

2008

Documento informativo



Panorama social

de América Latina



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Laura López

Secretaria de la Comisión

Martin Hopenhayn

Director de la División de Desarrollo Social

Luis Beccaria

Director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas

Dirk Jaspers_Faijer

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

Diane Frishman

Oficial a cargo

División de Documentos y Publicaciones

El presente documento contiene la síntesis del *Panorama social de América Latina, 2008*, preparado conjuntamente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, que contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Notas explicativas

En los cuadros de la presente síntesis del *Panorama social de América Latina 2008* se han empleado los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- Dos rayas y un punto (-.-) indican que el tamaño de la muestra no resulta suficiente para estimar la categoría respectiva con una confiabilidad y precisión adecuadas.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable o no es comparable.
- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1990-1998, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2003/2005) indica que la información corresponde a alguno de esos años.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Síntesis.....	5
Pobreza, exclusión social y desigualdad distributiva.....	9
Empleo, pobreza y la nueva meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.....	23
El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en la educación secundaria	38
Violencia juvenil y familiar en América Latina: agenda social y enfoques desde la inclusión	46

PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2008

SÍNTESIS

La edición de 2008 del *Panorama social de América Latina* contiene el capítulo permanente sobre la dinámica de la pobreza en América Latina. Se ofrecen las últimas estimaciones extraídas de las encuestas de hogares correspondientes a 18 países y cuyo análisis corresponde al año 2007. Además, se incluyen tres capítulos específicos: uno sobre el empleo como nueva meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, otro sobre el bono demográfico como oportunidad para avanzar en materia de cobertura de educación secundaria y otro sobre la violencia juvenil y familiar, enfocada desde la inclusión.

En el capítulo sobre pobreza se presentan las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, que indican que en 2007 un 34,1% de la población se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 12,6% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 184 millones de personas, de las cuales 68 millones eran indigentes. También se señala que continuó la tendencia descendente desde 2002, con caídas que significaron 37 millones menos de pobres y 29 millones menos de indigentes. Sin embargo, el alza del precio de los alimentos de 2007 (y parte de 2008) habría impedido que ese año unos 4 millones de personas saliesen de la situación de pobreza e indigencia, contrarrestando parcialmente los avances logrados en términos de crecimiento y distribución de los ingresos. No obstante, hasta 2007 América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir con la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Asimismo, en el capítulo se analizan los factores asociados con la reducción de la pobreza. Por una parte, la región sigue cargando con el estigma de ser la más desigual del mundo y persiste una notable disparidad distributiva, ya que el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera por alrededor de 17 veces al del 40% de los hogares más pobres. Sin embargo, la mayor parte de los avances registrados en el período 2002-2007 obedece a un incremento de los ingresos medios de los hogares más pobres, principalmente los ingresos del trabajo.

En el marco de las disparidades sociales se consideran las percepciones que tienen sectores con distinto nivel socioeconómico respecto de su condición de exclusión e inclusión. En general, se observa que los latinoamericanos perciben que la inclusión social se relaciona con tener una profesión, contar con ingresos propios, tener una propiedad y disponer de educación superior, hablar un idioma extranjero y usar un computador. Por otro lado, las percepciones y sentimientos de soledad, impotencia y desorientación son mayores entre quienes residen en hogares con menos bienes y que tienen menores niveles educativos. En todo caso, las percepciones y sentimientos de exclusión no disminuyen sustancialmente las expectativas de movilidad social, que se vinculan más con las percepciones sobre el futuro de la economía.

En esta ocasión cabe destacar que, entre 1990 y 2002, algunos países enfrentaron dificultades para reducir la pobreza. El punto de partida de 1990 fue elegido para la medición de los avances de los países en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el año 2002 refleja las consecuencias del estancamiento económico mundial de comienzos del nuevo siglo y la crisis económica que afectó principalmente a la Argentina y el Uruguay.

Sin embargo, en el quinquenio pasado (2003-2007) se registró el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta en América Latina, que superó el 3% anual. Para 2008 se prevé un crecimiento aún positivo pero menor, debido a la reciente irrupción de la crisis financiera internacional. La menor demanda de los bienes que exporta América Latina, la disminución de las remesas de los migrantes y el limitado acceso al crédito son tan solo algunos factores que afectarán negativamente la demanda agregada de los países de la región. Las limitaciones del mercado financiero internacional y particularmente la falta de liquidez constituirán obstáculos adicionales al mantenimiento del ritmo de crecimiento alcanzado en el último quinquenio.

En 2009 esta desaceleración tendrá efectos sobre la dinámica de la pobreza que posiblemente prolonguen el comportamiento menos favorable que ha comenzado en 2008 en comparación con el período 2003-2007, en que se registró un descenso significativo en la región. Si bien, según las proyecciones más recientes, la incidencia relativa de la pobreza en 2008 habría seguido bajando, aunque a un ritmo menor que en años anteriores, lo cierto es que habría crecido levemente el número absoluto de pobres extremos o indigentes. Esto se debe principalmente a que, ya a mediados de 2008, fundamentalmente por el alza de los precios de los alimentos, aunque también del petróleo, la indigencia habría aumentado ligeramente, cerca de 0,43 puntos porcentuales. Es evidente que los alimentos ocupan un lugar preponderante en la canasta básica de consumo, sobre todo en los hogares más pobres. Aunque los precios internos de alimentos y combustibles han dejado de subir, cabe prever un comportamiento aún menos favorable de la situación de la pobreza el año próximo, debido al menor crecimiento que experimentaría la región a causa de la crisis financiera internacional actual.

En general también cabría esperar que el empleo agregado se estanque o incluso disminuya durante 2009 y que las remuneraciones reales se mantengan, en promedio, sin variaciones o disminuyan en alguna medida. Tampoco son optimistas las previsiones sobre la distribución de este deterioro del ingreso de los hogares, que se concentraría en los trabajadores por cuenta propia y los asalariados precarios, cuyos empleos suelen ser más sensibles al ciclo económico. En este contexto, es probable que la pobreza y la indigencia crezcan, lo cual, si bien en una magnitud leve, extendería el comportamiento negativo que ya se habría iniciado en 2008.

Este panorama general presentaría diferencias según los grupos de países. Entre los más afectados estarían los países que dependen más de las remesas o tienen una conexión más directa con el mercado de los Estados Unidos, así como aquellos cuyas estructuras de exportaciones son menos diversificadas y se concentran en bienes cuyos mercados han sido más golpeados por la crisis.

En el capítulo sobre el empleo se señala que el desempleo en América Latina sigue siendo elevado y, hacia 2006, superaba por 2,4 puntos porcentuales el nivel de 1990. Sin embargo, desde 2002 las tasas de desocupación bajaron en la gran mayoría de las áreas urbanas de los países de la región. No obstante, persisten fuertes inequidades, que en este caso se expresan en mayores tasas de desempleo entre los pobres, las mujeres y los jóvenes, lo que en parte se debe a que la tasa de participación de las mujeres, sobre todo las más jóvenes, sigue aumentando (54,2% en 2006), mientras que la de los hombres se ha mantenido estable (78,9%), disminuyendo incluso entre los más jóvenes, aunque levemente.

La precariedad en los mercados de trabajo de la región está altamente correlacionada con el empleo en sectores de baja productividad, que es por lo general de mala calidad y se caracteriza por la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social, lo que se ha denominado informalidad laboral. En las áreas urbanas de América Latina, en 2006 el porcentaje de trabajadores informales era de un 44,9%. Preocupa sobre todo la alta proporción de mujeres urbanas ocupadas en sectores de baja productividad (50,7%), en comparación con los hombres (40,5%).

En particular, en el capítulo se realiza un examen de la nueva meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, que plantea “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”, y se destaca que entre 1990 y 2006 la tendencia regional de tres de los cuatro indicadores para monitorear la meta ha sido favorable: la productividad laboral y la tasa de ocupación han crecido y ha disminuido la pobreza entre los ocupados. Sin embargo, la vulnerabilidad de los trabajadores —medida como proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados— se ha mantenido estable.

Por último, se señala que es imperativo mejorar la calidad de la inserción de la fuerza laboral, sobre todo de los más pobres, en el mercado de trabajo. Esto incluye proporcionar mejores salarios, contratos estables, condiciones de trabajo seguras, acceso a los sistemas de salud y afiliación y aporte a los sistemas de previsión social. Tales avances son decisivos para reducir tanto la pobreza como la desigualdad del ingreso.

Una dimensión que debe tenerse en cuenta para determinar futuras oportunidades de desarrollo social es el escenario que abren las transiciones demográficas. En esta edición del *Panorama social de América Latina* se incluye un capítulo en que se evalúan las ventajas que ofrece el bono demográfico, que beneficia a todos los países de América Latina. Dicho bono supone una proporción más favorable entre la población en edad productiva y la población en edad dependiente (niños y personas mayores). Tal situación tiene fecha de término cuando aumenta considerablemente la población de mayor edad. Se destaca al respecto la heterogeneidad del avance demográfico, pues para algunos países la ventana de oportunidades está finalizando mientras que para otros recién comienza.

En este sentido, en la mayoría de los países ya se observa claramente un impacto demográfico positivo en el sector educativo, pues en las próximas décadas continuará bajando la demanda de educación primaria (por el descenso relativo y absoluto de la población infantil) y empezará a reducirse la demanda de educación secundaria (por el descenso relativo y luego absoluto de la población adolescente). Durante este período se abre la oportunidad para que los gobiernos se planteen metas ambiciosas a fin de aumentar los niveles de cobertura y calidad del ciclo educativo secundario.

Sin embargo, como se señala en esta sección del informe, los beneficios derivados de este período no se apreciarán de manera automática; dependen de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio para un desarrollo sostenido. Dependen también de un esfuerzo especial en materia de políticas educativas e inversión en educación, que anticipen oportunamente los efectos virtuosos del bono demográfico, sobre todo para extender la matrícula secundaria, aumentar la calidad de la oferta pública y apoyar a los sectores de menor capital educativo para mejorar su aprendizaje efectivo y su progresión y egreso del ciclo secundario.

La agenda social de esta edición se centra en el tema de la violencia juvenil y familiar en América Latina. Se destaca que la violencia desde y hacia los jóvenes tiene múltiples formas de expresión, que incluyen la violencia autoinfligida, la violencia delincuencial, la violencia asociada al crimen internacional (narcotráfico), la violencia doméstica y la violencia territorial. Tal violencia se nutre, a su vez, de diversas formas de exclusión social y simbólica en la juventud, como la desigualdad de oportunidades, la falta de acceso al empleo, la

desafiliación institucional, las brechas entre el consumo simbólico y el consumo material, la segregación territorial, la ausencia de espacios públicos de participación social y política y el aumento de la informalidad.

Las autoridades de gobierno consultadas en esta ocasión, a las que les cabe enfrentar los problemas de violencia juvenil, señalan que el principal problema de violencia que enfrentan es la delincuencia, las pandillas, la violencia callejera y el porte de armas que afecta a determinadas zonas urbanas de varios países de la región latinoamericana. Preocupa especialmente la articulación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas.

Por otra parte, las autoridades consultadas destacan la violencia intrafamiliar, en la pareja e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia de género ha aumentado, persiste una grave desprotección para los niños y jóvenes que sufren abusos. También son relevantes las conductas violentas autoinfligidas o las vinculadas al consumo de alcohol y drogas.

En la región latinoamericana se han establecido diversos enfoques de prevención de la violencia juvenil. Entre ellos se encuentran el enfoque de riesgo, el de seguridad ciudadana, el de la teoría del tratamiento de conflictos y el enfoque de derechos. Sin embargo, se requiere un abordaje integral a cargo de las instituciones gubernamentales y políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes tanto de tales instituciones gubernamentales como de las no gubernamentales. Los expertos recomiendan que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas y participativas. Además, formulan medidas de carácter preventivo primarias, junto con una adecuada reinserción social para los jóvenes rehabilitados.

Por último, en la sección sobre la agenda internacional se hace referencia a los acuerdos de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema central fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”, celebrada en Santiago en noviembre de 2007.

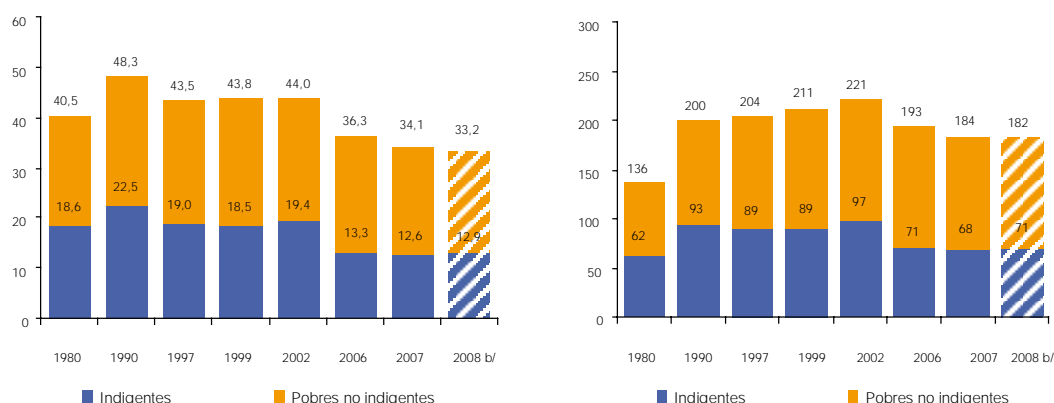
POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA

Evolución reciente de la pobreza

Según las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, correspondientes al año 2007, la incidencia de la pobreza alcanza a un 34,1% de la población de la región. De este porcentaje, quienes viven en condiciones de pobreza extrema o

indigencia representan un 12,6%. Estas cifras significan que en 2007 hubo 184 millones de personas pobres, incluidos 68 millones de indigentes (véase el gráfico 1)¹.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2008 a/
(En porcentajes y millones de personas)



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

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

b/ Proyecciones.

Esto significa que en 2007 la pobreza se redujo 2,2 puntos porcentuales respecto del año anterior, mientras que la indigencia se redujo 0,7 puntos porcentuales. Continuó así la tendencia a la disminución de la pobreza y de la indigencia que se observa en la región desde 2002, año respecto del cual las caídas fueron de 9,9 y 6,8 puntos porcentuales, respectivamente, (que corresponden a 37 millones menos de pobres y 29 millones menos de indigentes), lo que representa un avance ostensible.

Si se comparan las cifras actuales con las de 1990, se constata que la situación actual de la región es visiblemente distinta de la de hace 17 años. Si bien el porcentaje de latinoamericanos que vive en condiciones de privación sigue siendo muy elevado, este ha descendido 14 puntos porcentuales desde inicios de la década de 1990. En el caso de la pobreza extrema la reducción ha sido aún más significativa: mientras en 1990 una de cada dos personas pobres era indigente, actualmente la relación es de una de cada tres. En términos absolutos, sin embargo, 2002 es el año en que históricamente se registró un mayor número absoluto de pobres e indigentes en la región: 221 millones y 97 millones de personas, respectivamente.

¹ El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación.

