



Capítulo VI

Las brechas sociales por cerrar

A. Entender y combatir la desigualdad

La aguda desigualdad que secularmente ha recorrido a América Latina y el Caribe hunde sus raíces en la historia. Se remonta a la radical negación de derechos en función de categorías raciales y estamentales que confinó a gran parte de la población del continente a la esclavitud, el sometimiento y la expropiación de recursos. En la vida republicana los privilegios siguieron reproduciéndose de otras diversas maneras, que mantuvieron asimetrías en cuanto a derechos y condiciones de vida. Finalmente, el patrón de desarrollo y modernización perpetuó las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social. La estructura productiva y las oportunidades educativas consagraron patrones de reproducción de la desigualdad y, en gran medida, lo siguen haciendo.

Las luchas sociales ampliaron los derechos y los siguen ampliando hacia sectores tradicionalmente excluidos. No obstante, América Latina y el Caribe todavía es la región más desigual del mundo en cuanto a distribución del ingreso. En los capítulos precedentes se examinan algunos factores determinantes estructurales de dicha desigualdad. Las reformas de los años ochenta y el impacto de la crisis de la deuda aumentaron las brechas de ingresos. Recién en la última década comienza a revertirse esta tendencia con una dinámica más incluyente de los mercados laborales y un papel más activo del Estado en las transferencias de ingresos.

La disparidad distributiva que caracteriza a los países de América Latina puede observarse al comparar la relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres, y entre el quinto quintil (es decir, el 20% de los hogares situados en el extremo superior de la distribución) y el primer quintil. De acuerdo con el primero de estos índices, el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera alrededor de 17 veces al del 40% de los hogares más pobres. Esta relación es altamente variable de un país a otro. Va desde alrededor de nueve veces en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, hasta 25 veces en Colombia (datos de 2005). Por su parte, el ingreso per cápita del quintil más rico supera, en promedio, 19 veces el

del más pobre, con un rango que va desde menos de 10 veces (en los mismos países indicados antes) a 33 veces en Honduras. Los efectos de estos niveles de desigualdad en el bienestar de la población han sido ampliamente documentados e inhiben el traslado de los frutos del crecimiento a los sectores más pobres.

Entre 1990 y 2002 la región mostró una marcada rigidez en la distribución del ingreso luego de haber elevado los valores históricos en la década de 1980. El período 2003 a 2008, en cambio, no solo se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, sino por una tendencia, leve pero evidente, hacia una menor concentración del ingreso. El índice de Gini cayó un 5% a nivel regional con respecto al valor de 2002, empujado sobre todo por las disminuciones experimentadas por la Argentina (área metropolitana), el Estado Plurinacional de Bolivia (área urbana), Panamá (área urbana) y la República Bolivariana de Venezuela, todas superiores al 10%. También el Brasil, Chile, el Ecuador (área urbana), Nicaragua y el Paraguay (área metropolitana) registraron reducciones importantes del indicador, del 7% o más.

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, 1990-2008^a

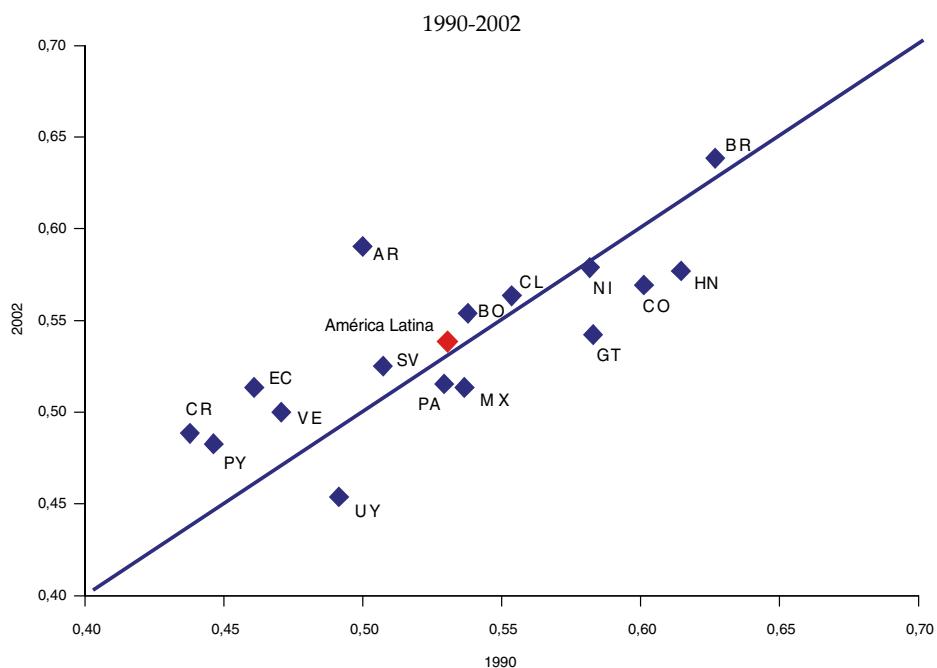
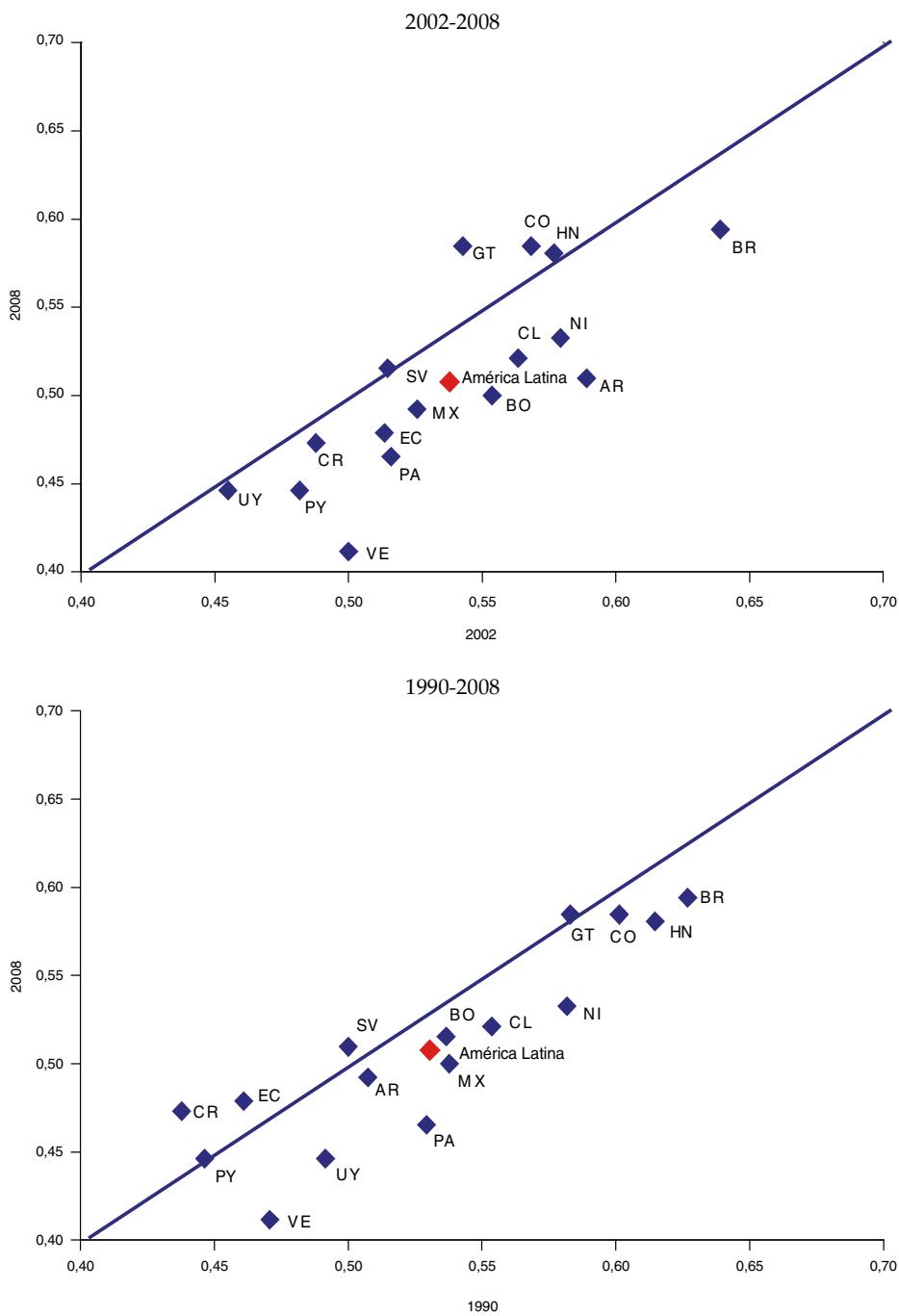


Gráfico VI.1 (conclusión)

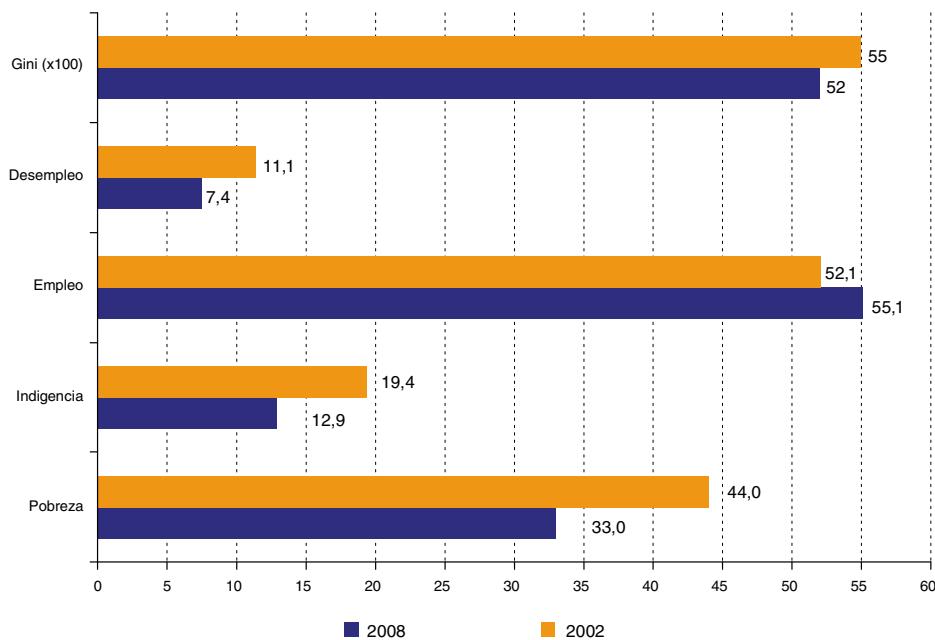


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a) El dato de América Latina corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002, a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008, a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. Datos de área metropolitana para la Argentina y el Paraguay y de áreas urbanas para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay.

La evolución positiva de la distribución del ingreso en América Latina en el sexenio 2003-2008 estuvo ligada principalmente a la dinámica del mercado de trabajo que se expuso en el capítulo precedente y, en menor medida, a la tendencia seguida por las variables demográficas (menores tasas de dependencia) y las transferencias recibidas por los hogares. El empleo se expandió a un ritmo que sobrepasó al de la oferta laboral y todos los grupos de ingreso se beneficiaron del incremento en la tasa de ocupación, por lo que este factor no fue decisivo en la reducción de las brechas entre quintiles. El aumento en la proporción de los puestos formales, de buena calidad y de jornada plena, y el incremento de las remuneraciones medias horarias, beneficiaron proporcionalmente más a los miembros de hogares de menores ingresos, lo que derivó en una disminución de la brecha entre los ingresos medios por trabajador. La existencia de políticas más activas de mejora de los salarios mínimos habría favorecido tal comportamiento. Otro factor que jugó un papel favorable fue la disminución en la brecha entre quintiles de las transferencias recibidas por los hogares. En efecto, alrededor de una quinta parte de la reducción de la brecha en el ingreso per cápita a nivel regional se explica por los cambios ocurridos en esta fuente.

Gráfico VI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA, INDIGENCIA, EMPLEO, DESEMPLEO
Y COEFICIENTE DE GINI, ALREDEDOR DE 2002 Y 2008^a
(En unidades de Gini por 100 y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis y mercado laboral", Boletín CEPAL/OIT: Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, N° 1, Santiago de Chile, junio de 2009.

^a El período 2002 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y 2008 a las encuestas disponibles entre 2007 y 2008. En lo referente a desempleo y empleo, se trata de la tasa urbana correspondiente a América Latina y el Caribe.

Si bien las mejoras distributivas de inicios de siglo son positivas, la evidencia parece indicar la persistencia de cuatro aspectos centrales que limitan los futuros avances en materia de igualdad: la distribución del ingreso, la distribución de la educación y el conocimiento, la muy desigual capacidad para aprovechar esa educación y conocimientos en el mercado laboral y la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

A esto se suman, en el mapa de la desigualdad, dos factores que exacerbaban las brechas. Por una parte se ha consagrado un acceso segmentado a mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y la vulnerabilidad, lo que incluye el acceso muy desigual a las prestaciones de salud y de seguridad social. Por otra parte, el gasto social ha crecido en mayor volumen en sus instrumentos menos redistributivos, como la seguridad social. Se trata, pues, de una arquitectura de protección social que debe readecuarse para avanzar con mayor igualdad.

El último decenio marca, como se verá más adelante, una inflexión por la que la política pública asume un rol más activo en aras de una modificación de esta arquitectura, con países que incrementan transferencias solidarias y expanden derechos en el ámbito de la salud. Sin embargo, como se vio en los capítulos precedentes, la volatilidad económica, la desigual estructura productiva, el sistema territorial y el empleo son factores que hacen que los avances siempre estén expuestos a la irrupción de tendencias regresivas. Las sombras se ciernen hoy respecto del freno y la moderación de las tasas de crecimiento regionales (el nuevo escenario descrito en el capítulo I), el fin de la fase fácil de cosecha del bono demográfico (mayor población en edad productiva con relación a la población infantil y envejecida) y el bajo peso de la fiscalidad. Por el mismo motivo, hay que prestar especial atención a los motores que favorecieron las mejoras distributivas y la disminución de la pobreza en años recientes, a fin de reforzarlos y profundizarlos.

Para abordar el desafío de la igualdad en forma cabal, la región debe transitar desde enfoques más “minimalistas” de Estado social y política social que predominaron en los años noventa y avanzar hacia la construcción de una red de protección y promoción social universal básica que se integre al modelo de desarrollo como pieza estructural, no residual.

B. Nuevos enfoques de la política social en América Latina y el Caribe¹

1. De la reforma de los años ochenta a la reforma de las reformas

La crisis de la deuda a principios de la década de 1980 trajo consigo fuertes restricciones financieras con respecto al gasto público en la región. Para cubrir los déficits fiscales, se impuso como criterio de política reducir el gasto público y, sobre todo, el gasto público social. Fue esa la variable de ajuste para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo sobre el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar. El Estado contrajo su rol social, regulatorio y empresarial. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social y se promovió la descentralización. Diversos regímenes de seguridad social, salud y hasta educación fueron transformados de sistemas de reparto, centralizados, con redistribución de ingresos y riesgo, a sistemas que debían ajustar en la mayor medida posible las prestaciones de las

¹ Existe una amplia literatura sobre las alternativas de reforma y los rumbos de la política social latinoamericana en los últimos 30 años. Véanse Andrenacci y Repetto, (2008); CEPAL (2006a, 2006b, 2007c, 2008a, 2009c); Draibe y Riesco, (2009); Huber (2006); Filgueira, (1998, 2007a); Filgueira y otros (2006), y Mesa Lago (1994, 2008, 2009).

personas a sus capacidades en el mercado, e incentivar el aseguramiento individual y el acceso por los propios medios. Solamente en aquellos casos que las personas claramente no pudieran hacer frente a riesgos básicos operaría el Estado mediante políticas focalizadas.

En grandes líneas, la política social con arreglo a este modelo se caracterizó, en lo laboral, por la implementación de políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencias a la reducción de costos salariales y la precarización contractual, lo que fomentó el trabajo por cuenta propia y el trabajo informal, en condiciones de elevadas tasas de desempleo. En cuanto a los riesgos de la vida activa, se remercantilizó la cobertura en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública de la salud y la previsión social. En el área de los servicios sociales, se tendió a descentralizar los sistemas educativos y de salud pública, con los consiguientes problemas de financiamiento a nivel subnacional, y se privatizaron parte de estos, así como la infraestructura social básica. En el ámbito asistencial, el esfuerzo se centralizó en el desarrollo de políticas de combate contra la pobreza, con la consiguiente masificación y multiplicación de programas sociales focalizados.

