

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN DE BIENESTAR ANTE LA CRISIS Y LA RESPUESTA DEL ESTADO

A. LA CRISIS, LOS ESCENARIOS POSTCRISIS Y LA VULNERABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

A pesar de que la crisis global encuentra a la región en mejor pie económico, social y fiscal que en crisis previas, los próximos años presentan un escenario difícil. Tres motores que acompañaron la mejora de los indicadores sociales en los años precedentes perderán fuerza o podrían apagarse, a saber: un crecimiento alto, expansión de gasto social y rédito fácil del bono demográfico. No contar con estos motores torna más difícil avanzar en la disminución de la pobreza y la indigencia.

Las lecciones económicas extraídas de los fracasos de los ochenta y de los noventa permitieron que América Latina enfrentara la crisis global actual en mejor situación. En efecto, las políticas predominantes de los gobiernos contribuyeron al control del déficit fiscal (e incluso con logro de situaciones superavitarias), reducción y estabilidad de la inflación, disminución de deuda pública y regulación del sector financiero. La opción por tasas de cambio flexibles también ha contribuido a una mayor capacidad de respuesta de las economías nacionales ante la caída de la demanda externa y la disminución en los niveles de actividad. La presencia de bancos centrales con tasas de interés de referencia altas permitió margen de maniobra para medidas contra-cíclicas en materia de política monetaria. Y en algunos casos la buena situación fiscal y de endeudamiento favoreció la implementación de paquetes fiscales más o menos sustantivos en la región.

En pocas palabras la región, o al menos buena parte de ella, aprendió de los errores de los ochenta y noventa combinando un menú de herramientas acumuladas y desplegadas en este período, pragmáticas y de buen sentido común. El hecho de que esta crisis no tenga en su naturaleza ni crisis fiscal de los Estados, ni procesos inflacionarios e hiperinflacionarios, ni colapso de los sistemas financieros domésticos, son muy buenas noticias tanto sociales como económicas.

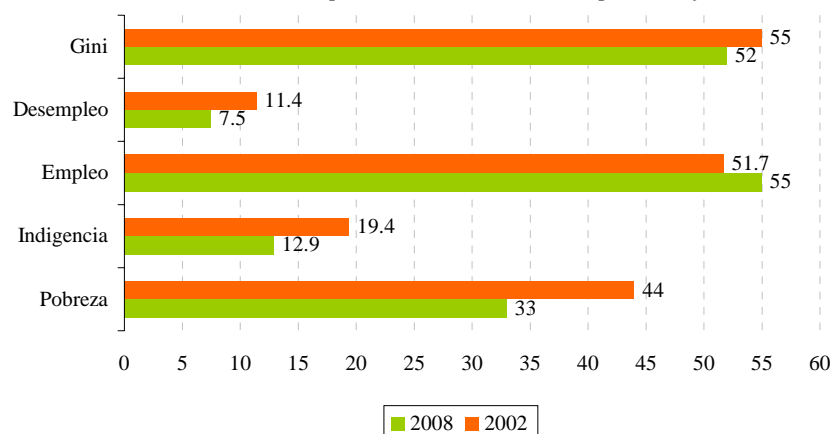
Sin embargo, como se ha documentado en diversos estudios, cuatro grandes canales de transmisión de la crisis global a las economías regionales se hacen presentes: la caída de la demanda externa y de los precios de las materias primas, la escasez y encarecimiento del crédito internacional, la disminución de las inversiones extranjeras directas y la disminución de la empleabilidad y salario de los migrantes -con su concomitante doble efecto de cerrar la válvula despresurizadora que la opción migratoria implica sobre los mercados laborales nacionales y la caída de las remesas. En varios países, se produce

también un quinto efecto, a saber, la pérdida de ingresos provenientes del turismo derivado de la crisis de los países centrales¹.