Las nuevas cifras disponibles a 2007 para 11 países de la región reafirman la tendencia a la baja que se venía registrando hasta 2006, ya que prácticamente todos presentaron disminuciones de la pobreza. Las caídas más importantes se dieron en Bolivia y el Brasil, donde excedieron los tres puntos porcentuales por año, seguidos de Honduras, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, donde superaron los 2 puntos porcentuales por año. Asimismo, la indigencia cayó de manera apreciable. En términos absolutos, las mayores reducciones ocurrieron en Honduras (3,7 puntos porcentuales), Panamá (2,3 puntos porcentuales) y Costa Rica (1,9 puntos porcentuales), en los tres casos en el transcurso de un año (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,
ALREDEDOR DE 2002, 2006 Y 2007**
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2006			2007		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina a/	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	...	...	...
Bolivia	2002	62,4	37,1	2004	63,9	34,7	2007	54,0	31,2
Brasil	2001	37,5	13,2	2006	33,3	9,0	2007	30,0	8,5
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	...	...	...
Colombia	2002	51,5	24,8	2005	46,8	20,2	...	...	...
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2006	19,0	7,2	2007	18,6	5,3
Ecuador a/	2002	49,0	19,4	2006	39,9	12,8	2007	38,8	12,4
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	...	...	...
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2006	71,5	49,3	2007	68,9	45,6
México	2002	39,4	12,6	2006	31,7	8,7	...	...	...
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2006	29,9	14,3	2007	29,0	12,0
Paraguay	2001	61,0	33,2	2005	60,5	32,1	2007	60,5	31,6
Perú b/	2001	54,7	24,4	2006	44,5	16,0	2007	39,3	13,7
Rep. Dominicana	2002	47,1	20,7	2006	44,5	22,0	2007	44,5	21,0
Uruguay a/	2002	15,4	2,5	2005	18,8	4,1	2007	18,1	3,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	2002	48,6	22,2	2006	30,2	9,9	2007	28,5	8,5

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

a/ Áreas urbanas.

b/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. Asimismo, las cifras de 2001 se refieren al cuarto trimestre, mientras que las de 2006 y 2007 se refieren al año completo.

A partir de las proyecciones de crecimiento del PIB y de las previsiones de la evolución de la inflación en los países, cabe esperar que en 2008 la pobreza continúe su tendencia a la disminución, aunque a un ritmo menor, situándose en un 33,2%, casi un punto porcentual por debajo de la tasa de 2007. Sin embargo, se prevé que la indigencia aumente levemente, alrededor de 0,4 puntos porcentuales. Estos resultados reflejan en gran medida el

impacto del alza de la inflación registrada desde principios de 2007 y, en especial, durante la última parte de ese año y el primer semestre de 2008.

Pese a que se ha mitigado la espiral de precios de alimentos y combustibles, lo que produce una moderación de la inflación, el impacto de la crisis financiera internacional hace prever una desaceleración del crecimiento en la región, lo que a su vez implicaría un comportamiento aún menos favorable de la situación de pobreza el próximo año.

Los efectos de la crisis podrán hacerse sentir en varios frentes, entre los que destacan la menor demanda de bienes que la región exporta y una baja de las remesas de los migrantes. Estos factores tendrán un impacto negativo en la demanda agregada de los países de la región, mientras que las restricciones del mercado financiero internacional y la falta de liquidez y crédito también dificultarán el mantenimiento del ritmo de crecimiento del PIB per cápita que se registró en los últimos años. En este marco es probable que durante 2009 el empleo agregado en la región tienda a estancarse y que, en promedio, las remuneraciones reales no aumenten e incluso experimenten una leve disminución. Este deterioro del ingreso de los hogares podría impactar con más virulencia a los trabajadores por cuenta propia y los asalariados precarios, dado que este sector suele verse más afectado por el ciclo económico. Por tal motivo, la pobreza y la indigencia probablemente aumentarán, si bien de manera moderada, prolongando la tendencia negativa iniciada en 2008, que interrumpió un período de cinco años de descenso de aquellas.

Este escenario de leve incremento de la pobreza, que llegaría incluso a cobrar cierta intensidad en algunos países, podría morigerarse si los Estados despliegan políticas destinadas a evitar que los efectos de la crisis vuelvan a repercutir en los sectores de menores ingresos y se pierda parte de las mejoras que se han logrado desde 2002.

Como se señaló tanto en el *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* como en el *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* de la CEPAL, la región no resultará inmune a la crisis, pero se encuentra en mejores condiciones para enfrentarla que en otras coyunturas. Ello debería traducirse en la puesta en marcha o intensificación de medidas que alivien el impacto que la menor demanda de trabajo tendría sobre los hogares pobres y sobre aquellos que podrían caer en la pobreza.

El alza de los precios de los alimentos y su impacto en la pobreza

Debido a una serie de factores en general externos a la región, en los países de América Latina y el Caribe, al igual que en el resto del mundo, los precios internacionales de los alimentos han aumentado significativamente, sobre todo durante 2007 y la primera parte de 2008. Más aún, varios de los productos cuyos precios han sufrido los mayores aumentos

son esenciales para la canasta básica de los más pobres, como el arroz, el trigo y el maíz. Entre enero de 2007 y junio de 2008, los precios de estos productos se incrementaron entre un 80% y un 90%. Tal evolución se modificó a partir de mediados de este año, cuando los precios comenzaron a caer, aun cuando han permanecido en niveles superiores a los de 2006 y años previos.

Algunos países de América Latina y el Caribe serían menos vulnerables que otros al alza de los precios de los alimentos, especialmente los que son exportadores netos de este tipo de productos, tienen una mayor liquidez en divisas y cuentan con flexibilidad en los términos del intercambio. No es el caso de Centroamérica, por ejemplo, por lo que hay varias razones para esperar un impacto regresivo del incremento del precio de los alimentos, que variaría según los países y las poblaciones de que se trate. En general, el impacto del aumento del precio mundial de los alimentos sobre la pobreza dependerá del grado de traspaso de los precios internacionales a los mercados locales, de la magnitud inicial de la pobreza, de la relación entre los hogares compradores y vendedores netos de alimentos, del porcentaje del presupuesto que los hogares pobres destinen a los alimentos y de la evolución del poder adquisitivo de los ingresos por empleos de baja productividad.

Las mediciones de pobreza e indigencia presentadas al inicio del capítulo incorporan ya el efecto del alza de precios de los alimentos, puesto que esta se reflejó en el incremento del valor de las líneas respectivas². Por tanto, la escasa reducción de la pobreza y el aumento de la indigencia proyectado para 2008 que, como se mencionó, interrumpe la tendencia a la baja que se registraba desde 2002, ya constituyen indicios de la influencia que habría tenido tal comportamiento de los precios. A fin de estimar el impacto de este factor, se ha realizado un ejercicio de simulación que consiste en recalcular las tasas de indigencia y de pobreza adoptando el supuesto de que el incremento del precio de los alimentos fue igual al del resto de los bienes.

Las simulaciones efectuadas indican que el alza del precio de los alimentos de 2007 habría impedido que ese año aproximadamente 4 millones de personas saliesen de la situación de pobreza e indigencia. Este efecto fue aún mayor en 2008, ya que el incremento del costo de los alimentos, acumulado desde fines de 2006, provocó un aumento del contingente de pobres e indigentes de 11 millones de personas más que el número estimado en caso de que los alimentos se hubiesen encarecido al mismo ritmo que los demás bienes (véase el cuadro 2). Esto significa que, de haberse producido una situación como la simulada,

² A partir de 2007 las mediciones de indigencia y pobreza utilizan deflatores de precios distintos para las líneas de indigencia y pobreza. Esto difiere de la práctica llevada a cabo anteriormente, cuando ambas líneas se actualizaban mediante un deflactor único. Ahora, el valor de la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del índice de precios al consumidor (IPC) para alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente.

la tasa de indigencia proyectada para 2008 hubiera mostrado una disminución de un punto porcentual con respecto a la de 2007, en lugar de un aumento de 0,34 puntos porcentuales.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA: SIMULACIÓN DEL IMPACTO DEL ALZA DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS
SOBRE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 2007 Y 2008 a/**

	Porcentajes			Millones de personas		
	Incidencia efectiva	Incidencia simulada a/	Diferencia	Incidencia efectiva	Incidencia simulada a/	Diferencia
2007						
Indigencia	12,6	11,9	0,7	67,8	64,2	3,6
Pobreza	34,1	33,4	0,7	183,9	180,0	3,9
2008 (proyección)						
Indigencia	12,9	10,9	2,0	70,8	59,6	11,2
Pobreza	33,2	31,2	2,0	181,6	170,7	10,9

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

a/ Se supone que el alza del precio de los alimentos fue igual al incremento del IPC para el resto de los bienes a partir de diciembre de 2006.

A nivel de los países se observan impactos diversos. El ejercicio de simulación indica que el alza de los precios acumulada en 2007 y 2008 estaría teniendo su mayor impacto sobre la indigencia en Bolivia, Chile, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, donde el número de personas en situación de indigencia es aproximadamente un 50% superior al que se habría obtenido sin un alza del precio de los alimentos mayor que la de los demás productos. En estos mismos países, además de Costa Rica, el alza de los precios de los alimentos sería la causa de un incremento del 15% o más del número de personas pobres.

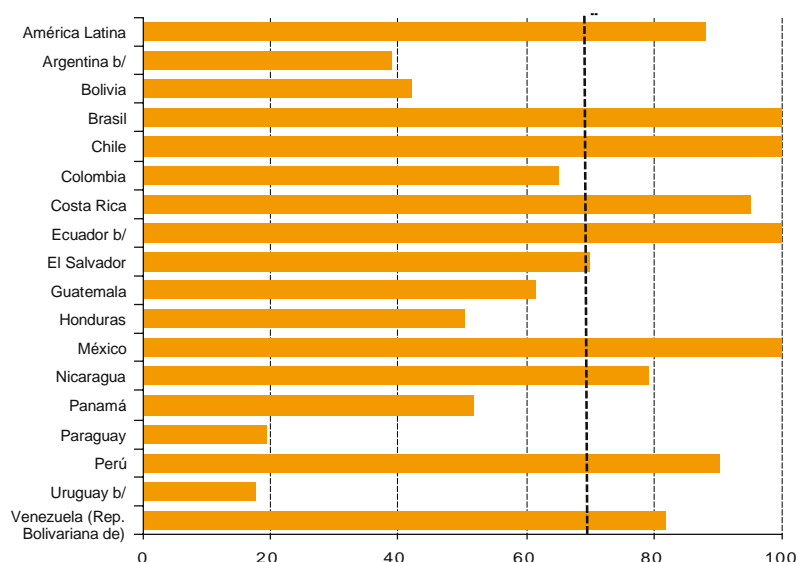
En resumen, el alza del precio de los alimentos ha representado un factor relevante en el deterioro de las condiciones de vida de los más pobres, contrarrestando parcialmente los avances logrados en términos de crecimiento y distribución de los ingresos. Aun cuando este fenómeno ha disminuido en intensidad hacia fines de 2008, la situación exige mecanismos que permitan morigerar el impacto de las alzas de precios sobre los presupuestos de los hogares más pobres.

Evaluación del progreso hacia el cumplimiento de la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Hasta 2007, América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir con la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El porcentaje de personas indigentes en la región (12,6%) estaba a poco más de un punto porcentual de distancia de la meta, 11,3%. Ello implica que en el lapso transcurrido, que equivale a un 68% del tiempo total disponible para cumplir con la meta, ya se ha recorrido un 88% del camino previsto.

Los avances a nivel regional son el resultado de tendencias heterogéneas en los distintos países. Cuatro de ellos, el Brasil, Chile, el Ecuador (datos de áreas urbanas) y México, han alcanzado la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a los que se podría sumar Costa Rica, que presenta un 95% de avance. Otros cinco países, Colombia, El Salvador, Nicaragua, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, han avanzado a un ritmo similar o superior al esperado, con porcentajes de progreso de entre un 65% y un 90%. Los demás países muestran un rezago en su marcha hacia la consecución de la meta. Las mayores brechas entre la situación actual y el umbral propuesto, en términos absolutos, se observan en Bolivia, Guatemala, Honduras y el Paraguay, donde bordean o superan los 12 puntos porcentuales (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 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/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado hasta 2007 (68%).

b/ Áreas urbanas.

A partir de simulaciones basadas en las encuestas de hogares, es posible inferir que la tasa media de crecimiento que requiere la región para alcanzar la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es de un 1,2%, cifra similar al crecimiento poblacional previsto hasta 2015. El valor reducido de esta tasa se explica en parte por el “subsidio” que implica el que el Brasil, Chile y México, que representan alrededor del 60% de la población de la región, hayan superado ya la meta.

La crisis financiera internacional y la consiguiente desaceleración de la economía mundial tendrían efectos sobre los niveles de pobreza, lo que siembra dudas sobre la factibilidad de alcanzar la meta fijada para 2015. Como se señaló, para 2009 cabría prever una elevación moderada de la pobreza y la indigencia. De cualquier manera, teniendo en cuenta el grado de avance logrado hacia 2007, la meta continúa pareciendo alcanzable para la gran mayoría de los países, aunque el resultado final dependerá, en definitiva, de la duración del período de bajo crecimiento y de la profundidad de las dificultades que acarree. El hecho de que la región enfrente este episodio con un contexto macroeconómico más sólido que en otras coyunturas facilita la posibilidad de desplegar medidas que mitiguen los efectos negativos del menor crecimiento sobre los ingresos de los más pobres. No debe, sin embargo, dejarse de considerar que una recesión extendida puede impedir el logro de la meta en los países que actualmente se encuentran más alejados de ella y que requerirían tasas de crecimiento altas y sostenidas.

Es conveniente complementar los análisis agregados a nivel nacional con otros en que se tomen en cuenta diversas dimensiones que permitan caracterizar los avances en relación a grupos y estratos específicos de la población. Con tal objeto, se seleccionaron cuatro dimensiones: i) el lugar de residencia de la población, según áreas urbanas y rurales; ii) el clima educacional del hogar, que hace referencia al promedio de años de estudio del jefe de hogar y del cónyuge y que capta la disponibilidad de capital humano, factor determinante del acceso al empleo e ingresos de los hogares; iii) el sexo del jefe de hogar, que busca destacar la condición de mayor vulnerabilidad que se asocia a la condición de jefatura femenina del hogar y que normalmente corresponde a hogares en que no hay presencia de cónyuge varón, y iv) el origen étnico o racial de la población.

El análisis desagregado muestra resultados heterogéneos, pues mientras algunos países han logrado progresos incluyentes, en los que no existen diferencias significativas entre los grupos analizados, en otros ha habido una profundización de las brechas. En todo caso, queda claro que un ejercicio de este tipo es necesario para caracterizar mejor los procesos de reducción de la pobreza e identificar si hay grupos que estén quedando rezagados respecto de las tendencias generales.

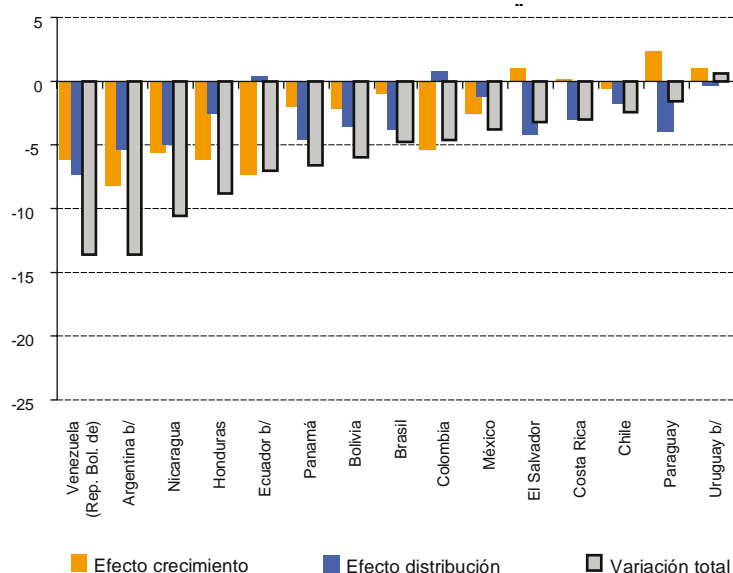
Factores asociados con la reducción de la pobreza en la región

La relación entre la variación del ingreso percibido por los hogares y su impacto sobre la tasa de pobreza puede analizarse efectuando una descomposición que considera, por una parte, el crecimiento del ingreso medio de las personas, o “efecto crecimiento”, y, por otra parte, los cambios en la forma en que se distribuye dicho ingreso, o “efecto distribución”.

De acuerdo con ella, la mayor parte de los avances registrados en la pobreza y la indigencia en los países de América Latina en el período 2002-2007 ha provenído de un incremento de los ingresos medios de los hogares. Esto ha sido particularmente cierto en los países donde se constataron las mayores reducciones de pobreza, expresadas en puntos porcentuales. No obstante, la participación de los efectos “crecimiento” y “desigualdad” en los países de la región ha sido disímil y en varios de ellos las reducciones de pobreza e indigencia tienen por principal factor explicativo la mejor distribución de los ingresos.