La evolución de los programas de protección social ha sido muy distinta en el Caribe de habla inglesa y holandesa que en América Latina y en las ex colonias españolas y francesas de la subregión. Desde su independencia, los países del Caribe de habla inglesa han garantizado el libre acceso de su población a los servicios sociales y de salud. Cabe destacar el efecto positivo de los acuerdos preferenciales de comercio no recíprocos, como los firmados entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (la Convención de Lomé (1975-2000) y el Acuerdo de Cotonú (2000-2020)) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que incluyen aspectos de desarrollo social y cultural en los acuerdos de cooperación. Ante la presión de los programas de ajuste estructural de comienzos de la década de 1990, debió reducirse la prestación de servicios entre gobiernos y las consecuencias fueron tangibles y visibles en toda la subregión. No obstante, los períodos de crecimiento económico y el efecto beneficioso de la asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo en los años noventa y hasta comienzos de la década de 2000 aumentaron los ingresos nacionales y, por lo tanto, se amplió la asignación de recursos para mitigar la exclusión social y la pobreza. Con el fin de tratar ambos problemas de forma exhaustiva, muchos países de la subregión también se abocaron en ese período a la creación de ministerios para la transformación social y al establecimiento de oficinas y comisiones para la erradicación de la pobreza, en las que se incluyó a la sociedad civil.

A comienzos de los años noventa del siglo pasado los gobiernos latinoamericanos y el sistema internacional revalorizaron el papel positivo del gasto social con objeto de canalizar recursos hacia los sectores más pobres y vulnerables y reconocieron el papel clave del desarrollo social para potenciar el desarrollo productivo y el crecimiento económico. Desde entonces se observa una tendencia clara al aumento del gasto público social tanto en términos relativos como absolutos. Sin embargo, este incremento en la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social identificable desde inicios de los años noventa no se vio acompañado, hasta finales de ese período, de una redefinición del sesgo mercadocéntrico y de focalización residualista que caracterizó a la ola de reformas de los años ochenta. Así, solo con el cambio de década cambia el enfoque respecto del papel social del Estado desde la focalización en la pobreza (y la segmentación de servicios en función de la capacidad de pago de los beneficiarios) hacia una visión más integrada. Ello refleja un mayor compromiso de los Estados y las sociedades de América Latina y el Caribe con las políticas sociales. Estas últimas han ido adquiriendo mayores garantías de financiamiento y mayor estabilidad y legitimidad institucional, si bien tales mejoras han estado mediadas por los diversos grados de desarrollo y capacidad fiscal de los países.

En efecto, los recursos públicos disponibles para financiar sistemas de protección social y promover capacidades y oportunidades se ven muy restringidos por la persistencia de bajas cargas tributarias, las dificultades de la recaudación pública y la volatilidad del crecimiento. Con todo, los gobiernos han hecho importantes esfuerzos por aumentar sus presupuestos públicos —en un marco de mayor disciplina fiscal— y, en particular, los destinados a funciones sociales.

En la década actual la inflexión en la política pública muestra un mayor compromiso público en cuanto a la protección frente a eventos de pérdida de ingresos familiares, pobreza de ingresos y exclusión. Esta inflexión responde, además, a una concepción de igualdad de derechos, no solo de oportunidades. Pues es en virtud de los derechos, dada su condición de universalidad, que se transita de una racionalidad de la focalización a una vocación más universalista y de modelos centrados en capitalización individual a sistemas que incluyen más claramente mecanismos de solidaridad para quienes no pueden financiarse su bienestar. Con las nuevas perspectivas se busca, pues, combinar el eje del combate contra la pobreza con el del combate contra la desigualdad y la promoción de la cohesión social. Esto se intenta lograr por medio de la articulación y ejecución de diversos programas sociales que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales. En este sentido se ha instalado en el debate y la agenda pública la importancia del pilar solidario o no contributivo en los sistemas de protección social.

Recuadro VI.1
LA PROTECCIÓN SOCIAL MÁS ALLÁ DE LA LÓGICA CONTRIBUTIVA

Uno de los principales desafíos de los países de la región consiste en generar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social. Este desafío se plantea en el contexto de la modernización productiva dirigida a la formación extendida de capacidades humanas, empleo productivo y participación ciudadana. En este marco la política social cobra especial relevancia, pero a la vez debe operar con verdadera vocación universal y eficiencia en el uso de recursos.

Para ello, la protección social reclama un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y su impacto en las sociedades nacionales. Así lo entendió la CEPAL en su documento del período de sesiones presentado en 2006 en Montevideo, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Se partió allí de la base de que el elemento principal que mueve a repensar la lógica de las políticas sociales y la protección social es que el mercado del trabajo no ha mostrado una capacidad incluyente ni en términos de generación de empleo de calidad, ni en lo que se refiere a los niveles contributivos. Los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. Por ese motivo, ni a corto ni a mediano plazo podrán constituir el mecanismo exclusivo para proteger al grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros.

Por lo mismo, la CEPAL planteó en dicha ocasión que la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos en el mundo laboral. El gran desafío es pensar en la solidaridad para la protección social de manera integral, vale decir, dentro y fuera del mundo del trabajo, en sistemas que combinen mecanismos contributivos y no contributivos. De ahí la importancia de potenciar los mecanismos de protección social no contributivos, que hoy en día se encuentran limitados por recursos fiscales generalmente escasos, lo que hace que, en la práctica, amplios sectores de la población queden excluidos de los sistemas formales de protección. Además de buscar formas de mejorar la capacidad de las economías nacionales para generar empleos aceptables y extender la base contributiva, se debe avanzar en lo que respecta a garantizar un financiamiento adecuado y estable para complementar la protección por la vía laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo de 2006.

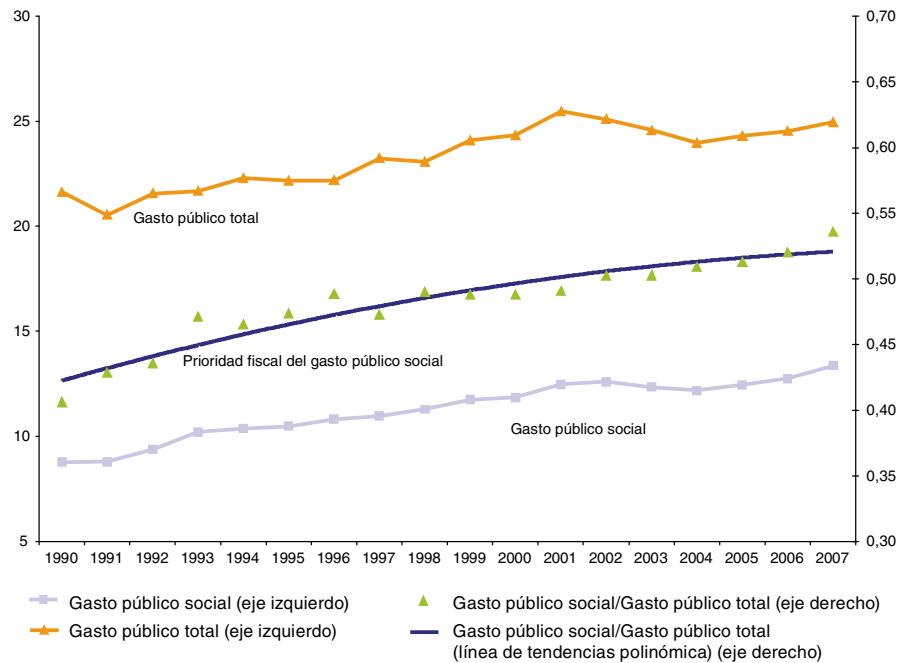
Luego de un lustro positivo en cuanto a la reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad de ingresos, la reciente crisis y sus impactos vuelven a poner con más fuerza sobre el tapete el rol del Estado como agente regulador y, a la larga, interventor frente a las fallas del mercado y sus diversas asimetrías. Algunos de los riesgos que enfrenta la población y que se contemplan en esta nueva perspectiva son la ausencia o pérdida del empleo, particularmente entre ciertos grupos de población (jóvenes, mujeres, minorías étnicas, personas poco calificadas), la caída de los ingresos del hogar por la pérdida del empleo del jefe o jefa de hogar, los riesgos asociados a ciertas etapas del ciclo vital (envejecimiento, maternidad y otros), los efectos negativos en las capacidades humanas causados por la deserción escolar, la nutrición deficiente o la falta de atención en materia de salud, así como los impactos de los desastres naturales.

De cierta manera los principios más estructurales que caracterizaron a los Estados de bienestar de la posguerra recuperan terreno con respecto a las miradas más individualistas y centradas en el mercado, así como respecto de la focalización como principio de la asistencia social. Lo hacen de la mano de innovaciones prácticas y teóricas donde la idea de capital social, cohesión y aseguramiento frente al riesgo reingresan en el debate y el diseño de políticas públicas. Muestran, también, una renovada preocupación por la desigualdad y reconocen los limitados aportes que a este problema pueden hacer las lógicas familiares y de mercado. De este modo, el Estado adquiere mayor peso estratégico en la búsqueda de soluciones a los problemas de desigualdad y bienestar.

Este giro se refleja en la mayor centralidad que adquiere el factor social. Si bien el viraje más significativo en la orientación de las políticas se observa recién a fines de la década pasada, el aumento del gasto social se da desde comienzos de dicha década. Entre 1990 y 2008 este aumenta más de cinco puntos como porcentaje del PIB y muestra un significativo incremento como porcentaje del gasto público total (véase el gráfico VI.3). En términos absolutos, el gasto público social por habitante aumentó a casi el doble en el período 2006-2007 respecto del período 1990-1991, pues llegó a 820 dólares por habitante (a precios de 2000), y se incrementó un 18% respecto del período 2004-2005. Esto ha sucedido con enormes disparidades entre países, alcanzando una diferencia de hasta 20 veces entre los de mayor y menor gasto per cápita. Con todo, pese a tales distancias, puede constatarse una tendencia general al aumento del gasto social como proporción del PIB durante las últimas dos décadas en la región.

Esto ha ocurrido con mayores incrementos, en primer lugar, en seguridad y asistencia social y, en segundo lugar, en educación. A nivel general, la información disponible indica que las funciones de educación, salud y asistencia social son las que efectivamente generan progresividad en la distribución. Particularmente, la asistencia social focalizada, la educación primaria y la atención primaria de salud. Si bien la educación superior y la atención hospitalaria generan avances con respecto a la distribución del ingreso primario, mantienen un esquema regresivo.

Gráfico VI.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
Y DEL GASTO PÚBLICO TOTAL^a
(En porcentajes del PIB)



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

^a Promedios simples.

Por otra parte, una característica central del gasto social en la región es que ha sido altamente procíclico (CEPAL, 2007c, 2008a, 2009c)². Esa prociclicidad explica el excesivo impacto de las crisis y desaceleraciones de la economía en la pobreza y la vulnerabilidad pues, cuando reabren los problemas sociales, disminuyen los recursos públicos disponibles para enfrentarlos. Solo en la última década algunos países han comenzado a impulsar criterios anticíclicos respecto del gasto social, al entender que es fundamental cautelar las dinámicas positivas del empleo y de los ingresos de los hogares para reducir brechas y consolidar el bienestar. Más aún, la actual crisis financiera y su traslado a la economía real han llevado a los gobiernos de la región a redoblar y diversificar las medidas con criterio anticíclico en cuanto al gasto social. Existe, al respecto, mayor conciencia de que el gasto social es, fundamentalmente, una inversión social (véase el recuadro VI.2).

Este nuevo sesgo anticíclico del gasto social es una tendencia positiva. En cambio, hay una tendencia de mayor continuidad temporal con respecto al gasto social que es necesario modificar, a saber, su bajo impacto redistributivo. La CEPAL estimó hace dos años (CEPAL, 2007c) que el gasto social representa apenas el equivalente al 19,4% del ingreso primario de los hogares y no todas las prestaciones tienen como destinataria a la población de menores recursos. Los datos de

² En un trabajo reciente, Bello y Ruiz del Castillo (2009) confirman el carácter procíclico del gasto social en la región, al especificar que los componentes de educación y salud son los más procíclicos. Otras investigaciones sobre los factores determinantes y la naturaleza del gasto social pueden verse en Segura-Ubiergo (2007) y Avelino, Brown y Hunter (2005).

las encuestas de hogares muestran las dos caras de una misma moneda. Por un lado, la población que compone el primer quintil de ingreso primario duplica su ingreso total a través de las transferencias y servicios públicos, en tanto el grupo de mayores ingresos solo lo incrementa un 9%. Por otro, el valor económico de los recursos destinados al primer quintil representa solo dos tercios del que perciben los hogares de mayores ingresos. Un elemento central en la explicación de esta situación es el peso que tiene la seguridad social, que está fuertemente centrada en el último quintil.

Recuadro VI.2 **EL GASTO SOCIAL COMO INVERSIÓN SOCIAL**

Los recursos utilizados en la gestión social, más que gasto son una inversión cuyo impacto puede analizarse de tres maneras diferentes, pero complementarias:

- i) El impacto social representa la variación en los indicadores sociales que justifican la implementación de acciones en cada función (salud, educación, entre otras.); se mide como el cambio que se presenta en la población objetivo entre la situación previa a la implementación de una determinada gestión social (*ex ante*) y la alcanzada como resultado de esta (*ex post*).
- ii) El beneficio económico derivado del impacto social que generan los bienes y servicios transferidos a los hogares, cuantificados en términos del incremento de activos y del potencial productivo resultante.
- iii) El impacto redistributivo, entendido como la valoración económica de los bienes y servicios que se transfieren a la población, que se mide como la incidencia que esa valoración tiene en el ingreso total de los hogares. Este permite identificar el grado de transferencia de recursos entre los hogares y dimensionar la progresividad o regresividad del gasto.

En la región se requiere una mirada comprehensiva de estos impactos. Se conoce, relativamente bien, cuántos recursos invierten los Estados, pero las evaluaciones de impacto de los programas sociales y de las políticas aplicadas son todavía incipientes y poco sistemáticas.

Fuente: Rodrigo Martínez y María Paz Collinao, "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", serie *Manuales*, N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.145.

Visto lo anterior, la información disponible de los países permite concluir que es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, con políticas contracíclicas de largo plazo que contrarresten los vaivenes de las contingencias y con garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social aparecen así como una alternativa integral de gran utilidad, aunque requieren de avances sustantivos en materia de seguridad financiera y estabilidad institucional, lo que vuelve a poner sobre la mesa la preocupación acerca de un pacto social que permita darles sostenibilidad.

Mientras que la mala noticia es el magro efecto redistributivo del gasto social en la región, la buena es que la crisis está operando como inflexión hacia una mayor prioridad de lo social. Esta inflexión se nutre, además, del duro aprendizaje de las crisis precedentes (en particular, pero no exclusivamente, la de los años ochenta), que muestra cuán perdurables pueden ser los costos sociales de estos procesos. Importa, pues, aprovechar la crisis como inflexión, consolidar este criterio contracíclico del gasto social y mantener los programas de protección social que han surgido durante 2010 en lo relativo a políticas de empleo y protección social de los sectores vulnerables.

Esos programas permiten, además, profundizar en los cambios que se han ido realizando en el diseño de la política social en la última década y que se centran en cinco líneas de acción que destacan como tendencias innovadoras, aunque con matices y variaciones entre países. Estas líneas son la plataforma de la llamada “reforma de las reformas” y se resumen a continuación.

a) Transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres financiadas mediante rentas generales

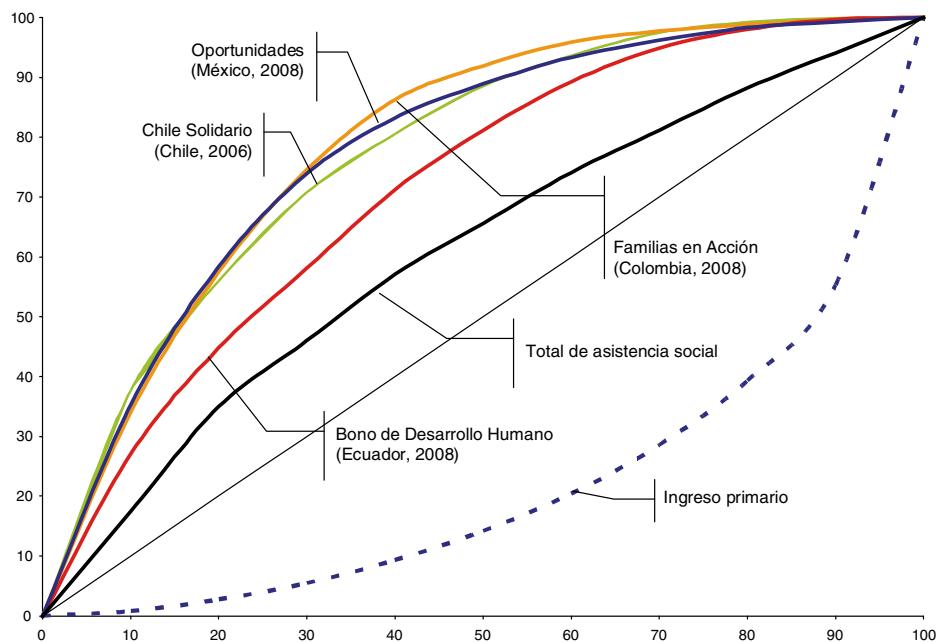
Las transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres hoy asumen principalmente la forma de programas de transferencias condicionadas. Estos representan actualmente una de las herramientas centrales en el marco de las estrategias y políticas sociales de combate contra la pobreza desarrolladas por los gobiernos de la región. Son programas de carácter no contributivo con los que se busca, por una parte, aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias y reducir así la pobreza a corto plazo y, por otra, fortalecer la capacidad de sus miembros de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Desde mediados de los años noventa, cuando en México se lanzó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, actualmente Oportunidades) y en el Brasil comenzaron a materializarse programas que compartían la misma población destinataria (familias con hijos en edad escolar) y la orientación hacia la condicionalidad de la entrega de los beneficios (que luego se consolidaron en el programa Bolsa Familia), los programas de transferencias condicionadas han tenido un enorme crecimiento³.