Todo ello y su efecto sobre los niveles de actividad implica, al menos, cuatro riesgos: a) caída del empleo e ingresos, b) vulnerabilidad fiscal y del gasto social, c) aumento de pobreza, indigencia y riesgo de empobrecimiento y d) vulnerabilidad empresarial (especialmente PYMES) y caídas en las tasas de inversión. Estos cuatro riesgos responden, obviamente, a un problema de flujo. Pero, pueden terminar afectando el stock de capitales básicos de las familias, del Estado y de las empresas. Ahora bien, también es cierto que, para enfrentar estos riesgos, la región está mejor preparada que en el pasado.

En el tercer trimestre del año 2008 América Latina cerró el ciclo de expansión económica más importante que conociera desde 1970. Dicho período (casi un sexenio 2002-2008) evidenció las mejoras más sustantivas y consistentes que la región conociera en reducción de pobreza e indigencia, aumento y mejoramiento del empleo y, en muchos casos, reducción de la desigualdad.

GRÁFICO III.1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA, INDIGENCIA, EMPLEO, DESEMPLEO Y
COEFICIENTE DE GINI^a alrededor de años 2002 y 2008^b
(en unidades de Gini por 100, los restantes en porcentajes)



Fuentes: CEPAL-OIT (2009), Coyuntura laboral en América Latina y El Caribe, Boletín N°2 Septiembre de 2009.

^a Pobreza, indigencia, empleo y desempleo son promedios ponderados. El Coeficiente de Gini se trata del promedio no ponderado de 17 países (no considera El Salvador). Tanto para pobreza como para Gini: el año de la encuesta utilizada difiere entre países. Para desempleo y empleo se trata de tasa urbana para América Latina y El Caribe.

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

¹ Sobre los canales de transmisión y las perspectivas para América Latina, ver Kacef, Osvaldo y Juan Pablo Jiménez (2009), Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas y CEPAL (2009c), Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2008-2009; CEPAL (2009a), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009; IMF (2009) Regional Economic Outlook. Western Hemisphere: Stronger Fundamentals Pay Off. Series World Economic and Financial Surveys, May 2009.

Tal como se documenta en el primer capítulo, el efecto conjunto de distribución y crecimiento determinaron una importante disminución de la pobreza en casi todos los países entre 2002 y 2008. Asimismo, el crecimiento se tradujo en un incremento del empleo y de los ingresos laborales de los sectores más vulnerables. En tanto entre 1990 y 2002 este efecto es más inconsistente y leve, entre el 2002 y el 2008 adquiere mucha mayor relevancia.

Si estos grandes indicadores marcaron dicha tendencia, también fueron positivos algunos avances en la institucionalidad y esfuerzo de los gobiernos en lo relativo al combate a la pobreza, la exclusión y a la desigualdad. La primera evidencia de esto es el sostenido crecimiento del gasto social tanto en términos per cápita como expresado en porcentaje del PIB. En efecto, como se vio en el Capítulo II, el gasto social total pasa de 12,2% del PIB al 17,3% entre 1990 y 2007.

Asimismo casi todos los países de la región crean o refuerzan ministerios de desarrollo social o similares, que concentraron y enfatizaron la lucha contra la desigualdad, vulnerabilidad y pobreza. También se crearon o fortalecieron institutos de la mujer, ministerios de la mujer y organismos abocados a trabajar desde una perspectiva de política social los temas de familia, población y pobreza, así como secretarías de juventud y combate a la discriminación racial. Concomitantemente se observa una transformación de los paradigmas y prácticas en materia de protección social. Se legitiman las transferencias de ingresos directas a los sectores vulnerables, se fortalecen los pilares no contributivos y solidarios de los sistemas de aseguramiento en salud y seguridad social, y se expanden programas y correctivos a las reformas de mercado de los 90. Si bien esto no es común a todos los países, sí constituye una pauta claramente identificable.

En suma, el mejor escenario social refleja un cambio positivo en las correas de transmisión entre economía, empleo, distribución del ingreso y pobreza, así como un nuevo esfuerzo, orientación e impacto de la política social. Pero la magnitud del progreso social no se explica en su totalidad por ello. Dos vectores fundamentales acompañaron estas mejoras en los “engranajes” del bienestar: un excelente entorno económico global y los réditos del bono demográfico. Estos motores o bien se han apagado (entorno económico y efecto crecimiento) o no serán tan fáciles de cosechar en el futuro (bono demográfico). Al apagarse los motores del crecimiento y al empezar a cerrarse el bono demográfico o bien la fase fácil de cosecha de réditos del bono demográfico, el gran riesgo es que los logros sociales de los últimos seis años se muestren más frágiles.