El crecimiento de los ingresos medios ha sido el factor predominante en la reducción de la pobreza y la indigencia en la Argentina (área urbana), Colombia, el Ecuador (área urbana), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, que son además algunos de los países que alcanzaron las mayores reducciones de las tasas de pobreza e indigencia en el período analizado. Por su parte, más de la mitad de la reducción de las tasas de pobreza e indigencia de Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá, además del Paraguay en el caso de la indigencia, se origina en el efecto “distribución” (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFECTOS “CRECIMIENTO” Y “DISTRIBUCIÓN” DE LOS CAMBIOS EN POBREZA E INDIGENCIA, 2002-2007 a/
(En puntos porcentuales)



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

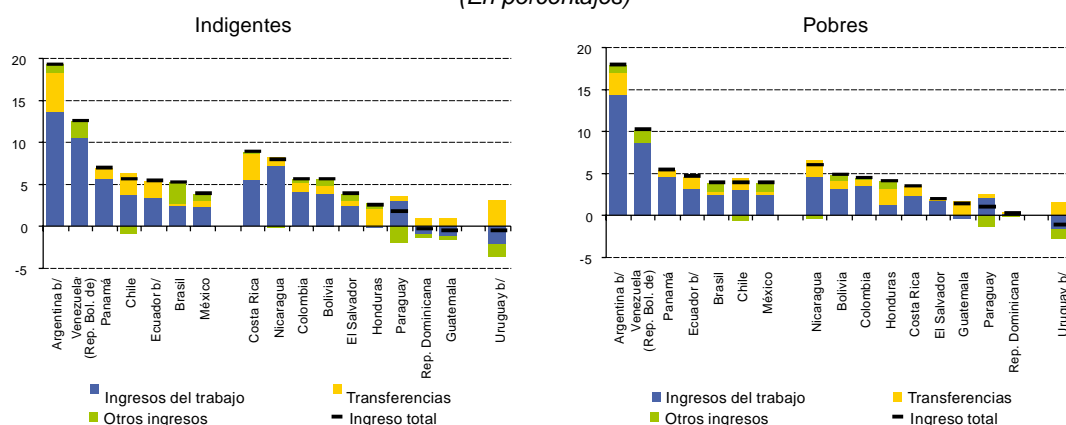
a/ Se excluye a Guatemala (en indigencia) y República Dominicana porque los resultados de la descomposición no son significativos.

b/ Áreas urbanas.

No obstante, incluso en los países donde predominó el efecto “distribución”, los avances registrados hubieran sido considerablemente menores de no haberse visto complementados por mejoras distributivas. De hecho, son pocos los países donde el aumento de los ingresos medios corresponde a más de las tres cuartas partes de la reducción de la pobreza y la indigencia. Tal es el caso de Colombia, el Ecuador y Guatemala. En los demás países en los que predominó el efecto “crecimiento”, el cambio distributivo corresponde a entre un 30% y un 40% de la disminución de la pobreza, y a porcentajes algo mayores de la disminución de la indigencia.

De manera complementaria, la variación del ingreso total de los hogares puede analizarse a partir de la evolución de sus principales fuentes, a saber: el ingreso laboral, las transferencias públicas, las transferencias privadas, los ingresos de capital y otros ingresos. De acuerdo con este análisis, entre 2002 y 2007, los ingresos del trabajo fueron los responsables de la mayor parte de las variaciones observadas en los ingresos medios de los grupos de menores recursos. En particular, en los siete países donde la pobreza se redujo de manera más significativa, el incremento del ingreso laboral da cuenta de aproximadamente el 77% del crecimiento del ingreso total (69% en el caso de los hogares indigentes). El ingreso laboral fue también el elemento más relevante para explicar la variación de los ingresos totales por persona de los hogares pobres en los demás países. En Bolivia, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Nicaragua y el Paraguay, no menos del 65% del cambio en el ingreso total se origina en el aumento de los ingresos del trabajo. Solo en Guatemala y Honduras esta fuente tuvo un peso reducido y, en el primer país, varió además en dirección contraria a la de las demás fuentes (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): CRECIMIENTO ANUAL DEL INGRESO TOTAL POR PERSONA Y APOORTE DE CADA FUENTE EN LOS HOGARES INDIGENTES Y POBRES, 2002-2007 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/ Países agrupados en tres categorías, según la evolución de la pobreza entre 2002 y 2007: disminución significativa, estancamiento o aumento significativo.

b/ Áreas urbanas.

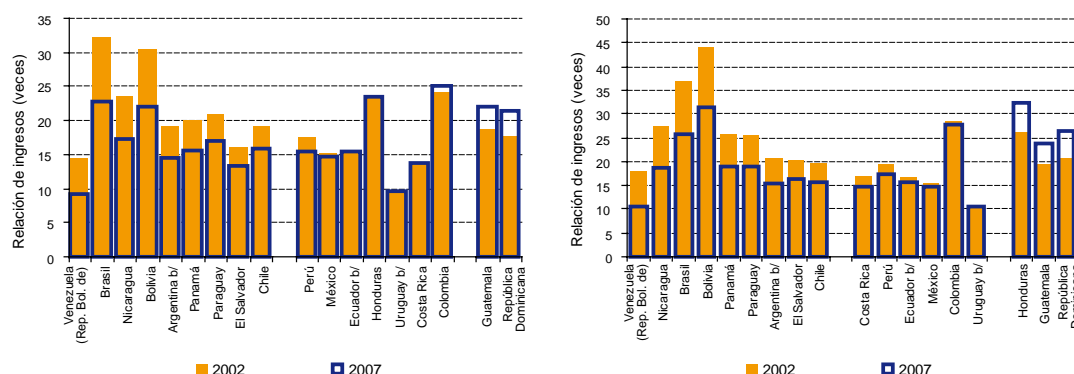
A su vez, el crecimiento de las remuneraciones al trabajo provino principalmente de un incremento del ingreso laboral por ocupado, en particular en los países con mayores reducciones de la pobreza. En los países donde la pobreza no disminuyó mayormente, el ingreso laboral por ocupado también influyó, aunque en la mayoría de ellos fue menos determinante que la tasa de ocupación neta (número de ocupados sobre número de personas económicamente activas).

Evolución reciente de la desigualdad distributiva

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Por lo tanto, avanzar hacia una mejor distribución de los ingresos y otros activos sigue siendo una de las tareas pendientes más importantes en el futuro. La notable disparidad distributiva que caracteriza a los países de América Latina puede percibirse 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 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 hogares más pobres. Esta relación es altamente variable de un país a otro y va de alrededor de 9 veces, en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, hasta 25 veces, en Colombia. Por su parte, el ingreso per cápita del quintil más rico supera en promedio 20 veces al del más pobre, con un rango que oscila entre 10 veces (Uruguay) y 33 veces (Honduras).

La evolución de la estructura de la distribución del ingreso entre 2002 y 2007 muestra tres situaciones claramente diferenciadas. Nueve países, la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, presentan una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución, tanto por el aumento de la participación en los ingresos de los grupos más pobres como por la pérdida de participación de los hogares situados en la parte más alta de la escala de distribución. Las disminuciones más importantes de ambos indicadores se presentaron en la República Bolivariana de Venezuela, donde alcanzaron un 36% y un 41%, respectivamente. También se lograron mejoras importantes en Bolivia, el Brasil y Nicaragua, de alrededor de un 30% en ambos indicadores (véase el gráfico 5). Un segundo grupo de países, constituido por Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay, se caracteriza por un relativo estancamiento de su estructura distributiva. Aun cuando en la mayoría de ellos las brechas han tendido a reducirse, estas variaciones no han sido suficientemente significativas. A su vez, en Guatemala, Honduras y la República Dominicana aumentaron las brechas entre grupos extremos de la escala de distribución.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CAMBIOS EN LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE LOS GRUPOS MÁS RICOS Y LOS MÁS POBRES, 2002-2007 a/



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

a/ Países ordenados según la variación porcentual del indicador.

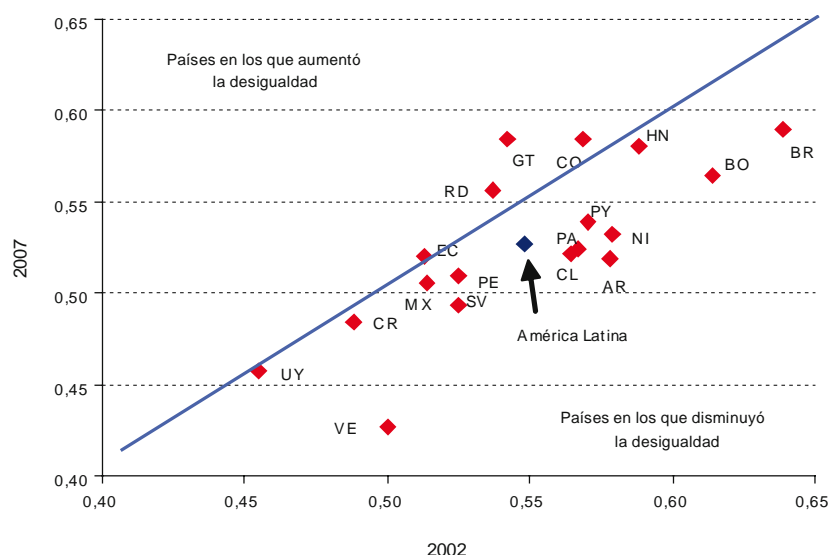
b/ Área urbana.

La mayor parte de las mejoras distributivas que exhiben algunos países se generó en la evolución de los ingresos del trabajo. De hecho, los aumentos de las remuneraciones al trabajo fueron el principal factor en el crecimiento del ingreso del quintil inferior. Algo similar sucedió con los ingresos del quintil superior, ya que el ingreso laboral presentó un leve incremento, que fue parcial o totalmente contrarrestado por disminuciones en las otras fuentes.

Desde una perspectiva distinta, la desigualdad distributiva puede analizarse mediante índices sintéticos, que resumen la información de la distribución de los ingresos de toda la población en un valor único³. La evolución de los indicadores de desigualdad entre 2002 y 2007 corrobora una tendencia mayoritaria a la mejor distribución del ingreso. En los nueve países mencionados, todos los indicadores de desigualdad bajaron no menos de un 5%. Asimismo, es posible identificar a Guatemala y la República Dominicana como aquellos en los que la distribución tendió a deteriorarse significativamente en el período analizado (véase el gráfico 6).

³ Existen diversos indicadores sintéticos, como los índices de Gini, Theil o Atkinson, que difieren, entre otras cosas, en el peso relativo que cada uno de ellos asigna a cada tramo de la distribución del ingreso. Por tal motivo, es conveniente emplearlos de manera complementaria.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, 2002-2007



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.

Una comparación de plazo más largo, utilizando exclusivamente el índice de Gini, revela que los niveles de desigualdad actuales son los menores registrados desde inicios de los años noventa. Alrededor de 1990, el promedio simple de los índices de Gini de los países de la región alcanzaba 0,532, mientras que el promedio en torno a 2007, calculado sobre una base comparable en términos de los países y áreas geográficas utilizadas, es de 0,515. No obstante, estas cifras representan una reducción de apenas un 3% que de ninguna manera puede interpretarse como un cambio significativo de los patrones distributivos prevalecientes en la región.

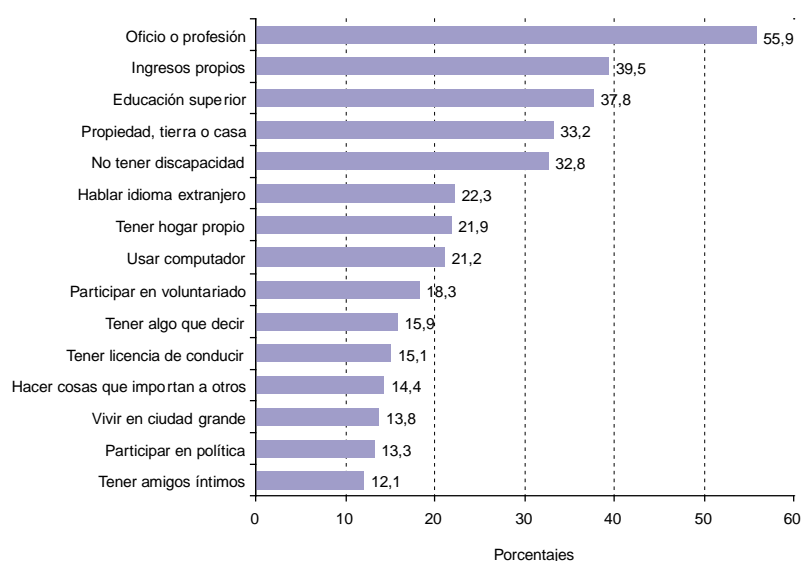
Pobreza y percepciones de inclusión y exclusión

El reciente acuerdo de colaboración entre la CEPAL y la Corporación Latinobarómetro permite incorporar en el análisis una dimensión largamente postergada, a saber, la percepción que tiene la ciudadanía respecto de sus condiciones de exclusión y su inclusión, y cómo se relaciona dicha percepción con las brechas de acceso a los bienes.

En América Latina los más pobres, al igual que el resto de la población, perciben la inclusión social de una manera que refleja sus aspiraciones de lograr la autonomía y el bienestar material y contar con las competencias esenciales para desenvolverse en sociedades basadas en la información y el conocimiento. En 18 países de la región se constató que, en todos los grupos socioeconómicos, las categorías de inclusión más señaladas son tener un

oficio o profesión, contar con ingresos propios, tener una propiedad y disponer de educación superior. A su vez, para un gran porcentaje de la población latinoamericana, sin diferencias sustanciales según la situación socioeconómica de los entrevistados, hablar un idioma extranjero y usar un computador son activos que las personas deberían tener para ser parte de la sociedad. Además, una proporción notable de personas indica que no tener una discapacidad es condición para estar socialmente incluido (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSAS NECESARIAS PARA SENTIRSE PARTE DE LA SOCIEDAD, 2007 a/
(En porcentajes)

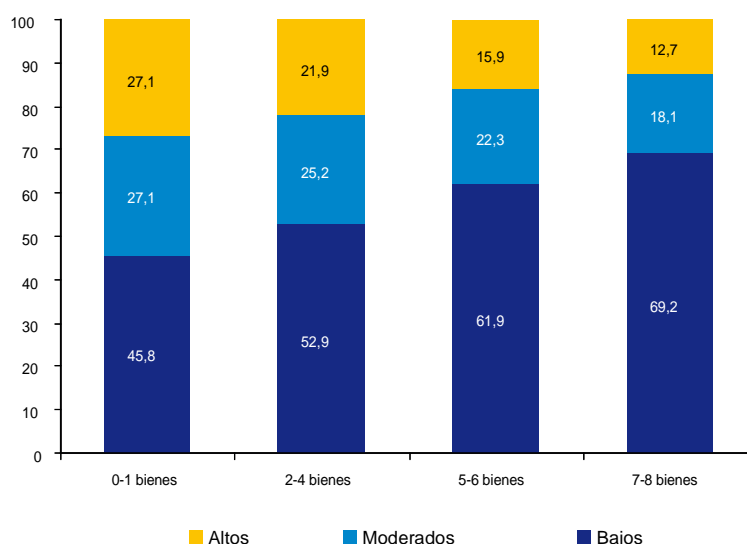


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ La pregunta utilizada fue la siguiente: "Uno puede sentirse incluido o excluido en la vida de una sociedad. ¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que son necesarias para sentirse parte de la sociedad en la que vive?".

Dado que los más pobres sufren carencias en la mayoría de los aspectos socialmente constitutivos de inclusión, no es extraño que manifiesten percepciones y sentimientos de exclusión con mayor intensidad que los no pobres. En rigor, las percepciones y sentimientos de soledad, impotencia y desorientación son mayores entre los latinoamericanos que residen en hogares con menos bienes y que tienen menores niveles educativos. A su vez, las percepciones de exclusión no solamente se vinculan con la precariedad material. La adscripción a minorías étnicas discriminadas, la falta de participación en las instituciones convencionales y el aislamiento social también se correlacionan con mayores grados de exclusión percibida (véase el gráfico 8).