Hoy operan en 17 países de la región y alcanzan a más de 22 millones de familias, lo que corresponde a alrededor de 100 millones de personas, es decir el 17% de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008a). En los programas de transferencias condicionadas se enfatizan tres propósitos: transferencia directa de ingresos para el alivio de la pobreza, incentivos a la inversión en capacidades humanas e incorporación de la población a redes de protección y promoción social. En la subregión del Caribe varios gobiernos han implementado este tipo de programas. El Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH), creado por el Gobierno de Jamaica y el Banco Mundial, concede beneficios mediante subvenciones en efectivo a los más necesitados y vulnerables de la sociedad. El Gobierno de Trinidad y Tabago estableció en 2005 un programa focalizado de transferencias condicionadas que también apunta a ser una red de seguridad para los jefes de hogar transitoriamente desempleados y un subsidio alimentario temporal para las personas con escasa capacitación, mientras utilizan programas de capacitación que les brindan la formación necesaria para postular a un empleo remunerado.

Mediante el uso de procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad pero no participan en el programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad pero participan), estos programas por lo general logran hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados y representan, por lo tanto, una de las partidas de gasto público social más redistributivas. Como se ve en el gráfico VI.4, en los programas allí considerados, entre el 60% y el 75% de los gastos en estas transferencias (eje vertical del gráfico) son captados por el 40% más pobre de la población (eje horizontal). Sin embargo, en promedio, en la región estos programas representan solamente el 2,3% del gasto público social total y el 0,25% del PIB de los países, por lo que no puede sobreestimarse su efecto en los indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso a nivel nacional.

³ En el Brasil, los programas surgieron primero en el distrito federal (Brasilia) y luego en los municipios de Campinas (1995), Belo Horizonte (1997), Vitória (1997) y Recife (1997) (Godoy, 2004).

Gráfico VI.4
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ASISTENCIA SOCIAL
Y EJEMPLOS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRECTAS DE ALGUNOS PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, SEGÚN QUINTILES
DE INGRESO PRIMARIO, 2005-2008^a
(En porcentajes)



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

^a Promedio simple.

Respecto del impacto de los programas de transferencias condicionadas en la desigualdad, programas emblemáticos como Bolsa Familia, Oportunidades y Chile Solidario arrojan resultados disímiles. En el caso de Chile Solidario se constata un pequeño efecto, ya que el coeficiente de Gini se reduce solo 0,1 puntos. En cambio, en los programas Oportunidades y Bolsa Família los resultados fueron más significativos, con una reducción de la desigualdad de alrededor de 2,7 puntos en ambos casos. La clave para entender la diferencia está en la proporción de los ingresos totales que representan las respectivas transferencias, pues es mayor en los casos de México y el Brasil y muy pequeña en el programa Chile Solidario (menos del 0,01% de los ingresos familiares totales) como para lograr tener un impacto en la desigualdad (Soares y otros, 2007)⁴. Claramente, los efectos en la pobreza y la desigualdad distributiva del ingreso de los programas de transferencias condicionadas dependen de su grado de focalización, de su cobertura y del monto de las transferencias monetarias. Frente a recursos limitados, las opciones no son simples en la medida que hay que elegir entre el aumento de la cobertura de la población beneficiaria o del monto de las transferencias.

⁴ Sin embargo, en el caso de Chile no se trata de un programa de transferencias en sentido estricto, sino de un intento de facilitar a las familias en condiciones de mayor pobreza la utilización de una red más amplia de iniciativas de apoyo. La transferencia forma parte de un contrato inicial con estos fines.

En cuanto al impacto en las dimensiones económicas y productivas, los programas de transferencias condicionadas tienen repercusiones inmediatas y potenciales de más larga maduración. El efecto inmediato de proveer a las familias de recursos monetarios directos mejora las condiciones de productividad agregada de los hogares al dotarlos de fuentes que refuerzan aspectos nutricionales y de movilidad básica. Por su parte, el incremento de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas ha ido de la mano de un aumento sostenido de las tasas de participación económica de los sectores populares, por lo cual no parece justificado el temor acerca de la pérdida de incentivos para el trabajo. Asimismo, estos programas han incrementado el circulante en las comunidades pobres, lo que ha permitido la aparición de circuitos de mercado interno que favorecen la actividad comercial y de servicios en las zonas de mayor pobreza. Finalmente, el efecto esperado de mediano y largo plazo de los programas se refiere al incremento que estos producirían en la inversión en capacidades humanas (salud y educación) debido al elemento de condicionalidad, lo que contribuye a mejorar la dotación de las generaciones futuras.

b) Redes de protección social y de activación de capacidades y capital social coordinadas por el Estado

Las políticas activas de empleo, el microcrédito y la activación de redes mixtas de comunidad y Estado han tomado impulso como instrumentos que, desde el Estado, apelan a los recursos y capacidades de las personas y comunidades y procuran articularlas con programas y políticas de Estado. Se ha hecho referencia a las políticas de empleo en el capítulo V y al microcrédito (o financiamiento inclusivo), en los capítulos II y III.

La idea de red social adquiere importancia y tiene al menos dos sentidos distintos. En primer lugar, el Estado procura vincular distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo a fin de evitar duplicaciones, generar sinergias y pasar de un abanico disperso de programas (muchas veces con distintos niveles de descentralización y localizados en distintos estamentos públicos) a un sistema integrado de protección de la población vulnerable. Los programas Chile Solidario y Rutas de Salida en el Uruguay son ejemplos de estas iniciativas, como también la articulación de programas en el Brasil. En segundo lugar, la idea de red implica una mayor articulación entre agentes públicos y privados, así como entre estos y los propios actores sociales. En otros países, en muchos casos estas redes se encuentran asociadas o subsumidas en los programas de transferencias condicionadas y tienden lazos entre los sectores pobres y los recursos disponibles en el mercado, el Estado y las propias comunidades.

La activación de capital social apoyado por el Estado y su traducción en iniciativas y redes de protección vecinal y comunitarias no repercuten en las fronteras de productividad de los países, pero sí contribuyen a un aumento desu producción total al incrementar el uso del factor trabajo y permitir el desarrollo de estrategias de protección social apoyadas en el capital comunitario previamente inutilizado.

c) Pilares estatales no contributivos o subsidio a las contribuciones en los sistemas de aseguramiento (seguridad social y salud)

Si bien los sistemas de seguridad social han tenido una evolución diversa en distintos países (más temprana en el Cono Sur, más tardía en el resto de la región), en América Latina y el Caribe el mercado laboral no logró nunca transformarse en la puerta de acceso a beneficios de protección

social que alcanzaran a la totalidad de la población. Además, las reformas de los sistemas de salud y seguridad social impulsadas desde inicios de los años ochenta tendieron a privatizar el aseguramiento, con efectos negativos sobre la igualdad de acceso y con limitada cobertura. En cuanto a la salud, la estratificación del acceso es una tarea prioritaria que debe abordarse con una mirada estratégica (véase el recuadro VI.3).

Recuadro VI.3

SISTEMAS DE SALUD: FINANCIAMIENTO Y ESTRATIFICACIÓN

En lo que respecta a la salud, la estructura de financiamiento del sistema no es neutra desde la perspectiva de la igualdad. Mientras más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. En cambio, el mayor peso del financiamiento de bolsillo estará acompañado de una menor redistribución y una mayor inequidad. Al examinar la participación del gasto privado en el gasto total en salud se aprecia que este es comparativamente más alto en la región (45%) que el promedio mundial (42%) y significativamente mayor que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (28%). El hecho de que el gasto privado alcance cerca de la mitad del gasto total en salud y que el de bolsillo se aproxime a un 37%, es reflejo de las debilidades de los sistemas de salud públicos y de seguridad social en la región para brindar una cobertura de salud efectiva. Por otra parte, cuanto más desarrollada esté la seguridad social en la provisión y financiamiento de la salud, en principio, mayor sería la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que solo tenga acceso al sector público. No obstante, esto es válido en función del grado de articulación entre la seguridad social y la provisión pública y el nivel de financiamiento del sector público.

En el contexto regional, son pocos los países que han logrado integrar los sistemas y financiar las prestaciones públicas de salud mediante impuestos generales. Destacan, en primer lugar, los países del Caribe, que han seguido la tradición sajona de sistemas públicos de salud; en segundo término, debe contarse el caso de Cuba, donde el predominio de la provisión pública excede el ámbito de esta política sectorial y, por último, debe mencionarse al país que alcanzó un nivel de carga tributaria similar a la de los países desarrollados (el Brasil). Este, además, tiene el único sistema segmentado con el que se ha logrado efectuar un proceso de reforma que lo llevó a conseguir una integración completa a través de la provisión pública. A los efectos del argumento aquí expuesto, este proceso tiene el atractivo de que el cambio en las fuentes de financiamiento para el sistema de salud tuvo un efecto neutro con respecto a las cuentas públicas. A partir de la Constitución de 1988, el derecho de los trabajadores a la seguridad social se transformó, con respecto a la salud, en universal e integral. El nuevo sistema de salud único a cargo del Estado comenzó a finanziarse con recursos de rentas generales (incluidos algunos tributos con asignación específica al sector). Simultáneamente, las cargas sobre la nómina salarial que previamente financiaban la seguridad social en el área de la salud, pasaron a integrar el financiamiento del sistema previsional que contaba con recursos de rentas generales. Estas reformas contrastan con las seguidas por muchos países que mantuvieron la segmentación de sus sistemas de salud al tiempo que incorporaron recursos de rentas generales para financiar los desequilibrios de sus sistemas de pensiones.

Los problemas que deben enfrentarse obligan a pensar en una estrategia de mediano plazo que cubra un sendero de reformas que, al tiempo de producir mejoras marginales, tiendan a alcanzar el objetivo estratégico buscado. Ese sendero no es único. Para que estos procesos sean viables, los países deberán abordar importantes reformas tributarias que les permitan reducir la dependencia de beneficios contributivos y financiar servicios de alcance general.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo de 2006.

Frente a estas evidencias gana terreno la idea de construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos de estos sistemas. La reforma de la salud en el Uruguay, el plan AUGE en Chile, el antecedente pionero del Brasil con el Sistema Único de Salud (SUS), el seguro popular en México y la reforma de la salud en Colombia apuntan a una política de salud con mayor vocación universal, solidaria y basada en el derecho de todos a la salud. En sentido análogo se orientan, entre otras, la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en el Distrito Federal de México (así como su extensión con variaciones a otros estados mexicanos) y el programa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para adultos mayores de 70 años en localidades de hasta 30.000 habitantes, la reforma de jubilaciones en la Argentina y los beneficios de prestación continuada en el Brasil. Estas y otras innovaciones que se están considerando o se han implementado en la región son ejemplos en materia de pensiones y jubilaciones. Las reformas del seguro de desempleo en el Uruguay y Chile también constituyen políticas de preservación de ingresos o piso básico de reemplazo que trascienden el criterio contributivo.

Los efectos que tienen sobre la desigualdad los sistemas de protección de salud y seguridad social de base no contributiva son directos, claros y sustantivos. Dada la fuerte segmentación de los mercados laborales de la región, los sistemas de protección social que se restringen a los formatos contributivos formales tienden no solo a reproducir la desigualdad de los mercados laborales, sino a agudizarla.

d) Papel más proactivo del Estado frente a asimetrías y desigualdades exacerbadas por procesos de descentralización y delegación de responsabilidades en cuasimercados o proveedores privados

Las reformas impulsadas en la década de 1980 procuraron combinar una descentralización de la gestión pública con la privatización de servicios y prestaciones. Respecto de lo primero, como se plantea en el capítulo IV, persisten profundas asimetrías en el financiamiento y en las capacidades de gestión territorial, lo que refuerza las desigualdades territoriales de origen. Por el mismo motivo, la descentralización plantea hoy desafíos de regulación, capacitación en la gestión y alternativas de financiamiento con las que se busca remediar tales asimetrías.

Frente a esta situación, y tras las reformas por las que se delegó la provisión de servicios de salud y educación en prestadores privados, la actual década avanza hacia una mayor regulación mediante la creación o el fortalecimiento de superintendencias. Avanza también hacia una mayor redistribución con fondos solidarios y fórmulas de transferencias que tutelan y moderan los efectos regresivos y de calidad estratificada que estas modalidades generaron o agudizaron.

e) Nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública referidas al trabajo del cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado con perspectiva de género

La llamada “economía del cuidado” ha cobrado mayor relevancia en la agenda pública a partir de la evidencia de que la carga del cuidado se distribuye desigualmente entre los sexos y se concentra en las mujeres. Esto no solo constituye una situación injusta, sino que impide a las mujeres insertarse en el mercado laboral y ganar autonomía. Por otro lado, los servicios de cuidado corren casi exclusivamente por cuenta del mercado, lo que implica para las familias gastos de bolsillo que los pobres no pueden costear. Con ello, la participación de la mujer en el

empleo se distribuye desigualmente entre grupos socioeconómicos, lo que hace que la injusticia sea doble. Además, los hogares pobres tienen más niños, por lo que las demandas de cuidado son mayores, lo que redunda en una mayor proporción de dependientes frente a la de generadores de ingresos. Este mecanismo reproduce las brechas socioeconómicas.

Ante esta situación secular en que el cuidado corría por cuenta exclusiva de la familia y el mercado, la política pública empieza a mostrar hoy mayor participación del Estado en la provisión de cuidado. Se entiende cada vez más que colectivizar el trabajo del cuidado de niños y niñas contribuye a una redistribución de dicha carga entre géneros y estratos sociales. Esto se ve complementado con un debate creciente respecto de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado, que se plantea desde una perspectiva de derechos y de igualdad de género.

Un pilar de la política pública en este sentido es la ampliación de la cobertura de salas cuna, escolaridad preprimaria y la extensión de la jornada escolar⁵. No solo se trata de mejorar las trayectorias educacionales, sino de permitir que las mujeres puedan disponer de mayor tiempo para insertarse en el mundo laboral. Sin embargo, para potenciar este recurso, es indispensable un cambio en la familia y en el trabajo. Respecto de lo primero, se requieren profundos cambios culturales en la distribución de tareas por género, a fin de revertir la doble jornada de las mujeres que siguen asumiendo la mayor parte de las tareas de cuidado y además tienen trabajo remunerado. En cuanto a lo segundo, es necesario avanzar en lo referente a remuneraciones más equitativas entre hombres y mujeres, así como en la creación de sistemas de seguridad social que contemplen la mayor discontinuidad laboral de las mujeres debido a sus responsabilidades de cuidado.

Estas “reformas de las reformas” no pueden ni deben verse truncadas por las restricciones que impone la crisis y el nuevo escenario global (véase el capítulo I). Por el contrario, precisamente la reacción de los gobiernos frente a los posibles costos sociales de la crisis ha sido apostar con mayor resolución a estas reformas, con un papel más proactivo del Estado. En este marco se han fortalecido las transferencias hacia los sectores más vulnerables y se ha avanzado en materia de seguros de desempleo y otras políticas laborales. De este modo la crisis opera aquí no solo como amenaza sino también como oportunidad, pues ensancha el consenso en torno a estas reformas de políticas en el ámbito social.

Si las recientes medidas tomadas por los gobiernos revelan un papel activo del Estado para enfrentar los efectos de la crisis, su verdadera significación depende de la cantidad de recursos que puedan movilizar, de su fortaleza institucional y del grado de coordinación entre las diversas iniciativas destinadas a hacer frente a la crisis, y entre estas y los programas sectoriales de mayor permanencia. Para abordar ese reto es importante entender los parámetros que definen las brechas de bienestar y las posibilidades de la acción estatal.