1. La vulnerabilidad de los motores de combate a la pobreza

En este contexto, pueden identificarse 4 desafíos problemáticos, a saber: a) la persistencia de un modelo económico que (aunque mejoró) crea poco y mal empleo y lo hace en forma frágil y volátil en un contexto global que lo resentirá, b) el hecho de que varios países de la región ya han atravesado por la etapa de disminución marcada de las tasas de dependencia demográfica, c) la debilidad estructural del Estado para sostener su recaudación fiscal y por tanto sostener (o expandir) niveles de gasto social imprescindible

y d) las falencias del Estado para orientar este gasto en forma adecuada a los riesgos sociales presentes y futuros.

Como se verá más adelante, a estos desafíos se agrega una estructura vulnerable frente a los shocks, donde confluyen caídas abruptas de flujo con bajo stock de las familias en capital físico, humano y social.

a. Crisis económica y vulnerabilidad del empleo y los ingresos

Diversos estudios de la CEPAL han pasado revista a los efectos que la crisis y la post-crisis podrían acarrear sobre las tasas de empleo, desempleo y precariedad así como sobre los ingresos asociados al trabajo. Resulta claro que la disminución en los niveles de actividad y una recuperación lenta, que en ningún caso retornará a los niveles de crecimiento del período 2003-2008, implican un escenario complejo para América Latina.

Los últimos datos en esta materia sugieren un escenario menos problemático que el proyectado a comienzos del 2009. En efecto, los datos oficiales más recientes de los países del continente llevaron a CEPAL/OIT (2009) a presentar una proyección levemente menos pesimista que la que presentara a inicios del año. Las razones de este ajuste responden a un dato positivo y a uno negativo: por un lado una caída interanual de la tasa de ocupación menor a la proyectada originalmente y, por el otro, a una caída de la tasa de participación (especialmente de los jóvenes).

A pesar de estos ajustes, el escenario para América Latina indica una profundización del impacto de la crisis en los mercados laborales para el segundo trimestre del 2009 y una expectativa de inflexión pausada en el último trimestre del 2009 e inicios del 2010. En términos agregados, se espera que en el año 2009 todos los indicadores del mercado laboral muestren deterioros.

GRÁFICO III.2
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAISES)
TASA DE OCUPACION Y DESEMPLEO,
PRIMER TRIMESTRE DE 2006 AL SEGUNDO
TRIMESTRE DE 2009

(En porcentaje)

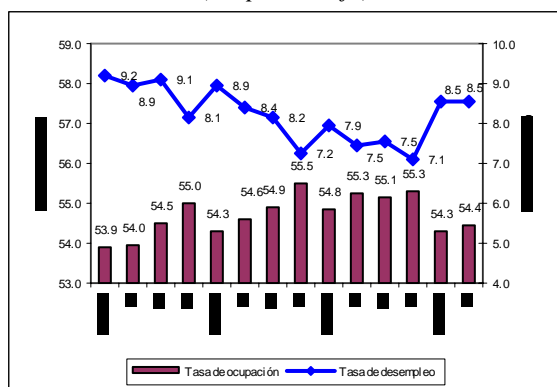


GRÁFICO III.3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAISES):
TASA DE DESEMPLEO POR TRIMESTRES,
PRIMER TRIMESTRE DE 2003 AL SEGUNDO
TRIMESTRE DE 2009

(En porcentaje)