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIONES Y SENTIMIENTOS DE EXCLUSIÓN, SEGÚN LA TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR, 2007 a/
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ El índice de percepciones de exclusión se construyó a partir del acuerdo o desacuerdo que las personas manifestaron con las siguientes afirmaciones: "a veces siento que soy un fracaso", "no puedo influir en la mayoría de los problemas", "a menudo me siento solo", "a veces te ves forzado a hacer cosas que no están bien para salir adelante" y "la vida es tan complicada que creo que no seré capaz de abrirme paso".

En todo caso, las percepciones y sentimientos de exclusión no disminuyen sustancialmente las expectativas de movilidad social entre los más pobres, que se vinculan más a las percepciones sobre el futuro de la economía. Entre los latinoamericanos de los hogares con menos bienes y que son pesimistas con respecto al futuro económico de su país, sus expectativas (el nivel de bienestar que esperan alcanzar en la realidad) se sitúan por debajo de sus aspiraciones (el nivel de bienestar que creen merecer), mientras que entre los individuos pobres y que son optimistas sobre el futuro de la economía, las expectativas superan levemente a las aspiraciones. Estos resultados constituyen indicios de que los más pobres reaccionarán positivamente ante las oportunidades puestas a disposición por las políticas sociales.

EMPLEO, POBREZA Y LA NUEVA META DEL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO

El mercado de trabajo constituye el eslabón principal entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La creación de empleo, la mejora de las remuneraciones reales —asociada al incremento de la productividad— y la cobertura y las

características de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento en mayores ingresos y bienestar en los hogares con miembros económicamente activos. En cambio, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo y que se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región.

Panorama del empleo regional: tendencias y problemas estructurales

El desempleo en América Latina sigue siendo elevado y, según los datos de las encuestas de hogares, se encuentra 2,4 puntos porcentuales por encima del nivel de 1990. Sin embargo, en el periodo 2002-2006, que se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, las tasas de desempleo bajaron en la gran mayoría de las áreas urbanas de los países de la región, tras un aumento generalizado en la década anterior (véanse el cuadro 3 y el gráfico 9). La reducción más pronunciada se registró en la Argentina, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, el Uruguay y Colombia, países que habían registrado tasas de desempleo muy elevadas hasta 2002.

En los mercados de trabajo de la región también persisten problemas estructurales de equidad, como la existencia de tasas más elevadas de desempleo entre los pobres, las mujeres y los jóvenes (véase el gráfico 10). Aunque las tasas de desempleo en el decil más pobre de los hogares bajaron del 30,2% al 23,8% en el periodo 2002-2006, la brecha con el decil más rico aún supera los 20 puntos porcentuales. La reducción del desempleo urbano no ha modificado las diferencias entre hombres y mujeres, ya que las tasas de desempleo siguen siendo más elevadas en el caso de las mujeres. El desempleo de los jóvenes mostró una disminución pronunciada entre 2002 y 2006, pero sigue siendo superior al de otros grupos etarios y también al nivel de 1990.

Cuadro 3
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO, PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN,
ASALARIZACIÓN E INFORMALIDAD, AMBOS SEXOS Y HOMBRES Y MUJERES,
ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006 a/**
(Zonas urbanas)

	Ambos sexos			Mujeres			Hombres		
	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
Tasa de desempleo b/	6,2	10,5	8,6	6,9	12,5	10,4	5,8	9,1	7,1
Tasa de participación	60,3	64,4	65,8	43,0	51,4	54,2	79,8	78,9	78,9
Tasa de ocupación	56,6	57,6	60,2	40,0	45,0	48,6	75,2	71,8	73,3
Tasa de asalarización	67,5	66,3	67,4	63,9	67,6	68,2	69,7	65,4	66,8
Tasa de informalidad c/	48,5	47,2	44,9	54,5	52,6	50,7	45,0	43,5	40,5

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

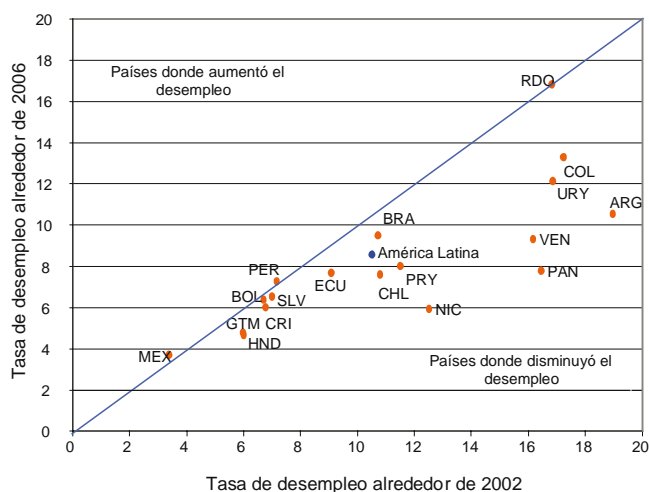
a/ Promedio ponderado.

b/ Las tasas de desempleo informadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

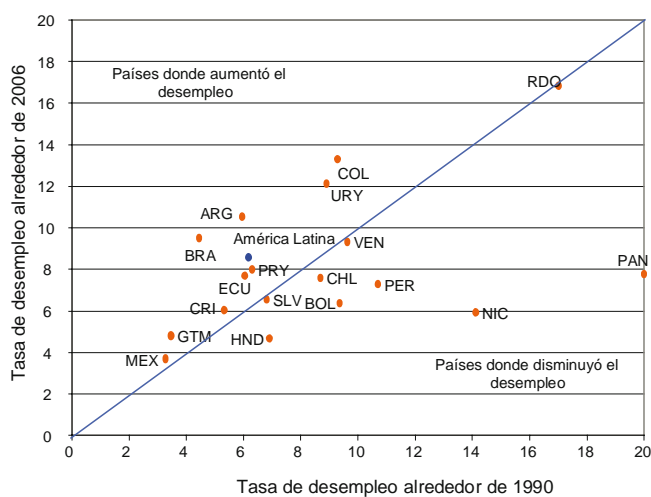
c/ Corresponde al porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad. En el promedio ponderado no se incluye a Colombia.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO DE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, ÁREAS URBANAS, 2002-2006 Y 1990-2006 a/
(En porcentajes)

A. Período 2002-2006



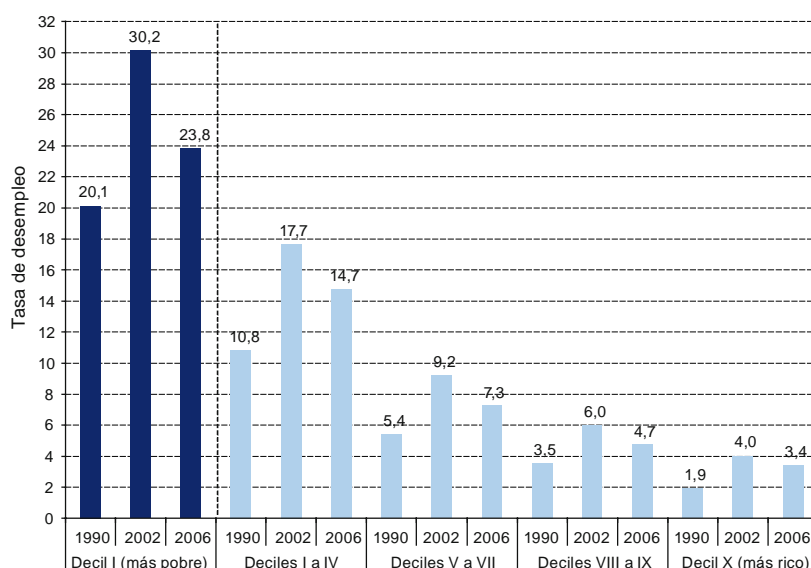
B. Período 1990-2006



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 total regional corresponde a un promedio ponderado. Las cifras de la Argentina corresponden a Gran Buenos Aires, las de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, las del Paraguay a Asunción y el Departamento Central y las de la República Bolivariana de Venezuela al total nacional. Las tasas de desempleo informadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto. En la cifra regional no se incluyen datos de Nicaragua por no contarse con información al 2006 sobre este país.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO DE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, ÁREAS URBANAS, 1990, 2002 Y 2006, SEGÚN DECILES DE INGRESO a/
(En porcentajes)



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

a/ Promedio ponderado; en 2006 no se incluye a Nicaragua; datos nacionales en el caso de la República Bolivariana de Venezuela. Las tasas de desempleo informadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

En la región continúa incrementándose la participación laboral, debido a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. La tasa de participación de las mujeres aumentó entre 2002 y 2006 del 51,4% al 54,2%, mientras que la de los hombres se mantuvo estable en un 78,9%. A lo largo del período 1990-2006, la tasa de participación de las mujeres subió 11 puntos porcentuales, mientras que la de los hombres disminuyó casi un punto porcentual. Sin embargo, la tasa de participación de los hombres todavía es 25 puntos porcentuales más elevada que la de las mujeres (véase el cuadro 3). Al respecto, siguen pesando los factores culturales relacionados con la división del trabajo en los hogares, sobre todo en los estratos más pobres de la población: alrededor de 2005, en América Latina la tasa de participación de las mujeres del decil más pobre alcanzó un 37%, en comparación con el 76% de los hombres.

La precariedad de los mercados de trabajo de la región se correlaciona marcadamente con el empleo en sectores de baja productividad, que por lo general es de mala calidad y se caracteriza por la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a los sistemas de seguridad social. En las áreas urbanas de América Latina, entre 2002 y 2006, el porcentaje de trabajadores informales bajó del 47,2% al 44,9%, y su evolución ha sido levemente positiva desde principios de los años noventa, cuando se situaba en un

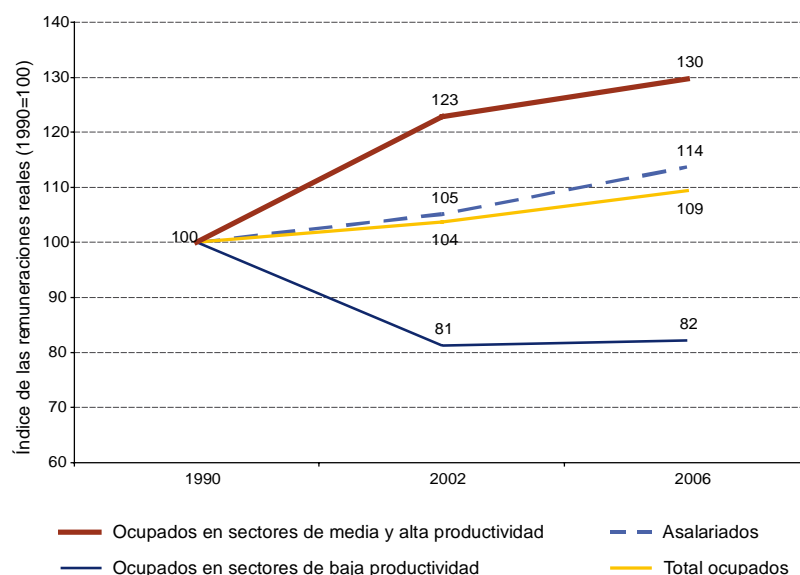
48,5%. Con excepción de Chile, en todos los países un 40% o más de los ocupados trabaja por cuenta propia, en el servicio doméstico o en micro o pequeñas empresas de baja productividad e ingresos. Resulta preocupante, en particular, la elevada proporción de mujeres urbanas ocupadas en sectores de baja productividad (50,7%) en comparación con la proporción de hombres (40,5%).

Otro indicador que cabe considerar para analizar la calidad del empleo es la proporción de asalariados en el total de ocupados, ya que las carencias en ese ámbito estimulan la actividad independiente y llevan a que los sectores menos competitivos pasen a formar parte del sector informal, lo que afecta sobre todo a las relaciones contractuales. En el período 2002-2006 el empleo asalariado en las áreas urbanas aumentó un punto porcentual y llegó al 67,4%, lo que significó una recuperación del nivel de comienzos de la década de 1990 (véase el cuadro 3).

Los ingresos del trabajo constituyen otra manifestación de la calidad del empleo y son fundamentales para la reducción de la pobreza. Su variación se vincula con el comportamiento del capital humano y de la productividad, con la competitividad de los sectores de la economía en los que se desenvuelven los trabajadores, así como con el grado de protección y el poder de negociación en el caso de los asalariados, que a su vez se relaciona con factores como el grado de sindicalización y la posibilidad de negociación colectiva. Los ingresos laborales de los ocupados urbanos que recogen las encuestas de hogares registraron en términos reales un incremento leve en el período 2002-2006, pasando en el promedio regional de 377 a 397 dólares mensuales a precios de 2000, lo que corresponde a un ritmo de crecimiento del 1,3% anual. Los salarios, por su parte, crecieron a un ritmo un poco más elevado (2,0% anual), pasando de 350 a 378 dólares a precios de 2000⁴. Estos aumentos no se condicen con la expansión del producto por habitante en la región en el mismo período, que fue alrededor del 3,3% anual, lo que se debe, en parte, a que los ingresos laborales de los trabajadores urbanos en sectores de baja productividad disminuyeron entre 1990 y 2006, pasando de 345 dólares a 283 dólares a precios de 2000. Esto contribuye a ampliar la brecha con los trabajadores del sector formal, cuyos ingresos en 2006 llegaron a un promedio de 493 dólares (véase el gráfico 11).

⁴ En un reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se señala que, entre 1995 y 2006, en 11 países de la región la evolución de los salarios reales ha sido bastante insatisfactoria y ha tenido diferentes signos: en la Argentina, el Brasil, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se registraron pérdidas de diversa magnitud, mientras que en Chile, Costa Rica, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela hubo leves incrementos. Solo en Honduras el aumento de los salarios habría sido significativo en el período analizado (véase OIT, *Evolución de los salarios en América Latina 1995-2006*, Santiago de Chile, octubre de 2008).

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DE LAS REMUNERACIONES REALES, ÁREAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006 a/

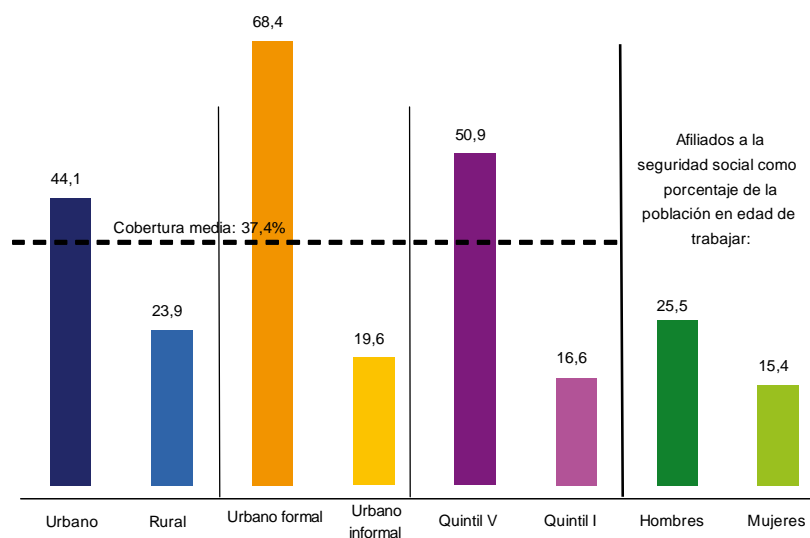


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ En los períodos intermedios a los considerados en el gráfico se han registrado algunas disminuciones de las remuneraciones como resultado de diversas crisis.