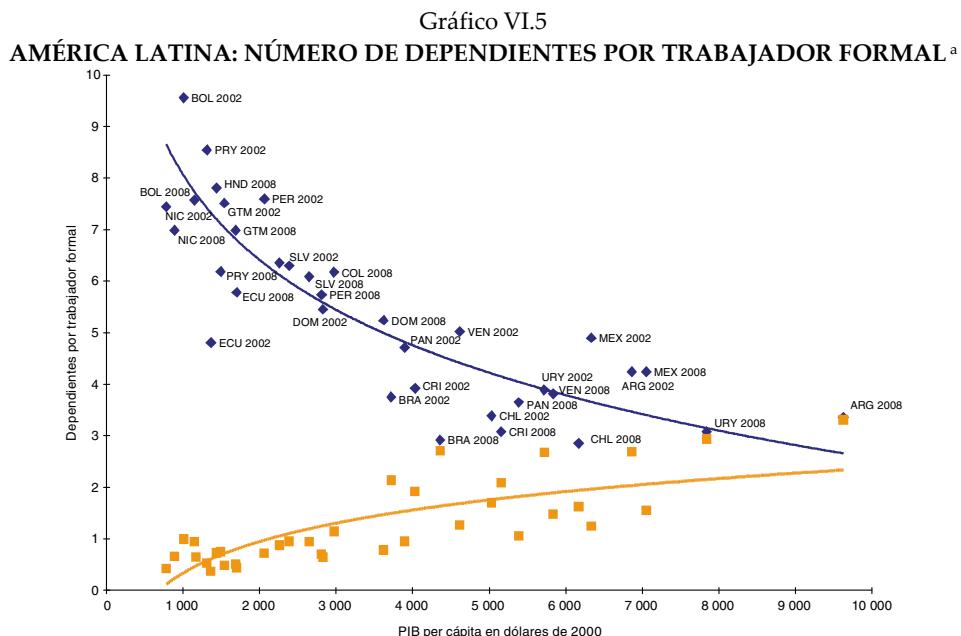
⁵ El trabajo de cuidado puede incluir una vasta gama de servicios adicionales, como actividades deportivas para adolescentes, oferta gratuita o de bajo costo de servicios para personas mayores, atención a personas con discapacidad, provisión de servicios de seguridad vecinal, conservación del medio ambiente, entre otros. Constituye no solo una oferta pública sino que abre un ámbito de servicios comunitarios que, en el caso de los países europeos, se considera relevante y se mide como aporte al PIB, y se considera generador de empleo. Sin embargo, a los efectos de esta propuesta, hemos restringido el análisis de este punto a la relación entre la economía del cuidado y el Estado de bienestar y, particularmente, al vínculo con el desarrollo y el uso de capacidades humanas en las familias de bajos ingresos. De ahí el énfasis en la atención a la infancia y el apoyo a las mujeres.

C. Parámetros estructurales del bienestar y la protección social

Las brechas de bienestar descansan en dos grandes dimensiones, a saber: la capacidad de una sociedad de generar ingresos a través del mercado laboral para sustentar a sus miembros y las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a los dependientes, vale decir, a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes en el mercado laboral.

Los dependientes se definen por dos vectores. El demográfico, asociado a la estructura de edades, y el laboral, asociado a la relación de la persona con el mercado de trabajo. La combinación de ambos permite dimensionar una relación de dependencia laboral. Se determina así el número de dependientes por razones demográficas (menores de 15 años y mayores de 65 años, más aquellos que lo serían total o parcialmente por su vínculo con el mercado de trabajo (inactivos, desocupados y ocupados de baja productividad o informales que no generan ingresos suficientes). De esta manera se define una primera “curva del bienestar” que permite ordenar a los países según la capacidad de generar ingresos suficientes a través del mercado laboral para cubrir las necesidades que los dependientes no logran satisfacer ya que carecen de ingresos propios.

La segunda “curva del bienestar” se define según las capacidades fiscales de los países. En ella se compara la potencialidad de las transferencias públicas con los requerimientos por situación de dependencia económica. Como se vio en el acápite precedente, la tendencia desde los años noventa es a dar mayor prioridad al aspecto social dentro del gasto público y a un aumento proporcional de este último. Como se verá en el capítulo VII, las capacidades fiscales deben aumentarse por medio de reformas que expandan la carga tributaria y transformen su estructura (si bien cabe destacar que en varios países ya se ha registrado un aumento de la carga tributaria en los últimos años).



Fuente: Actualización sobre la base de Andras Uthoff, Cecilia Vera y Nora Ruedi, "Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe", serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.06.II.G.29.

^a Población menor de 15 años más población de 15 a 64 años (inactivos más desempleados más trabajadores informales) más población mayor de 65 años, con respecto a la población de 15 a 65 años (trabajadores formales)

Según el nivel de riqueza de cada país es posible estimar una tasa potencial de tributación. Esta a su vez se traduce en un nivel potencial de gasto social. Al considerar y estimar el costo de una prestación básica, puede calcularse el número de dependientes que no pueden financiarse con los ingresos provenientes de activos en el mercado laboral pero que podrían ser atendidos a partir de las capacidades fiscales de los Estados, así como las condiciones en que serían atendidos. Esto define un piso de bienestar sobre la base de garantías a la población dependiente mediante la transferencia de ingresos del Estado.

Por otro lado, y sobre todo en lo relativo a la población dependiente por razones de edad y a la población económicamente activa informal, la brecha de bienestar también está marcada por la falta de acceso contributivo, o por el pago de bolsillo, a los sistemas de salud y seguridad social. Hay que considerar en este sentido el modo en que el Estado, con sus capacidades institucionales y recursos monetarios, puede intervenir sobre estos sistemas para proveer pisos de bienestar a quienes no los tienen.

Cabe destacar que los países, a través de sus Estados, toman decisiones políticas y de política que pueden modificar la magnitud de estas brechas. El nivel de desarrollo económico de cada país no es en absoluto el único factor que determina cuántas mujeres pueden incorporarse oportunamente en el mercado laboral, cuál es el capital humano de la población activa, cuáles las brechas de productividad entre sectores y actividades, cuáles los niveles de empleo y desempleo ni cómo se financia la protección social. Todas estas magnitudes dependen además del tipo de desarrollo que predomine y del rol que asuma el Estado. Esta distinción a su vez afectará las tasas de fecundidad y mortalidad, las capacidades productivas de la población y los niveles de inversión y consumo. El Estado cumple un papel clave en estos procesos. En América Latina, el Estado puede hacer mucho para reducir las brechas de bienestar. Puede contribuir en gran medida a reducir la heterogeneidad estructural, al potenciar la inserción de las mujeres en el mercado laboral y aumentar las capacidades humanas de las nuevas generaciones en familias de bajos ingresos. Sin embargo, para ello debe articular con la esfera productiva y económica un rol protagónico que no ha sido el predominante.

El hecho de que las brechas de bienestar y sus recorridos no estén predeterminados por el nivel de desarrollo económico no significa desconocer que existen parámetros estructurales que condicionan la acción del Estado. Estos parámetros, que se ven en la tipificación siguiente, marcan puntos de partida muy diferentes para los países de la región. Como se ve en el cuadro VI.1, al considerar un conjunto de variables relevantes se distinguen tres grandes grupos de países: aquellos con brechas severas, intermedias y bajas.

El cuadro VI.1 brinda elementos fundamentales respecto de las brechas de bienestar. Los países se han dividido en tres grupos, aunque hay diferencias entre ellos dentro de cada grupo⁶. Se observa una relativa convergencia entre los distintos componentes que gravitan más fuertemente en el bienestar por grupos. Los países con menores brechas de bienestar tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica (vale decir, mejor relación etaria entre población productiva y dependiente), mercados de trabajo menos informales y con mayor cobertura de seguridad social, mayor cobertura pública respecto de los servicios de salud (menor proporción de gasto de bolsillo), menores niveles de pobreza e indigencia y un gasto público social no solo superior en monto total per cápita, sino también como porcentaje del PIB (primacía del gasto

⁶ Por ejemplo el gasto público social, como porcentaje del PIB, es alrededor del 18,6% en el Estado Plurinacional de Bolivia, muy superior al promedio del tercer grupo de países.

social). En la medida que nos movemos hacia países con menor desarrollo relativo, todos estos parámetros se desplazan hacia situaciones más críticas. Así, las brechas de bienestar varían sustancialmente en términos de necesidades sociales y de capacidades fiscales. A menor desarrollo, mayor precariedad de los mercados laborales, más dificultades para las familias para proveerse servicios, mayor dependencia demográfica infantil, mayor pobreza y menos recursos monetarios y capacidades de gestión y ejecución de las instituciones públicas. Veamos, a continuación, algunos rasgos propios de estos distintos grupos de países que permiten ahondar en las brechas de bienestar.

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES SELECCIONADOS DE BIENESTAR^a

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana	América Latina
PIB per cápita 2008 (dólares de 2000)	6 601	5 320	1 975	4 074
Tasa de dependencia demográfica 2005/2010 ^b	52,9	54,8	68,3	60,9
Población pobre alrededor de 2008 (en porcentajes)	19,7	35,1	52,1	38,4
Población indigente alrededor de 2008 (en porcentajes)	6,7	14,7	26,8	18,1
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en porcentajes del total de ocupados)	41,6	55,3	65,3	55,7
Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (porcentajes del PIB) ^c	24,8	13,7	16,4	18,7
Gasto público social per cápita 2007/2008 (dólares de 2000)	1 209	619	181	597
Gasto público social 2007/2008 (porcentajes del PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3
Cobertura de pensiones a jubilados (en porcentajes), áreas urbanas	64,4	26,6	14,1	33,0
Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	23,3	35,1	72,1	49,7

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

^a Promedios simples de los países.

^b La relación de dependencia equivale a la población de 0 a 14 años más la población de 65 años y más sobre la población de 15 a 64 años multiplicado por 100.

^c En la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile y Costa Rica las cifras corresponden al gobierno general; en los demás casos se refieren al gobierno central.

1. Países con brechas severas de bienestar

Este grupo incluye al Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana. Son países con una estructura demográfica que se caracteriza por niveles relativamente elevados de fecundidad y una población joven. Su débil mercado de trabajo es precario, lo que hace que la carga de dependientes no solo la conformen niños y jóvenes sino también un alto contingente de trabajadores informales, con bajos ingresos y sin protección social asociada al empleo: un 75% de las personas dependientes de los trabajadores formales se encuentra entre los jóvenes y trabajadores informales. El porcentaje restante está compuesto por los inactivos, los desempleados y los ancianos. Su nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita alcanza, en promedio, a poco menos de 2.000 dólares per cápita (en dólares constantes de 2000). Junto con una baja carga tributaria, esto les impide asignar recursos en montos significativos a las necesidades de educación de los jóvenes, de seguridad y asistencia social de las personas en edad de trabajar y de salud para toda la población.

Estos países presentan, además, una incidencia de la pobreza superior al 45%. En muchos casos alcanza a dos tercios de los habitantes; entretanto, la cobertura de la seguridad social entre los ocupados suele ser inferior al 30%. El financiamiento público del bienestar puede provenir o bien de impuestos de rentas generales o de apropiación (o impuestos) de la explotación de recursos naturales. Esto permite impulsar programas que mitigan la pobreza en forma independiente de la estructura demográfica o de la formalización de la fuerza de trabajo ocupada. Sin embargo, los mercados de trabajo con marcado predominio del subempleo, la baja capacidad del Estado para asignar recursos, el acceso concentrado a mercados financieros estrechos y la poca valoración que se hace de la capacitación limitan la movilidad social y la capacidad de cambiar las estructuras sociales.

En estos casos el rol del Estado social es clave para modificar el ritmo a que se pueden disminuir las brechas de bienestar. Por una parte, las capacidades tributarias de estos Estados deben expandirse; por otra, las tasas de actividad y empleo deben aumentar. Finalmente, la dotación de capacidades debe incrementarse y hacerse más igualitaria. Para ello la inversión focalizada en servicios de cuidado que liberen la mano de obra femenina, expandan la educación preescolar y media y consoliden las transferencias monetarias a las familias pobres con hijos, representan el piso que debe establecerse para alcanzar sociedades más productivas e igualitarias.

2. Países con brechas intermedias de bienestar

Este grupo incluye a Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela. Son países donde la fecundidad descendió claramente desde la década de 1970, lo que redunda en una menor proporción de jóvenes entre sus dependientes. Cuentan con un mercado de trabajo más formalizado, pero también presentan un envejecimiento incipiente de su población. Como extienden su cobertura educacional más allá de la secundaria, aumentan el número de inactivos entre los dependientes. Estas personas inactivas, junto a los jóvenes menores de 15 años, representan el 60% de los dependientes por cada trabajador formal. La proporción restante corresponde a los adultos mayores, los ocupados informales (parcialmente dependientes por bajos ingresos y falta de protección social) y los desempleados.

Su nivel de desarrollo económico supera los 5.000 dólares per cápita (en dólares constantes de 2000). Si bien mantienen bajas cargas tributarias, poseen mayores niveles de ingreso que permiten mejores prestaciones en las áreas de educación, seguridad y asistencia social y salud. Sus tasas de incidencia de la pobreza van del 30% al 40% y presentan una cobertura de la seguridad social que se eleva a cifras cercanas al 50% de los ocupados. La provisión de bienestar es posible casi exclusivamente gracias a los mayores niveles de desarrollo que alcanzan las sociedades con gobiernos que se sustentan con rentas de recursos naturales (México y la República Bolivariana de Venezuela). Si bien estos países tienden a actuar con mayor holgura al asignar un porcentaje más alto del PIB al gasto público social, estas ventajas no se manifiestan en mejoras muy significativas de su situación social, medida por la incidencia de la pobreza.

La mayor dinámica del mercado de trabajo beneficia a quienes cuentan con mayor educación o capacitación, lo que resulta determinante en la estratificación social y opera como vehículo de la transmisión de desigualdades entre generaciones. La capacidad del Estado es insuficiente para financiar simultáneamente una red básica de protección social y el incremento necesario de la calidad de la educación pública. El acceso a la educación de calidad queda segmentado en función del ingreso. Por su parte, la expansión de los mercados financieros discrimina según el riesgo, pues selecciona a los clientes con mayor grado de respaldo. En definitiva, el desarrollo de las instituciones en este grupo de países tiende a reforzar los mecanismos de transmisión de desigualdades en la sociedad.

El gran desafío que enfrentan estos países consiste en elevar la productividad de sus sectores rezagados, incrementar las tasas de actividad en edades activas y universalizar formas básicas de protección social que permitan a los hogares absorber choques externos y los cambios biográficos. En este sentido, la expansión de bases no contributivas de la salud y la seguridad social, las transferencias monetarias y la inversión adicional de recursos en educación preescolar y media en zonas vulnerables son factores clave para potenciar las rutas de igualdad y mayor productividad.

3. Países con brechas bajas de bienestar

Este grupo incluye la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay. Estos países disponen de mayor potencial para desarrollar un Estado de bienestar. Se caracterizan por haber experimentado fuertes descensos de la fecundidad durante o antes de la década de 1960 y por presentar una estructura demográfica más envejecida. Dado que proporcionan una mayor cobertura de los niveles superiores de educación, hay más inactivos que, junto con la proporción de adultos mayores y los jóvenes, representan el 75% de los dependientes por cada trabajador formal. Los demás dependientes potenciales son los trabajadores informales y los desempleados. El nivel de desarrollo medido según el PIB per cápita supera, en promedio, los 6.500 dólares per cápita (en dólares constantes de 2000), con una carga tributaria elevada que permite un gasto público social cercano al 20% del PIB (cerca del 35% en el caso del Brasil). Las tasas de incidencia de la pobreza son inferiores a la cuarta parte de la población y logran una cobertura de la seguridad social superior al 60% de los ocupados.

Estos países distan mucho de proveer condiciones análogas a la de los regímenes socialdemócratas europeos. El mercado asume un papel importante en los países que realizaron reformas estructurales de sus sistemas de pensiones para incorporar la administración privada de fondos (Chile y el Uruguay), mientras que en Costa Rica este componente ha tenido una incorporación marginal.

Pese a su mayor desarrollo institucional y a la existencia de mayores recursos fiscales, los efectos de la acción pública sobre la desigualdad son limitados. Los sistemas de protección social continúan segmentados en función de la capacidad contributiva de los afiliados, con lo que se reproducen las desigualdades primarias que se generan en el mercado de trabajo. Los cambios implementados en virtud de los principios de universalidad enfrentan la restricción presupuestaria del gobierno y la escasa solidaridad en el financiamiento, por lo que el universalismo se limita a prestaciones básicas. Las combinaciones público-privadas en la provisión de la educación correlacionan la capacidad de pago con el acceso a educación de calidad. No hay, todavía, suficiente capacidad reguladora de los gobiernos para crear las condiciones de igualdad de acceso que no se han logrado a partir del diseño original de los sistemas de provisión de servicios.

En estos países, cuya ventana de oportunidades demográficas se va haciendo más estrecha a medida que aumenta marcadamente la proporción de población envejecida, es imprescindible, por una parte, completar la protección social a los sectores vulnerables y, por otra, limitar los subsidios que se destinan a los sectores integrados y privilegiados. Los sistemas de salud y seguridad social deben reconstruirse y orientar los subsidios a un piso básico universal no contributivo. Otro desafío es desestralificar el ingreso de la mujer en el mercado laboral, pues esa estratificación constituye un enorme freno al combate contra la desigualdad y un desaprovechamiento de parte importante de las capacidades productivas de las personas. Para ello es fundamental la cobertura de servicios de cuidado infantil y educación preescolar de calidad en zonas de menores ingresos. Por último, si la educación media de calidad no se universaliza de forma más homogénea en estos países, las sociedades no estarán preparadas para ampliar sus fronteras productivas en contextos expansivos, ni para garantizar la igualdad de oportunidades.