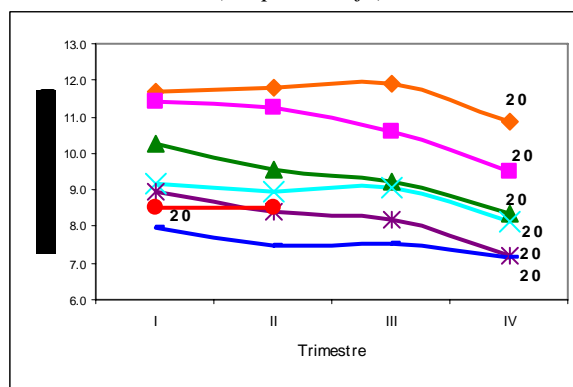


GRÁFICO III.4
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (7 PAISES):
TASA DE VARIACION DEL EMPLEO
CUBIERTO POR LA SEGURIDAD SOCIAL,
ENERO A JUNIO DE 2009
(En porcentaje)

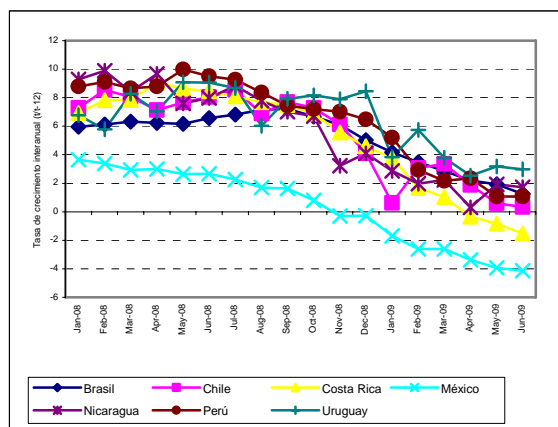
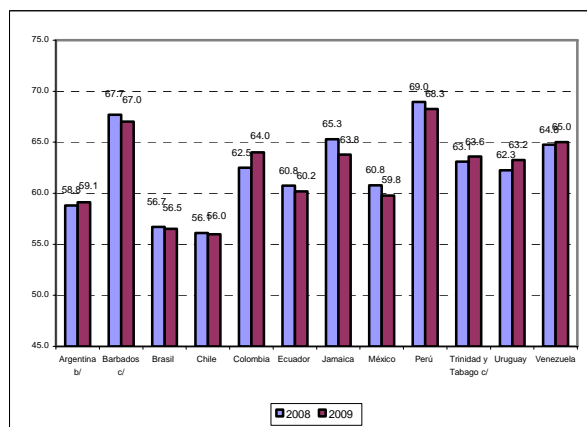


GRÁFICO III.5
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAISES):
TASA DE PARTICIPACION URBANA, PRIMER
SEMESTRE DE 2008 Y 2009^a
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL/OIT (2009), Boletín de Coyuntura laboral en América Latina y El Caribe, CEPAL-OIT Septiembre de 2009 N° 2. Sobre la base de información oficial de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

^a En los casos de Barbados, Chile, Jamaica, Venezuela y Trinidad y Tobago se considera el total nacional. Para el caso de Argentina, se trata de datos estimados para el primer semestre de 2009. Para Barbados y Trinidad y Tobago se trata del primer semestre.

Por un lado, se espera un incremento en las tasas de desempleo alcanzando en promedio el 8,5% para la región, y una disminución en las tasas de ocupación oscilando en el entorno del 54,4%. Tanto las tasas de desempleo como las tasas de ocupación presentarían peores guarismos de no ser por la caída de la tasa de participación. Asimismo, la evidencia permite constatar el deterioro de la calidad del empleo, debilitándose el crecimiento del empleo asalariado y de su formalización, e incrementándose las categorías ocupacionales en sectores de baja productividad.

De sufrir una caída proporcional a la del producto per cápita, el ingreso medio por ocupado se contraería, dadas las elasticidades conocidas, en aproximadamente 2 a 3 puntos porcentuales. Sin embargo, tal como se presentó en el Capítulo I, los pocos datos disponibles para la región que llegan hasta el segundo trimestre del 2009 indican que, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela y México, no se percibe una caída marcada de las remuneraciones reales ni en el sector formal ni en el conjunto de los ocupados. En cualquier caso, aun las hipótesis más optimistas contrastan radicalmente con la expansión promedio de los ingresos por ocupado para el período 2002-2008 (ver Capítulo I). Aún moderando las proyecciones negativas respecto a la ocupación, su evolución será significativamente inferior a los niveles cercanos al 4% que lograron varios países de la región para el mismo período.

b. El bono demográfico: aliado pero debilitado en sus efectos

Ros (2009) constata sobre la base de datos agregados que entre 1990 y el año 2004/5 el vector fundamental detrás de la disminución de la pobreza se encuentra en los cambios en las tasas de dependencia. Los análisis realizados en el Capítulo I permiten, desde los microdatos, verificar dicha hipótesis. El período 1990-2002 es el que más claramente se ajusta a la hipótesis antedicha. Este análisis permite identificar que, para este período, no pesan –o lo hacen marginalmente- el incremento del ingreso por ocupado y el incremento del número de ocupados por persona en el hogar. El factor que explica el aumento del ingreso per cápita de los hogares derivados del trabajo está asociado al incremento de la PEA en los hogares y a una concomitante disminución de las tasas de dependencia. Esto implica un incremento del número potencial de perceptores y está asociado a una disminución del tamaño medio de los hogares y a la caída de la fecundidad. Ello genera un aumento del ingreso per cápita. Este mismo análisis muestra que para el período 2002-2008 dicho efecto disminuye adquiriendo mayor importancia el incremento en las tasas de ocupación y el ingreso de los ocupados.

La combinación de factores del período 1990-2002 y del período 2002-2008 favoreció la disminución de la pobreza. Sin embargo, el bono demográfico que operara con fuerza en el primer período y marginalmente en el segundo, se encuentra en muchos países entrando en la “asíntota” de la curva luego de haber pasado por la pendiente aguda de caída de la tasa de dependencia. Si bien el bono demográfico se extiende por un período más prolongado que el marcado por la caída de la relación de dependencia (persiste hasta que esta relación empieza a crecer nuevamente debido al envejecimiento de la población), el rédito fácil del bono en el empleo y por efecto de menores números de dependientes por ocupado es mucho más claro y marcado cuando la relación de dependencia cae empujada por la caída de la fecundidad.

Para la mitad de América Latina la caída pronunciada en la relación de dependencia ya se ha producido y entre 2010 y el 2015. La mayor parte de estos países frenará la caída e iniciará un lento proceso de aumento de la carga de dependencia. Existirá aún un período importante donde, tal como se señalara en el Panorama Social 2008, si bien el “bono” todavía existe, éste ya no se manifiesta en el corto plazo en incremento de las personas en edad de trabajar respecto a los dependientes, sino en una persistencia de tasas de dependencia combinadas bajas. La razón es simple. La caída de la tasa de dependencia luego de la caída de la fecundidad a niveles de remplazo o similares no produce una disminución en el tamaño de los hogares sino solamente una estabilización del número de dependientes en edad infantil. En términos matemáticos, cuando la tasa de fecundidad deja de caer, entre el momento 1 y el momento 2, no habrá diferencia en el número de nacimientos, mientras que cuando la fecundidad caía, en cada año nacían menos niños (que integran el denominador del per cápita de los hogares) en el año anterior.

c. La vulnerabilidad fiscal de América Latina: situación fiscal, ingresos fiscales y gasto

Los Estados realizan tres operaciones esenciales: extraen rentas de la población, otorgan bienes, servicios y transferencias a esta misma población y finalmente regulan en forma prescriptiva o mediante incentivos derivados de regulación y transferencias las acciones de individuos y colectivos en las esferas del mercado, las familias y la comunidad (Filgueira, 2007).

En términos generales puede afirmarse que los Estados latinoamericanos todavía requieren avanzar en su capacidad de extraer rentas y proporcionar servicios y transferencias. Tanto en lo relativo a la carga y estructura tributaria como al gasto social los Estados latinoamericanos presentan una fragilidad que se torna más crítica cuando deben enfrentar shocks y crisis económicas. En este marco dos puntos deben discutirse en este apartado. Por un lado, la evolución de la solvencia fiscal de los países de la región y por el otro, y en parte derivado de lo primero, la capacidad de estos mismos Estados de sostener niveles de gasto necesarios y expandir los mismos en contextos de crisis.

i. Un mejor escenario que en el pasado: bases fiscales y situación fiscal

Tanto en materia de déficit fiscal, como de endeudamiento y reservas, así como en balance comercial los países de América Latina se encontraban en el año 2007 con una situación mucho mejor a la que presentaban en los albores de las crisis regionales o subregionales que se hicieron presentes en América Latina en el pasado.

GRÁFICO III.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA
TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO
FINANCIERO Y RESERVAS INTERNACIONALES
(En porcentaje del PIB y millones de dólares)

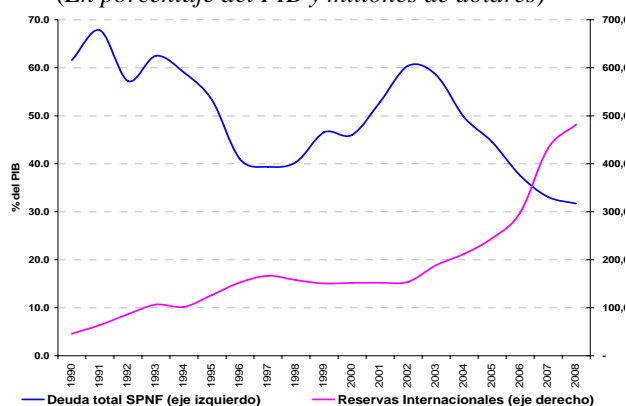
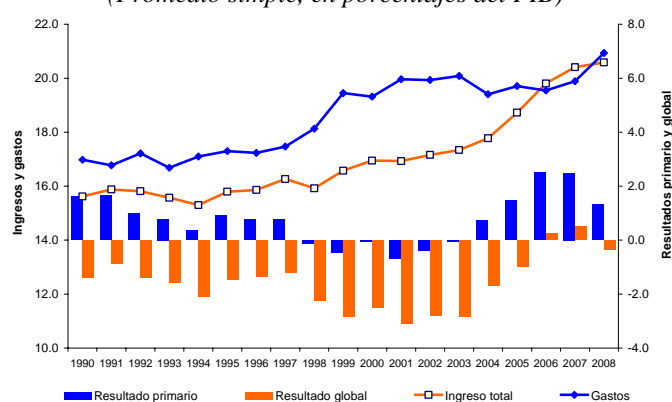


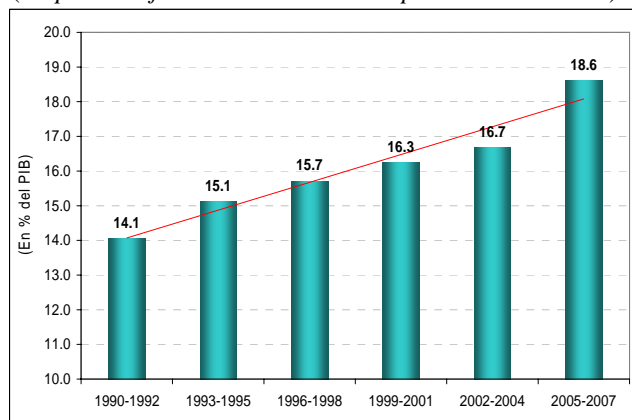
GRÁFICO III.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (XX PAISES):
INGRESOS, GASTOS Y RESULTADOS PRIMARIO Y
GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2008
(Promedio simple, en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2009), Estudio Económico de América Latina y El Caribe. Políticas para la generación de empleo de calidad. Santiago de Chile, CEPAL. En el caso de la deuda es en base a cifras oficiales. En el de las reservas internacionales es en base a CEPAL y FMI.

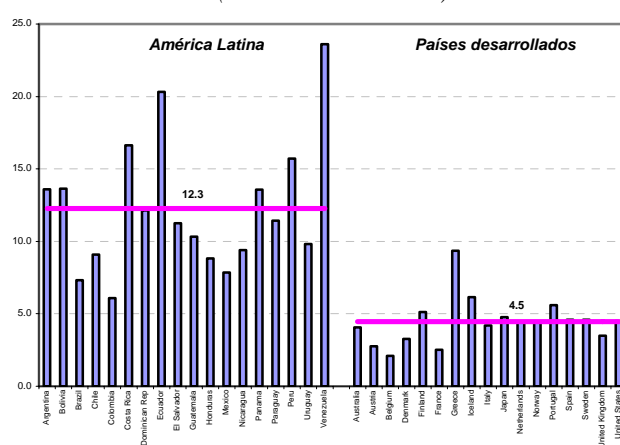
Fuente: Jiménez, Juan Pablo Gómez Sabaini, Juan Carlos (2009), El papel de la política tributaria frente a la crisis global. Santiago de Chile: CEPAL.

GRÁFICO III.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION
DE LA CARGA TRIBUTARIA
(En porcentajes medidos del PIB de períodos señalados)



Fuente: Jiménez, Juan Pablo Gómez Sabaini, Juan Carlos (2009), El papel de la política tributaria frente a la crisis global. Santiago de Chile: CEPAL. Sobre la base de cifras de CEPAL.

GRÁFICO III.9
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS:
VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(desviación estándar)

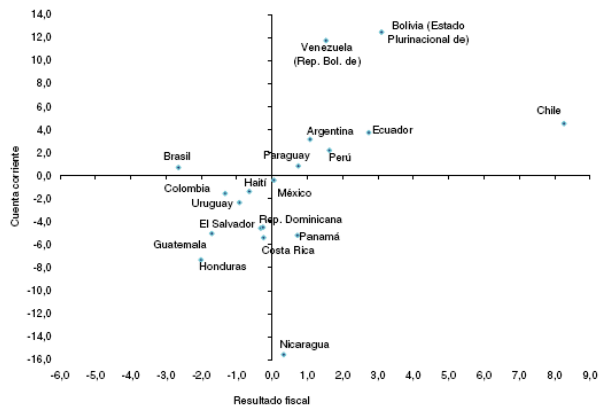


Fuente: López Monti (inédito) tomado por Jiménez, Juan Pablo (2009), El papel de la política tributaria frente a la crisis global. Santiago de Chile: CEPAL.

Una parte sustantiva de la explicación de estos logros se encuentra en el excelente escenario económico registrado entre el 2002 y el 2008, así como en un manejo responsable de las finanzas públicas. Pero, como puede observarse en estos gráficos, también responde a mejoras derivadas de la expansión de los ingresos fiscales a partir de aumentos en la recaudación tributaria en los países, ya sea por la expansión formal de su carga tributaria o por una disminución de la evasión.

Como también muestra el gráfico anterior, la volatilidad de los ingresos fiscales de los Estados latinoamericanos es muy alta y supera claramente a la de los países centrales. Ello implica un riesgo cierto a la sustentabilidad fiscal frente a la crisis y muy especialmente en un escenario de recuperación lenta. Efectivamente, aunque hay tendencias positivas, los niveles de carga tributaria y sobre todo las estructuras fiscales de los Estados distan de ser robustas y presentan aún fuertes vulnerabilidades frente a shocks externos y crisis económicas.

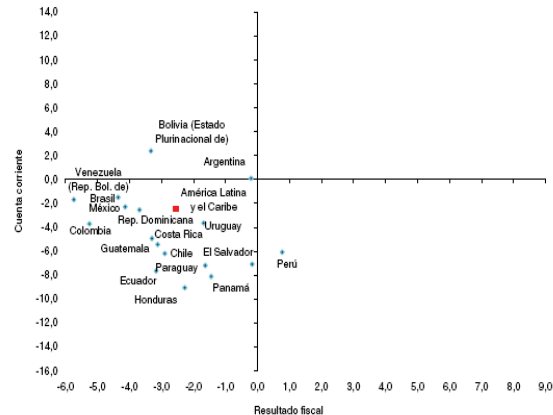
GRÁFICO III.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAISES):
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y RESULTADO
FISCAL^a, 2006 y 2007
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez, Juan Pablo Gómez Sabaini, Juan Carlos (2009), El papel de la política tributaria frente a la crisis global. Santiago de Chile: CEPAL.

^a Los datos se refieren al gobierno central, excepto en los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia y México, que corresponden al sector público no financiero (SPNF).

GRÁFICO III.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAISES):
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y
RESULTADO FISCAL, 2009^a
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez, Juan Pablo Gómez Sabaini, Juan Carlos (2009), El papel de la política tributaria frente a la crisis global. Santiago de Chile: CEPAL.

^a Los datos se refieren al gobierno central, excepto los de Bolivia que corresponden al gobierno general, y los de Ecuador y México, al sector público no financiero (SPNF).

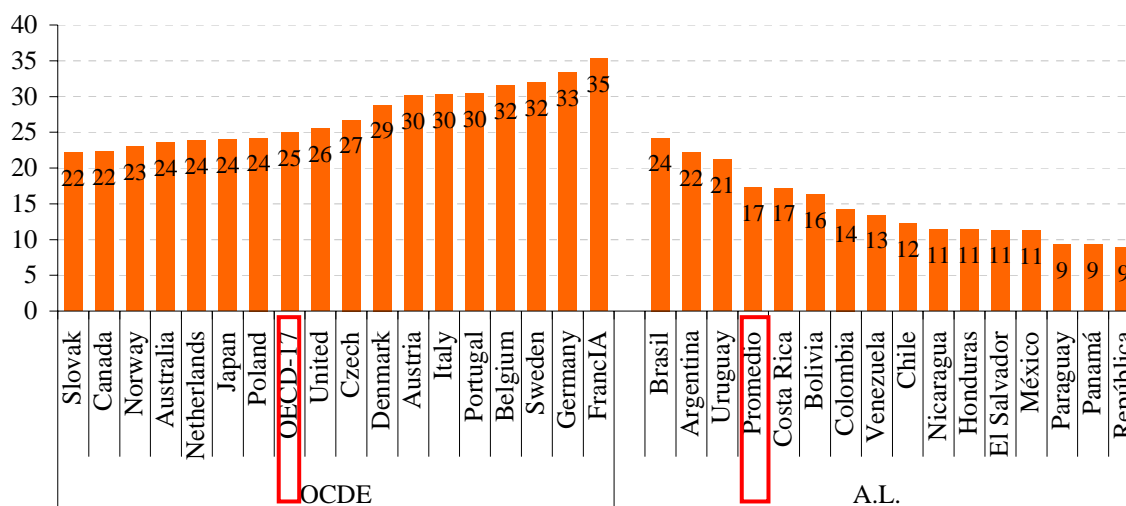
ii. *Sustentabilidad y protección del gasto social*

En el capítulo precedente ya se ha presentado evidencia clara respecto a la evolución y características del gasto social. En el mismo, se destacan dos características que lo hacen poco adecuado para operar como instrumento para contrarrestar ciclos de crisis económica y social, a saber: a) su baja progresividad, b) su tendencia pro-cíclica. A estos dos rasgos se le debe agregar el monto limitado de dicho gasto para tener efectos agregados sobre la economía y la vulnerabilidad social. Ello no implica desconocer el avance del mismo y la generación de algunos estabilizadores automáticos que acompañaron a su expansión en los últimos años. Pero se está muy lejos aún de la situación que presentan países con Estados sociales más desarrollados.

Una comparación básica entre países europeos y América Latina en materia de gasto nos muestra la primera limitación a que se hace referencia. Como puede observarse en el siguiente gráfico, el gasto como porcentaje del PIB es notoriamente menor en América Latina, aún en los países de mayor desarrollo relativo. A su vez las diferencias en el gasto per cápita como sería esperable son más marcadas aún, con un promedio de la Unión Europea en el año 2001 de 5800 euros contra un máximo en América Latina de 1640

dólares y un mínimo de menos de 100 dólares (en Argentina y Ecuador respectivamente).²

GRÁFICO III.12
AMERICA LATINA (15 PAISES)^a Y PAISES DE LA OCDE (17 PAISES)^b: GASTO PