoría de los países, aunque las distancias se atenúan (CEPAL, 2014b).

²² Considerando la mayor proporción de mujeres en grupos con bajos ingresos laborales (OIT, 2010), el aumento del salario mínimo registrado recientemente en algunos países de la región ha traído consecuencias positivas para el promedio de los ingresos laborales femeninos (Maurizio, 2014).

Gráfico III.9
América Latina (9 países): ingresos laborales, según sexo, raza/etnia
y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2013^a
(En múltiplos de líneas de pobreza)

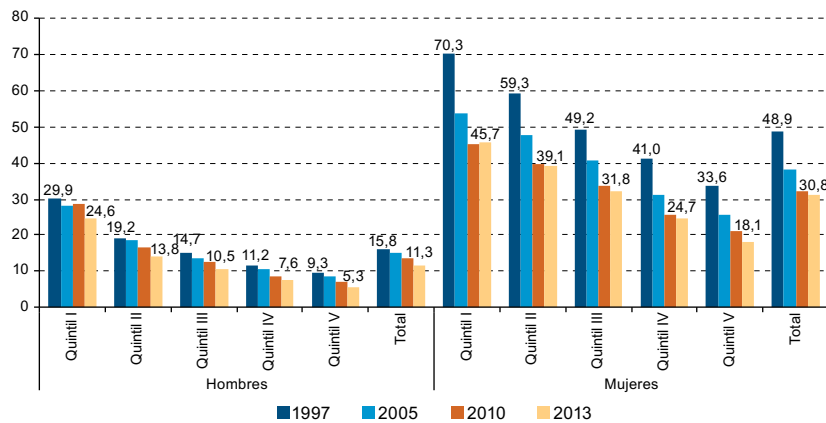


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Población indígena y otra población: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Población afrodescendiente: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

b) Población sin ingresos propios

El indicador de población sin ingresos propios puede utilizarse como aproximación a la falta de autonomía económica y —junto con la ausencia de protección social— como medida de vulnerabilidad o de desprotección ante riesgos, puesto que las personas en esa condición están más expuestas a los choques económicos. En América Latina, la incidencia de la población sin ingresos propios es significativamente superior entre las mujeres, y entre ellas se destacan las que pertenecen a los quintiles más pobres. Entre 1997 y 2013 hubo una marcada disminución de la proporción de mujeres sin ingresos propios en los quintiles más pobres: 24,6 puntos porcentuales en el primer quintil y 20,2 puntos porcentuales en el segundo quintil (véase el gráfico III.10). Esto se debe, sobre todo, a la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral y también a que ellas suelen ser las receptoras de las transferencias monetarias dirigidas a la superación de la pobreza (CEPAL, 2015a).

Gráfico III.10
América Latina (17 países): población sin ingresos propios, por quintiles
de ingreso y sexo, total nacional, 1997-2013^a
(En porcentajes de la población de 15 años y más)^b



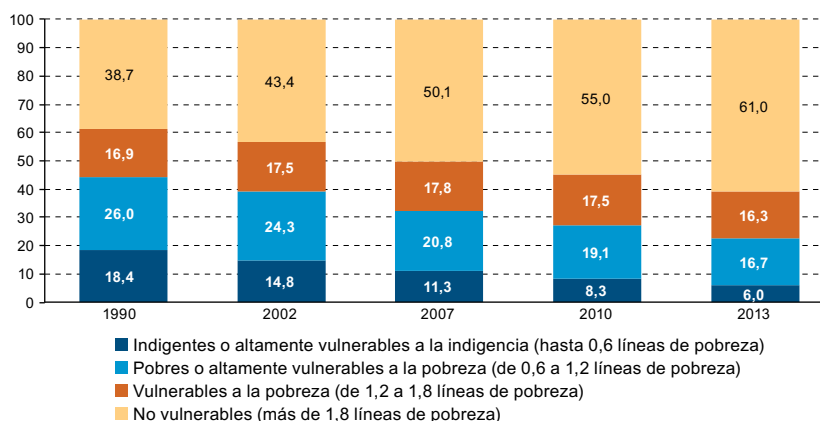
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedios ponderados.

^b Población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios individuales ni estudia (según su condición de actividad), en relación con el total de la población de 15 años y más que no estudia. El ingreso de los individuos se obtiene de la sumatoria de las siguientes fuentes de ingresos: sueldos, salarios y ganancias de los trabajadores independientes provenientes del mercado de trabajo; jubilaciones y pensiones; transferencias entre hogares y provenientes del exterior; compensaciones sociales otorgadas por el gobierno; inversiones a plazo fijo y renta de la propiedad, y otras percepciones de ingresos.

c) Vulnerabilidad de las personas ocupadas

Entre 1990 y 2013, la situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad de los ocupados de 15 años y más ha descendido en la región. No obstante, los trabajadores en esa condición aún alcanzan elevados niveles (un 39% en 2013), lo que evidencia que todavía existen grandes déficits de trabajo decente (véase el gráfico III.11). Al analizar la situación de pobreza de los ocupados según sexo alrededor de 2013, en el promedio regional se observa una mayor incidencia de trabajadores pobres (19,8%) e indigentes (6,5%) entre los hombres respecto de las mujeres ocupadas (17,0% pobres y 5,4% indigentes). Esto muestra la importancia de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y de la reducción de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres para la reducción de la pobreza (CEPAL, 2014a y 2014b).

Gráfico III.11
América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos, total nacional, 1990-2013^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 ponderado.

En síntesis, la coyuntura económica favorable en la última década y la adopción de un conjunto de políticas públicas —como el aumento del salario mínimo, la formalización y la extensión de la cobertura de la protección social, y el fortalecimiento de la negociación colectiva y de las instancias de diálogo social— implicaron algunas mejoras en la calidad de los empleos y una disminución moderada de la ocupación en empleos de baja productividad (CEPAL, 2015a). Sin embargo, persisten grandes brechas en el mercado de trabajo y la proporción de personas en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad aún es elevada en la población en general y entre los ocupados. El actual escenario económico pone una cuota mayor de incertidumbre sobre las tendencias futuras de los mercados laborales latinoamericanos. En la sección III.B se examinan algunos de los programas gubernamentales que pueden contribuir a una mejor inclusión laboral y productiva de los más pobres y vulnerables.

B. La urgencia de articular los programas de inclusión laboral y productiva

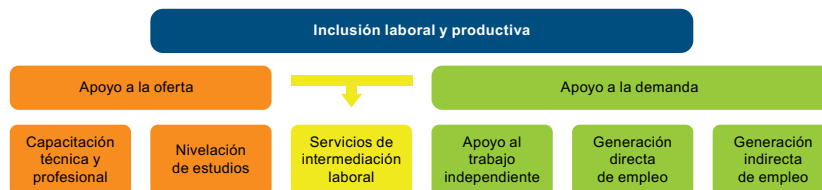
La dimensión laboral ha adquirido creciente importancia en el ámbito de las políticas sociales en la región (CEPAL/OIT, 2014a) y gran parte de los países ha adoptado políticas públicas para proteger el empleo y promover el trabajo decente, por ejemplo, mediante el aumento del salario mínimo y diversas medidas para promover la formalización y fortalecer la institucionalidad laboral. Actualmente, gran parte de los países tienen la preocupación común de combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con políticas y programas tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuras de sus destinatarios (CEPAL, 2015a). Los programas de inclusión laboral actúan tanto sobre la oferta de trabajo (mediante la nivelación de los estudios y la formación para el trabajo) como sobre la demanda (mediante el fomento del autoempleo y la microempresa y la generación directa o indirecta de empleo), e incluyen, asimismo, a los servicios de empleo e intermediación laboral.

En el marco de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estas políticas y programas responden al llamado de la meta 8.3 (“Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros”) del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”).

Según la información proveniente de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, en la actualidad se están implementando por lo menos 58 programas públicos de inclusión laboral y productiva en 21 países de la región²³. Esas políticas y programas, llevados a cabo principalmente por los ministerios de trabajo, pero también por los ministerios de desarrollo social, o desarrollados de manera intersectorial (por ejemplo, en articulación con los institutos o servicios nacionales de capacitación) (CEPAL/OIT, 2013), tienen como principal finalidad proporcionar a los hombres y mujeres en edad de trabajar que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad económica y social, acceso a mecanismos que posibiliten su inserción y permanencia en el mercado laboral mediante acciones que conduzcan a la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de los ingresos laborales.

Los ejes de intervención de los distintos programas pueden clasificarse en dos grandes categorías: apoyo a la oferta y a la demanda de trabajo (OEA/CEPAL/OIT, 2011). En el primer caso (mejoramiento de la oferta de trabajo), están los programas que fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria. Por su parte, los programas que buscan ampliar la demanda de trabajo están compuestos por las siguientes acciones: i) apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento, ii) generación directa de empleo y iii) generación indirecta de empleo. La vinculación entre oferta y demanda puede verse facilitada por los servicios de intermediación laboral (véase el diagrama III.1). Todas estas acciones deberían fomentar el ingreso de las personas al mercado formal del trabajo y su acceso a la protección social.

Diagrama III.1
Tipología de los programas de inclusión laboral y productiva



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10, Santiago, mayo de 2014.

1. Apoyo a la oferta de trabajo

Las acciones para favorecer la oferta de trabajo para la población indigente, pobre o vulnerable en edad activa son dos: a) capacitación y formación técnica y profesional (que, mediante el aumento de los conocimientos y capacidades, busca favorecer la inclusión y la estabilidad laboral, así como un incremento de los ingresos) y b) nivelación de estudios y lucha contra la deserción escolar. En algunos programas se combinan ambas acciones y además se busca conectar a las personas capacitadas con el mercado laboral mediante la intermediación o la promoción del emprendimiento. El Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (Pronatec) del Brasil es el programa de capacitación técnica y profesional más grande de la región. Entre 2011 y 2014 se matricularon aproximadamente 8,1 millones de personas, destacándose la participación de afrodescendientes (53%), mujeres (60%) y jóvenes (64%) (CEPAL, 2015a; Montagner y Muller, 2015).

²³ La Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>), que responde a un mandato otorgado a la CEPAL en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe de 2015, proporciona información sobre los programas sociales existentes en la región orientados a personas que viven en condición de indigencia, pobreza o vulnerabilidad. Por tratarse de una base en construcción, es posible que existan programas que aún no han sido incluidos.

Los programas de capacitación técnica y profesional se dirigen a tres grupos diferentes. En primer lugar, se enfocan en los ocupados para mejorar sus conocimientos y habilidades a fin de que puedan tener un desempeño más productivo en sus empleos. También pueden dirigirse a cesantes para fomentar el retorno a su oficio previo o ayudarles a conseguir un empleo en otra actividad. Por último, se destinan a personas que buscan una primera inserción en el mercado laboral (Weller, 2009).

La capacitación técnica y profesional representa el ámbito de acción más frecuente de las políticas de inclusión laboral y productiva en la región: este componente está presente en 36 de 58 programas analizados (62,1%). Alrededor de la mitad de estos programas se orientan a personas de entre 18 y 35 años. En algunos casos, se da preferencia a determinadas categorías, tales como jefas de hogar con hijos. La duración de los cursos de capacitación —que, según los programas, pueden estar a cargo de instituciones públicas o privadas— varía entre las 40 horas y las 360 horas. Los cursos pueden consistir en capacitación tradicional (desarrollo y adquisición de conocimientos y destrezas técnicas para desempeñar un oficio específico) o capacitación por competencias (desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio, como la comunicación o el trabajo en equipo) (OEA/CEPAL/OIT, 2011). También hay programas específicos para áreas urbanas y rurales y experiencias innovadoras en términos de participación y de incorporación de la perspectiva de género.

Son varias las opciones que se ofrecen a modo de complemento de los cursos de capacitación. En primer lugar, se ofrecen acciones de apoyo al microemprendimiento (en 12 países) o a la elaboración de planes de negocio o de proyectos laborales (en 3 países). En segundo término, en 11 países, los cursos están asociados a prácticas laborales (pasantías) en empresas que asumen un papel de tutoría bajo la supervisión y la responsabilidad de las entidades ejecutoras de los programas. Si bien estas no están obligadas a remunerar a los practicantes ni a emplearlos tras la finalización de la pasantía, el empleo de los pasantes que han tenido un buen desempeño es un desenlace deseable y que ocurre con frecuencia. En seis países se facilita el acceso a trabajos de infraestructura comunitaria. En algunos casos, los destinatarios de la capacitación también reciben transferencias monetarias a fin de incentivar su asistencia (nueve países), subsidios a los efectos de cubrir los gastos de comida y transporte (cuatro países), cobertura de seguro de accidentes (tres países) y atención en salud (dos países). Finalmente, en varios países se ofrece acceso a servicios de cuidado para los hijos de las y los participantes en los cursos.

En el entendimiento de que completar la escuela secundaria es un requerimiento mínimo para obtener una buena inserción laboral, 13 programas vigentes en la región ofrecen becas específicas contra la deserción escolar en la enseñanza secundaria y para la nivelación de estudios de jóvenes y adultos que ya han salido del sistema educativo. En América Latina, la mayor parte de la población que se encuentra en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad posee pocos años de instrucción: de 0 a 5 años (32,7%) o de 6 a 9 años (36%). Solamente un 7,1% de los indigentes, pobres o vulnerables posee 13 años y más de instrucción. Los rezagos en el nivel educativo son levemente superiores entre los hombres que entre las mujeres, y mucho más elevados en las zonas rurales que en las áreas urbanas.

Las acciones contra la deserción escolar de los jóvenes ofrecen incentivos económicos como mecanismo para enfrentar ese problema, en forma de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia y el logro escolar, becas o subsidios al transporte. A su vez, los componentes de nivelación de estudios se dirigen a jóvenes o adultos con educación formal incompleta o sin escolaridad. Cubren, principalmente, la educación primaria y secundaria, pero en algunos casos también alcanzan al nivel terciario. Algunos programas además ofrecen instancias de alfabetización para las personas mayores de 15 años y, tal como ocurre con la capacitación, incorporan la oferta de servicios de cuidado.

2. Apoyo a la demanda de trabajo

Los instrumentos destinados a activar la demanda laboral son los programas de apoyo al trabajo independiente, que constituye una de las acciones más frecuentes en este ámbito (24 de 58 programas), y la generación directa e indirecta de empleo (8 y 9 de 58 programas, respectivamente).

Las acciones de apoyo al trabajo independiente se encaminan a fomentar las oportunidades de empleo por cuenta propia y el microemprendimiento, favoreciendo el aumento de activos a través de capital semilla o microcréditos (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Además, con frecuencia incluyen programas de capacitación en temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica (CEPAL/OIT, 2014a). Algunos ofrecen asistencia técnica y apoyan el vínculo con redes productivas o de comercialización.

Los apoyos financieros y los programas de microcrédito buscan facilitar el acceso a recursos monetarios para que las personas que pertenecen a grupos vulnerables y tienen un acceso limitado a los servicios de crédito y demás instrumentos financieros puedan poner en marcha nuevos emprendimientos o mejorar sus pequeños negocios. De este modo se incide en la generación de ingresos. Para acceder al financiamiento, algunos programas tienen como requisito que los participantes completen un mínimo de horas de capacitación y cuenten con un microemprendimiento en marcha o con una idea de negocio. Las capacitaciones buscan que los destinatarios mejoren sus habilidades administrativas y de gestión y sus conocimientos en materia financiera, y aprendan a negociar y comercializar sus productos. También suelen incluir el acompañamiento de tutores que brindan asesoría en la elaboración de planes de negocio, compromisos fiscales y búsqueda de financiamiento. En la mayoría de los casos, los apoyos financieros corresponden a una cantidad de dinero definida, pero en otros cubren el valor total solicitado en virtud de un plan de negocio. Los apoyos también pueden ofrecerse en especie, tales como semillas, animales o herramientas para actividades agrícolas.

Varios de los programas de apoyo al trabajo independiente se dirigen a jóvenes y buscan desarrollar el aspecto productivo y de generación de trabajo independiente mediante la educación para el emprendimiento, el acceso a mercados financieros en condiciones especiales y el acompañamiento (que va desde la identificación del negocio, el desarrollo de la idea y los trámites administrativos y técnicos hasta la consolidación de la empresa). Alrededor de un quinto de los programas de apoyo al trabajo independiente se orientan a la promoción del emprendimiento femenino y proporcionan servicios de cuidado. Algunos promueven el trabajo asociativo y el cooperativismo. Por otra parte, diez de los programas analizados promueven el emprendimiento en áreas rurales —donde la oferta de trabajo asalariado es más escasa—, buscando no solo la generación de ingresos autónomos, sino también el fomento de la producción para el autoconsumo y el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

Finalmente, con el propósito de evitar que los microemprendedores terminen trabajando en condiciones de informalidad, algunos programas fomentan su formalización mediante el acceso a regímenes simplificados de tributación que, además de contribuir a la formalización económica de los trabajadores independientes, brindan acceso al componente contributivo de la protección social, permitiéndoles contar con los mismos beneficios de seguridad social que los trabajadores asalariados, principalmente en lo referente a salud y jubilación. Esto ocurre mediante el monotributo social en el plan Argentina Trabaja, el Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos en el Uruguay y el programa brasileño de microcrédito *Crescer*, vinculado al plan *Brasil Sem Miséria*, que presta orientación para legalizar los negocios y acceder a los beneficios del Micro Emprendedor Individual (MEI).

La generación directa de empleo consiste en la expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos temporales, por lo general en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria. Los destinatarios, desocupados pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, realizan trabajos transitorios de valor público por un período de tiempo acotado y perciben una transferencia monetaria. Estas acciones se han implementado con frecuencia para hacer frente a situaciones de crisis económicas. En años recientes, en un contexto regional de crecimiento económico y reducción del desempleo, no han constituido un instrumento central en las políticas laborales y de inserción productiva para la población que vive en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, pero esto podría cambiar frente al actual contexto de bajo crecimiento.

La generación indirecta de empleo se concreta mediante subsidios económicos públicos, usualmente por un tiempo definido, otorgados a la contratación, por parte de empresas privadas, de jóvenes y adultos que viven en condiciones de pobreza o pertenecen a grupos considerados vulnerables. Estos subsidios operan como un incentivo a la contratación, ya que reducen los costos laborales al cubrir parte del salario, de las contribuciones a la seguridad social o de las obligaciones fiscales (CEPAL/OIT, 2014a).

3. Servicios de intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral promueven el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo, facilitando el contacto entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos. Estos servicios, provistos en 17 de 58 programas, brindan a los participantes de los programas de inclusión laboral y productiva información sobre plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos y proporcionan acceso prioritario a las ofertas laborales de las agencias u oficinas municipales de empleo. Algunos de ellos llevan a cabo actividades de promoción del empleo, como ferias y talleres informativos, o promueven la creación o el fortalecimiento de bases de datos para ofrecer orientación e información a los buscadores de empleo. El

acompañamiento asociado a la intermediación laboral también es clave, y cada vez se proveen más servicios de orientación y apoyo en la elaboración de estrategias y planes individuales para la inserción laboral (CEPAL/OIT, 2014a). Además, varios de los programas analizados articulan los servicios de intermediación laboral con los cursos de formación técnica y profesional.

4. Algunos resultados de los programas de inclusión laboral y productiva

El crecimiento de los programas de inclusión laboral y productiva en los últimos años ha incentivado las evaluaciones en lo que refiere a los beneficios obtenidos por los participantes (Bucheli, 2005), pero aún no se cuenta con una amplia base de información. Por lo tanto, sería deseable que los programas elaboraran información de calidad y proveyeran acceso público a sus bases de datos (CEPAL/OIT, 2013). Asimismo, queda el reto de analizar no solo proyectos individuales, sino también el conjunto de la política de inclusión laboral y productiva.

De acuerdo con Filgueira y Rossel (2015), son pocas las evaluaciones disponibles en la región que muestran efectos concluyentes de los programas de capacitación laboral y formación. En los casos en que se cuenta con evidencia empírica, se observan grandes variaciones según las características de la capacitación, la institución que la ejecuta, el área geográfica donde se realiza y las características de los destinatarios. Asimismo, se verifica que las intervenciones que incluyen componentes de práctica profesional en empresas mejoran los resultados de la capacitación (CEPAL/OIT, 2013). De acuerdo con los estudios disponibles, los programas de capacitación para adultos y jóvenes han tenido un impacto positivo sobre la empleabilidad de sus destinatarios en el Brasil, Colombia, México y el Perú (Attanasio, Kugler y Meghir, 2009; DNP, 2008; Petterini, 2010; Montagner y Muller, 2015; Van Gameren, 2010; CONEVAL, 2010; Burga, 2003).

A su vez, se observa que las estrategias de apoyo al trabajo independiente para personas en edad de trabajar que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad enfrentan varias dificultades, especialmente desde el punto de vista de la generación sostenible de ingresos. Los análisis disponibles indican que los programas de fomento al microemprendimiento dan mejores resultados cuando los usuarios son personas motivadas y con un nivel educativo relativamente alto (Farné, 2009). Además, pese a que el fomento del empleo por cuenta propia se considere como una forma de inclusión de los más pobres en el mundo productivo, muchas de las empresas establecidas por este medio no consiguen salir adelante y acaban desapareciendo poco después de su creación (Weller, 2009), lo que cuestiona la eficacia de estos programas.

En la región también hay pocas evaluaciones de impacto de los programas de generación directa e indirecta de empleo. Evaluaciones de programas coyunturales de empleo en obras de infraestructura en Colombia (DNP, 2007) y el Perú (Chacaltana, 2003; BID, 2012) encuentran que estos programas logran una buena focalización en poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad y tienen efectos positivos de corto plazo sobre los ingresos de los participantes. Sin embargo, una vez terminadas las obras, la mayoría de los participantes regresa a trabajos asalariados informales y a actividades por cuenta propia, y no se aprecian diferencias sistemáticas entre participantes y no participantes respecto de los ingresos, la probabilidad de encontrar trabajo o la percepción de un nivel de vida mejor. En cuanto a la generación indirecta de empleo, la evidencia proveniente de Chile (Centro de Microdatos, 2011) muestra que los subsidios a la contratación de jóvenes han sido un instrumento útil para la reactivación laboral en sectores vulnerables, especialmente en períodos de recesión económica. Sin embargo, si el diseño de los programas no fomenta explícitamente la contratación de trabajadores con mayores déficits de empleabilidad, se corre el riesgo de beneficiar principalmente a las empresas al permitir reducir el costo de las contrataciones de mano de obra (DIPRES, 2009).

Finalmente, pese a algunas modernizaciones realizadas a los servicios públicos de intermediación laboral (Filgueira y Rossel, 2015), los resultados de las evaluaciones apuntan a la debilidad de estos servicios en la región para cumplir con su fin de colocación laboral en empleos de calidad. Se hace entonces necesario conocer más a fondo los requerimientos del sector privado generador de empleo y lograr una mejor articulación entre los empleos ofrecidos y el perfil e historial laboral de los usuarios. A esto hay que sumar que una gran proporción de las contrataciones continúa realizándose por medios informales —contactos y recomendaciones personales—, lo que debilita la eficiencia de los servicios de intermediación laboral y contribuye a profundizar las brechas en el mercado de trabajo (CEPAL, 2012b).

C. Consideraciones finales: desafíos para la inclusión laboral de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad

Las personas que viven en condiciones de indigencia, pobreza o vulnerabilidad enfrentan múltiples barreras para insertarse en empleos de calidad de manera sostenible. Las dificultades en el acceso al trabajo decente están fuertemente marcadas por los determinantes de género, raza y etnia, así como por ciertos momentos del ciclo de vida —en particular, la juventud—, la condición de discapacidad y la residencia en áreas rurales. Es así como, para fomentar el trabajo decente, las políticas y los programas públicos de inclusión laboral y productiva deben tomar en cuenta la heterogeneidad del perfil de los destinatarios y de las localidades en que viven, los déficits de formación educacional y los problemas de adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo, especialmente en relación con la debilidad de los vínculos con los sectores generadores de empleo.

El éxito de estas políticas y programas depende, por un lado, de la calidad del crecimiento económico y la naturaleza de la estructura productiva y, por otro lado, de la capacidad de articulación y coordinación con otros programas e instrumentos de política social y económica, lo que requiere una labor eminentemente intersectorial. La articulación e integración de las políticas y programas para promover el trabajo decente significa, entre otras medidas, implementar políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales favorables a la generación de empleos de calidad, promover la formalización del trabajo y de la economía informal, fomentar la autonomía económica de las mujeres, ampliar las oportunidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes y desarrollar políticas y regulaciones de conciliación entre el trabajo y la familia, avanzar en políticas de valorización del salario mínimo, implementar o fortalecer medidas de protección al empleo (como los seguros de desempleo), prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso, combatir todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación, garantizar los derechos de organización sindical y negociación colectiva, e instituir y fortalecer instancias y procesos de diálogo social (CEPAL, 2015a, pág. 131). Se pone así sobre la mesa uno de los mayores desafíos para la inclusión social en la región: la articulación y armonización entre la política económica, las políticas productivas y laborales y la política social.

El efecto de las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva será limitado si las economías no generan suficientes oportunidades de trabajo decente. En particular, es clave que los destinatarios de los programas logren formalizarse, reciban salarios superiores al mínimo o se inserten en trabajos con acceso a la protección social. El problema de los posibles incentivos a la informalidad laboral es particularmente fuerte en relación con las iniciativas de apoyo al trabajo independiente. De allí surge la importancia de complementar las acciones de apoyo al trabajo por cuenta propia con programas de simplificación tributaria y administrativa que fomenten la formalización.

Por último, un factor de éxito clave radica en la adecuada consideración de la dimensión de género (Abramo, 2005). Pese a que las brechas por sexo en el mercado de trabajo han disminuido, continúan siendo altas, lo que contrasta con los logros de las mujeres en el ámbito educativo. Se deben profundizar las iniciativas tendientes a la igualdad de género en la división del trabajo no remunerado en los hogares, puesto que estas asimetrías obstaculizan la participación laboral de las mujeres, las hacen más vulnerables ante los riesgos y erosionan sus posibilidades de autonomía económica. De igual forma, se debe avanzar en el fomento de la participación en espacios deliberativos, como las instancias de negociación colectiva, los sindicatos, las confederaciones empresariales y las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de lograr mayor reconocimiento y garantía de derechos. Entre las políticas que deberían fortalecerse se cuentan la provisión de servicios de cuidado de personas dependientes, las intervenciones para prevenir la maternidad y paternidad precoz (garantizando el acceso a servicios públicos para los adolescentes y jóvenes de ambos sexos), los programas de capacitación y empleo a mujeres de entornos socioeconómicos en desventaja y las políticas que reduzcan la segregación ocupacional y las brechas de ingreso (CEPAL, 2014a). Debe prestarse especial atención a las mujeres indígenas y afrodescendientes, que enfrentan múltiples discriminaciones por su condición de género y étnica y racial.

Bibliografía

- Abramo, L. (2005), "Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo: experiencias y desafíos", *Revista de Trabajo – Nueva Época*, año 1, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.
- Amarante, A. y R. Arim (eds.) (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2009), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: Evidence from a randomized trial", *IZA Discussion Paper series*, N° 4251.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), "Evaluación de impacto del Programa Construyendo Perú", Lima, MACROCONSULT S.A.
- Bucheli, M. (2005), "Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 2 (LC/L.2260-P; LC/MVD/L.32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Burga, C. (2003), "Re-evaluando PROJoven: Propensity Score Matching y una evaluación Paramétrica" [en línea] <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/propensity-score-matching-re-evaluando-projoven.pdf>.
- Centro de Microdatos (2011), "Evaluación de impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven", Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, diciembre [en línea] http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88069_doc_1pdf.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2015b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012b), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-de-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-y-proteccion>.
- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2010b), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014a), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10, Santiago, mayo.
- (2014b), "Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11, Santiago, octubre.
- (2013), "Desafíos e innovaciones de la formación profesional", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9, Santiago, octubre.
- Chacaltana, J. (2003), *Impacto del Programa A Trabajar Urbano: ganancias de ingreso y utilidad de las obras. Informe final*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social/Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México) (2010), *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010, Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*, Ciudad de México, Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos de Chile) (2009), "Evaluación de impacto. Programa bonificación a la contratación de la mano de obra", Santiago.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2008), *Evaluación de Políticas Públicas: Subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción*, Bogotá, DNP-Sinergia.
- (2007), *Evaluación de políticas públicas: Programa Empleo en Acción. Impactos del programa sobre sus beneficiarios y familias*, Bogotá, DNP-Sinergia.
- Farné, S. (2009), "Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia", *Documentos de Proyecto*, N° 251 (LC/W.251), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Filgueira, F. y C. Rossel (2015), "Etapa activa y reproductiva", *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maurizio, R. (2014), "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Montagner, P. y L. Muller (coords) (2015), "Inclusão Produtiva Urbana: O Que Fez o Pronatec / Bolsa Formação entre 2011-2014", *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social e Debate*, N° 24, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyecto* (LC/W.398), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Informe Mundial sobre Salarios 2010/2011*, Ginebra.
- (2007), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2007*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Petterini F.C. (2010), "Uma avaliação de impacto e retorno econômico do plano setorial de qualificação (PlanSeq)" [en línea] http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/UMA_AVALIACAO_DE_IMPACTO_E_RETORNO_ECONOMICO_DO_PLANO_SETORIAL_DE_QUALIFICACAO_PLANSEQ.pdf.
- Van Gameren, E. (2010), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo*, Ciudad de México, Centro de Estudios Económicos, Colegio de México.
- Weller, J. (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales", *Documentos de Proyecto* (LC/W.306), Santiago, Comisión Económica para América Latina [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3738-el-fomento-de-la-insercion-laboral-de-grupos-vulnerables-consideraciones-partir>.

Capítulo IV

Institucionalidad y desarrollo social: caracterización y desafíos

Los importantes avances en el ámbito social ocurridos en América Latina y el Caribe en el período reciente han ido de la mano de nuevos retos institucionales. En ese contexto, se han creado o fortalecido instancias gubernamentales que reflejan una mayor prioridad de las políticas sociales en la agenda pública. No obstante, persisten grandes desafíos.

En este capítulo se analiza la institucionalidad existente en la región en cuanto a las políticas de desarrollo social a partir de las instancias gubernamentales que tienen como mandato central el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo e inclusión social y la superación de la pobreza.

Para ello, se presenta una propuesta con diferentes dimensiones analíticas a partir de las cuales se intenta avanzar en el estudio de la institucionalidad social: el marco jurídico-normativo, las características organizacionales y modalidades de articulación, las herramientas técnico-operativas ligadas a la implementación de las políticas y, finalmente, las características y montos de los recursos destinados a las políticas de desarrollo social (CEPAL, 2015). En particular, se analizan los elementos institucionales relacionados con la protección social no contributiva y las políticas de cuidado y se discuten los desafíos institucionales que supone garantizar el ejercicio de los derechos sociales universales, atender las problemáticas y necesidades de diversos segmentos de la población y cumplir con los compromisos asumidos por los países en esas áreas.

A. Panorama de la institucionalidad de las políticas de desarrollo social en América Latina y el Caribe

Tanto a nivel regional como nacional, América Latina y el Caribe presenta importantes avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo social, por lo que cabe esperar que progrese su calidad, efectividad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad. Esta institucionalización queda reflejada en el espacio que ocupa el desarrollo social en la agenda de las políticas públicas de los países de la región, en los compromisos internacionales asumidos por estos países y en la existencia de diversos foros de discusión y cooperación regional y subregional dedicados a este tema.

En distintos foros de discusión e instancias de integración regional, los países han definido compromisos y espacios de colaboración a partir de una concepción multidimensional del desarrollo social y de un enfoque de derechos, en especial en torno a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Asimismo, se ha reafirmado la importancia de la cooperación entre los países como herramienta de apoyo para fortalecer las políticas, la institucionalidad y los procesos de inclusión social. Estas temáticas convergen con las orientaciones principales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lo que ayudará a coordinar su seguimiento a nivel regional. Algunas instituciones destacan ciertas temáticas específicas en su agenda, lo que amplía su diversidad²⁴.

Si bien cada país tiene su propia trayectoria y modelo institucional, destaca la existencia de ministerios, secretarías y otras instancias articuladoras cuyo foco es el desarrollo social. Su objetivo central es coordinar o implementar las políticas y programas de lucha contra la pobreza, pero han ido progresivamente adquiriendo nuevas funciones y atribuciones. Este proceso se ha producido junto con la expansión del enfoque de derechos en la política pública, que pone de relieve la aspiración de construir sistemas de protección social integrales y tendientes a la universalización. Se ha ampliado la normativa nacional e internacional con enfoque de derechos, incluida aquella en que se sustentan

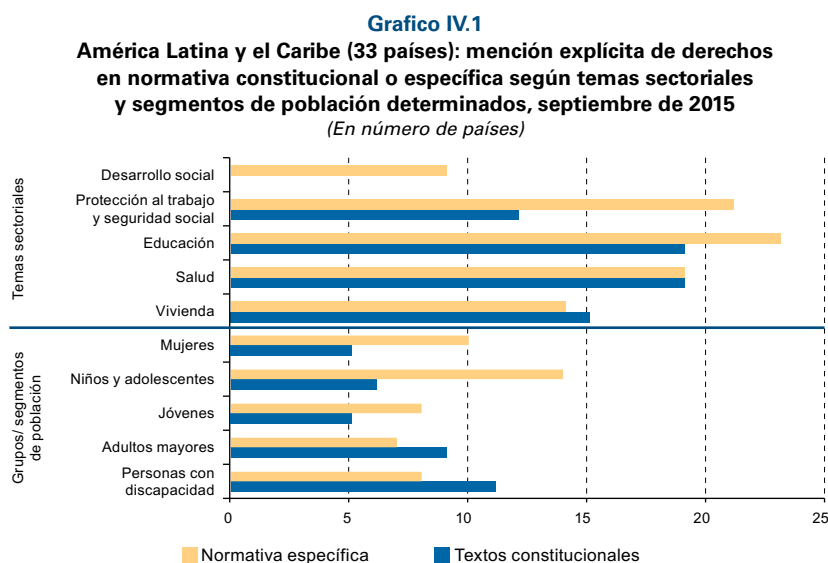
²⁴ Entre los temas destacados por algunas instituciones regionales o subregionales se incluyen: la inclusión productiva (en el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)) y la facilitación del comercio justo como apoyo a la inclusión social (ALADI); la provisión de servicios sociales de educación y salud y la seguridad alimentaria (en el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad Andina (CAN)); la participación social, la promoción del empleo y del trabajo decente y el acceso universal a la seguridad social (UNASUR), y la prevención de los impactos sociales del cambio climático y los desastres naturales, la garantía de la inversión social y las asimetrías territoriales (CAN).

las políticas de lucha contra la pobreza, con miras a potenciar las capacidades de organización, gestión y rendición de cuentas y a propiciar la articulación entre organismos, niveles de gobierno y sociedad civil para profundizar el impacto de esas políticas. Por otra parte, se han incrementado sus recursos y se han incorporado nuevas técnicas de gestión interna, coordinación y evaluación.

1. La dimensión jurídico-normativa

Los compromisos internacionales, junto con las leyes y normas específicas existentes en cada país, conforman el sustrato legal sobre el que se asientan las políticas públicas. Cuanto mayor es el nivel y la especificidad legal en que se considera una función de gobierno y un segmento poblacional para el desarrollo de dichas políticas, más robusta es su institucionalidad.

En cuanto a las distintas funciones del área social, la realidad de los países es variada. Destaca el hecho de que la constitución política de más de la mitad de los países de la región incluya los derechos a la salud y a la educación, ámbitos que además cuentan con legislación específica. La protección al trabajo y el derecho a la seguridad social, a su vez, se incluyen de forma explícita en 12 constituciones y el derecho a la vivienda en 15; sin embargo, mientras que para los primeros hay normativa específica en 21 países, en el caso del derecho a la vivienda solo 14 países tienen legislación (véase el gráfico IV.1).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Entre los segmentos de la población con derechos específicos consagrados, destaca el caso de las personas con discapacidad, presentes en las constituciones nacionales de 11 países, seguidas por las personas mayores (9 países) y los niños y adolescentes (6 países). En cambio, la menor frecuencia de mención a nivel constitucional corresponde a los derechos de las mujeres (5 países) y los de los jóvenes (5 países), así como la definición del racismo como delito (1 país)²⁵. Por otro lado, existe un marco normativo específico dentro de la legislación nacional relativo a los derechos de los niños y adolescentes en 14 países, y uno referente a los derechos de las mujeres en 10 países.

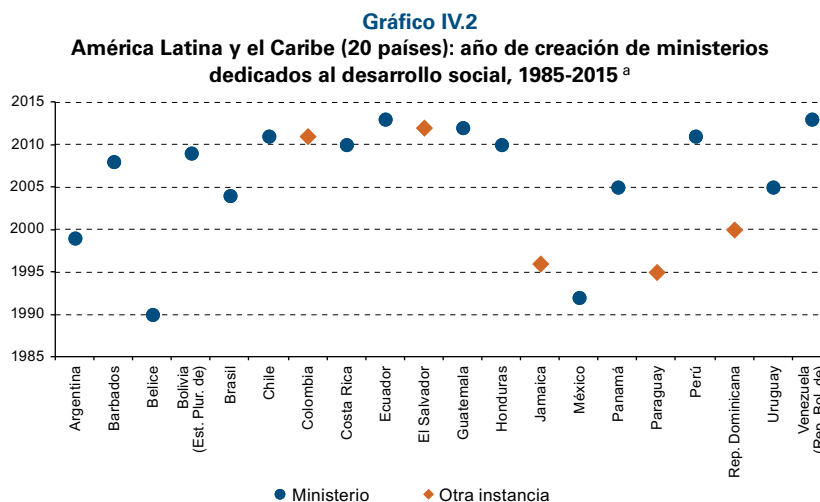
Cabe destacar que la noción de desarrollo social no aparece mencionada en ninguna de las constituciones de los 33 países de América Latina y el Caribe, y solo 9 países cuentan con una legislación específica sobre el tema. No obstante, varias constituciones latinoamericanas contienen referencias a derechos sociales, políticos, culturales y económicos.

²⁵ Las cifras hacen referencia a los textos constitucionales que evocan explícitamente los derechos de cada segmento o temática. Por ejemplo, con la excepción de Chile y Costa Rica, todas las constituciones se refieren al menos en alguna dimensión a las personas con discapacidad, casi siempre con relación a la no discriminación laboral y a las pensiones por invalidez, pero solamente en 11 casos se detallan o se mencionan explícitamente los derechos y la protección de dicho segmento.

2. Características organizacionales y modalidades de coordinación

Un elemento clave a la hora de potenciar la institucionalidad de un país es su manera de definir qué autoridad se hace cargo de las políticas y el esquema de articulación horizontal y vertical de los actores gubernamentales y privados que participan en ellas.

En 20 países de la región se han establecido instancias dedicadas al desarrollo social a nivel ministerial y, en aquellos en donde no hay un ministerio especializado, existen instancias que dependen directamente de la Presidencia, la Vicepresidencia o algún otro ministerio sectorial con el mandato de promover el desarrollo social. Sin embargo, estos mecanismos gubernamentales son recientes en comparación con otros ministerios sociales sectoriales, pues en su mayoría se empezaron a constituir a fines del siglo pasado (véase el gráfico IV.2)²⁶.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los países de los que no se tiene la fecha de creación del ministerio dedicado al desarrollo social no están incluidos en el gráfico (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Haití y Trinidad y Tabago).

Si bien en muchos casos estas instancias nacieron en contextos de emergencia económica y social, se han ido consolidando como permanentes y han ampliado su misión formal y cobertura programática, pasando de la atención a la pobreza extrema a un objetivo más amplio de inclusión social y adoptando en algunos casos la misión explícita de garantizar unos niveles mínimos y universales de bienestar social.

Con respecto a los mecanismos e instancias de coordinación y autoridad social, pueden distinguirse distintas modalidades en la región²⁷. En general, estas tienen mandatos centrados en la coordinación de las distintas entidades dedicadas al desarrollo social y, en el caso de los gabinetes sociales, a veces también del conjunto de las áreas sociales. En la práctica, estas instancias poseen una mayor influencia sobre las políticas de desarrollo social y combate a la pobreza que sobre el conjunto de las políticas sociales sectoriales. Se identifican las siguientes modalidades:

- la designación desde la Presidencia o Vicepresidencia de una instancia técnica especializada a nivel central cuya autoridad suele estar formalizada por un decreto del poder ejecutivo;
- el entorno familiar del ejecutivo (normalmente la figura de la Primera Dama, con el rol de coordinar los programas de asistencia social);
- organismos nacionales de planificación (gracias a su posición y sus funciones, tienen el potencial de coordinar las relaciones intersectoriales, pero suelen carecer del nivel de especialización técnica requerido);
- un ministerio (o secretaría) dedicado al desarrollo o la inclusión social, con responsabilidades de coordinación con los demás ministerios de áreas sociales;

²⁶ Todos los países tienen precedentes institucionales de larga data en las principales áreas sectoriales de la política social, en especial en materia de salud, educación, trabajo y beneficencia. Lo que aquí se destaca es el establecimiento de las instituciones actuales que trabajan en el área social a nivel ministerial y la reciente aparición de aquellas dedicadas al desarrollo social.

²⁷ Las modalidades descritas no son mutuamente excluyentes y no se presentan necesariamente de una forma pura. Por ejemplo, en un mismo país puede coexistir una modalidad centrada en la Presidencia de la República o en un ministerio dedicado al desarrollo social con capacidades de coordinación y a la vez en un gabinete social.

- un ministerio coordinador (un organismo que es designado para coordinar y mediar entre todas las instancias relevantes del área social, ya sean del gobierno central o de otros niveles de gobierno)²⁸, y
- entidades colegiadas intersectoriales (gabinetes sociales o consejos económicos y sociales, compuestos normalmente por los ministros del área social y las direcciones de servicios especializados y dirigidos por la Presidencia, la Vicepresidencia o un ministerio designado como coordinador, con una secretaría técnica colegiada o radicada en el área de planificación).

Cabe destacar que las entidades colegiadas están presentes en al menos 22 países de la región. Así, más que un modelo único o alternativo, representan una instancia complementaria por la que se comparte la autoridad de la política social entre distintas dependencias del Estado. En su gran mayoría, estos consejos o gabinetes están dirigidos por el Presidente o Vicepresidente; los Ministerios de Desarrollo Social (o equivalentes) solo cumplen la función de coordinación en seis casos. Esto refleja la existencia de una posible disociación entre la autoridad real y la autoridad formal de los ministerios que tienen la misión de coordinar las políticas de desarrollo social (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
América Latina y el Caribe (22 países): tipo de autoridad que coordina el gabinete o la entidad colegiada intersectorial del área social, 2015

País	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial	Ministerio de desarrollo o inclusión social	Entorno familiar o conyugal del ejecutivo	Ministerio de otra cartera social	Ministerio coordinador de asuntos sociales
Antigua y Barbuda	X				
Argentina		X			
Belice	X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X				
Brasil		X			
Chile		X			
Colombia	X				
Costa Rica	X				
Ecuador					X
El Salvador ^a				X	
Guatemala	X				
Haití ^b			X		
Honduras	X				
México		X			
Nicaragua ^c			X		
Panamá	X				
Paraguay	X				
Perú	X				
República Dominicana	X				
Trinidad y Tabago		X			
Uruguay		X			
Venezuela (República Bolivariana de)	X				
Total	12	6	2	1	1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En el caso de El Salvador, la autoridad designada por la Presidencia para coordinar el Gabinete de Gestión Social e Inclusión es el Ministerio de Salud.

^b En el caso de Haití, se trata de la Comisión Nacional de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición, bajo la coordinación de la Primera Dama durante el período comprendido entre 2012 y 2014 (véase el decreto en el diario oficial del 12 de enero de 2012 [en línea] http://www.abagrangou.ht/medias/COLFAM_Moniteur_24%20janvier%202012.pdf).

^c En el caso de Nicaragua, el ejecutivo nombra a la persona a cargo de coordinar la instancia intersectorial (Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia del Poder Ciudadano).

En los últimos años han surgido también entidades colegiadas dedicadas a temáticas específicas (pobreza, protección social, desnutrición, seguridad alimentaria y nutricional, cuidado, discriminación y otras), así como a segmentos determinados de la población. Tales instancias pueden ser transversales (como los mecanismos nacionales

²⁸ Destaca el caso del Ecuador, que en 2008 adoptó esta modalidad para toda la estructura de gobierno.

para el adelanto de las mujeres y la promoción de la igualdad racial o las instancias de promoción de los derechos de las personas con discapacidad) o bien centrarse en promover los derechos y el bienestar de segmentos de la población que se encuentran en una etapa concreta de la vida (como la infancia, la juventud o la vejez).

Estas autoridades de temáticas específicas poseen una amplia variedad de mandatos y misiones, pero su tarea característica es la de transversalizar y articular las acciones del gobierno central, así como la de singularizar necesidades y carencias particulares para garantizar los derechos y el acceso a servicios de determinados segmentos poblacionales y la atención prioritaria a estos segmentos o a problemáticas sociales específicas. Del cumplimiento de tales mandatos, en un contexto caracterizado por múltiples actores gubernamentales, depende la efectividad de la coordinación intersectorial, llevada a cabo mediante una gran variedad de modelos y alternativas (comisiones intersectoriales, ministerios, viceministerios, institutos y otros).

3. La dimensión técnico-operativa

El desarrollo de herramientas de gestión que potencien la calidad de la producción y distribución de los bienes y servicios sociales es un elemento fundamental de la institucionalidad de la política social. En este sentido, los fondos de inversión social surgidos en los años noventa y los programas de transferencias condicionadas de ingresos llevados a cabo en este siglo han propiciado avances importantes. Ello se refleja en la expansión de reglamentos de programación y sistemas de selección y registro de participantes y en la incorporación de protocolos para el diseño, evaluación ex ante, monitoreo y medición del impacto de los programas. Destaca también la progresiva asignación de espacios para la contraloría y participación de los beneficiarios en distintas etapas de la formulación y la operación de las políticas.

Dichos avances son ciertamente auspiciosos en lo que se refiere a la efectividad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad de las políticas sociales. Sin embargo, subsisten desafíos importantes, como la evaluación a nivel de conjunto de la política (no solo de los programas), la expansión de los conocimientos y técnicas de quienes la gestionan y el desarrollo de mayores y más claros mecanismos de rendición de cuentas con participación de distintos actores, entre otros.

4. La dimensión fiscal

La proporción de recursos públicos destinados a cada función de gobierno es un indicador básico de la prioridad política y económica que la función social recibe en cada país. Por su parte, la volatilidad ante los ciclos económicos evidencia cuán dependiente del contexto es dicha asignación. El crecimiento de los recursos destinados a las políticas sociales en relación con el producto interno bruto (PIB) y su relativa estabilidad es un elemento fundamental para la sostenibilidad y el fortalecimiento institucional de tales políticas.

Como se muestra en el capítulo II, desde la década de 1990 los recursos destinados al área social, expresados como proporción del PIB y en dólares per cápita, han aumentado de manera sostenida en la región. Esta situación expresa una progresiva institucionalización de la política social en términos fiscales, en particular en relación con la lucha contra la pobreza y sus determinantes y la protección social. Aun cuando la tasa de crecimiento varía, se ha mantenido positiva y ha sido un puntal central para hacer frente a la crisis internacional de fines de la década de 2000. Sin embargo, existe mucha heterogeneidad entre los países con relación a ese aspecto, así como con relación a la cobertura de servicios existente en los distintos ámbitos de política. En general, los países con mayores necesidades tienen menor cobertura de servicios, menos recursos per cápita y asignan una menor prioridad fiscal a las políticas sociales. Esto muestra la magnitud de la brecha existente entre los países de la región y, por tanto, el largo camino que queda por recorrer para avanzar en la institucionalización de las políticas sociales (véase el cuadro IV.2).

Para afianzar la institucionalidad de las políticas de desarrollo social y asegurar su sostenibilidad, se requiere potenciar el establecimiento de pactos fiscales que garanticen recursos estables y permanentes con los que enfrentar los desafíos de la política social, en particular la protección social de la población en situación de pobreza e indigencia, y que cuenten con instrumentos de financiamiento contracíclico para hacer frente a períodos de crisis o bajo crecimiento. En ese proceso, la identificación de alternativas asociadas a reglas fiscales en favor de la política social y la asociación de esta a iniciativas de “reforma fiscal verde” aparecen como posibles caminos de acción (véase el capítulo II).

Cuadro IV.2
América Latina (19 países): gasto social en tres grupos de países con distintos resultados
en materia de protección y promoción social (promedio simple de cada grupo),
alrededor de 2010-2014
(En dólares y porcentajes del PIB)

Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá y Uruguay	Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana
Gasto público social per cápita <i>(dólares de 2010)</i>	2 110	1 166	366
Gasto público en protección social (seguridad y asistencia social) per cápita <i>(dólares de 2010)</i>	888	456	111
Gasto público social <i>(porcentajes del PIB)</i>	20,3	14,0	11,0
Gasto público en protección social (seguridad y asistencia social) <i>(porcentajes del PIB)</i>	7,9	5,6	3,1
Gasto público en educación <i>(porcentajes del PIB)</i>	5,6	4,1	4,4
Gasto público en salud <i>(porcentajes del PIB)</i>	5,0	2,9	2,6
Gasto público en vivienda y otro <i>(porcentajes del PIB)</i>	1,7	1,3	1,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

B. Desafíos de la coordinación: desarrollo social, protección social no contributiva y políticas para segmentos poblacionales determinados

El desafío de la coordinación de los mandatos, las políticas y los programas también se manifiesta en la compleja y diversa relación entre los ministerios dedicados al desarrollo social y la de estos con las instancias gubernamentales dirigidas a segmentos específicos de población, así como en su papel en la gestión de los programas de transferencias condicionadas, las pensiones sociales no contributivas y las políticas integradas de cuidado.

Existen importantes desafíos organizacionales relacionados con las necesidades de protección y garantía de los derechos de grupos específicos de población. Actualmente, todas las entidades ministeriales abocadas al desarrollo social y la superación de la pobreza conviven con un número creciente de instancias dedicadas al bienestar y la garantía de los derechos de segmentos determinados de la población, como los niños y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y otros. En muchos casos, el mandato de estos ministerios requiere que se hagan cargo de las necesidades de estos segmentos: de los 24 países de la región para los que se dispone de información, en 7 los ministerios del área de desarrollo social tienen bajo su dirección a las instancias dedicadas a las personas mayores, en 6 a los institutos de juventud y en 5 a las instituciones centradas en la población infantil y adolescente. En estos casos, la capacidad de atender las necesidades de dichos segmentos está sujeta a las capacidades de coordinación y a los recursos de las entidades. Si el liderazgo y los recursos resultan insuficientes, existe el riesgo de sumar acciones de impacto limitado y de no lograr la articulación necesaria con los otros sectores de la política social.

Otro aspecto de ese desafío es la creciente creación de comisiones intersectoriales especializadas en segmentos específicos, normalmente coordinadas por la Presidencia o Vicepresidencia²⁹. El reto principal es que tales instancias intersectoriales cuenten con el liderazgo y la capacidad suficientes para coordinar los diversos ministerios y entidades gubernamentales que los conforman y para actuar en concordancia con las entidades o ministerios dedicados al desarrollo social y la superación de la pobreza.

²⁹ Por ejemplo, en 12 de los 23 países con información disponible, las instancias encargadas del bienestar y los derechos de la población infantil y adolescente son los consejos de infancia, con la participación de varios ministerios y entidades.

La adscripción institucional de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales plantea otro desafío relevante. Como se ha señalado, los programas de transferencias condicionadas de ingresos han tenido impactos notables en las políticas de desarrollo social. Sin embargo, aun cuando son instrumentos centrales de la protección social no contributiva, no todos estos programas están bajo la dirección de los ministerios, lo que subraya aún más las necesidades de articulación. De los 21 países en los que se implementa al menos un programa de transferencias monetarias a nivel nacional, en 10 este programa está adscrito al ministerio o entidad ministerial de desarrollo social, en 6 a la Presidencia y en los 5 restantes a otra cartera ministerial. De los 19 países con algún programa nacional de pensiones no contributivas, en 8 el programa está adscrito al ministerio o entidad ministerial de desarrollo social, en 2 a la Presidencia y en 9 a otra cartera ministerial. Las otras entidades con protagonismo son los Ministerios del Trabajo y de Hacienda, instancias centrales de los sistemas de pensiones. Dado que los ministerios dedicados al desarrollo social suelen tener un mandato principal vinculado a la superación de la pobreza y a diversas acciones de protección e inclusión social, es evidente la necesidad de coordinación para alcanzar un sistema integral.

Por otra parte, gracias a los programas de transferencias condicionadas y otros instrumentos de protección social no contributiva se han generado importantes avances en materia de organización y gestión. Su diseño, focalización y objetivos han potenciado la creación de nuevas herramientas de gestión y experiencias de trabajo intersectorial. Asimismo, la necesidad de legitimar estos programas ha impulsado varios intentos de institucionalización, como en el caso de la Ley General de Desarrollo Social de México de 2004, que creó un marco institucional para los programas sociales federales y estableció el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una instancia autónoma y técnica encargada de medir la pobreza y evaluar los programas. Otro ejemplo es la Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador de 2014, que ha servido de base para establecer un marco institucional que engloba todos los programas sociales introducidos desde la crisis de 2009 y por la que se ha creado el Sistema de Protección Social Universal. En 2004, la Ley de Asignaciones Familiares del Uruguay definió la expansión de las transferencias monetarias a los hogares más vulnerables como parte del Plan Equidad, que estabilizó las medidas sociales de emergencia tras la crisis económica de 2002. Otro avance importante son los registros de participantes de los programas de protección social, como los registros únicos para los programas sociales del Brasil o el Paraguay, que han acompañado a la implementación y expansión de los principales programas de protección social. Estas herramientas también han supuesto un aporte para el desarrollo de los sistemas de información social y se han constituido en instrumentos claves para la planificación y el rediseño de los distintos programas.

En suma, si bien las entidades ministeriales que trabajan en el área de desarrollo social están cobrando protagonismo en lo que respecta a la protección social no contributiva y cuentan con mandatos formales en ese ámbito, la dirección de los principales programas, al menos los de mayor alcance, no siempre está bajo su responsabilidad. Esto depende en buena medida de los modelos de autoridad social de cada país, del papel otorgado a las entidades ministeriales dedicadas al desarrollo social y de la existencia y adscripción institucional de las prestaciones no contributivas en los sistemas de pensiones, lo que pone de relieve la necesidad de avanzar en la coherencia y articulación entre los modelos de autoridad, mandatos y estructuras ministeriales y programáticas existentes, así como en la de estas con los múltiples actores que participan en sistemas de protección social, hoy más complejos que en el pasado. Esto no significa que la dirección de estos programas y pensiones deba estar siempre a cargo de los ministerios del área de desarrollo social, pero deberían existir mecanismos adecuados de coordinación entre las entidades involucradas cuando este no sea el caso, para así lograr una mayor integralidad respecto a las políticas y programas.

C. La institucionalidad de las políticas de cuidado en América Latina

El debate sobre la organización social de los cuidados y el papel de las políticas públicas en esta materia ha ganado terreno en la discusión pública a partir del impulso del movimiento de mujeres y la economía feminista. Los cuidados constituyen una responsabilidad compartida entre la familia, la comunidad, el mercado y el Estado; sin embargo, se ha desvelado que el trabajo del cuidado recae mayoritariamente sobre las familias, en especial sobre las mujeres, en tanto que recibe una escasa y fragmentada atención por parte de la política social. Ello explica la forma en que la práctica de los cuidados termina originando y reforzando las desigualdades de género, así como la incipiente

institucionalidad de estas políticas. Pese a su relevancia, la visibilidad de las políticas integradas de cuidados en la agenda pública regional y su posicionamiento como un componente fundamental de la protección social son apenas recientes. Esto refleja las tensiones y desafíos propios de una institucionalidad en construcción que exige una coordinación interinstitucional y una transversalización del enfoque de género e igualdad desde su génesis.

La naturaleza de las políticas de cuidado es eminentemente intersectorial y multidimensional, ya que responde a necesidades muy diversas de las personas a cargo de los cuidados o de las personas que requieren de cuidado, ya sea en el caso del desarrollo integral de la primera infancia, la conservación de la autonomía de las personas mayores y las personas con discapacidad en situación de dependencia u otros colectivos. Esta heterogeneidad hace que sea necesaria la participación de distintas instituciones públicas en las políticas y la presencia de un marco institucional integral, coordinado y sólido.

Frente a este desafío, comienza a asentarse en la región la noción de “políticas integradas de cuidado”, que remite al conjunto de acciones intersectoriales públicas y privadas insertas en los sistemas de protección social de los países y desarrolladas de forma articulada para brindar atención directa a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de sus miembros (Salvador, 2011).

El marco normativo de las políticas de cuidado de la región se desenvuelve en el contexto de una creciente atención a esta temática en los instrumentos internacionales de derechos humanos en que se consagra el derecho a la protección social y se reconoce el valor del trabajo del cuidado, ya sea remunerado o no remunerado, así como en aquellos que se refieren a la situación de grupos que requieren cuidados en diferentes etapas de la vida. Entre estos instrumentos destacan la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202) de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, aprobada por la Asamblea General de los Estados Americanos en junio de 2015, los últimos cinco consensos emanados de las Conferencias Regionales sobre la Mujer³⁰ y la Ley Marco sobre Economía del Cuidado, aprobada en octubre de 2013 por la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano.

Todos los países de América Latina cuentan con leyes que aluden al cuidado infantil y a la situación de las personas a cargo del cuidado, especialmente a través de la protección de la maternidad (y, en menor medida, la paternidad) y del trabajo doméstico remunerado. Asimismo, existe un marco internacional en el que destacan el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado) 1952 (Núm. 103), el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183), el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (Núm. 156) y el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189). Además, en 15 países de América Latina³¹ la legislación define el acceso a centros de desarrollo infantil para la primera infancia como principal prestación asociada a su cuidado y regula la operación de estos establecimientos.

La inclusión de la temática del cuidado en las constituciones nacionales es menos frecuente, y no todas las legislaciones definen garantías integrales para el cuidado del conjunto de la ciudadanía a lo largo de la vida o para grupos específicos como las personas en situación de dependencia (por motivos de edad avanzada, discapacidad o enfermedad) o las que se dedican al cuidado de forma no remunerada.

La única normativa de cuidados con perspectiva integral (es decir, con un enfoque que aluda simultáneamente a todos los grupos afectados y a sus prestaciones) que existe en la región es la Ley núm. 19353, por la que en 2015 se creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay, que contempla prestaciones articuladas y mecanismos de regulación vinculados al cuidado de personas en situación de dependencia —niños de entre 0 y 12 años, personas con discapacidad no autónomas y personas mayores de 65 años con necesidad de cuidados— y a las personas a cargo del cuidado (Cámara de Representantes del Uruguay, 2015). En el ámbito de la infancia, destaca específicamente la Ley núm. 9220 de Costa Rica, legislación pionera por la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2014).

³⁰ Consenso de Lima (2000), Consenso de México, D.F. (2004), Consenso de Quito (2007), Consenso de Brasilia (2010) y Consenso de Santo Domingo (2013). Véase [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/8/28478/P28478.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xml&base=/tpl/e-mail.xml#.VMo5SNKG-b1>.

³¹ Los países en los que se ha identificado legislación que promueve, garantiza o regula la existencia de servicios de cuidado para la primera infancia de manera integral o específica para los hijos de personas trabajadoras son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Los programas y políticas que forman parte de la respuesta pública en materia de cuidados y de su organización comprenden políticas referidas a tiempos, servicios y recursos para recibir o prestar cuidados, que incluyen: i) el conjunto de licencias parentales, por maternidad, paternidad o para el cuidado de miembros de la familia ante situaciones de enfermedad ocasional o crónica; ii) servicios públicos para el cuidado, tanto dentro como fuera del hogar, de las personas que lo requieran o dirigidos a las personas cuidadoras, como programas de formación o servicios de descanso o acompañamiento psicológico; iii) transferencias asociadas al cuidado, tanto para compensar los gastos incurridos por los hogares al contratar servicios de cuidado como para reconocer el trabajo de cuidado no remunerado ejercido por miembros de la familia, habitualmente las mujeres, y iv) mecanismos de regulación y fiscalización de su implementación. En el marco de las políticas integradas de cuidado, se busca que estos componentes estén articulados entre sí, de forma que ofrezcan respuestas integrales para garantizar el bienestar y la protección social de quienes necesitan y proporcionan cuidados (Rico y Robles, 2015).

El contexto regional muestra un déficit de políticas integradas en este ámbito: a excepción del Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay, no se dispone aún de otras iniciativas destinadas a articular las prestaciones de cuidados para el conjunto de la población que los requiere y los provee (véase el cuadro IV.3).

Cuadro IV.3
América Latina (13 países): políticas de cuidado, alrededor de 2015

Sistema integrado de cuidados		
País	Política	Entidad coordinadora
Uruguay	Sistema Nacional Integrado de Cuidados	Secretaría Nacional de Cuidados (Ministerio de Desarrollo Social)
Primera infancia		
Argentina	Anteproyecto de ley sobre política federal de cuidados para la primera infancia	Aún no definida
Chile	Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo"	Ministerio de Desarrollo Social
Costa Rica	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	Instituto Mixto de Ayuda Social
Colombia	Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre"	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Presidencia de la República)
Cuba	Política de Círculos Infantiles	Ministerio de Educación
Ecuador	Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
El Salvador	Política Nacional de Educación y Atención Integral de la Primera Infancia	Ministerio de Educación
México	Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil 2014-2018	Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo (Secretaría de Gobernación)
Nicaragua	Política Nacional de Primera Infancia "Amor para los más Chiquitos y Chiquitas"	Presidencia de la República
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020	Comisión Nacional de Primera Infancia (Presidencia de la República)
República Dominicana	Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia "Quisqueya Empieza Contigo"	Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (Ministerio de la Presidencia)
Personas de edad		
Brasil	Política Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre ^a
Costa Rica	Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Presidencia de la República)
Cuba	Programa de Atención Integral al Adulto Mayor	Dirección Nacional de Atención al Adulto Mayor y Asistencia Social (Ministerio de Salud Pública)

Fuente: M.N. Rico y C. Robles, "Los cuidados como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalización", *Documentos de Proyecto*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa.

^a La Ley núm. 8842 de 1994 define que la coordinación general de esta política será competencia del órgano ministerial responsable de la asistencia y promoción social.

Si se revisa la oferta de programas específicos de cuidados en los países, se observa la coexistencia de prestaciones sectoriales diversas acotadas en dimensiones específicas y segmentadas por población. Todos los países de América Latina cuentan con algún tipo de política relacionada con el cuidado, en especial en lo que respecta al tiempo, como las licencias maternales, los servicios de cuidado infantil o los centros diurnos o establecimientos de larga estadía para las personas mayores. La oferta pública de servicios de cuidado a domicilio para personas mayores con dependencia (que podrían evitar su institucionalización temprana) y para personas con discapacidad en situación de dependencia es más escasa, como también lo son las transferencias monetarias en reconocimiento del trabajo de cuidados o para financiar la contratación de servicios para ese fin (Rico y Robles, 2015). Este panorama muestra la todavía limitada capacidad de las políticas de cuidado de la región para responder de manera integral a los riesgos derivados de las necesidades de cuidado y evitar así que estas agudicen la vulnerabilidad de los hogares.

Desde el punto de vista organizacional, la mayoría de las políticas y programas de este ámbito se coordinan e implementan desde entidades específicamente dedicadas a las poblaciones destinatarias o proveedoras de los cuidados (institutos o comisiones para la niñez, para las personas de edad o para las personas con discapacidad o mecanismos para el adelanto de las mujeres³²), que en su mayoría operan insertas en la institucionalidad social de los países, ya sea en ministerios del área de desarrollo social o asociadas a la Presidencia. En otros casos, las políticas se llevan a cabo desde los ministerios sectoriales de educación o salud.

Sin embargo, se observa una alta multiplicidad y un bajo nivel de coordinación entre esas entidades y se identifica un involucramiento dispar en las políticas de cuidados por parte de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, pese a que esa problemática está transversalmente asentada en los planes de igualdad de género vigentes.

En la génesis de las políticas de cuidado con perspectiva integral, en definitiva, existen espacios de diálogo y concertación de actores para su construcción. Se trata de instancias de naturaleza intersectorial e interinstitucional, que permiten erigir acuerdos transversales sobre la orientación de estas políticas y nutrir pactos sociales y fiscales para su implementación, con arreglos institucionales sostenibles. Estos espacios pueden contribuir también a fortalecer los todavía incipientes instrumentos de gestión de estas políticas, por ejemplo, en el marco de planes operativos para su implementación diseñados desde una lógica de participación social.

En suma, se identifican avances importantes en la reflexión y el debate interno sobre las políticas de cuidado en los países de América Latina, aun cuando todavía persiste un déficit importante a la hora de articular estas políticas en torno a una visión integrada que combine y coordine las prestaciones para los diversos grupos de población que requieren o proveen cuidados en el marco de los sistemas de protección social. Este desafío brinda la oportunidad de replantear la política pública y su arquitectura, así como los vínculos, las competencias y la asignación de recursos entre las instituciones, de modo que se eliminen las superposiciones, la competencia y las miradas segmentadas y se adopte un formato institucional que contribuya al objetivo de la igualdad de manera flexible y articulada y considere el cuidado como un bien público. Esto requiere que las políticas de cuidado se beneficien de una institucionalidad nueva y clara, con una autoridad social específica designada para su coordinación, con sinergias explícitas con los demás componentes de los sistemas de protección social y donde los mecanismos para el adelanto de las mujeres tengan un papel preponderante.

D. Comentarios finales

Como síntesis de lo planteado en el presente capítulo, cabe destacar que, si bien queda un largo camino por recorrer, los países de la región han logrado avances significativos en materia de institucionalidad social, lo que augura mejoras sustantivas en términos de calidad, efectividad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad. No existe un modelo único deseable en este ámbito, sino desafíos importantes que deben acometerse, entre los que se cuentan:

- Consolidar una base jurídico-normativa que dé sostenibilidad a la política social como política de Estado y posibilite avanzar hacia objetivos más estructurales y de largo plazo que sobrepasen el alcance de los períodos de gobierno.
- Fortalecer la capacidad de articulación y coordinación de las políticas de superación de la pobreza con las políticas de protección social entendidas en forma integral y con otras áreas de la política social (educación, salud, trabajo y vivienda) y del ámbito de la economía, de la infraestructura y del desarrollo productivo. Esta prioridad responde a la multidimensionalidad de la pobreza, la desigualdad y el desarrollo social, a la especialización temática de los sectores y a la necesidad de atender a segmentos de la población con características particulares según su etapa de vida, sexo, raza, etnia o discapacidad.
- Mejorar la capacidad de articulación y cooperación entre el gobierno local, regional y central, en especial en el caso de zonas más pobres con gobiernos particularmente débiles, y crear instancias para la participación de la población pertinente y de sus organizaciones, así como de los actores privados relevantes. La heterogeneidad de la capacidad técnica y de los recursos físicos, financieros y humanos con los que cuentan los niveles subnacionales también supone un reto relevante, dado que en las zonas que más distan del gobierno central tienden a ser más débiles y a presentar mayores niveles de pobreza.

³² Véase mayor información sobre los mecanismos para el adelanto de las mujeres de la región en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.

- Incrementar la capacidad de la gestión pública en materia social, a través de la formalización de procedimientos que abarquen desde la definición de planes hasta la evaluación de sus resultados y de la disponibilidad de información confiable y oportuna que guíe la toma de decisiones para maximizar el impacto y la eficiencia.
- Disponer de recursos suficientes para atender a las necesidades de una política social de calidad, transformando la noción de gasto corriente en la de inversión social y mejorando su registro y divulgación, tanto en lo referente al financiamiento como a la ejecución.

Por último, deben promoverse espacios de acuerdo y pactos sociales y políticos amplios orientados hacia la concreción de objetivos superiores, como los establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2014). Estos acuerdos son un sustrato clave para institucionalizar las nuevas políticas de protección social y legitimarlas en el tiempo. Además del acuerdo social y político, es necesario avanzar en un pacto fiscal que asegure unos recursos estables y suficientes para cumplir los objetivos de erradicación de la pobreza, garantía de derechos y disminución sustantiva de la desigualdad social en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2014), “Ley N° 9220, que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, San José.
- Cámara de Representantes del Uruguay (2015), “Ley N° 19.353, por la cual se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados”, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3), Santiago, octubre.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- Rico, M. N. y C. Robles (2015), “Los cuidados como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalización”, *Documentos de Proyecto*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Salvador, S. (2011), “Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay”, *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*, M.N. Rico, serie Seminarios y Conferencias, N° 66 (LC/L.3359), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo V

Los impactos de las tendencias demográficas

Introducción

En este capítulo se entregan elementos para el análisis de las principales transformaciones demográficas que han experimentado los países de América Latina y el Caribe desde finales de la década de 1960, principalmente en cuanto a los cambios de la estructura por edad, y sus implicaciones en sectores sociales claves. Se dedica especial atención a ilustrar la persistencia de una alta desigualdad demográfica entre los países, así como entre diferentes territorios y grupos poblacionales existentes dentro de ellos. Se realiza, además, un ejercicio prospectivo sobre las tendencias demográficas convergentes hacia bajos niveles de fecundidad y elevada esperanza de vida, destacando las oportunidades y desafíos que la dinámica demográfica plantea en el mediano y largo plazo a las economías, las sociedades y las políticas públicas para avanzar hacia el desarrollo sostenible y la igualdad.

A. Menos niños, mayor longevidad y más movilidad

1. El descenso rápido y desigual de la fecundidad

El descenso de la fecundidad es quizás el proceso de mayor importancia que se ha producido en América Latina y el Caribe desde finales de la década de 1960, por su velocidad, intensidad e impactos, y se afirma que ha sido el principal protagonista de la transformación demográfica regional en la segunda mitad del siglo XX (CEPAL, 2008). En efecto, ha sido un cambio drástico, que significó que en solo cuatro décadas y media la región pasara desde niveles medios muy altos en el contexto mundial (una tasa global de fecundidad de 5,56 hijos por mujer en el período 1965-1970) a niveles significativamente más bajos (de 2,14 hijos por mujer en el período 2010-2015), apenas sobre el nivel de reemplazo³³. Además de la velocidad e intensidad, resalta la rápida generalización de este proceso a la mayoría de los países, elemento que evidencia la adopción extendida de un verdadero cambio de comportamiento reproductivo por parte de la población de la región.

Pese a ser un proceso generalizado, el ritmo de descenso de la fecundidad en la región ha sido diferente entre países y subregiones: mucho más acelerado en el Caribe y más moderado en el centro y sur de América Latina. No obstante, dicho proceso redundó en que actualmente casi la mitad de los países —14 de un total de 31— se encuentren por debajo del nivel de reemplazo. Aun así, persisten diferencias significativas entre ellos: actualmente, el menor nivel de fecundidad en el conjunto de la región lo presenta Cuba, con 1,63 hijos por mujer, y el mayor, Guatemala, con 3,3 hijos por mujer. La magnitud de esta diferencia se aprecia mejor si se tiene en cuenta que el valor actual de la fecundidad de Guatemala es el mismo que había alcanzado Cuba alrededor de 1975, lo que permite concluir que hay una diferencia de 40 años entre los dos países en lo referente al descenso de la fecundidad y, por lo tanto, en el proceso de transición demográfica.

Las desigualdades reproductivas entre los países tienden a ser una fuerza que retroalimenta esas mismas desigualdades, porque sigue existiendo una estrecha relación entre los índices de pobreza y los niveles de fecundidad, de manera que los países más pobres —con menos recursos en promedio y más requerimientos para salir de la pobreza— son los que tienen mayores índices reproductivos. En otras palabras, los países menos preparados para enfrentar los desafíos de una reproducción acelerada son justamente los que la experimentan.

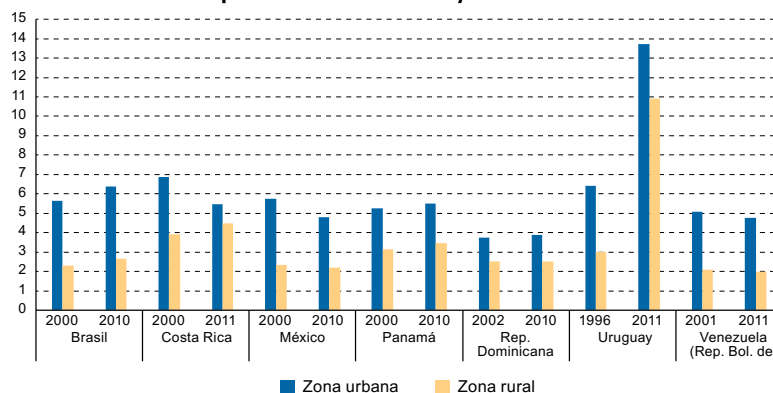
Dentro de los países persisten, de igual manera, tasas de fecundidad relativamente altas en ciertos grupos poblacionales como los pueblos indígenas, los estratos socioeconómicos más bajos, los de menores niveles educativos

³³ El nivel de reemplazo corresponde aproximadamente a una tasa global de fecundidad de 2,1 hijos por mujer. En estricto sentido, el nivel de reemplazo se alcanza cuando la tasa neta de reproducción es igual a 1, es decir, cuando cada mujer de la población está en capacidad de tener una hija mujer, lo que garantizaría la reproducción de su generación. La tasa neta de reproducción es igual a la tasa total de fecundidad limitada a los nacimientos femeninos y descontando el efecto de la mortalidad.

y las adolescentes³⁴. Los niveles altos de fecundidad, sobre todo cuando se trata de fecundidad no planificada, reflejan las limitaciones que enfrentan las mujeres y las parejas de los grupos mencionados para acceder a la información y los servicios de salud sexual y reproductiva y, por lo tanto, revelan la existencia de una tarea pendiente no solo con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁵, sino también en lo referente a la garantía de los derechos en esta materia.

En particular, la fecundidad adolescente de la región (66,5 nacidos vivos por cada 1.000 adolescentes en el período 2010-2015) es la segunda más alta del mundo después de la de África y se ha reducido mucho menos que la fecundidad total, situación que se verifica en las tres subregiones, pese a sus diferencias socioeconómicas. Su nivel es más elevado que el que se esperaría dada la fecundidad total y otros indicadores sociales, como los niveles educativos, los grados de urbanización, la esperanza de vida y los niveles de ingreso. Justamente la iniciación reproductiva es la que registra mayor desigualdad, por lo que se constituye en foco de atención para las políticas sobre población y combate a la pobreza. De acuerdo con los datos del gráfico V.1, la desigualdad social de la maternidad en la adolescencia podría incluso haber aumentado en la década de 2000 en la mayoría de los países de la región (Rodríguez, 2014).

Gráfico V.1
América Latina (7 países): razón entre los quintiles de menor y mayor nivel socioeconómico respecto del porcentaje de madres de 19 y 20 años de edad, por zona de residencia y año censal



Fuente: J. Rodríguez, "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

2. El aumento rápido y desigual de la esperanza de vida

El aumento de la esperanza de vida en la región, que es resultado principalmente del descenso de la mortalidad infantil y en la niñez, ha sido un proceso continuo que abarca todo el siglo pasado y se extiende hasta el presente. De un promedio aproximado de 59 años en el período 1965-1970, la esperanza de vida aumentó a casi 75 años en el quinquenio 2010-2015. La población ha ganado 16 años de vida como promedio en los últimos 45 años, es decir, prácticamente 2 años por quinquenio. Sin embargo, ese promedio regional solo equivale al que tenían los países desarrollados hace 25 años.

Los avances en la esperanza de vida se produjeron en todos los países, pero persisten diferencias entre los más avanzados y los menos avanzados, de 8, 10 y 15 años en Centroamérica, el Caribe y América del Sur, respectivamente, que revelan disparidades sustanciales en las condiciones de salud. Chile y Haití presentan los valores extremos de

³⁴ En el caso de las adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas, la maternidad a edades tempranas se relaciona con sus prácticas culturales tradicionales, que fomentan la unión y la reproducción a corta edad. Lo anterior no significa que tales prácticas sean beneficiosas para las personas o tengan una jerarquía superior a los derechos individuales; de hecho, en caso de conflicto entre esas prácticas y los derechos individuales, estos últimos debieran prevalecer.

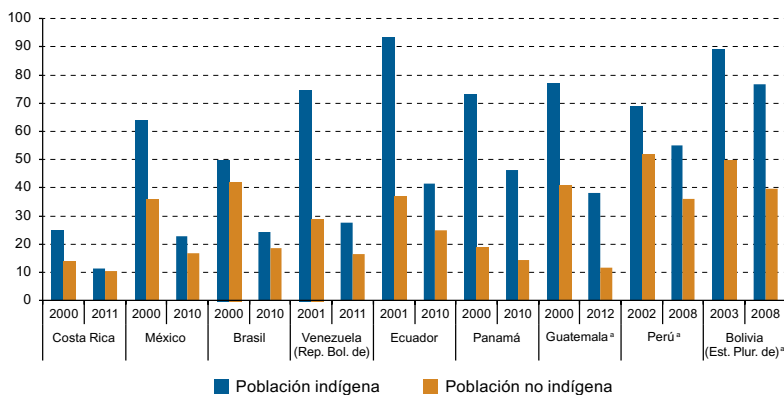
³⁵ Las metas 3.7 y 5.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el párrafo 26 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se refieren a la garantía del acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva y a los derechos reproductivos (Naciones Unidas, 2015a).

la región, de 81 y 62 años, respectivamente. Teniendo en cuenta que el aumento de la esperanza de vida suele ser de 2,5 años por quinquenio, esa diferencia equivale a 40 años de desfase.

En lo que se refiere a la mortalidad infantil y en la niñez, cuyos niveles han disminuido de manera generalizada en la región en las últimas décadas, los promedios nacionales esconden a menudo las desigualdades significativas existentes dentro de los países entre grupos de población y que son reflejo de las desigualdades que persisten en los ámbitos social y económico.

Por ejemplo, como se desprende de los resultados de los censos de la década de 2010 y de las últimas encuestas disponibles, la mortalidad en la niñez de la población indígena continúa siendo sistemáticamente más elevada que la de la población no indígena, con la excepción de Costa Rica. Las mayores tasas se presentan en Panamá, Guatemala y, principalmente, el Estado Plurinacional de Bolivia, donde 77 niñas y niños indígenas de cada 1.000 que nacen fallecen antes de cumplir los 5 años de edad, cifra que alcanza a 38 por cada 1.000 entre niñas y niños no indígenas (véase gráfico V.2). Con la excepción del Brasil, las desigualdades étnicas son siempre relativamente más marcadas en la zona rural. Por otra parte, los promedios nacionales de las poblaciones indígenas pueden esconder enormes disparidades, según los contextos territoriales y pueblos de pertenencia (CEPAL, 2014).

Gráfico V.2
América Latina (9 países): mortalidad en la niñez según condición étnica,
alrededor de 2000 y de 2010
(En números por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, (LC/L.3902), Santiago, 2014.

^a Datos consultados en las encuestas de demografía y de salud.

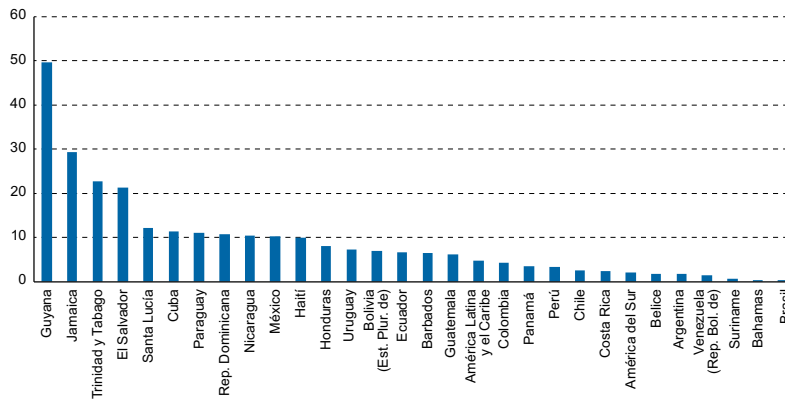
3. En 11 países de la región, el 10% o más de la población vive en el extranjero

La emigración de la población regional ha alcanzado volúmenes muy altos en el pasado reciente. Antes de la década de 1990, la principal corriente migratoria se presentaba desde los países del Caribe, México y Centroamérica hacia los Estados Unidos. A partir de entonces, la emigración aumentó marcadamente y España ganó gran importancia como país de destino, al mismo tiempo que otros países desarrollados comenzaron también a destacar entre los destinos (países de Europa occidental y oriental, el Canadá, el Japón y Australia).

Como efecto de la crisis financiera que afecta a los países desarrollados desde finales de 2007, disminuyeron los migrantes latinoamericanos a esos países. Incluso hay una creciente tendencia al retorno que, en el caso notable de México, se ha traducido en un saldo neto negativo de la migración a los Estados Unidos (Pew Hispanic Center, 2015). Una parte de los flujos migratorios se reorientaron hacia destinos internos de la región, lo que amortiguó el efecto de la crisis sobre la emigración.

El número de latinoamericanos que viven en los Estados Unidos y Europa y en países de la propia región distintos de los de su nacimiento continúa siendo muy grande, como se aprecia en la proporción de población emigrada de un país respecto de la población residente en él. En buena parte de los países esa proporción es muy elevada: casi un 50% en Guyana y entre un 20% y un 30% en Jamaica, Trinidad y Tabago y El Salvador (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3
América Latina y el Caribe: proporción de emigrados respecto de la población total
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), y Naciones Unidas, División de Población.

Los grandes volúmenes de población que ha emigrado tienen impactos demográficos significativos: modifican el tamaño de las poblaciones de origen y destino y, dada su selectividad, afectan la estructura por edad y la composición por sexo, generalmente reduciendo la población económicamente activa y la duración del bono demográfico de los países que pierden población. Asimismo, producen efectos económicos y sociales sobre la oferta de trabajo, la demanda de bienes y servicios, los niveles de pobreza, el nivel educativo y el entorno social y cultural en los países de origen y de recepción. Entre los efectos económicos, destacan el aporte de las remesas de los emigrantes a las comunidades de origen, el papel de los emigrados y retornados en la incorporación de capacidades empresariales y tecnologías, y la contribución de los inmigrantes a la reproducción social y económica de las sociedades de los países de recepción.

B. Crecimiento más lento y poblaciones que envejecen

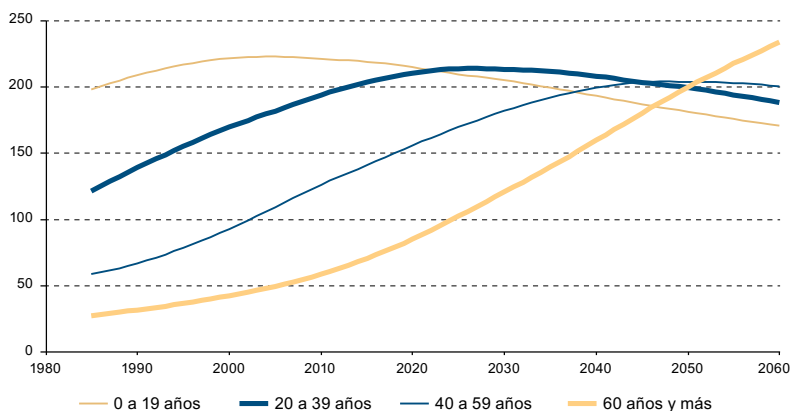
El marcado descenso de la fecundidad se ha traducido en una reducción de las tasas de crecimiento de la población, de manera generalizada entre los países de la región. Sin embargo, la población regional continuará creciendo hasta bien avanzado el presente siglo, alcanzando un máximo de 793 millones de habitantes en 2061 (Naciones Unidas, 2015b). Asimismo, debido a los distintos grados de avance en la transición demográfica, continúan siendo importantes las diferencias en cuanto al crecimiento poblacional. Entre las subregiones, el Caribe es la que presenta en la actualidad el menor crecimiento demográfico y alcanzaría un punto máximo de 48 millones de habitantes en 2047. El mayor crecimiento se observa en Centroamérica, cuya población seguirá creciendo hasta 2069, cuando alcance 235 millones de habitantes. Entre países, las tasas van desde menos del 0,5% en los países más avanzados en la transición demográfica, como Barbados, hasta casi el 3% en los más rezagados del proceso, como Guatemala.

Paralelamente a la reducción del crecimiento poblacional, la estructura por edad de los países de la región ha experimentado grandes transformaciones en las últimas cinco décadas. Para explicar esta situación, se analiza la evolución de la población en cuatro grandes grupos de edad: 0 a 19 años (población juvenil), 20 a 39 años (adultos jóvenes), 40 a 59 años (adultos) y 60 años y más (personas mayores).

Históricamente, y de manera general, el grupo poblacional predominante ha sido el de niños y jóvenes de 0 a 19 años. Sin embargo, se proyecta que el fin de la sociedad juvenil en la región se va a producir en 2023, cuando el grupo de 20 a 39 años pase a ser el de mayor volumen. En 2045, se espera que la población de 40 a 59 años supere a la de 20 a 39 años, dando origen a la sociedad adulta. Siete años más tarde, en 2052, la población de 60 años y más pasará a ser predominante, dando inicio al período de la sociedad envejecida (véase el gráfico V.4).

Todos los países de la región deberán atravesar por estas cuatro etapas, pero en diferentes momentos. Por ejemplo, mientras que en Cuba se espera que la sociedad alcance la última etapa a partir del año 2027, en Guatemala se proyecta para el año 2064, lo que representa un desfase de 37 años.

Gráfico V.4
América Latina: población según grupos de edad, 1985-2060
 (En millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables"; Working Paper, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

C. Oportunidades y desafíos de los cambios de la estructura por edad

A lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida, las personas establecen diferentes relaciones con aspectos cruciales de la economía y la sociedad, al participar de manera diferente en la reproducción, la producción y el consumo. De allí que la estructura por edad de la población y sus cambios guarden una estrecha relación con los procesos de desarrollo económico y social.

El bono demográfico constituye un período de condiciones demográficas particularmente favorable, cuando la población en edad de trabajar crece más rápidamente que la población total, provocando un aumento potencial de los ingresos laborales respecto del consumo. Esta liberación de recursos que el país obtiene gracias a la transformación demográfica constituye una aproximación al valor económico del bono demográfico. En la medida en que se entra en la etapa de envejecimiento acelerado de la población, la población en edad laboral comienza a crecer más lentamente que la población total, dando paso a un período de desventaja demográfica (impuesto demográfico), que podría provocar un descenso del bienestar económico si no se compensa con un aumento de la productividad.

Una manera de cuantificar el impacto del cambio de la estructura por edades en el crecimiento económico es mediante la variación de la relación de soporte económico (es decir, entre el número de productores efectivos y el número de consumidores efectivos), que se calcula a partir de los patrones por edad de la producción y el consumo³⁶. En el gráfico V.5 se muestra la valoración económica del bono demográfico y del impuesto demográfico (variación porcentual anual de la relación de soporte económico debida al cambio de la estructura por edad) en los períodos 2000-2015 y 2015-2030.

La magnitud de la contribución económica del bono demográfico está representada en el gráfico por la longitud de las barras positivas y puede interpretarse como el ahorro de recursos por persona, la disminución de impuestos que podría concederse o el aumento de inversión que podría efectuarse dada la liberación de recursos inducida por la transformación demográfica. La longitud de las barras negativas indica la magnitud del impuesto demográfico.

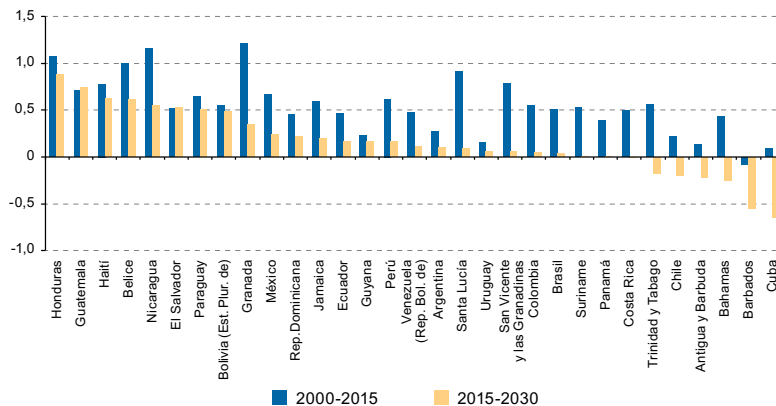
Lo primero que puede resaltarse es que la magnitud del bono demográfico disminuye entre los dos períodos, en todos los países, en la medida en que avanzan en la transición demográfica y se acercan al período de envejecimiento. No obstante, debe resaltarse que la ventaja económica está vigente y seguirá vigente en un buen número de países en el período 2015-2030.

En el período 2000-2015, varios países, como Belice, Granada, Honduras y Nicaragua, ahorran anualmente un 1% o más de recursos por persona. En el período 2015-2030, se espera que en ocho países el bono demográfico sea de entre un 0,5% y un 0,8% al año. En el otro extremo están los países que ya terminaron su período de ventaja demográfica y que, por lo tanto, están entrando en una etapa demográfica desfavorable o de impuesto demográfico;

³⁶ Véanse más detalles sobre esta metodología en Naciones Unidas, 2013.

esto ocurre, por ejemplo, en Barbados y Cuba, que en los próximos 15 años tendrán que invertir más del 0,5% de recursos adicionales por año para compensar las condiciones demográficas desfavorables.

Gráfico V.5
América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico, 2000-2015 y 2015-2030
(En porcentajes)

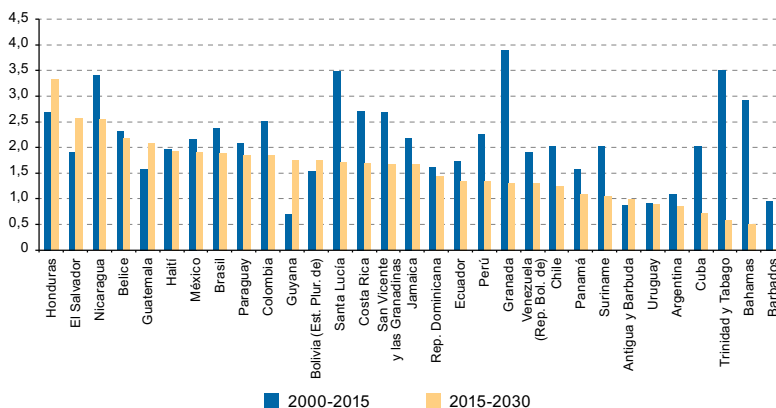


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", Working Paper, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>; y datos del proyecto de Cuentas Nacionales de Transferencias.

Los cambios de la estructura etaria de la población tienen implicaciones distintas sobre las demandas, oportunidades y retos existentes en diferentes sectores sociales claves, como la educación, la salud y las pensiones³⁷.

El sector educativo podría obtener beneficios de la transformación de la estructura por edad en todos los países de la región; el beneficio real dependerá de la decisión política sobre el uso de los recursos liberados. En la mayoría de los países, este bono seguirá vigente en los próximos 15 años, aunque con una magnitud inferior a la observada en los últimos 15 años. Entre 2000 y 2015, más de la mitad de los países tuvieron ahorros anuales del 2% o más por usuario en el sector educativo. Entre 2015 y 2030, solo cinco países tendrán ahorros de esa magnitud, aunque más de la mitad mantendrá ahorros anuales del 1,5% y más (véase el gráfico V.6).

Gráfico V.6
América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la educación, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030
(En porcentajes)



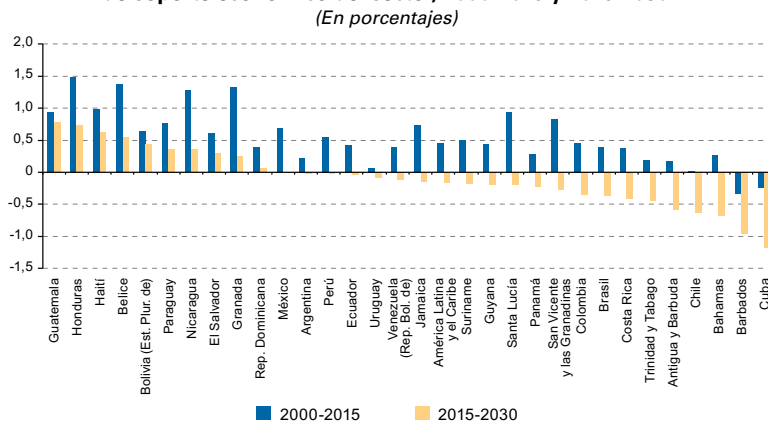
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", Working Paper, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>; y datos del proyecto de Cuentas Nacionales de Transferencias.

³⁷ El método de cálculo del beneficio económico general del bono demográfico también puede aplicarse a nivel sectorial. Para ello se estiman las relaciones de soporte económico de cada sector, a partir de los patrones por edad de la producción y del consumo específico de cada uno (CEPAL, 2008).

A medida que la población va envejeciendo, las personas mayores representan un porcentaje más alto de la demanda de salud y las necesidades de atención se desplazan a enfermedades de tratamiento más complejo y costoso. Como resultado, los sistemas de salud de la región serán objeto de una gran presión para ampliarse y adecuarse.

De hecho, como se observa en el gráfico V.7, las ventajas demográficas con que contaban los países de la región en el sector de la salud han finalizado o están a punto de finalizar. En el período 2000-2015, en la casi totalidad de los países el impacto económico de los cambios demográficos ha sido favorable en el sector de la salud, con la excepción de Barbados y Cuba, donde ya había finalizado esta etapa. En más de dos tercios de los países, esta situación favorable finalizará entre 2015 y 2030. Sin embargo, se trata de un proceso heterogéneo y aún hay diez países que continuarán contando con una situación demográfica favorable para el sector en ese período.

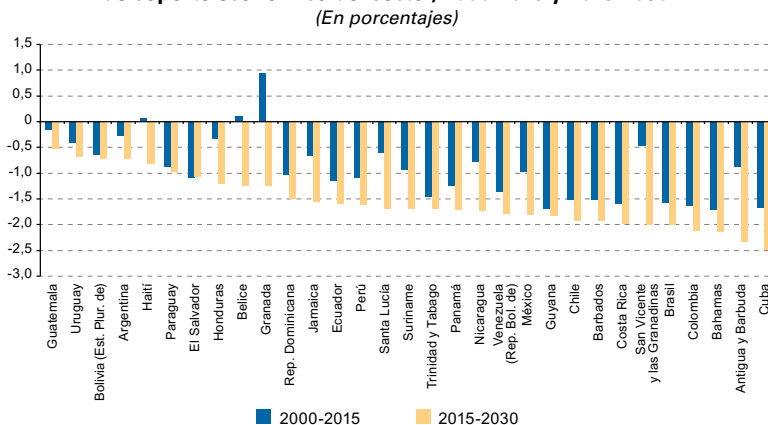
Gráfico V.7
América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la salud, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables"; Working Paper, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>; y datos del proyecto de Cuentas Nacionales de Transferencias.

En cuanto a las pensiones, debido al envejecimiento de la población, las relaciones de soporte económico del sector crecen en todos los países de la región (véase el gráfico V.8). En el período 2000-2015, los únicos países que tuvieron un impacto demográfico positivo en las pensiones fueron Granada, Belice y Haití; en el período 2015-2030, todos tendrán cargas o impuestos adicionales para mantener los beneficios actuales, que variarán del 0,5% anual en Guatemala al 2,5% en Cuba.

Gráfico V.8
América Latina y el Caribe: impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de pensiones, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables"; Working Paper, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>; y datos del proyecto de Cuentas Nacionales de Transferencias.

D. Implicaciones para las políticas en el mediano y largo plazo

Las rápidas transformaciones demográficas en América Latina y el Caribe plantean oportunidades y retos para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la igualdad. Tales oportunidades y retos tienen impactos diferenciados de acuerdo con el avance demográfico de los distintos países.

En un conjunto importante de países de la región, el avance en la transición demográfica fue más tardío y, por lo tanto, los mayores cambios de la estructura por edad, especialmente el crecimiento del peso de la población en edad de trabajar, se iniciaron en épocas más recientes y están en plena vigencia. Estos países aún tienen por delante una buena porción del período de oportunidad demográfica y podrían aprovechar el conocimiento y la experiencia de otros países para incorporarlos en las políticas públicas, especialmente en los sectores de educación, salud, pensiones y empleo, para hacer realidad tales oportunidades.

Otro conjunto de países, más avanzados en la transición demográfica, han entrado ya en procesos de envejecimiento acelerado y encaran exigencias crecientes para garantizar el financiamiento sostenible de los sistemas de pensiones, la adecuación de los sistemas de salud a una epidemiología crecientemente onerosa, caracterizada por la persistencia de enfermedades transmisibles y el aumento de enfermedades no transmisibles, y la creación y el financiamiento de sistemas apropiados de cuidado, entre otras múltiples medidas de adecuación de su institucionalidad, sus políticas y su infraestructura pública para garantizar a las personas mayores el derecho a un envejecimiento activo y saludable.

La atención a los efectos de los cambios demográficos involucra una amplia gama de políticas, entre las que destacan las dirigidas a ampliar las oportunidades de educación y empleo de los jóvenes, las de seguridad social y pensiones y las de salud, así como la creación de un sistema público de cuidado y la adecuación de las políticas fiscales para lograr un buen equilibrio intergeneracional de las transferencias (Banco Mundial, 2015). Estas políticas deben recibir un tratamiento integral que incluya la consideración de las tendencias demográficas e incorpore las perspectivas de ciclo de vida, género, derechos, interculturalidad y procesos intergeneracionales de manera apropiada a los contextos nacionales, con un horizonte de largo plazo.

Bibliografía

- Banco Mundial (2015), *Global Monitoring Report 2015-2016*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2378(SES.32/14)), Santiago.
- Naciones Unidas (2015a), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2015b), “World Population Prospects: The 2015 Revision”, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [DVD Edition].
- (2013), *National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analyzing the Generational Economy* Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.13.XIII.6.
- Pew Hispanic Center (2015), “More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.” [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/>.
- Rodríguez, J. (2014), “La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/53373/Lareproduccionenlaadolescencia.pdf> [fecha de consulta: 19 de febrero de 2015].

2015



Panorama Social
de América Latina



CEPAL