D. Los componentes de un estado de bienestar⁷

Como se planteó en capítulos precedentes, un crecimiento económico más dinámico, con mayor convergencia productiva y territorial y generación de empleo de calidad es la base para avanzar hacia sociedades más integradas. El rol del Estado, como se ha planteado a lo largo del documento, es decisivo en todos estos frentes. También lo es en la provisión de bienestar, de desarrollo humano y de protección frente al riesgo. Como señala Segura-Ubiergo (2007), un Estado de bienestar se define como “un repertorio de políticas lideradas por el Estado cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos —protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad— y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación”.

Con tales objetivos, los Estados de bienestar desempeñan cuatro funciones claras, a saber⁸:

- i) desmercantilizan el acceso al bienestar de la población mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en los mercados de bienes, seguros y servicios;

⁷ Es importante diferenciar entre el concepto de Estado de bienestar como construcción histórica concreta de la Europa de posguerra y la idea de Estado de bienestar como recorte analítico de una conjunto de políticas y acciones que se hacen presentes en todos los Estados. Esta última acepción es la que aquí se utiliza.

⁸ La base de esta conceptualización puede verse en Esping Andersen (1990, 1999, 2002). Algunas variaciones y reflexiones relevantes que también se incorporan en este marco surgen de Orloff (1993), Martínez (2008), Filgueira (2007b) y Filgueira, Gutiérrez y Papadópolos, (2008).

- ii) desvinculan el acceso de las personas al bienestar de los núcleos familiares al otorgar prestaciones, beneficios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas;
- iii) regulan y afectan ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando así el orden “espontáneo” en estas esferas, mediante incentivos y la regulación del mercado laboral, de los precios y de los derechos y obligaciones de los integrantes de las familias;
- iv) redistribuyen recursos, pues al recaudarlos y distribuirlos en forma de bienes, servicios y transferencias, no mantienen equivalencias entre aportes y beneficios, sino que operan con diversas modalidades de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad⁹. Esta redistribución se produce entre distintos grupos (de ocupados a desocupados e inactivos, de enfermos a sanos, de adultos a jóvenes, de hombres a mujeres, de quienes tienen más a quienes tienen menos), lo que determina los efectos intertemporales que esta medida tiene entre clases, sexos y generaciones.

Lo que el Estado hace en estas materias debe pensarse en relación a lo que hacen las otras dos esferas, o sea, los mercados y las familias. A estas tres esferas debe agregarse una cuarta, representada por la comunidad, tanto en su forma organizada (organizaciones no gubernamentales, iglesias, asociaciones de voluntariado) como no organizada (vecinos, amigos, redes de relaciones).

Este marco de análisis permite enfatizar que la estrategia pública en pro de la igualdad no se restringe a nivelar las oportunidades, sino que la función del Estado se extiende para procurar una mayor igualdad de resultados y de niveles de bienestar. Resulta pertinente preguntarse si la región más desigual del mundo es capaz de igualar efectivamente las oportunidades sin igualar al menos parcialmente los resultados.

Los mercados, el Estado y las familias tornan compleja esta distinción. Mientras más compleja y esquiva es esta, más desiguales son las situaciones de partida. Por una parte, las familias tienden a ampliar la desigualdad de partida: la herencia material, la endogamia de clase en la formación de nuevos hogares y la herencia social que se trasmite en la socialización primaria tienden a reproducir las diferencias sociales al concentrar y profundizar la distribución desigual de capital humano, físico y social. Por otra, en la medida en que premian la productividad diferencial derivada de las capacidades de las personas, los mercados también tienden a fortalecer esas distinciones, con dinámicas que agudizan las diferencias de origen basadas en el capital físico acumulado y el capital social segmentado.

Al Estado y las políticas públicas les cabe, por tanto, un rol decisivo en lo que respecta a revertir la fuerza inercial de esta desigualdad. Es el responsable último de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que hacen parte de la ciudadanía. Precisamente porque se trata de derechos se exige una igualdad que el mercado y la familia no pueden garantizar autónomamente. De ahí la responsabilidad ineludible del Estado.

⁹ No solo el Estado redistribuye recursos. También lo hacen las familias e incluso los mercados. Esa redistribución puede ser progresiva o regresiva. Lo que diferencia al Estado en este caso es su carácter vinculante, tanto en lo que hace a la extracción de recursos, como a los principios que determinan la elegibilidad de los receptores.

E. Hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas: cuando lo ético y lo práctico van de la mano

La estructura de desigualdad profunda y el bajo promedio de productividad constituyen en gran medida la explicación de que en la mayoría de los países persista una alta proporción de la población que no genera ingresos mínimos adecuados. La insuficiencia de ingresos de personas y hogares responde a tres razones fundamentales: desocupación, bajos salarios e inactividad (no por opción, sino por obstáculos diversos). Esta situación debe enfrentarse, entre otras cosas, con la redistribución directa de ingresos mediante sistemas no contributivos.

Se han esgrimido dos argumentos para objetar dicha redistribución. El primero es la insuficiente capacidad fiscal de los países para hacerlo. Lo cierto, empero, es que en la región sí hay margen, variable entre países, para avanzar en este rol redistributivo mediante las finanzas públicas. El abanico de transferencias, su monto y progresividad, dependerán de la combinación de factores que determinan, en cada país, las brechas de bienestar (véase el cuadro VI.1). En todo caso, la evidencia que aquí se presentará indica que, en buena parte de la región, el problema no es técnico, sino político.

El segundo argumento que se esgrime tiene que ver con los “incentivos correctos”. Se argumenta que la entrega de ingresos no derivados del trabajo surte un efecto negativo en la predisposición de las personas a insertarse económicamente en el mercado. Este argumento es erróneo por diversas razones. En primer lugar, los montos de las transferencias que se proponen alcanzan estrechamente para alcanzar umbrales mínimos de consumo y en muchos casos no garantizan la salida de la pobreza de los hogares de los beneficiarios. En segundo lugar, la evidencia de los últimos años indica que la expansión de las modalidades no contributivas en la región ha estado acompañada de un incremento de las tasas de actividad de los sectores beneficiarios. En tercer lugar, estamos en una región donde más de un tercio de la población no accede a ingresos suficientes para superar la pobreza, por lo que no puede plantearse que la falta de aseguramiento ante la vulnerabilidad se justifica por cuestión de incentivos.

Existen, por otra parte, buenas razones para defender un sistema básico de ingresos parciales garantizados. La primera, como se ha mencionado, es la igualdad de derechos sociales que concierne a la ciudadanía. Los hogares que enfrentan situaciones de choque exógeno o cambios biográficos y que se ven afectados por la pobreza y la vulnerabilidad tienden a descapitalizarse más allá del efecto de choque, precisamente por carecer de mínimos garantizados, o al menos de instrumentos que suavicen el flujo de ingresos ante situaciones adversas. En términos prácticos, y más aún en términos éticos, evitar el colapso de las economías de los hogares que representan a buena parte de la población y producción latinoamericana es tan necesario como evitar el colapso de los sistemas financieros (al subsidiar sus inefficiencias). Por otra parte la región es frágil en cuanto a estabilizadores automáticos frente a crisis y choques. dada esta situación, los sistemas básicos de garantía de ingresos constituyen mecanismos para sostener la demanda interna en contextos adversos. Por último, el diseño y las poblaciones elegidas en las propuestas que aquí se presentan apuestan a minimizar la permanencia en la pobreza de los hogares con hijos menores mediante la formación de capacidades humanas en una región en plena transición demográfica, cuyo desarrollo de cara al futuro requiere saltos poderosos en la productividad del trabajo.

No es el espíritu de esta propuesta proponer subsidios que motiven a las personas a separarse del mercado laboral. Por el contrario, los ingresos básicos garantizados son un mecanismo que favorece la inserción presente y futura de la población en ese mercado. Entender adecuadamente las condiciones en que las personas se orientan al trabajo redunda en un correcto uso de los incentivos y los pisos mínimos a partir de los que esa acción y predisposición es sostenible en el tiempo. En ese marco se presentan en este acápite un conjunto de estimaciones relativas a costos de la acción social del Estado en su función determinante de protección social (véase el recuadro VI.4), que incluyen un sistema no contributivo de garantía y redistribución de ingresos.

Las estimaciones permiten tener una idea de los esfuerzos fiscales requeridos para estas transferencias que, por supuesto, serán muy variables en función de las distintas brechas de bienestar que enfrentan los distintos países, como se mostró en el acápite precedente. No se pretende, claro está, que la disponibilidad fiscal para poner en marcha este conjunto de transferencias se logre de la noche a la mañana, ni que funcione al mismo ritmo en distintos países, ni que exista desde el principio la capacidad institucional pública de utilizar los recursos de la manera más eficiente y eficaz. Pero sí está claro que el esfuerzo fiscal encaminado a hacer frente a estos desafíos en cuanto a la provisión del bienestar y la promoción social requiere de reformas tributarias, un crecimiento dinámico y alternativas diversas que permitan incrementar las arcas de la política pública.

1. Combate contra la desigualdad y la infantilización de la pobreza

La pobreza se ve reforzada por una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, producto de grandes desigualdades de origen, baja carga impositiva, pobre capacidad redistributiva de los Estados sociales y mercados laborales muy inefficientes y desiguales que tienden a reforzar las desigualdades de origen, sean de clase, género, edad o etnia. Como se ve en el gráfico VI.6, la incidencia de la pobreza de la población infantil es muy superior a la de la población adulta, con variaciones entre países. Esta tendencia se ha acentuado en los últimos 20 años.

Una faceta fundamental de todo pacto social e intergeneracional se refiere a la cantidad de dinero que cada sociedad está dispuesta a pagar para apoyar el papel de las familias en la provisión de cuidado, desarrollo de capacidades y protección de los niños. Tradicionalmente, se daba por sentado que el hombre proveedor proveía a la familia de estos recursos y que la mujer se ocupaba del cuidado de los hijos. Esta relación de dependencia se tornaba aún más precaria ante la ruptura del vínculo, pues la mujer es quien casi siempre ha asumido la plena responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas. De este modo, el control del dinero tiende a quedar en manos de quien, a la postre, no se hace responsable de la carga de dependientes.

Recuadro VI.4

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE COSTOS DE LAS TRANSFERENCIAS

Los ejercicios de simulación se realizan sobre la base de los microdatos de las encuestas de hogares de los años más recientes y se parametrizan con datos de cuentas nacionales a fin de estimar los costos con relación al PIB. El modelo consiste en asignar un monto equivalente a una línea de pobreza a cada persona elegible según nuestros criterios y computar el nuevo ingreso del hogar. Sobre esta base se vuelven a estimar los indicadores de pobreza y desigualdad y se establecen los alcances en materia de cobertura de hogares de cada medida.

$$\text{Costo \% PIB} = \left(\frac{\left[\left(\sum_{i=1}^q p_i * B \right) * 12 \right] * TC}{PIB} \right) * 100$$

donde, q representa a la población elegible según los diversos parámetros que se especifican, p representa a las personas elegibles según dicho parámetros y B representa el beneficio estipulado para esa población. La cifra que surge de esta simulación se multiplica por 12 (mensualidad anualizada) y se expresa en dólares al ajustar por la tasa de cambio (TC). Ese monto se divide por el PIB y multiplica por 100 para expresar el costo fiscal de tales prestaciones como porcentaje del PIB.

La base de las estimaciones es simple y consta de cuatro grandes grupos de prestaciones en dos modalidades diferentes. Las medidas simuladas son:

- asignar una línea de pobreza a los niños menores de 5 años,
- asignar media línea de pobreza a los niños entre 5 y 14 años,
- asignar una línea de pobreza a los mayores de 64 años,
- asignar una línea de pobreza a los desocupados (sean desocupados por primera vez, provenientes de trabajos formales o informales).

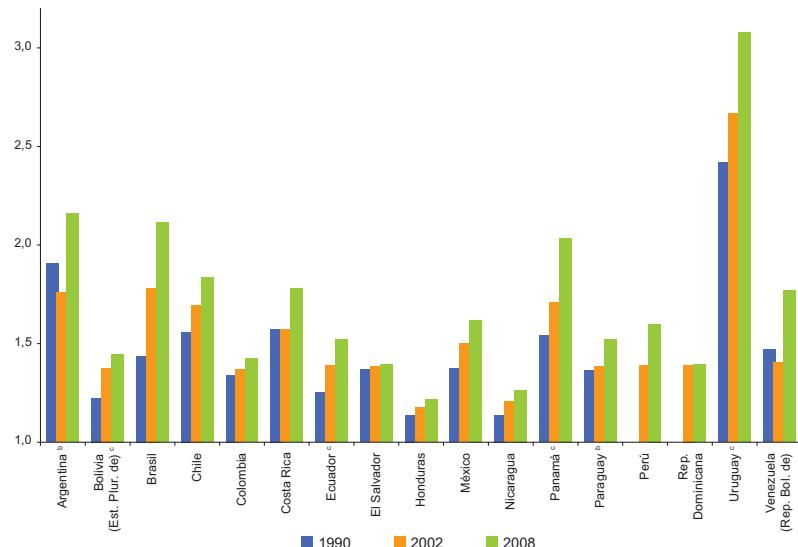
La línea de pobreza es el valor monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios, que incluye alimentación, vivienda, transporte, vestuario, comunicaciones y algunos otros bienes requeridos para cubrir las necesidades básicas de las personas. La mitad de una línea de pobreza es equivalente al costo de cubrir solo las necesidades alimentarias, valor que también se conoce como línea de indigencia. En América Latina, la primera fluctúa actualmente entre 60 y 250 dólares, en función del costo de la canasta básica en cada país y de la capacidad adquisitiva del dólar en cada país.

Dichas prestaciones se simularon en relación con dos universos: por una parte, las destinadas a quienes poseen las características expuestas y, por otra, las destinadas a quienes presentan dichas características y se encuentran, además, en hogares que están por debajo de 1,8 líneas de pobreza (o sea, los considerados vulnerables a la pobreza). Al examinar este parámetro de focalización se produce un alcance casi universal en los países más pobres y bastante más focalizado en países con brechas de bienestar más modestas.

Sobre la base de este ejercicio es posible estimar los efectos de las alternativas mencionadas sobre la pobreza y la desigualdad, así como los costos de las mismas con relación al PIB de cada país. Es posible además establecer esos efectos en relación con cada prestación y con todas las prestaciones consideradas en forma conjunta.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de metodologías desarrolladas en CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135 y *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.

Gráfico VI.6
COCIENTE ENTRE TASAS DE POBREZA DE ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008:
NIÑOS DE ENTRE 0 Y 14 AÑOS CON RELACIÓN A PERSONAS
DE 14 AÑOS Y MÁS^a



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

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

^b Área metropolitana.

^c Área urbana.

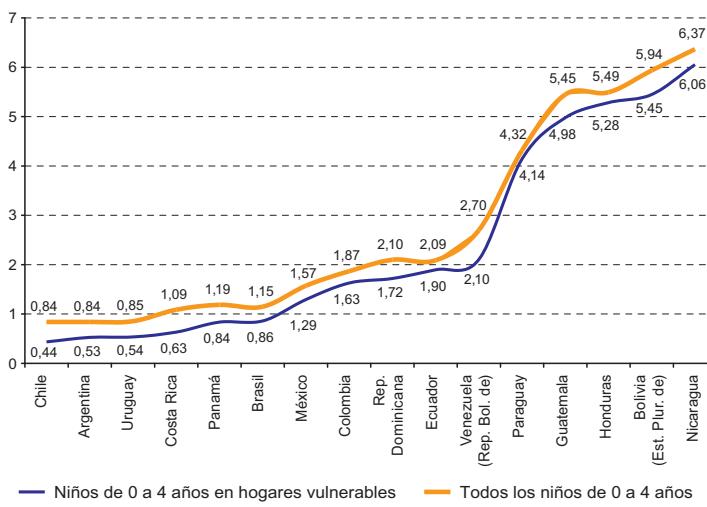
En épocas recientes el Estado ha ido enfrentando esta situación de las familias mediante transferencias en efectivo y sistemas reformados de asignaciones familiares. Se trata de instrumentos de redistribución relevantes que colocan en el debate público una mayor preocupación por el rol del Estado en la nivelación del campo de juego. También se han convertido en un valioso dispositivo del sistema global de protección social. Sin embargo, es importante no confundir un punto de apoyo con una plataforma completa al considerar estos programas dentro de la estructura fiscal de los Estados sociales de América Latina. Si bien estos programas han captado buena parte de la atención técnica, académica y de la opinión pública, representan, en promedio, un 0,25% del PIB y un 2,3% del gasto social en los países latinoamericanos y están lejos aún de alcanzar coberturas satisfactorias (véase el acápite 2 de este capítulo).

En el siguiente ejercicio de simulación (gráficos VI.7 y VI.8) se establece el costo de generar una transferencia adicional de renta para los niños entre 0 y 4 años y entre 5 y 14 años, en forma universal y focalizada en los sectores vulnerables (véase el recuadro VI.4). Nuevamente, estas estimaciones se realizan sin suprimir las transferencias que ya reciben los hogares integrados por estas personas, por lo que los valores aquí estimados se suman a los esfuerzos ya realizados.

Una vez más, en el caso de los países con mayor desarrollo relativo, el costo de agregar a las prestaciones ya existentes una transferencia adicional de una línea de pobreza por cada niño menor de 5 años y media línea de pobreza por cada niño de entre 5 y 14 años es asequible en su versión focalizada y universal en un plazo temporal relativamente breve. Dada la marcada infantilización de la pobreza en estas sociedades y sus bajas tasas de fecundidad, esa medida es

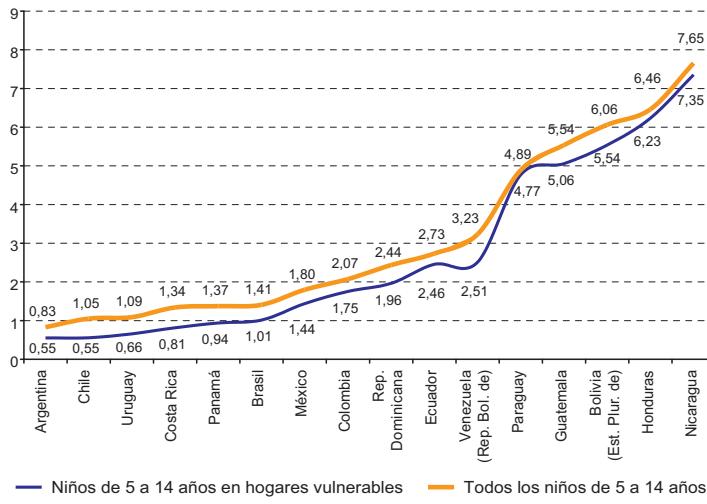
ampliamente recomendable, puesto que significa invertir en generaciones futuras más productivas y en sociedades más igualitarias. Esta recomendación no implica necesariamente un diseño de prestaciones como el simulado aquí.

Gráfico VI.7
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA
A NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008**
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. En el caso de hogares monoparentales se transfieren 1,5 líneas de pobreza por niño.

Gráfico VI.8
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR MEDIA LÍNEA DE POBREZA
A NIÑOS DE 5 A 14 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008**
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. En el caso de hogares monoparentales se transfieren 1,5 líneas de pobreza por niño.

Cuadro VI.2
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA
A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS
MENORES DE 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	12,5	44,3	14,7	12,2	-2,5
Brasil	13,1	21,3	19,9	16,9	-3,0
Uruguay	8,9	35,7	8,5	6,5	-2,0
Chile	10,7	19,1	11,3	9,1	-2,1
Costa Rica	12,2	20,0	14,8	12,4	-2,5
Panamá	26,3	21,6	21,5	18,0	-3,4
México	21,1	34,7	27,9	22,8	-5,1
Colombia	21,6	17,6	35,4	30,3	-5,0
Venezuela (República Bolivariana de)	19,9	46,0	23,6	19,1	-4,5
Ecuador	22,0	10,4	36,5	31,5	-5,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	27,9	14,7	47,2	41,8	-5,5
Guatemala	37,3	18,3	46,7	39,3	-7,4
Honduras	35,6	16,6	63,1	57,8	-5,3
Nicaragua	35,4	11,7	54,4	48,6	-5,9
Paraguay	28,2	17,2	50,2	44,6	-5,6
Rep. Dominicana	19,6	25,3	40,1	35,7	-4,4

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

La inversión en la infancia no solo debe calcularse en función del costo de las transferencias que la benefician. Es igualmente importante calcular el costo de no hacer, o sea, cuánto cuestan al Estado y a la sociedad los efectos asociados a una infancia con mayores niveles de desnutrición y con falta de educación para los más excluidos, dos factores que pueden evitarse. En este sentido, los estudios realizados por la CEPAL con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señalan que mantener la situación existente tiene nefastas secuelas económicas para los países. Si bien el gasto social supone destinar recursos del presupuesto, no destinarlos puede suponer un agravamiento del problema, con consecuencias sociales y económicas importantes.

Como ejemplo de lo anterior, el costo directo de la atención de salud y servicios educacionales, más la pérdida de productividad —debido a los 5,4 millones de personas que no llegaron a formar parte de la población en edad de trabajar y la brecha de dos años de escolaridad que presentarían las personas que han sufrido desnutrición infantil— equivalen al 6,4% del PIB de los países de Centroamérica y la República Dominicana en 2004 y al 2,6% del PIB de los países andinos y el Paraguay en 2005. Estos valores, a su vez, representan en promedio el 30% del gasto público social de aquellos años en los respectivos países. Vale destacar que en algunos casos este costo es incluso superior al gasto social informado por los países. En contrapartida, el cumplimiento de la tercera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (en lo que se refiere a la reducción a la mitad entre 1990 y 2015 de la proporción de niños menores de 5 años con

insuficiencia ponderal) significaría ahorros de 2.329 millones de dólares en el período comprendido entre 2004-2005 y 2015. Este monto podría subir a 5.966 millones de dólares si se erradicara el flagelo del hambre en el período (lo que equivaldría al 23% y el 60% del promedio anual del gasto público en salud y el 4% y el 11% del promedio del gasto social para los respectivos grupos de países) (CEPAL/PMA, 2007 y 2009).

Cuadro VI.3
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA
A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE MEDIA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS
DE ENTRE 5 Y 14 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008^a**

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de media línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de media línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	18,7	31,1	14,7	12,1	-2,6
Brasil	23,0	14,3	19,9	16,5	-3,4
Uruguay	15,7	25,1	8,2	5,7	-2,8
Chile	19,8	13,0	11,3	8,5	-2,7
Costa Rica	22,0	14,1	14,8	11,5	-3,3
Panamá	44,7	14,8	21,5	17,2	-4,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40,8	10,3	47,2	42,1	-5,1
Ecuador	39,4	7,5	36,5	30,2	-6,4
Guatemala	50,2	13,9	46,7	39,5	-7,2
Honduras	55,3	12,6	63,1	56,8	-6,3
México	34,4	23,8	27,9	22,1	-5,8
Colombia	34,8	11,8	35,4	30,3	-5,0
Venezuela (República Bolivariana de)	33,6	32,7	23,6	18,2	-5,4
Nicaragua	55,6	9,0	54,4	47,4	-7,0
Paraguay	46,3	12,0	50,2	44,0	-6,2
Rep. Dominicana	33,2	17,1	40,1	35,0	-5,2

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

^a En el caso de hogares monoparentales se transferirán 1,5 líneas de pobreza por niño.

Por su parte, los datos preliminares sobre el costo del analfabetismo, indican que el hecho de no saber leer ni escribir, en 2006, habría ocasionado pérdidas de productividad de 104 millones de dólares en el Ecuador, 135 millones en la República Dominicana y 802 millones de dólares en el estado de São Paulo. Si se tiene en cuenta la población que no ha alcanzado los seis años de estudio, los valores ascienden a 392 millones de dólares en el Ecuador y 2.254 millones de dólares en São Paulo. En los casos analizados esto equivale, respectivamente, al 69% y 64% del gasto público en educación del año objeto de análisis. Cabe destacar que si se considera toda la vida laboral futura de los analfabetos, las pérdidas indicadas se multiplican entre 9 y 11 veces.

La falta de inversión en la infancia puede considerarse una violación de los derechos sociales básicos, sobre todo cuando existen claras deficiencias en cuanto a alimentación y educación. Un niño desnutrido y analfabeto no solo es un reflejo de desigualdades inadmisibles desde el punto de vista ético, es también el embrión de una vida con escasas perspectivas de alcanzar la plenitud. Además de ello, la pérdida de capacidades y posibilidades ocasionada por la desnutrición y el analfabetismo va en menoscabo de toda la sociedad. Implica que gran parte del potencial de recursos humanos de las generaciones venideras, precisamente las que deberían capitalizar el bono demográfico, quedan desperdiciados a consecuencia de daños nutricionales irreversibles o de la carencia de destrezas para una vida productiva. Además, los costos para remediar los males derivados de estos problemas son incommensurablemente más elevados que las inversiones requeridas para evitarlos en primera instancia. Cuando se trata del costo de no hacer inversiones sociales en la infancia, la dimensión ética y la dimensión práctica van de la mano.

2. Enfrentar la precariedad en la vejez

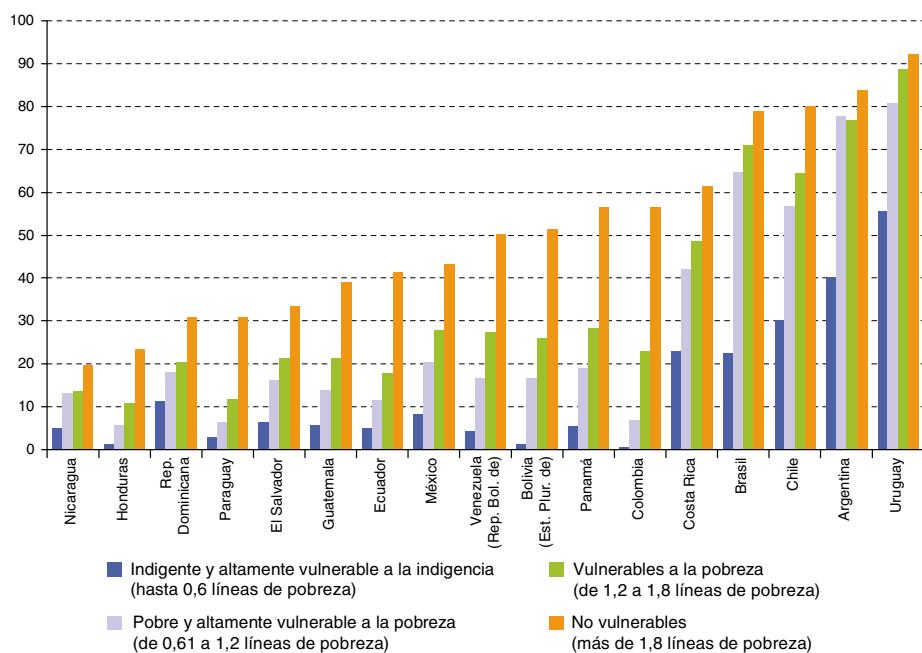
A medida que la población envejece, la orientación generacional del gasto social se vuelve un tema ineludible. El gasto en seguridad social, a partir de los costos de las pensiones y la salud, puede alcanzar niveles tan elevados que no dejen espacio para el gasto en servicios orientados al ámbito reproductivo de la sociedad, que involucra a mujeres y niños. Por si fuera poco, esto puede suceder sin que con dicho gasto se logre una cobertura adecuada de la población adulta mayor.

Los países de la región enfrentan una ecuación crucial, a saber, cómo proveer transferencias básicas en efectivo a los adultos mayores que ya no pueden trabajar o conseguir un trabajo y cómo, al mismo tiempo, seguir alcanzando altas tasas de participación femenina e invirtiendo en capacidades para las nuevas generaciones. Como se ve en el gráfico VI.9, las pensiones y jubilaciones llegan a porcentajes variables de personas mayores de 65 años según el país (pero son en general muy bajos). Se observa además que la privación se concentra en hogares cuyos ingresos son bajos o muy bajos.

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

Como ha planteado la CEPAL (2006b), la protección social no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, lo que obliga a repensar los mecanismos de solidaridad. Ciertamente, la seguridad social ha tenido un alcance muy limitado entre la población rural. No obstante, más importante ha sido el límite impuesto por el elevado grado de informalidad de las economías. La cobertura media de la seguridad social es inferior al 40% en la región; supera apenas el 45% en zonas urbanas y es menor al 22% en las rurales. Los países con mayor cobertura apenas superan el 60% de los trabajadores urbanos que cotizan (Chile, Costa Rica, Panamá, el Uruguay) (CEPAL, 2006b).

Gráfico VI.9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE HOGARES CON ALGÚN MIEMBRO DE
65 O MÁS AÑOS QUE RECIBE JUBILACIÓN O PENSIÓN SEGÚN NIVELES
DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007^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 Los datos del Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador, a 2004; los de Colombia y Nicaragua, a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México, a 2006.

Asimismo, las reformas que se llevaron a cabo en varios países terminaron por tener un efecto en el carácter público, contributivo y social de este tipo de gasto. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de la política previsional, sobre todo cuando se incorporaron sistemas de capitalización individual. En el período posterior a las reformas, muchos gobiernos se están haciendo cargo de morigerar los efectos distributivos de la reforma mediante nuevos programas públicos. Se ha comenzado a debatir, en casi todos los casos de reforma, la modalidad más razonable para asegurar una cobertura a los que no alcanzan la densidad de contribuciones requerida por la legislación. Todo ello entraña un importante fortalecimiento del componente no contributivo y genera presiones sobre la situación fiscal, en particular en relación con los costos de transición.

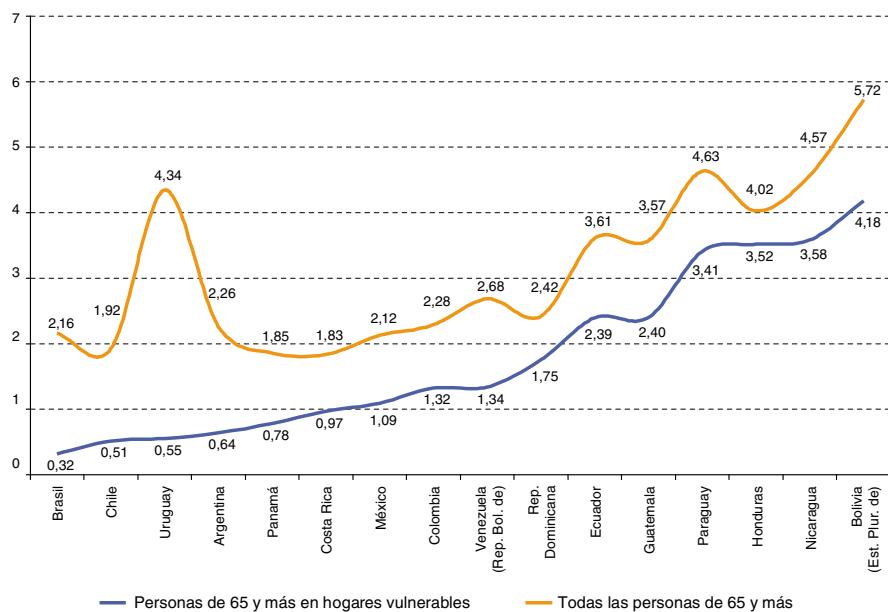
Varios países del Caribe han formulado políticas nacionales de atención a las personas mayores y de elaboración de planes de implementación estratégica. Algunos, como Trinidad y Tabago, otorgan pensiones por medio del sistema de verificación de ingresos a todas las personas mayores.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, como HelpAge International, han abogado por la provisión de una pensión social básica sin verificación de ingresos a todas las personas mayores, como un modo de facilitar el acceso. Si bien los encargados de formular políticas en la subregión comienzan a reconocer las consecuencias del envejecimiento de la población en la viabilidad de los sistemas de pensión, ningún país ha entablado una reforma profunda de estos sistemas.

Uno de los riesgos en la región es confundir el envejecimiento con la necesidad de sistemas de pensiones tradicionales (estratificados y contributivos). Esa opción significaría en el futuro cercano poner sobre los hombros de toda la población el financiamiento de los pocos trabajadores formales del pasado que mantuvieron trayectorias laborales estables. Supone también, a la larga, usar el erario público para sostener los déficits que genera inevitablemente una seguridad social contributiva y estratificada. Por su parte, la privatización de la seguridad social, de mantenerse la ausencia de subsidio estatal a dichos regímenes, aunque soluciona el problema del déficit, profundiza la exclusión de buena parte de las futuras personas mayores (Mesa Lago, 2009).

Después de combinar la opción de regímenes contributivos estratificados de reparto y modelos de capitalización individual de administración privada, hoy se incorpora al debate y a las políticas la opción de sistemas no contributivos de pensión uniforme de base universal o focalizados (CEPAL, 2006b; Filgueira y otros, 2006; Tanzi, 2008). Por cierto, estos sistemas o instrumentos no resuelven el problema del reemplazo de los ingresos de los trabajadores en la vida activa. No es esa su función, sino garantizar un nivel básico de renta en forma sostenible desde el punto de vista fiscal y justa desde el punto de vista intergeneracional. En la Argentina, el Brasil, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay (a nivel provincial y nacional) así como en México (Distrito Federal y de manera similar en otros estados) se está considerando que una garantía básica para los adultos mayores puede ser tanto fiscalmente prudente como socialmente deseable si, a la vez, se limitan los subsidios destinados a los jubilados y pensionistas (generalmente hombres) más privilegiados.

Gráfico VI.10
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA
A PERSONAS DE 65 Y MÁS AÑOS, ALREDEDOR DE 2008^a**
(En porcentajes del PIB)



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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

En un ejercicio de simulación se estima el costo que implicaría para las economías de la región generar una prestación monetaria para los adultos mayores de tipo universal y focalizada (y otorgarla a todos los mayores de 64 años que viven en hogares cuyo ingreso per cápita sea menor a una línea de pobreza). Como puede observarse, para muchos países estos costos no son exorbitantes y requieren más bien reasignar recursos disponibles. En la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, el gasto necesario representa el 1% o menos del PIB. Ello no quiere decir que deban necesariamente optar por la prestación objeto de esta simulación. Un mayor nivel de focalización o un monto más acotado de la prestación pueden usarse como forma de avanzar paulatinamente hacia el logro del objetivo con menores costos fiscales, como es el caso de países donde ese esfuerzo representa un gasto relativo demasiado alto.

El efecto de una medida como la estimada, en su versión focalizada, representaría una disminución clara de la pobreza de los hogares donde se encuentra esta población, pues alcanzaría a algo más del 5% de los hogares en el Ecuador y poco más del 0,5% en el Uruguay (país que presenta tasas muy bajas de pobreza en las personas mayores).

Cuadro VI.4
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE UNA LÍNEA DE POBREZA A LAS PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2008^a

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	7,6	88,3	14,7	13,1	-1,6
Brasil	3,9	26,5	19,9	19,3	-0,6
Uruguay	5,4	61,3	8,5	7,8	-0,7
Chile	7,8	30,6	11,3	10,0	-1,2
Costa Rica	8,9	41,7	14,8	12,2	-2,7
Panamá	23,3	38,3	21,5	18,6	-2,9
México	11,2	55,6	27,9	24,9	-3,0
Colombia	12,0	25,9	35,4	31,8	-3,6
Venezuela (República Bolivariana de)	9,1	63,8	23,6	21,5	-2,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,9	24,4	47,2	42,5	-4,7
Ecuador	15,8	18,4	36,5	31,3	-5,2
Guatemala	12,2	27,0	46,7	43,3	-3,4
Honduras	17,1	23,0	63,1	58,6	-4,5
Nicaragua	17,2	14,1	54,4	51,0	-3,4
Paraguay	15,0	26,6	50,2	45,1	-5,1
Rep. Dominicana	14,4	35,2	40,1	35,7	-4,4

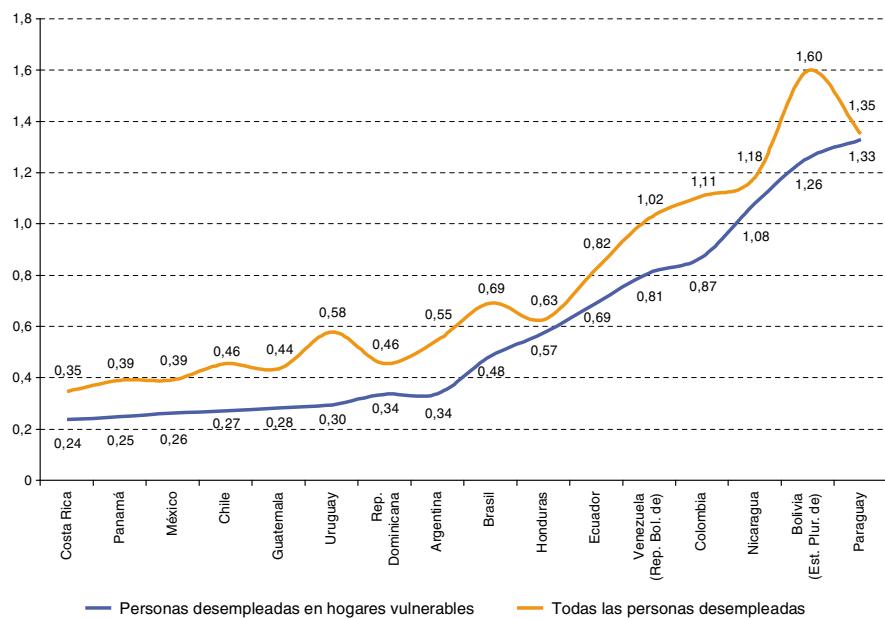
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

3. Hacia un mercado laboral menos vulnerable: la protección frente al desempleo

La desocupación constituye un flagelo no solo desde el punto de vista de los ingresos del hogar, sino del ánimo de las personas y su integración social. Por ello, combatir esta situación en un contexto de crisis o ante una perspectiva de mercados laborales poco dinámicos debe ser parte central de las estrategias de los gobiernos. Está claro que si los seguros de desempleo se restringen a quienes han sido trabajadores formales y con antigüedad suficiente para ser elegibles, la cobertura será insuficiente y no llegará a los sectores que más la necesitan. Para alcanzar a la población vulnerable y pobre desempleada se debe identificar e incluir a los ocupados que carecen de seguridad social. Una prestación como la aquí propuesta podría asociarse a formas de trabajo parcial para obras y servicios administrados por el Estado y a sistemas de capacitación. El costo de una medida de este tipo sería moderado en varios casos si se logra establecer un sistema de selección que se ajuste a los efectivamente desempleados. Asimismo, dadas las complejidades inherentes a la identificación del trabajador informal que quedó desocupado, este sistema podría aplicarse solo como modalidad típicamente contracíclica, cuando el desempleo abierto supera un valor predefinido o cuando el PIB se contrae o estaciona. En esos casos podría activarse este tipo de mecanismos en beneficio de todos los trabajadores que declaran situación de desempleo. En estos planes deben integrarse programas de empleo estatal y capacitación.

Gráfico VI.11
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA
A DESEMPLEADOS, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentaje del PIB)



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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

Cuadro VI.5
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, PRESTACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA
A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DE UNA LÍNEA DE POBREZA A PERSONAS
DESEMPLEADAS, ALREDEDOR DE 2008^a

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)
Argentina	7,5	48,0	14,7	13,3	-1,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,6	14,4	47,2	46,0	-1,2
Brasil	6,8	23,3	19,9	18,3	-1,5
Chile	5,7	22,1	11,3	10,0	-1,2
Costa Rica	4,7	19,4	14,8	14,1	-0,8
Ecuador	7,3	11,5	36,5	34,8	-1,7
Guatemala	2,4	16,3	46,7	46,3	-0,4
Honduras	4,3	14,9	63,1	62,6	-0,5
México	4,8	31,0	27,9	27,1	-0,8
Colombia	12,2	16,8	35,4	32,9	-2,5
Venezuela (República Bolivariana de)	8,0	44,1	23,6	22,2	-1,4
Nicaragua	6,4	11,4	54,4	53,6	-0,8
Panamá	8,8	21,5	21,5	20,3	-1,1
Paraguay	8,7	17,8	50,2	48,6	-1,6
Rep. Dominicana	4,5	21,6	40,1	39,3	-0,9
Uruguay	5,1	34,3	8,5	7,5	-1,0

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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

4. Recapitulación y resumen

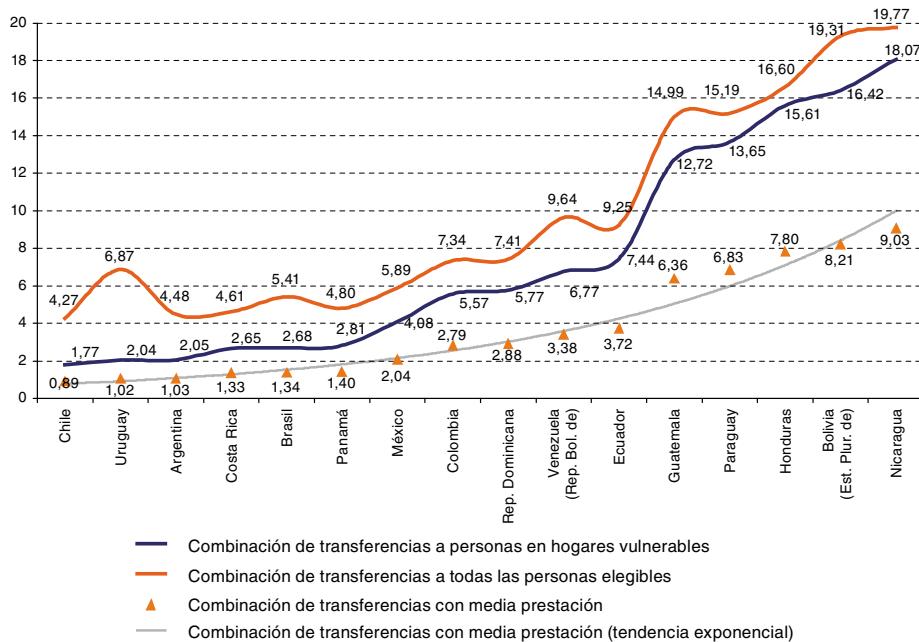
Las estimaciones y recomendaciones aquí expuestas tienen el propósito de plantear posibilidades y rutas posibles de reforma. No se pretende sugerir la asopción de un modelo único para la región, ni en lo que respecta al diseño ni al alcance de dicha reforma. Sirven de anclaje para considerar los sistemas de transferencias directas de ingresos y las posibilidades fiscales y de diseño, no para prescribir recetas uniformes.

Al considerar los costos totales que implicarían los sistemas de transferencias directas para los países, surgen datos relevantes. Como se ve en el gráfico VI.12, en los países con menores brechas de bienestar, el hecho de transferir a los desempleados, mayores de 64 años y menores de 15 años el ingreso equivalente a una canasta per cápita de bienes alimenticios y no alimenticios compromete entre 1,8 y 2,7 puntos del PIB, si la transferencia se concentra únicamente en hogares vulnerables (con ingresos inferiores a 1,8 líneas de pobreza). Si bien esto representa un esfuerzo importante, no está fuera del rango de lo asequible si tales metas se proyectan en el tiempo. A modo de ejemplo, si se ajusta a niveles inferiores de cobertura o de

prestación (por ejemplo, la mitad de la prestación), en ninguno de los casos el esfuerzo compromete más del 1,5% del PIB. En muchos de estos países las acciones aquí propuestas ya existen, pero no con la simplicidad y amplitud con que se simularon en el ejercicio. Este sugiere que un diseño relativamente simple de ingresos básicos garantizados (en forma parcial) es posible desde el punto de vista fiscal.

A medida que nos desplazamos hacia países con brecha intermedia o alta de bienestar, los desafíos son más complejos. En los países con brechas severas de bienestar (véase el gráfico VI.12) está claro que la realidad fiscal y las necesidades sociales requieren partir de bases distintas y priorizar opciones, además de una gran voluntad política y renovados pactos sociales (sobre todo para incrementar la carga tributaria, reformar su estructura y avanzar en lo referente a la institucionalidad pública). Con todo, parece fundamental ir hacia coberturas básicas de ingresos en los hogares con hijos menores, ya que esta medida tendría un mayor impacto sobre las capacidades de las personas¹⁰.

Gráfico VI.12
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DEL CONJUNTO DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS,
HOGARES VULNERABLES Y TOTAL DE HOGARES**
(En porcentajes del PIB)



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

¹⁰ Debe recordarse que el ejercicio de simulación realizado en la alternativa focalizada se refería a toda la población por debajo de 1,8 líneas de pobreza, lo que en países del grupo de mayor brecha de bienestar representa en general entre el 70% y 80% de la población.

Por último, tal como se observa en el cuadro VI.6, es muy significativo el impacto en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso al simular este conjunto de transferencias. Más aún en los países del tercer grupo, de menor desarrollo relativo, mayor pobreza, sistemas de protección social más débiles y mercados laborales más precarios.

Cuadro VI.6
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): IMPACTO SOBRE POBREZA Y
 EQUIDAD DE UNA TRANSFERENCIA BÁSICA^a**

	Cobertura focalizada (porcentaje del total de hogares)	Promedio mensual de transferencia per cápita a hogares con beneficiarios (dólares de 2000)	Hogares pobres antes de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Hogares pobres después de la transferencia de una línea de pobreza (porcentaje del total de hogares)	Reducción de la pobreza (puntos porcentuales)	Gini sin transferencia	Gini después de la transferencia
Argentina	30,2	71,8	14,7	6,7	-8,0	0,52	0,48
Bolivia (Estado Plurinacional de)	59,3	20,9	47,2	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brasil	32,4	26,9	19,9	11,2	-8,7	0,61	0,58
Chile	28,7	28,8	11,3	4,5	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,5	30,4	14,8	5,9	-9,0	0,49	0,45
Ecuador	56,9	15,8	36,5	18,1	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,6	26,7	46,7	26,7	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,9	23,9	63,1	44,1	-19,0	0,58	0,46
México	49,1	47,3	27,9	13,0	-14,9	0,54	0,49
Colombia	51,8	25,2	35,4	18,0	-17,4	0,59	0,58
Venezuela (República Bolivariana de)	45,9	64,3	23,6	10,0	-13,6	0,42	0,36
Nicaragua	70,3	17,5	54,4	34,6	-19,8	0,55	0,45
Panamá	73,3	31,8	21,5	9,9	-11,6	0,52	0,47
Paraguay	64,6	24,7	50,2	29,2	-21,0	0,54	0,45
Rep. Dominicana	50,1	33,2	40,1	23,6	-16,5	0,58	0,50
Uruguay	23,0	52,7	8,5	2,6	-5,9	0,44	0,41

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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006; los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, a 2007.

Es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, con políticas contracíclicas de largo plazo que contrarresten los vaivenes de las contingencias, con garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social aparecen así como una alternativa integral de gran utilidad. Sin embargo, requieren de avances sustantivos en materia de seguridad financiera y estabilidad institucional, para lo que es necesario contar con el respaldo de un pacto social. Sobre esto se volverá en el capítulo VII.

F. La palanca de la educación

La educación constituye un eslabón múltiple en el desarrollo. Una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación oportuna del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de competitividad y productividad. También la política se beneficia de una población con mayor base educativa, pues la sociedad del conocimiento y la vida democrática requieren de una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica.

En el ámbito de la igualdad, la educación juega un papel decisivo. Una menor segmentación del aprendizaje y los logros por niveles socioeconómicos, género, territorio y etnia permite reducir las brechas de desigualdad de una generación a la siguiente. Asimismo, dispone a las nuevas generaciones para insertarse productivamente en el mercado laboral y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo del ciclo de vida, lo que reduce futuras brechas salariales y de bienestar. Además, el conocimiento y la información constituyen hoy claves para ampliar el capital social y participar de la comunicación a distancia, elementos que a su vez son motores de inclusión social y de gestión de proyectos de vida. Por otra parte, los mayores logros educativos de hoy redundan mañana en hogares con mayor capital cultural, lo que a su vez es una condición central para los logros educativos de las generaciones futuras. Se produce así un círculo virtuoso que contribuye a la reducción de las brechas educativas. Por último, la evidencia muestra que en las familias de mayor nivel educativo hay menor riesgo de desnutrición infantil y embarazo adolescente, fenómenos que reproducen la exclusión de una generación a otra.

Una estrategia en pro de la igualdad en materia de educación debe tener como prioridad ampliar la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública, promover los estudios de secundaria entre los integrantes de sectores socioeconómicos con menores logros (teniendo en cuenta que, en lo que se refiere a educación básica, la región ya está muy cerca de la cobertura universal y el egreso mayoritario) y reducir brechas en el aprendizaje y los conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo (desde la preprimaria hasta el final de la secundaria).

1. Universalización de la cobertura de la educación preescolar y ampliación de la jornada escolar

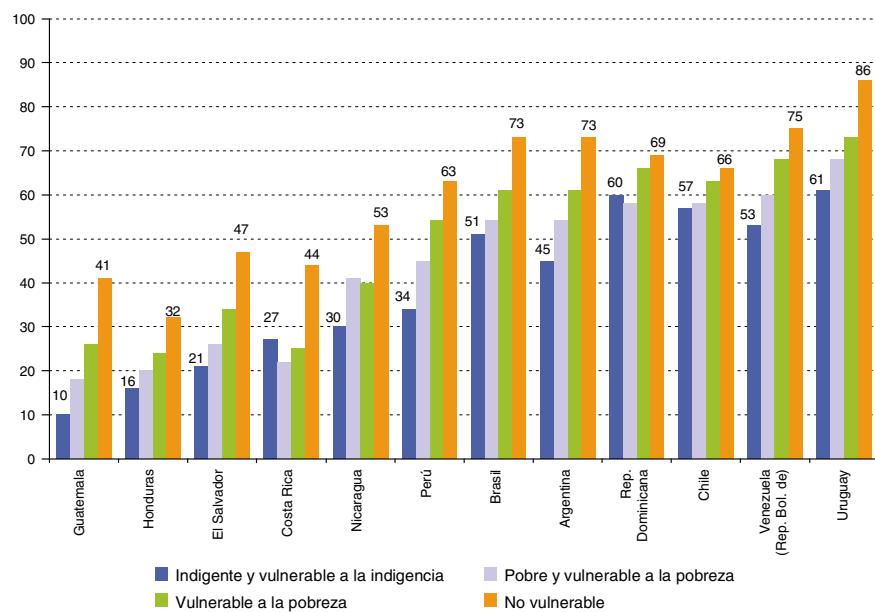
La educación preescolar tiene un doble propósito. Por una parte nivela las capacidades de aprendizaje al inicio de la trayectoria educativa, factor determinante en los niveles de educación posteriores. Se ha visto que la estimulación temprana y el aprestamiento preescolar representan, en este sentido, una diferencia sustancial en el rendimiento en ciclos posteriores de la educación, sobre todo el primario y el secundario. Así pues, garantizar la educación preescolar en el sistema público contrapesa las diferencias de origen familiar y promueve la igualdad de oportunidades para el aprendizaje. Además, una mayor cobertura preescolar, así como la extensión de la jornada escolar, hacen que los adultos, sobre todo las mujeres, no tengan que dedicar tantas horas al cuidado de los niños y niñas menores, lo que facilita la emancipación, promueve un mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, contribuye al aumento de los ingresos monetarios de los hogares (sobre todo los de menores recursos, con efectos positivos en la igualdad y reducción de la pobreza monetaria) y tiene efectos positivos en la igualdad de género.

Pese a los notables avances que se han registrado, los servicios de cuidado infantil siguen presentando un panorama de dispersión y baja cobertura. En la mayoría de los países, la principal oferta de jornada extendida y de mejor calidad es privada y su cobertura depende de la capacidad

de pago de las familias, con la consiguiente segmentación. Además, la tasa de participación en los programas de cuidado y educación preescolar es más elevada en las zonas urbanas. Este es un factor de reproducción de la desigualdad pues, como indica la profusa evidencia empírica internacional, los niños de medios sociales más desfavorecidos son quienes más necesitan programas de educación temprana (CEPAL, 2008a).

En años recientes, las políticas de ampliación de programas educativos han ganado espacio en la agenda pública en varios países de la región. En Costa Rica, el Perú, el Uruguay y los países del Caribe se han registrado importantes avances en materia de educación preescolar (de 0 a 5 años). Sin embargo, aún resta mucho camino para que la educación en la primera infancia y la educación inicial se transformen en piezas fundamentales desde el punto de vista de la redistribución de oportunidades para la infancia y de responsabilidades de cuidado entre géneros. En efecto, la cobertura preescolar representa dos tercios de la asistencia a la educación primaria en los países con mayor cobertura (con la única excepción del Uruguay, donde alcanza un 74%), y entre una quinta parte y menos de la mitad de los niños que asisten a primaria en los países restantes. Asimismo, tal como se indica en el gráfico VI.13, la cobertura preescolar en niños de tres a cinco años está muy estratificada, con un acceso proporcional al ingreso de los hogares, donde la menor cobertura corresponde a niños de hogares pobres y vulnerables a la pobreza (con ingresos hasta 1,8 líneas de pobreza). No se cuenta con información sistemática que permita evaluar la cobertura para niños de entre 0 y 36 meses (0 a 3 años). Sin embargo, en los países en que se cuenta con evidencia, se constata una cobertura muy baja.

Gráfico VI.13
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): ASISTENCIA A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO
DE NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS, ALREDEDOR 2007^a
(En porcentajes)



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

^a Los datos del Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador, a 2004; los de Nicaragua, a 2005, y los de la Argentina, Chile y Guatemala, a 2006. La información de la República Dominicana se refiere a la asistencia de niños de 4 y 5 años.

Por otra parte, la investigación internacional ha demostrado que una jornada más extendida crea condiciones en la escuela que potencian los procesos pedagógicos. La jornada extendida también aporta externalidades positivas a las familias, pues alivia la preocupación por el cuidado extraescolar al incluir la alimentación y facilitar la incorporación de las madres al mercado laboral. La permanencia de los niños y niñas en la escuela durante más tiempo redunda en menores probabilidades de que se vean expuestos a los diversos tipos de riesgos externos que suelen afectar a los niños que están varias horas del día en la calle. Esto a su vez contribuye al mejoramiento de la vida familiar, al existir mayor seguridad y confianza en las actividades que realizan los hijos (CEPAL, 2008a). En países como Chile, Colombia y el Uruguay, se han hecho esfuerzos importantes de extensión de la jornada escolar, al menos en la primaria (y también la secundaria en el caso de Chile). No obstante, en la mayoría de los países esto sigue siendo un tema pendiente.

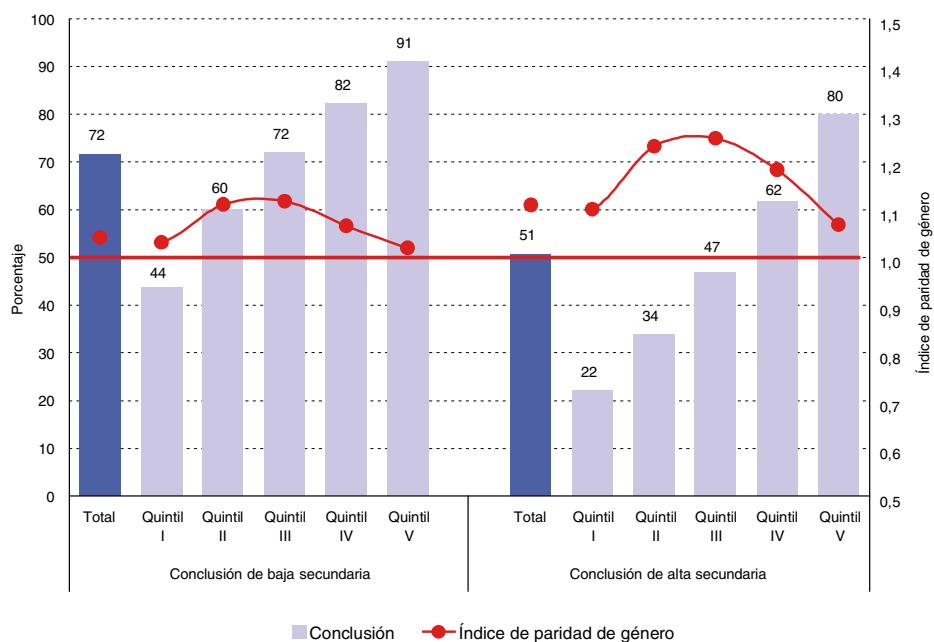
2. Mayor igualdad en la conclusión de la educación secundaria con menores brechas de aprendizaje

De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL, la conclusión de la educación secundaria es decisiva para la inclusión social por la vía educativa, pues certifica y equipa a los graduados para tener altas posibilidades de salir de la pobreza o de no caer en ella, gracias a las oportunidades laborales que tienen a su alcance los poseedores de credenciales educativas. Sin embargo, la conclusión de la secundaria en la región muestra una marcada estratificación. En el gráfico VI.14 se muestran estas brechas en la conclusión de la enseñanza secundaria y terciaria en América Latina hacia 2006. Si bien la paridad de género está más que lograda (mayor porcentaje de jóvenes mujeres concluyen secundaria), se observa que en general el promedio de egreso es muy bajo (51%), lo que reproduce los bajos niveles de productividad de las economías. Asimismo, la brecha de conclusión de la secundaria por quintiles es extremadamente significativa, pues aproximadamente uno de cada cinco jóvenes del primer quintil la concluye, mientras que cuatro de cada cinco concluyen dicho nivel en el quinto quintil. Estos contrastes muestran que la educación refuerza, en lugar de revertir, la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

En el Caribe de habla inglesa las tasas de matriculación en la educación secundaria se han incrementado considerablemente, pero todavía solo un 75% de los estudiantes de las escuelas primarias ingresan en la secundaria. Aún persisten grandes desafíos en cuanto a la calidad y equidad de la educación brindada. La limitada capacidad de los docentes contribuye a que muchos jóvenes egresen del sistema escolar sin los conocimientos básicos necesarios para cumplir un papel productivo en la sociedad¹¹. Con mucha frecuencia, el certificado de término de estudios es el único documento oficial que obtienen los jóvenes de la subregión. La educación en el nivel secundario sigue siendo abstracta y ajena a las necesidades sociales y económicas actuales en el Caribe. Esto, además, constituye una seria limitación en el desarrollo del Caribe, pues la demanda de conocimientos va en pronunciado aumento debido a la expansión de los servicios, la construcción y el turismo, que requieren empleados con capacitación media o elevada.

¹¹ Con el respaldo del Banco Mundial, los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEKO) han participado en una estrategia de reforma educativa que fue adoptada por sus ministerios de educación en 2000. Esta tarea se orienta a elaborar un enfoque regional respecto del uso eficiente de la escasa capacidad institucional y de los limitados recursos financieros disponibles para mejorar la calidad y el acceso a la educación secundaria en un número selecto de países miembros de la OEKO. La iniciativa tiene como fundamento otros proyectos de reforma de la educación básica que ya se habían llevado a cabo en Dominica, Granada y Santa Lucía, y de reforma de la educación secundaria, en Dominica y Saint Kitts y Nevis.

Gráfico VI.14
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE LOS CICLOS DE BAJA Y ALTA SECUNDARIA
ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS
PER CÁPITA DEL HOGAR Y SEXO, ALREDEDOR DE 2006^a
(En porcentajes y razones)



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

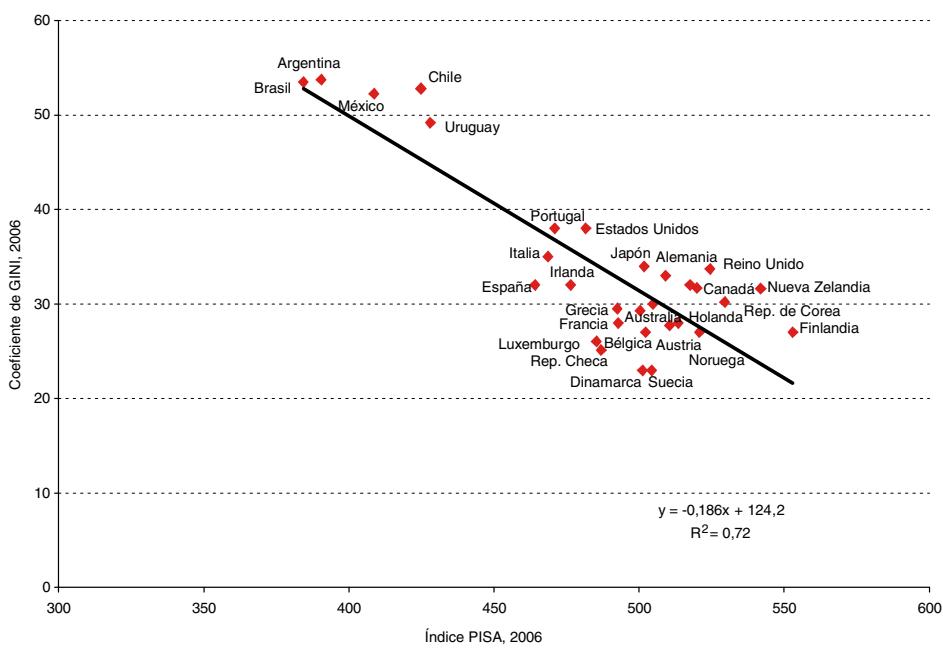
^a Los totales regionales pueden diferir de otros gráficos dado que en este se utilizaron las coberturas geográficas más amplias disponibles. El eje secundario del gráfico representa la razón del porcentaje de conclusión femenino y masculino, de forma que los valores superiores a 1,00 indican un porcentaje de conclusión mayor de las mujeres con relación a los hombres.

América Latina y el Caribe debe, por lo tanto, aumentar los índices de cobertura, progresión y conclusión de la educación secundaria y mejorar la calidad de sus contenidos. Por una parte, es una necesidad del desarrollo productivo con igualdad social. Por otro, es también una oportunidad sociodemográfica: nuestras sociedades se encaminan hacia un menor peso relativo (y absoluto) de la población infantil y un egreso cada vez más expandido de la educación primaria (CEPAL, 2008a). Esto abre la oportunidad de aumentar los esfuerzos financieros y políticos en la cobertura y progresión de la secundaria en la educación pública. No obstante, esta oportunidad sociodemográfica tiene fecha de término cuando la población envejecida adquiera mayor peso poblacional y exija grandes esfuerzos financieros en materia de salud y pensiones. Por ese mismo motivo, en la mayoría de los países de la región hoy es el momento de concentrar esfuerzos en ampliar la progresión y conclusión de secundaria, sobre todo en los sectores de la sociedad que más problemas tienen para avanzar en este sentido. Por lo mismo, es necesario revisar la composición del gasto en educación por niveles y aumentar la inversión en educación secundaria. Es preciso además contar con incentivos coherentes para mejorar la oferta (docentes, directivos, planificadores), asegurar la permanencia de los alumnos en el sistema y mejorar la calidad y pertinencia de la enseñanza, mediante la actualización de los contenidos, tecnologías y métodos de transmisión de conocimientos.

Concluir el ciclo de educación secundaria es hoy condición mínima para una inserción laboral que permite alcanzar umbrales aceptables de bienestar. Es también una condición para ser protagonistas en la sociedad de la información y en el ejercicio de la ciudadanía. Además, mejorar la calidad de la educación habilita a los jóvenes de menores ingresos para acceder con más igualdad de oportunidades a la enseñanza superior y a la capacitación. Esto aumenta en los jóvenes el sentido de pertenencia y la percepción de que existe la meritocracia. Ambos son aspectos claves de la cohesión social (CEPAL/OIJ, 2008).

Por último, las brechas educativas no solo se dan, al comparar distintos grupos socioeconómicos, sobre la base del acceso a la educación preescolar, la conclusión de la secundaria y el acceso a educación profesional o técnica. La calidad de la educación por grupos socioeconómicos también es muy dispar a lo largo del ciclo educativo y lo mismo sucede con los aprendizajes efectivos por parte de los educandos. Como se ve en el gráfico VI.15, al comparar los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), que mide aprendizajes en el sistema educativo, los países con menor desigualdad de ingresos muestran promedios muy superiores en los aprendizajes efectivos. Vale decir, países más igualitarios muestran una mayor sincronía, con logros agregados más altos en materia de aprendizaje. No existe relación más elocuente entre igualdad educacional y dinámica del desarrollo.

Gráfico VI.15
HABILIDADES EDUCATIVAS Y COEFICIENTE DE GINI



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Antonio Afonso, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi, "Income distribution determinants and public spending efficiency", *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeo, 2008 para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Ivonne González y Ricardo Martínez, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en el vigésimo segundo Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero de 2010, para los países latinoamericanos.

Los datos disponibles de pruebas estandarizadas de medición de la calidad de la educación muestran de manera sistemática, en algunos países de América Latina, la persistente brecha en materia de aprendizajes a favor de los alumnos de escuelas privadas en comparación con los de escuelas públicas. Esto significa que la estratificación de la calidad de la oferta depende de la capacidad de las familias de costear la educación. Además, en el rendimiento académico de los niños y jóvenes el nivel educativo de los padres juega un papel importante, lo que también se correlaciona con los ingresos de las familias. Así, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, se sella un *statu quo* que reproduce las brechas en lo que a conocimientos y destrezas se refiere.

La política pública afronta retos complejos y múltiples para revertir las brechas. En el caso de la educación pública, el abanico de desafíos es amplio y conocido: mejorar las capacidades y el reconocimiento de los docentes, difundir el uso educativo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sistema educacional público, mejorar la gestión a nivel de la escuela y de los organismos centrales y descentralizados, trabajar con las familias a fin de retener a niños y jóvenes en el sistema y velar por su progresión oportuna, ampliar la jornada escolar con la correlativa expansión en la oferta pertinente de contenidos y proveer educación preescolar de manera universal¹². Estos son los pilares de un salto cualitativo en lo relativo a igualdad, logros educativos y una menor segmentación de la capacidad de incorporar conocimientos y adquirir destrezas mediante la educación.

Sin embargo, no solo es cuestión de invertir más recursos monetarios. También es preciso dar mayor impacto y eficiencia a estos incrementos en recursos. La evidencia muestra una persistente dificultad en casi todos los países de la región a la hora de traducir más recursos en mayores aprendizajes, logros y progresión. El gasto público en educación ha aumentado sostenidamente en casi todos los países de la región durante las últimas dos décadas (véase el caso del Caribe en el cuadro VI.7). En este incremento el nivel primario ha sido el principal, seguido del secundario. Con todo, tales esfuerzos financieros no se ven acompañados por avances notorios en el aprendizaje y la calidad de la educación pública. Los avances son insuficientes en lo que respecta a progresión oportuna y conclusión de la secundaria. La región enfrenta, en este sentido, el desafío de transparentar “el efecto refractario” de la inversión educativa. Es cierto que los frutos de esta inversión son de largo plazo, pero también lo es que el incremento en la inversión y las reformas de la gestión cumplen ya dos décadas en muchos países de la región.

Por esas mismas razones, es indispensable aunar esfuerzos en el ámbito institucional y de gestión pública de la educación. Ahora se conjugan la oportunidad sociodemográfica y la necesidad de productividad e igualdad. Hoy sopla un viento a favor, pero si no se aprovecha la ocasión, mañana el viento podría soplar en contra.

¹² En este sentido, los programas de transferencias condicionadas procuran tener un efecto positivo en las familias de bajos recursos, al condicionar las transferencias de ingresos a la asistencia escolar de los niños y niñas de dichas familias.

Cuadro VI.7
EL CARIBE: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
(*En porcentajes del PIB*)

País	1991	2000-2007
Bahamas	16,3	19,7
Barbados	22,2	16,4
Belice	18,5	18,1
Granada	11,9	12,9
Guyana	6,5	15,5
Jamaica	12,8	8,8
Saint Kitts y Nevis	11,6	12,7
San Vicente y las Granadinas	13,8	16,1
Trinidad y Tabago	12,4	13,4

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2009*, Nueva York, 2009.