Alrededor de 2006 un 37% de los ocupados a nivel nacional y un 44% de los ocupados urbanos declaraban ser afiliados que aportaban a los sistemas de previsión social, cifras que se mantuvieron prácticamente estables desde 2002. Estos promedios esconden grandes diferencias entre los países de la región: en Bolivia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Perú, un tercio o menos de los ocupados urbanos aportaban a los sistemas de seguridad social, mientras que en Chile y Costa Rica la cobertura era superior a dos tercios de los ocupados. Estos datos muestran claramente que los mercados laborales de la región no han logrado cumplir con el papel de puerta de entrada universal a los sistemas de protección social. La situación es particularmente compleja en las zonas rurales y entre los ocupados del sector informal, aunque cabe destacar que tampoco los trabajadores urbanos en empleos formales cuentan con protección garantizada. Asimismo, si bien se observan tasas de afiliación de los ocupados parecidas entre hombres y mujeres, al considerar toda la población en edad de trabajar y no solamente a los ocupados, la brecha contributiva de género es significativa: solo el 15% de las mujeres participan de los sistemas de seguridad social, en comparación con el 25% de los hombres (véase el gráfico 12).

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL,
ALREDEDOR DE 2006 a/
(En porcentajes)



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

a/ Trabajadores ocupados de 15 años y más que declararon ingresos laborales. En el caso de la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se trata de asalariados. Promedio simple.

La baja cobertura de la protección social en los países de la región está muy condicionada por el grado de formalidad de los mercados de trabajo. Es necesario, por lo tanto, aplicar políticas que generen empleos formales para los trabajadores que tienen que soportar la carga de dependientes sin acceso a los sistemas de protección social. El distinto grado de madurez de los mercados de trabajo de los países de América Latina —que condiciona el número de trabajadores que contribuyen al financiamiento de un sistema contributivo de protección social— y la fase de su transición demográfica —que fija el nivel y la estructura de dependencia— determinan la naturaleza de los desafíos para el cumplimiento de esa tarea.

La nueva meta sobre empleo del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio

El empleo es un derecho humano que juega un papel fundamental en la integración social, el sentido de la vida personal y la participación. Al mismo tiempo, es el motor del progreso material de los hogares latinoamericanos, debido a que los ingresos laborales

constituyen su principal fuente de ingreso monetario⁵. La relevancia del empleo ha sido recientemente consagrada en el ámbito de las Naciones Unidas en una nueva meta del Milenio (meta 1.B), “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”. La meta ha entrado en vigor en 2008 y ha sido incluida en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio “erradicar la pobreza extrema y el hambre” para evidenciar la estrecha relación que existe entre el mercado de trabajo y el mejoramiento del bienestar de las personas. Aunque no se trate de una meta cuantitativa con niveles que deben alcanzarse en un plazo determinado, el mensaje para los países de la región es claro: es necesario centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr la generación de empleos de calidad porque este es el mecanismo principal para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

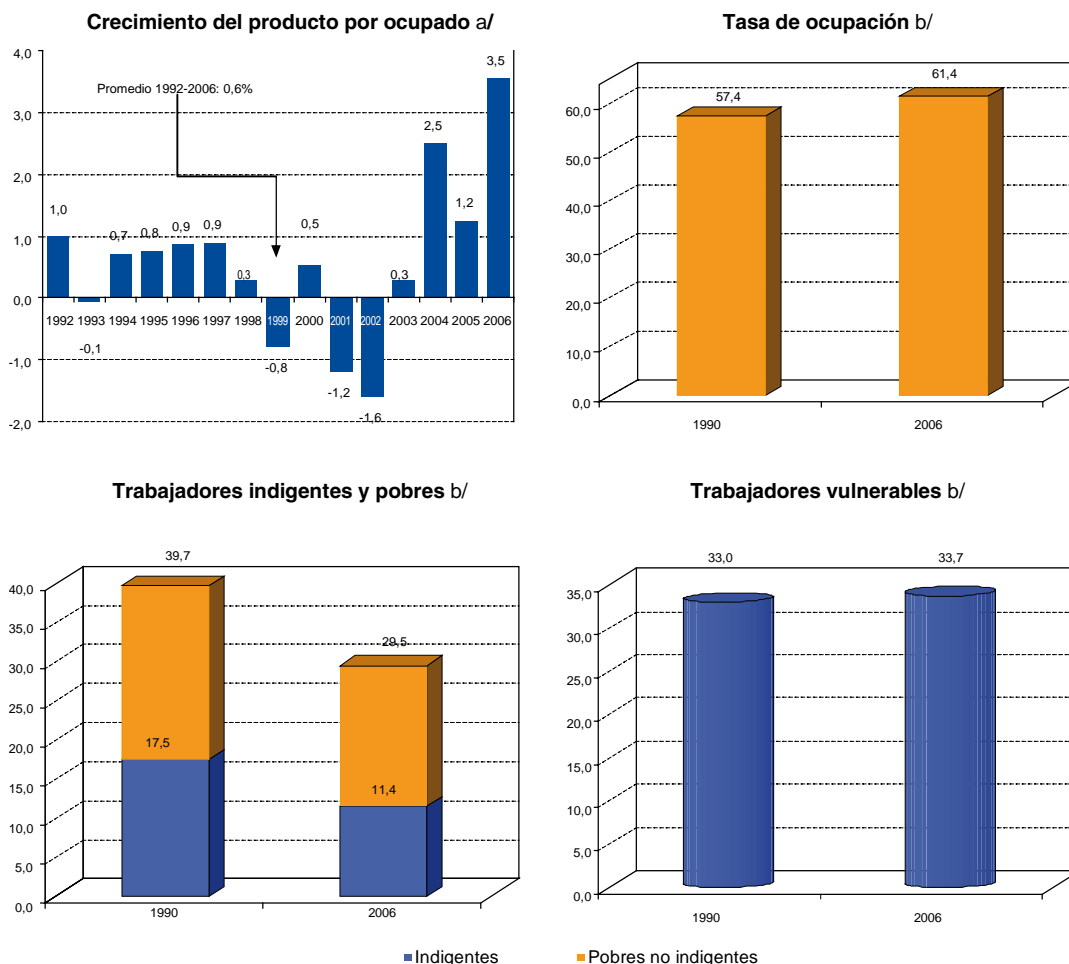
La medición de conceptos complejos como los de empleo pleno y productivo y trabajo decente, que son parte de la nueva meta, es un gran desafío. Los indicadores oficiales para el seguimiento de la nueva meta de empleo son cuatro, y dos de ellos se centran en el componente del ingreso como parte del trabajo decente:

- 1.4 Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) por persona empleada
- 1.5 Relación empleo-población
- 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar (PPA) por día
- 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar

Entre 1990 y 2006, la tendencia regional de tres de los cuatro indicadores para monitorear la meta ha sido favorable: la productividad laboral y la tasa de ocupación han crecido y ha disminuido la pobreza entre los ocupados. Sin embargo, la vulnerabilidad de los trabajadores —medida como proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados— se ha mantenido estable (véase el gráfico 13).

⁵ Alrededor de 2006, el 79% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos urbanos provenían de la participación de sus miembros en el mercado de trabajo.

Gráfico 13
AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS DE LOS INDICADORES PARA EL MONITOREO DE LA NUEVA META SOBRE EMPLEO DEL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO, 1992-2006, 1990 Y 2006
 (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, y Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/>.

a/ Promedio simple.

b/ Promedio ponderado.

El empleo productivo es uno de los elementos constituyentes del concepto de trabajo decente y un factor fundamental para la reducción de la pobreza. El primer indicador para el seguimiento de la nueva meta sobre empleo del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio es por lo tanto la tasa de crecimiento del PIB por ocupado, indicador que puede utilizarse para evaluar la posibilidad de que las condiciones económicas de un país permitan generar y mantener oportunidades de empleo decente con remuneración justa y equitativa. Se espera que los países que logren aumentar la productividad experimenten una disminución de la

pobreza, y que esta correlación sea más estrecha en los países donde la distribución del ingreso es más equitativa, dado que el impacto del aumento de la producción llega mucho más rápido a los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, en nuestra región el bajo crecimiento de la productividad laboral desde principios de los años noventa no ha logrado potenciar la reducción de la extrema pobreza. Entre 1992 y 2006, el valor agregado por puesto de trabajo mostró un promedio de crecimiento anual del 0,6% para el conjunto de los 18 países de América Latina.

El vínculo entre el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza es más estrecho cuando ese aumento va acompañado de la creación de empleo. El segundo indicador para el monitoreo de la meta 1.B es, por lo tanto, la tasa de ocupación, definida como la proporción de la población en edad de trabajar que está ocupada. Esta es una medida que reúne tanto la participación de la población en el mercado de trabajo como la capacidad de una economía de absorber la fuerza de trabajo.

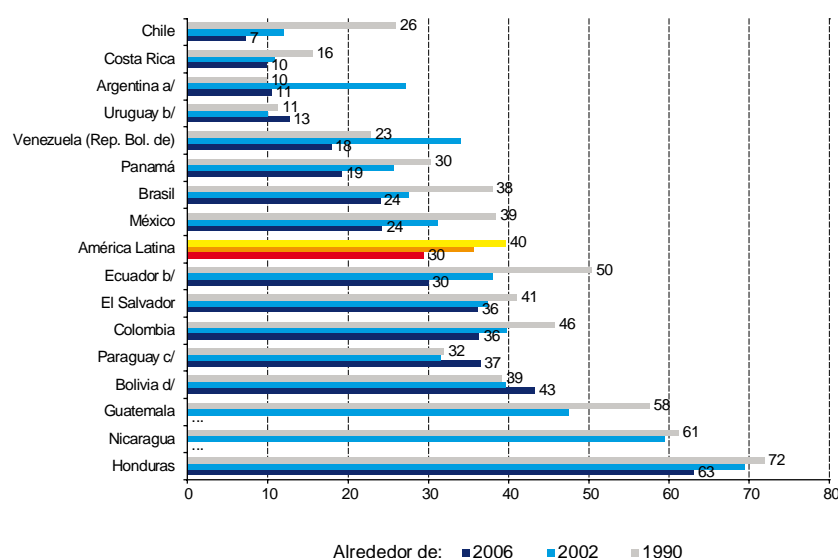
La tasa de ocupación en América Latina aumentó entre 1990 y 2006, debido principalmente a que más mujeres ingresaron al mercado laboral. En ese período, las tasas de ocupación disminuyeron entre los hombres y aumentaron muy levemente entre los jóvenes. Esta última tendencia fue el resultado de dos fenómenos contrastantes: una menor cantidad de ocupados entre los hombres y un aumento de las tasas de ocupación entre las mujeres jóvenes.

La proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar (PPA) por día aporta información sobre un elemento clave de la falta de trabajo decente a nivel mundial: si los trabajadores ni siquiera generan un ingreso suficiente para poder salir de la extrema pobreza junto a sus familias, difícilmente sus empleos se pueden definir como “decentes”. En América Latina y el Caribe, el porcentaje de trabajadores que viven con menos de un dólar por día disminuyó poco más de tres puntos porcentuales, pasando del 11,6% en 1997 al 8,0% en 2007.

Siguiendo el método tradicional de la CEPAL, se hicieron cálculos sobre la incidencia de la indigencia y la pobreza entre los ocupados según líneas por país, lo que permite observar que en los países de América Latina amplios segmentos de trabajadores todavía no logran salir de la pobreza: en Chile y Honduras entre un 7% y un 63% de los ocupados respectivamente, vive en condiciones de pobreza y entre el 1% y el 40% vive en la indigencia. La tendencia regional entre 1990 y 2006 ha sido positiva, con una reducción del porcentaje de ocupados pobres del 39,7% al 29,5% y una disminución del porcentaje de ocupados indigentes del 17,5% al 11,4%. En la mayoría de los países disminuyó el porcentaje de trabajadores pobres a lo largo del período: destacan los casos de Chile, con un descenso de 18 puntos porcentuales, así como los del Brasil y México (ambos con reducciones de 14 puntos porcentuales). Las excepciones son, por una parte, la Argentina y el Uruguay, donde los

aumentos de la pobreza entre los ocupados fueron leves y, por otra, las de Bolivia y el Paraguay, donde la pobreza entre los ocupados aumentó alrededor de cuatro puntos porcentuales (véase el gráfico 14).

Gráfico 14
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006
(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/ Gran Buenos Aires.

b/ Áreas urbanas.

c/ Asunción y Departamento Central.

d/ Ocho ciudades principales y El Alto.

La proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados puede tenerse en cuenta para identificar personas en situación de empleo vulnerable, ya que esas categorías de trabajadores tienen menos probabilidad de tener acceso a la protección social. Los trabajadores en situación vulnerable no cuentan con protección social y redes de seguridad para protegerse en épocas de baja demanda laboral y con frecuencia no pueden ahorrar lo suficiente para hacer frente a esa situación y evitar caer en la pobreza. En América Latina, el porcentaje de trabajadores vulnerables subió del 33,0% en 1990 al 33,7% en 2006, aunque el aumento principal (35,0%) se registró entre 1990 y 2002, tras lo cual disminuyó ese porcentaje. El empleo vulnerable aumentó tanto entre los hombres como entre las mujeres. En la mayoría de los países de América Latina, los porcentajes de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados son más elevados entre las mujeres que entre los hombres, con las excepciones del Brasil, Chile, Colombia, Panamá y el Uruguay. Como ocurre con otros indicadores, tras el promedio nacional existen enormes

diferencias geográficas: en las áreas rurales —donde el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados generalmente supera el 50% de los ocupados— el fenómeno de los trabajadores vulnerables está mucho más difundido que en las áreas urbanas, en las cuales los trabajadores vulnerables alcanzan alrededor del 30%.

Para monitorear la meta de empleo en la región, puede además resultar útil cuantificar la importancia relativa de los tres factores principales asociados al aumento del ingreso per cápita de los hogares, de los cuales los dos primeros guardan directa relación con la meta del Milenio 1.B: el número de personas ocupadas en relación con el número total de miembros del hogar (o “tasa global de ocupación”), el ingreso laboral por persona ocupada (medida que permite lograr una aproximación a la productividad laboral) y los ingresos provenientes de otras fuentes no laborales. Esta metodología permite ver que la manera en que el crecimiento se traduce en cambios que inciden en los recursos monetarios a disposición de los miembros de los hogares pobres depende de la cantidad y calidad de los empleos generados, del aumento de los ingresos salariales, así como de los ingresos no salariales y de los recursos que el Estado puede transferir a los hogares a través de los programas sociales.

Los resultados que se resumen en el cuadro 4 muestran que a lo largo del período 1990-2006 los factores que contribuyeron en mayor medida al aumento del ingreso per cápita de los hogares que se encontraban en la indigencia fueron la proporción de ocupados en el total de miembros del hogar y los ingresos no laborales⁶. Desde 1990 el ingreso laboral por ocupado, que guarda relación con la productividad, aumentó en los hogares indigentes solamente en Chile, el Brasil y las áreas urbanas del Ecuador, y disminuyó o se mantuvo constante en los demás países. Esta situación se debe al pobre desempeño del mercado de trabajo en el período 1990-2002, durante el cual la remuneración media de los trabajadores asalariados e independientes (trabajadores por cuenta propia) de los hogares indigentes bajó, o en el mejor de los casos se mantuvo, en casi todos los países, salvo en el Brasil.

Con pocas excepciones, la tasa de ocupación global contribuyó a elevar el ingreso per cápita de los hogares indigentes. El incremento de esta tasa, sin embargo, no puede interpretarse únicamente como resultado de una creciente capacidad de generación de puestos de trabajo de las economías de la región, sino también como resultado de la disminución de la tasa global de fecundidad y la tendencia a la constitución de familias menos extensas, factores que han reducido el número de miembros (el denominador de la tasa) entre los hogares de bajo ingreso per cápita. Además, el cambio de la estructura por edad de la población ha elevado la proporción de personas en edad de trabajar en los hogares, y la creciente incorporación de mujeres al mercado laboral ha aumentado el promedio de personas ocupadas por hogar (el numerador de la tasa).

⁶ Los cambios de estos dos factores, así como del ingreso laboral por ocupado, se refieren a los deciles que se encontraban por debajo de la línea de indigencia al comienzo del período.

Cuadro 4
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TENDENCIAS DE LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN,
 LOS INGRESOS LABORALES POR OCUPADO (PRODUCTIVIDAD) Y LOS INGRESOS
 NO LABORALES EN LOS DECILES QUE INCLUYEN HOGARES INDIGENTES,
 ALREDEDOR DE 1990-2006**

Países a/	Indigencia alrededor de 1990 b/	Tasa global de ocupación c/	Ingresos laborales por ocupado d/	Ingresos no laborales e/	Indigencia alrededor de 2006 b/
Chile	12,9	+	+	+	3,2
Brasil	23,3	+	++	++	9,0
Ecuador f/	26,0	+	++	+	12,8
México	18,6	++	-	+	8,7
Panamá	19,2	+	=/+	+	11,7
Guatemala	43,4	++	-	++	31,5
Costa Rica	9,8	=/+	=/+	+	7,2
Colombia	25,8	=/+	=/+	+	20,2
El Salvador	21,6	+	--	++	19,0
Bolivia f/	22,8	++	-	=/+	18,5
Honduras	60,6	++	--	++	49,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	14,6	++	=/+	-	9,9
Paraguay g/	12,7	=/+	-	+	15,2
Uruguay f/	3,4	=/+	-	+	4,2
Argentina g/	5,2	+	--	+	6,7
Rep. Dominicana	14,8	+	--	-	22,0

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

Nota:

- ++ Avance significativo
- + Avance
- =/+ Sin cambios/avances y retrocesos
- Retroceso
- Retroceso significativo

a/ Los países están ordenados según la tasa de reducción anual de la indigencia, que se estimó sobre la base de la fórmula: $TRA = ((PF-PI) / PI) * 100/a$, donde TRA = reducción anual de la indigencia, PF = porcentaje de indigencia final, PI = porcentaje de indigencia inicial y a = número de años comprendidos en el período.

b/ Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en el *Panorama social de América Latina, 2007* debido al distinto tratamiento del servicio doméstico. En el caso de Guatemala, fue preciso hacer ajustes en el procesamiento de los datos para compensar la ausencia de mediciones que incluyeran a la población menor de 10 años en 1989 y de 7 años en 2002. Asimismo, por cuestiones relacionadas con los años de aplicación de las encuestas, los valores de pobreza no consideran en todos los países los años 1990 y 2006.

c/ Personas ocupadas con relación al número total de miembros del hogar.

d/ Ingresos laborales por persona ocupada (productividad).

e/ Ingresos no laborales con relación al número total de miembros del hogar.

f/ Áreas urbanas.

g/ Área metropolitana.

Situación de los jóvenes y de las mujeres con respecto al empleo

La recomendación de la Cumbre Mundial de 2005 de incluir una meta relacionada con el empleo en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio supone su reconocimiento como uno de los principales mecanismos para acceder al bienestar y superar la pobreza y las carencias relacionadas con esta. Además, al enfatizar la importancia del monitoreo de los indicadores relacionados con el empleo, sobre todo en los jóvenes y las mujeres, se pone de relieve la relevancia de ambos grupos en el aporte económico y productivo a la sociedad, así como su situación de desventaja respecto del empleo. Tanto los jóvenes como las mujeres son grupos especialmente vulnerables a las dificultades de inserción en el mercado laboral y a diversas formas de discriminación en ese ámbito, lo que conduce a su inserción en ocupaciones de baja calidad y bajos ingresos.

Participación laboral de los jóvenes y las mujeres

La participación de los jóvenes de entre 15 y 29 años en el mercado de trabajo aumentó moderada pero sistemáticamente entre 1990 y 2006, de un 59,4% a un 62,8%. Esto conjugó dos grandes tendencias: una leve disminución de la participación de los hombres jóvenes y un marcado aumento de la participación juvenil femenina, principalmente a partir de los 20 años. La primera de estas obedecería principalmente a la expansión de los sistemas educativos y a la mayor retención de los estudiantes más jóvenes; la segunda refuerza la tendencia de crecimiento paulatino de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, que en el período referido pasó del 40,7% al 53,2% en el conjunto de la región.

Además, las tasas de desempleo de los jóvenes suelen ser elevadas y aumentar considerablemente en tiempos de crisis, lo que coincide con su movilización hacia el mercado de trabajo para complementar ingresos familiares (véase el gráfico 15.A). En 2006 la tasa de desempleo juvenil se situaba en torno al 12,9%.

Cabe señalar que los jóvenes más pobres son los más afectados por el desempleo. Alrededor de 2005, entre los jóvenes pertenecientes al quintil más pobre de ingresos per cápita, el promedio de la tasa de desempleo era de algo más del 24%, tasa que disminuía paulatinamente hasta llegar al 6,6% entre los jóvenes del quintil más rico.

Otra de las disparidades más notorias entre los jóvenes en cuanto a niveles de desempleo es la asociada al sexo. Claramente, aún predominan criterios de género en la selección de quienes ocuparán un puesto de trabajo, lo que afecta a las mujeres a lo largo de todo el ciclo de vida productivo: en 2006, la tasa general de desempleo femenino (9,4%) era un 56% más elevada que la masculina. Las altas tasas de desempleo juvenil responden, en buena medida, a los aún mayores niveles de desempleo que registran las mujeres jóvenes.

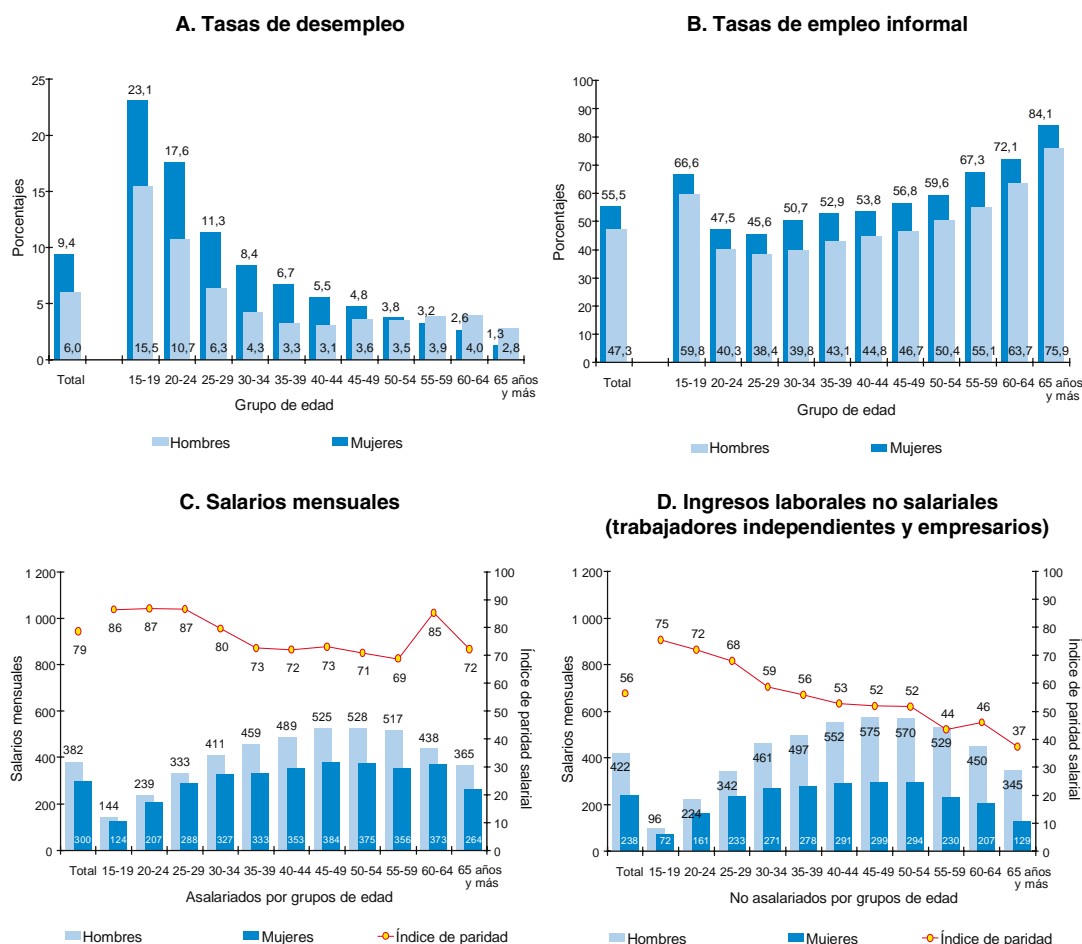
Características de inserción laboral juvenil y femenina

Los jóvenes se insertan en empleos de peor calidad que los adultos, y las mujeres también lo hacen respecto de los hombres; predomina en estos casos la inserción en sectores de baja productividad, precaria en cuanto a las condiciones de trabajo, frecuentemente desprovista de contraprestaciones de salud y afiliación a la seguridad social y con bajas remuneraciones.

La proporción de jóvenes ocupados por cuenta propia se ha mantenido estable, en torno a uno de cada cuatro jóvenes ocupados. En el caso de las mujeres, la proporción de trabajadoras independientes se incrementó levemente, del 34,1% al 35,9%, aun en el período de recuperación posterior a 2002.

Pese a la tendencia anterior, la ocupación en sectores de baja productividad disminuyó levemente entre 1990 y 2006, situación compartida por hombres y mujeres, y por los ocupados jóvenes y adultos. Alrededor de 2006, la mitad de los trabajadores latinoamericanos (cerca de 67 millones de ocupados) estaban insertos en sectores de baja productividad (51%). Las mujeres se emplean en mayor proporción en estos sectores a lo largo de todo el ciclo de vida (véase el gráfico 15.B).

Gráfico 15
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO Y DE INFORMALIDAD LABORAL SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO, INGRESOS LABORALES SEGÚN GRUPOS DE EDAD, SEXO Y CATEGORÍA LABORAL, E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2006 a/
(En porcentajes, en dólares de 2000 y relaciones de ingreso entre mujeres y hombres)



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

a/ Corresponde al promedio ponderado de los países a nivel nacional; en Argentina corresponde a Gran Buenos Aires, en Bolivia a 8 ciudades principales y El Alto, en Ecuador y el Uruguay a zonas urbanas, y en Paraguay a Asunción y el Departamento Central. No se incluye a Colombia.

En el ámbito de la protección social se observa un deterioro significativo. Las modalidades de contratación informal y la utilización de formas de contratación atípica, que no incluyen prestaciones sociales de seguridad social y de salud, han ido extendiéndose en los países de la región. Los jóvenes se ven especialmente afectados: entre 1990 y 2006 la proporción de asalariados de 15 a 29 años afiliados a la seguridad social disminuyó de un 61% a un 53%, pero las mujeres son las que han visto más deteriorada su situación, ya que el porcentaje de afiliación entre las asalariadas disminuyó del 74% al 62% en el período considerado.

Por último, respecto de los ingresos laborales se han registrado algunas mejoras en la región que han favorecido en alguna medida a los jóvenes, cuyos ingresos laborales se han incrementado un 21,4% (en comparación con el 19,4% de los adultos). El ingreso de las mujeres ha aumentado más que el de los hombres, principalmente el de las no asalariadas (el incremento de sus ingresos ocupacionales fue un 38%). Esto ha permitido atenuar levemente las grandes disparidades salariales y de ingresos entre jóvenes y adultos, así como entre mujeres y hombres, aunque de manera un poco más significativa en este último caso. De todas maneras, persisten importantes brechas de género entre los asalariados que llegan al 21% y que se incrementan con la edad, al igual que la brecha de los salarios (véase el gráfico 15.C); entre los trabajadores no asalariados estas distancias son aun mayores (44%) y se intensifican aun más al llegar a la vida adulta (véase el gráfico 15.D).

Como conclusión, cabe señalar que es imperativo mejorar la calidad de la inserción laboral de amplios sectores de la población, en particular los más pobres, lo que significa garantizar salarios suficientes, contratos estables, condiciones de trabajo seguras, acceso a los sistemas de salud y afiliación y aporte a los sistemas de previsión social. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en los países de América Latina es clave para reducir tanto la pobreza como la desigualdad del ingreso, que tienen su causa más profunda en el funcionamiento del mercado de trabajo.

EL BONO DEMOGRÁFICO: UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN MATERIA DE COBERTURA Y PROGRESIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Las transformaciones demográficas marcan puntos de inflexión en las oportunidades de desarrollo y, si bien no las determinan, las condicionan y plantean desafíos para su aprovechamiento. En este contexto, es importante considerar los ritmos de la transición demográfica en la región y sus ventajas para optimizar el efecto de la inversión y el gasto social. En todos los países de América Latina se transita por una etapa favorable, conocida como bono demográfico, en la cual la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la proporción de personas en edades potencialmente inactivas (niños y personas mayores). Sin embargo,

debido a la heterogeneidad de los cambios demográficos, en algunos países esta etapa está llegando a su fin, mientras que en otros recién comienza.

Los beneficios asociados a este período no se obtienen de manera automática y dependen de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio para el desarrollo sostenido. En particular, la obtención de estos beneficios requiere fuertes inversiones en capital humano, sobre todo en lo que se refiere a la educación de los jóvenes, a fin de que aumente su productividad y se refuercen los efectos positivos del bono demográfico.

En la mayoría de los países se observa un efecto demográfico positivo en el sector educativo. En las próximas décadas, no solo se continuará reduciendo la demanda de educación primaria sino que disminuirá, en términos relativos y posteriormente también en términos absolutos, la demanda de educación secundaria. En este período, los gobiernos tienen la oportunidad de plantear metas ambiciosas a fin de aumentar los niveles de cobertura y calidad del ciclo educativo secundario.

Generar más oportunidades para los jóvenes, además de invertir en su educación, su salud y en la creación de empleos productivos durante el bono demográfico representa también una oportunidad única de prepararse para el futuro, puesto que los resultados de esas inversiones son fundamentales para lograr los saltos productivos y el ahorro necesarios para hacer frente al aumento exponencial de costos que acompañará el envejecimiento ineludible de la población. En particular, el bono demográfico ofrece una oportunidad para avanzar hacia la cobertura universal con progresión oportuna de la educación secundaria. Si bien este salto depende principalmente de la labor de los países en materia de inversión y calidad de las políticas, el bono potencia el efecto de esa labor, tal como se señala en el presente capítulo.

Actualmente, los países latinoamericanos se ubican en distintas fases de la transición demográfica de acuerdo con los respectivos niveles de fecundidad y esperanza de vida. Pese a estas diferencias, en general América Latina muestra dinámicas de transición demográfica más veloces que las registradas con anterioridad en los países industrializados. Dicho de otro modo, los cambios en la estructura por edades de la población, y en particular su envejecimiento, se dan hoy con mayor celeridad en América Latina en comparación con la manera en que se dieron en los países industrializados.

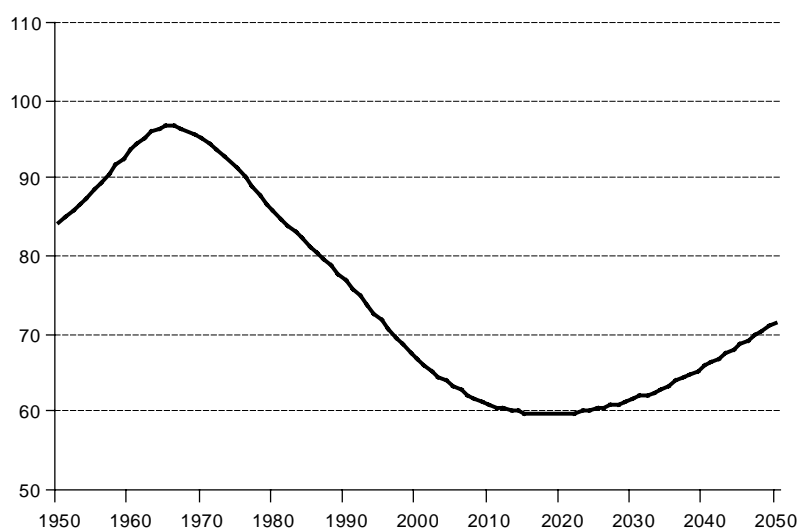
Durante la fase inicial de la transición demográfica —cuando la mortalidad, sobre todo infantil, se redujo mientras la fecundidad seguía siendo elevada—, la población de la región se mantuvo considerablemente joven y hasta registró un leve rejuvenecimiento como

consecuencia del aumento proporcional de niños. A partir de mediados de los años sesenta, el descenso continuo de la fecundidad y el aumento sostenido de la esperanza de vida dieron inicio a un proceso de envejecimiento progresivo de la población, ya que las generaciones más numerosas fueron avanzando en el ciclo de vida.

Dado que el comportamiento económico de las personas varía según la etapa del ciclo de vida en que se encuentran, los cambios de la estructura por edades tienden a producir un efecto importante en el proceso de desarrollo económico, que puede observarse en la evolución de la relación de dependencia, que vincula a la población en edades potencialmente inactivas (personas menores de 15 años y de 60 años y más) con la población en edades potencialmente activas (personas de entre 15 y 59 años).

Se estima que el promedio de la relación de dependencia en América Latina aumentó entre 1950 y mediados de la década de 1960 debido al incremento relativo de la población infantil y que a partir de entonces empezó a reducirse de manera sostenida a causa de la disminución de la fecundidad, lo que dio inicio al período del bono demográfico. Se proyecta que esta reducción en la tasa de dependencia de la población en edades potencialmente pasivas respecto de la población en edades potencialmente activas continúe hasta alrededor de 2020, cuando vuelva a crecer gradualmente debido al incremento relativo de la población adulta mayor (véase el gráfico 16).

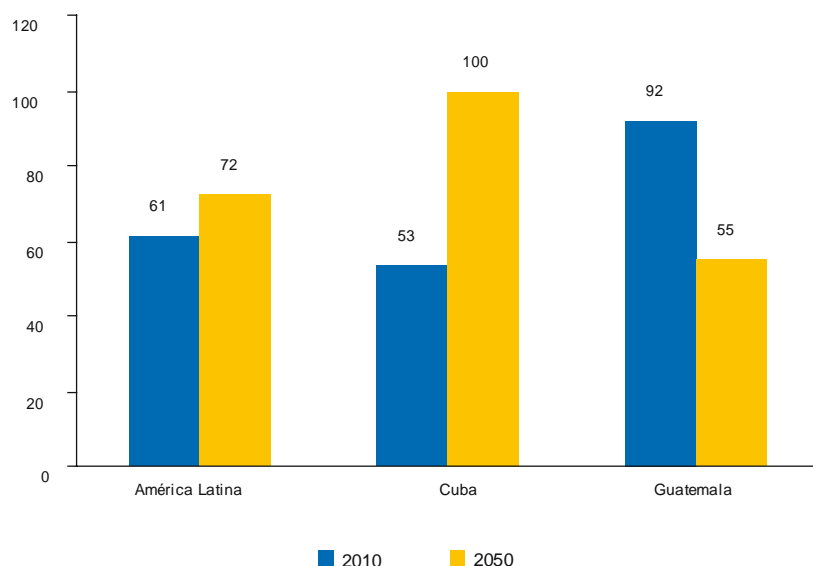
Gráfico 16
AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1950-2050
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Aunque desde el punto de vista formal los países latinoamericanos en general se ajustan a este modelo, el ritmo del cambio es muy diferente entre ellos. Mientras que en el proceso de transición de los países más rezagados se observa una clara tendencia decreciente de la relación de dependencia, en el de los países más avanzados la tendencia es claramente ascendente. La comparación entre los casos extremos de Cuba y Guatemala da una buena idea de la diversidad de situaciones demográficas que coexisten en la región. Como se observa en el gráfico 17, mientras en Cuba se espera que la relación de dependencia prácticamente se duplique hasta 2050 (de 53 a 100 “pasivos” por cada 100 “activos”), en Guatemala se prevé que se reduzca casi a la mitad.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA, CUBA Y GUATEMALA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 2010 Y 2050
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007.

En promedio, la población de América Latina se encuentra actualmente en la segunda fase —la más favorable— del bono demográfico, en que la relación de dependencia alcanza niveles relativamente bajos y se mantiene en descenso⁷. Sin embargo, pese a que el inicio del bono no varía de manera significativa en los países de la región, existe gran heterogeneidad en cuanto a la extensión y duración de cada una de sus fases.

⁷ En general, no existe una medida exacta de los límites del bono demográfico y su definición en términos de la evolución de la relación de dependencia suele variar. En este estudio se considera el período de bono demográfico subdividido en tres fases: en la primera, la relación de dependencia disminuye pero todavía se mantiene relativamente alta, superior a 2/3 (2 dependientes por cada 3 personas en edades activas). En la segunda fase, la relación de dependencia cae por debajo de 2/3 y sigue bajando. Finalmente, en la tercera fase, la relación de dependencia empieza a subir debido al aumento proporcional de las personas mayores, pero todavía se mantiene por debajo de 2/3.

En general, se estima que en los países más avanzados en el proceso de transición demográfica, el período que aún resta del bono es menos extenso que en los países que se encuentran más atrasados en el proceso. En Cuba y Chile, por ejemplo, se espera que el bono termine alrededor del primer cuarto de este siglo, mientras que en Bolivia se prevé que dure hasta 2062 y en Guatemala hasta 2069.

Pese a las importantes variaciones que existen entre los países latinoamericanos en términos de extensión y magnitud del bono demográfico, las tendencias de la población en edad escolar secundaria a lo largo de las distintas fases del bono demográfico suelen seguir un patrón similar. En general, esa población muestra un importante incremento durante la fase inicial del bono, cuando los grandes contingentes infantiles llegan a la adolescencia y se plantean una serie de exigencias en términos de políticas públicas, sobre todo en cuanto a la oferta de una educación secundaria de calidad y a la generación de empleo adecuado para garantizar el aprovechamiento de una mano de obra creciente y cada vez mejor capacitada y educada.

En la medida en que se avanza en el período del bono, los contingentes en edad escolar secundaria se estabilizan para luego empezar a decrecer, primero en términos relativos y más adelante en términos absolutos, generando una oportunidad única para expandir la cobertura y mejorar la calidad del aprendizaje en la educación secundaria. Esto mejora las posibilidades de inversión por estudiante secundario, mientras que la demanda de gasto público por parte de la población adulta mayor se mantiene en niveles relativamente bajos debido a que este grupo poblacional todavía no alcanza su mayor expansión.

Aunque la tendencia decreciente de la población en edad escolar secundaria tiende a continuar más allá del período del bono en todos los países, el contexto en este caso será menos favorable para realizar inversiones en educación, teniendo en cuenta el aumento progresivo de la demanda de gasto público en otras áreas como la salud y las pensiones resultante del envejecimiento de la población.

Por lo tanto, en el contexto económico, social y demográfico actual de América Latina es importante que los países de la región centren sus esfuerzos en lograr avances significativos en materia de educación secundaria, y el bono demográfico es una oportunidad para que los gobiernos se planteen metas cada vez más ambiciosas para este ciclo educativo.

Se trata de una labor de importancia capital para el desarrollo en varios sentidos. En primer lugar, porque el egreso de secundaria es un umbral decisivo en las tasas de retorno de la educación y las futuras trayectorias laborales que permitirán a grandes contingentes salir de la pobreza o no caer en ella. En segundo término, porque la generalización del egreso tendría un efecto positivo en términos de mayor igualdad de oportunidades. En tercer lugar, porque supone un salto cualitativo en el capital humano de la sociedad que permite crecer

sobre la base de una mayor competitividad. Por último, una mayor educación también es un recurso para formar ciudadanos plenos en la sociedad del conocimiento.

Aunque el acceso a la educación primaria en América Latina es casi universal, gran parte de los países de la región deberán hacer esfuerzos adicionales para alcanzar la meta de la cobertura primaria universal, en particular con respecto a las altas tasas de repetición y abandono escolar. En estas circunstancias, un buen número de niños no podrá acceder a la enseñanza secundaria en las edades correspondientes, lo que a su vez afecta la posibilidad de lograr una mejor cobertura de la educación secundaria.

Si bien aún hay logros por alcanzar en la educación primaria, los países tendrán que asumir las tareas necesarias para cumplir lo más pronto posible las metas en materia de educación secundaria. Por una parte, el gran peso que ha adquirido el grupo de población en edad de acceder al ciclo secundario amerita la atención específica de sus múltiples necesidades, entre las cuales la educación es fundamental. Por la otra, es necesario asegurar mediante una educación secundaria de calidad, el acceso de los jóvenes a empleos de mayor productividad y, por lo tanto, a ingresos que les permitan mantenerse por encima de la línea de pobreza.

Para alcanzar la meta de un 75% de cobertura neta de la educación secundaria para 2010, acordada en la Cumbre de las Américas de 1998, y a partir de las condiciones demográficas de 2005, la región debería invertir entre 1.500 y 3.100 millones de dólares corrientes adicionales (equivalentes al 0,1% del PIB total de la región). Por lo tanto, se trata de una meta alcanzable que, de hecho, ya han logrado cinco países (la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba y el Uruguay). Sobre la base de la situación demográfica actual, la mayoría de los demás países estaría muy cerca de alcanzarla.

El costo sería mayor para alcanzar la meta de cobertura universal de la educación secundaria⁸ en la región, ya que supondría un incremento de entre 8.800 y 17.300 millones de dólares. Para la mayoría de los países esta meta es factible si se incrementa la inversión un 0,5% del PIB o menos, sin embargo, en algunos casos, el esfuerzo sería mayor, pero si se reduce la extraedad⁹, el costo disminuiría de manera sustancial y pasaría a ser de aproximadamente un 1% (véase el gráfico 18).

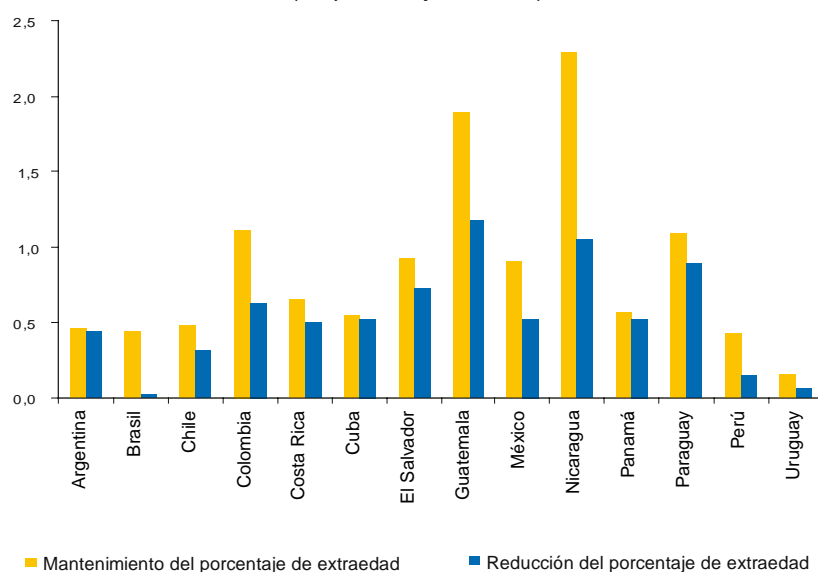
Para avanzar hacia una meta aún más ambiciosa en la región no solo es necesario aumentar la cobertura sino también los recursos por estudiante. Esto significa que un

⁸ Meta que se introduce para efectos de simulación, aunque en la práctica quedan dudas de si es una meta totalmente alcanzable, e incluso deseable.

⁹ Proporción de estudiantes que están matriculados fuera de la edad correspondiente a la educación secundaria por repetencia u otros motivos.

escenario más real para llevar a cabo los cambios necesarios en América Latina supondría alcanzar los promedios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): un 93% de cobertura y un 17% de gasto por alumno en educación secundaria como porcentaje del PIB por adulto en edad de trabajar¹⁰. En este caso, sería necesario duplicar con creces el gasto total actual de la región y sumar a él entre 56.000 y 66.000 millones de dólares corrientes (un 4% del PIB)¹¹. Llama la atención que América Latina deba invertir el 4% del PIB en educación secundaria para llegar a los niveles de cobertura y gasto por estudiante de la OCDE (como porcentaje del PIB), puesto que estos países gastan en promedio un 2,6% del PIB en educación. La explicación es que la situación demográfica de los países de la OCDE les es favorable. En la medida que América Latina avance en su transformación demográfica, se requerirá un esfuerzo menor como efecto del bono demográfico.

Gráfico 18
INVERSIÓN ADICIONAL PARA LOGRAR LA META DE COBERTURA UNIVERSAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO, Data Centre 2008 [en línea] <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>.

A pesar de que los costos para alcanzar las metas en materia de educación secundaria son altos en el actual contexto demográfico de América Latina, pueden mitigarse

¹⁰ Esto no significa nivelar en términos absolutos el gasto medio en educación secundaria en los países de la región respecto de los países de la OCDE, sino el porcentaje del PIB por adulto en edad de trabajar. Es claro que los recursos monetarios varían sustancialmente dadas las diferencias del PIB, tanto entre la región y los países de la OCDE como entre los países de América Latina.

¹¹ En el gasto mayor (66.000 millones de dólares corrientes) se consideran las actuales tasas de extraedad, mientras que en el gasto menor (56.000 millones de dólares corrientes) se considera una tasa de extraedad que corresponde al promedio de los países de la OCDE.

gracias a la reducción de las relaciones de dependencia de los próximos años. El beneficio que se generará por la reducción de la población en edad escolar primaria y secundaria durante todo el período de bono demográfico será de una magnitud considerable. Actualmente representa hasta un 1,7% del valor actual del PIB de los países y un promedio del 0,8% del valor actual del PIB de la región. De hecho, este bono sería suficiente en todos los países para cubrir el costo de la meta de cobertura universal de educación secundaria y constituye una buena contribución para lograr metas más ambiciosas, como la de alcanzar los niveles de la OCDE (en términos relativos al PIB).

Tanto en el caso de la educación primaria como secundaria, en los países con mayor rezago en los sistemas educativos el proceso de transición demográfica está menos avanzado. Son países con poblaciones más jóvenes y mayores demandas potenciales en los ciclos de educación primaria y secundaria que, en el pasado reciente, han debido enfrentar serias restricciones a causa de su situación demográfica. Estos países recién comienzan a transitar por un período de bono demográfico, de manera que pueden beneficiarse a partir de ahora, y a lo largo de todo el ciclo del bono, capitalizando esta oportunidad de mejoramiento educativo con políticas oportunas.

Si bien el bono demográfico generará ahorros en el futuro, parece conveniente no esperar a que el bono actúe y anticiparse para aprovecharlo al máximo. En realidad, los países no van a contar hoy con los recursos liberados por el bono educativo, ya que estos se generarán en el transcurso de todo el período de bono demográfico. Sin embargo, por diversos motivos, los países deberían esforzarse por hacer efectivo hoy el bono que se espera en el futuro, sobre todo por medio de inversiones en educación secundaria. En el futuro, las generaciones poco educadas comprometerían la posibilidad del país de competir adecuadamente en el marco de una economía globalizada. Además, los países estarían menos preparados para hacer frente al pago de pensiones y responder a otras demandas de una población envejecida.

En otras palabras, para alcanzar logros más significativos en la educación secundaria, los países de la región podrían reinvertir en el sistema secundario todo el bono de educación secundaria. Además, pueden aprovechar parte del saldo del bono de educación primaria en este ciclo educacional, pues una población infantil menos numerosa y con mayor tasa de conclusión del ciclo de primaria también permite concentrar más recursos en el ciclo de secundaria. Dado que el beneficio de estos bonos no se concretan en el presente, sino en el transcurso de la transformación demográfica de cada país, es necesario que los países encuentren una forma de aprovechar actualmente los recursos que podrán ahorrar en el futuro. Cabe destacar la posibilidad de realizar una redistribución intertemporal de recursos, por ejemplo, mediante un préstamo para financiar hoy las inversiones y pagar posteriormente con los recursos liberados por el bono.

En resumen, el ahorro producido por el bono demográfico permite plantear metas más ambiciosas en términos de educación secundaria, pero la demografía no produce automatismos en ese sentido. La experiencia de algunos países que ya han transitado por una fase importante del bono demográfico indica que no siempre se alcanzan logros proporcionales al mejoramiento de las condiciones demográficas. La optimización de los beneficios potenciales requiere un esfuerzo especial en materia de políticas educativas e inversión en educación a fin de extender la matrícula secundaria, mejorar la calidad de la oferta pública y apoyar a los sectores de menor capital educativo para mejorar su aprendizaje efectivo y su progresión y egreso del ciclo secundario.

VIOLENCIA JUVENIL Y FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA: AGENDA SOCIAL Y ENFOQUES DESDE LA INCLUSIÓN

La violencia desde y hacia los jóvenes se expresa en violencia autoinfligida, violencia delincuencia y del crimen organizado, violencia doméstica, violencia territorial, violencia de género y otras formas de discriminación, así como también distintas formas de violencia colectiva. En este capítulo se aborda principalmente el problema de la violencia, que encuentra en los jóvenes a sus principales víctimas y perpetradores, desde la perspectiva de las condiciones de exclusión —tanto material como simbólica— que, en gran medida, subyacen al fenómeno. Entre estas condiciones de exclusión se destacan la desigualdad de oportunidades, la falta de acceso al empleo, la desafiliación institucional de jóvenes que no estudian ni trabajan y las brechas entre mayor consumo simbólico (de imágenes, símbolos, información) y menor consumo material (por falta de acceso a ingresos propios), con la consiguiente frustración de las expectativas. A ello se agregan la segregación territorial, que crea bolsones de exclusión y violencia, y la ausencia de espacios públicos de participación social y política.

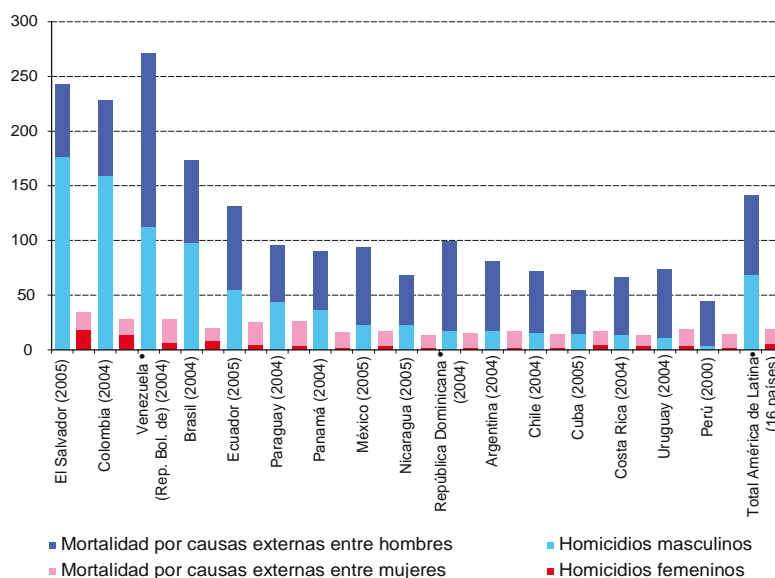
Diagnóstico

En las últimas décadas, el tema de la violencia juvenil en América Latina ha adquirido creciente relevancia en el debate público, en las agendas de los gobiernos y en los foros y las conferencias internacionales. La violencia creció en la mayor parte de la región en los últimos años; los jóvenes se encuentran claramente sobrerrepresentados en la incidencia y gravedad de esta tendencia, como víctimas y perpetradores. En muchos países latinoamericanos, los jóvenes cometen delitos violentos a edades cada vez más tempranas y mueren cada vez más tempranamente por efecto de esos delitos. Ante este panorama, urge contar con políticas que aborden las causas que llevan a esta escalada de violencia juvenil.

Aun cuando resulta muy difícil medir todas las formas de violencia, las tasas de mortalidad juvenil por causas violentas constituyen un indicador disponible. Al respecto, las cifras muestran que la incidencia de la violencia entre las causas de muerte de los jóvenes

latinoamericanos está aumentando y tiene un marcado sesgo de género, ya que las tasas de mortalidad por homicidio, accidente de tránsito y suicidio de los hombres jóvenes duplican ampliamente las de las mujeres (véase el gráfico 19).

Gráfico 19
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR CAUSAS EXTERNAS ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, POR SEXO a/
(Por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud, Estadísticas de salud en las Américas, 2007, Washington, D.C., 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas.

a/ Accidentes vehiculares, homicidios, suicidios, ahogamientos y otras causas de muerte violenta.

Si bien los sesgos de género en las cifras de violencia juvenil son evidentes, la violencia que afecta a las mujeres jóvenes del continente se torna invisible, pues no se refleja en las estadísticas vitales y la sociedad se resiste a hablar abiertamente del tema. La violencia contra la mujer representa una carga importante para la salud pública y conlleva riesgos asociados a enfermedades de transmisión sexual. Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual por parte de familiares. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que en 2002 entre un 10% y un 36% de las mujeres latinoamericanas habían sido objeto de violencia física o sexual, y que entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas. En casi la mitad de estos casos los agresores viven con las víctimas y en las tres cuartas partes de los casos son familiares directos de las niñas y los niños que sufren el abuso.

Percepción de los problemas de violencia juvenil por parte de las autoridades

En 2008, la CEPAL llevó a cabo una encuesta entre autoridades de los ministerios del interior de los gobiernos latinoamericanos sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil. Las autoridades consultadas señalan que el principal problema de violencia que enfrentan los jóvenes se vincula a la violencia juvenil organizada (pandillas, violencia callejera o porte de armas) que afecta a determinadas zonas urbanas de varios países de la región. La situación de las pandillas (maras en Centroamérica, *quadrilhas* en el Brasil), el aumento de la delincuencia en los países del Cono Sur y de la violencia en los países andinos son claros indicadores de la necesidad de contar con áreas de intervención específica en relación con la juventud. Sobre todo, preocupa la relación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas.

En segundo lugar, las autoridades destacan la importancia de la violencia intrafamiliar, en la pareja e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia de género ha aumentado, todavía persiste una grave desprotección en el caso de los niños y jóvenes que sufren el abuso. También se mencionan las conductas violentas autoinfligidas o dirigidas a otros, vinculadas al consumo de alcohol y drogas. Las autoridades expresan que el mayor problema con respecto a los jóvenes de ambos sexos es la pobreza, en tanto que el mayor problema percibido de los jóvenes varones es el desempleo y de las jóvenes la violencia intrafamiliar. Por otra parte, se observa que la drogadicción y otras adicciones, la falta de acceso a la educación y de un tejido asociativo y de participación afectan por igual a los jóvenes de ambos sexos.

Políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil

En la región latinoamericana existen diversos enfoques para la prevención de la violencia juvenil (de riesgo, de seguridad ciudadana, de la teoría del tratamiento de conflictos y de derechos). Mediante diferentes líneas de acción dirigidas a reducir la violencia juvenil, estos modelos de prevención se orientan a reforzar los factores de protección y las fortalezas de adolescentes y jóvenes.

La multiplicidad de iniciativas que se han puesto en marcha en los diferentes países son muy heterogéneas. Los programas nacionales se sustentan en diversos paradigmas para abordar los temas relativos a la etapa juvenil, las políticas tienen distintos fundamentos legislativos, los niveles de la administración pública encargados de poner en práctica las medidas vinculadas a la juventud difieren en cuanto a su dependencia institucional y existen divergencias con relación al tipo de gestión que realizan los organismos oficiales cuya labor

se orienta a la juventud en cada país. Dos puntos parecen centrales en las políticas dirigidas a la juventud: el abordaje integral por parte de las instituciones gubernamentales y las políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Las respuestas de las autoridades a la encuesta de la CEPAL dan cuenta de cuatro grandes ámbitos de reforma en las normativas nacionales: las leyes generales de juventud, las reformas a los códigos de protección de la infancia y la adolescencia, la nueva legislación sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género y las normas relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes. Este avance legislativo debe continuar mediante el seguimiento y la evaluación de los resultados de las reformas.

Las políticas y los programas de prevención y reducción de la violencia juvenil desplegados en la región latinoamericana son muy diversos; los hay orientados a la seguridad y la convivencia ciudadana, a la eliminación de la violencia doméstica e intrafamiliar contra la mujer, a la recreación, a la intervención en las escuelas y la reinserción educativa para infractores, a la capacitación laboral y a la salud adolescente y juvenil. Los resultados de la encuesta realizada por la CEPAL muestran que solo en algunos países los programas contra la violencia juvenil se inscriben en sistemas nacionales de juventud, en tanto que otros incorporan estos programas en campos especializados y sectoriales.

Evaluación de las experiencias

Los costos económicos y sociales de la violencia tienden a ser mayores que el costo efectivo de los programas de prevención o de reinserción de jóvenes víctimas o victimarios de violencia. Cuanto antes se invierta en un individuo, más posibilidades habrá de prevenir las conductas violentas durante la edad adulta. Invertir de manera preventiva e integral en la juventud en situación de riesgo social tiene efectos complementarios en la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del capital social y la prevención de externalidades negativas, y contribuye al fortalecimiento de la justicia social y de los derechos humanos en general.

La evaluación de algunos programas y de las experiencias acumuladas muestra ciertos logros en cuanto a la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado, pero la fragilidad de las instituciones y reparticiones que los ejecutan atenta contra la difusión y réplica de las experiencias positivas. El análisis de la oferta programática deja en evidencia al menos dos omisiones que repercuten en el tratamiento de la violencia juvenil: la ejecución de acciones diversas sin identificar los sectores específicos de jóvenes que se beneficiarán y la ausencia o escasez de intervenciones focalizadas en niños, mujeres y varones jóvenes que viven en la calle. Los expertos sugieren que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas, participativas y selectivas, y

recomiendan medidas primarias de carácter esencial y preventivo, además de otras secundarias y terciarias que busquen la adecuada reinserción social de los jóvenes rehabilitados.

El problema de la violencia juvenil requiere que se reconozca a la juventud como actor y sujeto de derechos, que se facilite su acceso a activos que le permitan ganar autonomía y que se abran espacios de autoafirmación juvenil en el ámbito público y político. A mayor inclusión y ciudadanía, mayor mitigación de las causas de la violencia. En este marco, las estrategias innovadoras muestran una orientación preventiva, al tiempo que intentan basarse en activos comunitarios e integrar una dimensión participativa. Ciertos programas de este tipo ya cuentan con niveles de ejecución nacional, regional y local, con la clara intención de crear redes institucionales de prevención, sensibilización, generación de conocimiento y participación juvenil.

Las políticas que se adopten para enfrentar el problema de la violencia juvenil deben mantener un alto nivel de flexibilidad y adecuarse a las características de los jóvenes y su entorno. La evidencia muestra que la mejor prevención de la violencia se da en el nivel local debido a la mayor proximidad y factibilidad de trabajar directamente con los jóvenes y la posibilidad de coordinar intervenciones de distintos sectores y atender ciertos tipos de violencia y sus factores de riesgo.

Los enfoques de mayor criminalización de la juventud no han tenido resultados positivos ni se han traducido en una reducción de la violencia, por lo que existe un creciente consenso en torno a la necesidad de avanzar en la formulación de modelos de prevención y rehabilitación. Esto implica poner en práctica acciones concretas cuando se comete el primer o el segundo delito, destinar secciones específicas de las prisiones a los menores —de forma de evitar que el contacto con infractores adultos transforme al joven que es infractor ocasional en delincuente consuetudinario—, modernizar los sistemas judiciales y de administración de justicia, y contar con comisiones legislativas específicamente centradas en la temática juvenil que modernicen la legislación vigente por medio de acuerdos políticos amplios.

Agenda internacional

En la agenda internacional sobre temas sociales se destaca la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema central fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”, realizada en Chile en 2007, y en la que se aprobó la Declaración de Santiago, que incluye importantes acuerdos de los gobiernos de Iberoamérica sobre cohesión social, acceso universal a los servicios básicos y equidad de género y de protección para jóvenes y grupos vulnerables.

El gasto público social frente al impacto de la crisis financiera y su papel como mecanismo redistributivo

Los países de la región se ven enfrentados al desafío de frenar el impacto de la reciente crisis financiera internacional y sus efectos recesivos a nivel mundial, así como sus repercusiones en el empleo y la pobreza.

Entre los retos principales se encuentra la administración de los recursos fiscales, como mecanismo de contención y reactivación económica, y como freno al previsible deterioro social. El gasto público cumple una función social clave como mecanismo redistributivo y compensador de déficits en el bienestar de los hogares, así como también de dinamizador de algunos sectores de la economía interna (construcción, insumos escolares, insumos médicos, entre otros).

Actualmente, el gasto se destina en primer lugar al área de la seguridad social, seguida por la educación y, en menor medida, la salud. La mayoría de los países cuenta con sistemas de protección social de baja cobertura y calidad de sus prestaciones, financiados en gran parte con contribuciones. Además, existen pocas políticas contracíclicas eficaces de gasto público social que financien la compensación de riesgos sociales ante situaciones de contracción de la actividad económica.

Con todo, la progresividad del gasto social ha aumentado en la medida en que se ha expandido la cobertura de servicios públicos a zonas geográficas más deprimidas o alejadas. Al mismo tiempo, se han desarrollado diversos programas de asistencia social, que atienden en forma creciente a poblaciones tradicionalmente excluidas. El impacto redistributivo del gasto social (complemento de ingresos) es muy significativo en los estratos de menores ingresos, que llegan a absorber alrededor de la mitad de los recursos disponibles. Estos estratos se benefician mayormente de la educación pública y de la asistencia social y, en menor medida, del acceso a la salud pública. En cambio, el gasto en seguridad social es altamente regresivo, dado su carácter eminentemente contributivo.

En el marco del impacto de la crisis financiera y la desaceleración del crecimiento económico es previsible, a corto plazo, que a nivel regional haya un leve estancamiento del crecimiento del gasto público social (como porcentaje del PIB) y que pierda prioridad macroeconómica, aunque probablemente siga creciendo en términos absolutos. Como es natural, esto dependerá de las proyecciones que haga cada país de sus ingresos fiscales futuros, de su nivel de superávit o déficit actual, de las estimaciones sobre la duración de la crisis y la recesión internacionales, y de la forma de elaborar los presupuestos (sobre la base de los ingresos pasados o la proyección de los futuros).

El gasto público social puede ver reducida su prioridad fiscal si se reorientan parte de los recursos públicos con fines sociales a la inversión en infraestructura, para mantener activo el sector de la construcción. En ese caso, es probable que se vean afectadas las funciones sociales históricamente más sensibles al ciclo económico, como el sector de la salud y, en menor medida, el de la educación. En tiempos de contracción económica, es precisamente el gasto de inversión en estos sectores —así como en el de la vivienda y los servicios básicos— el que suele disminuir.

En este posible escenario se plantean las siguientes recomendaciones:

- Activar la aplicación de una política contracíclica de gasto público y en particular de gasto social.
- Mantener como horizonte normativo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; ante la escasez de recursos, establecer mecanismos transparentes y eficaces de focalización.
- Fortalecer la institucionalidad de los programas de lucha contra la pobreza y la provisión de recursos destinados a la asistencia social; si existen, ampliar la cobertura temporal de los seguros de desempleo y, en lo posible, a los beneficiarios potenciales (seguros de desempleo no contributivos).
- Fortalecer el gasto de inversión en materia de vivienda y servicios básicos.
- Mantener, en la medida de lo posible, el gasto de inversión en educación y salud, principalmente el relacionado con la creación y renovación de infraestructura, a los efectos de mantener el dinamismo del sector de la construcción.
- Mantener una reserva de recursos fiscales para gastos de emergencia en asistencia social (programas de empleo, ampliación de cobertura de los programas contra la pobreza, programas de alimentación) y para financiar transferencias públicas a los componentes redistributivos de los sistemas de pensiones.
- Fortalecer la capacidad del Estado para recaudar ingresos (enfrentar la elusión y evasión) y formular nuevos pactos fiscales y contratos sociales que permitan aumentar los volúmenes de recaudación (aumento de impuestos) y un uso más eficiente y transparente de los recursos.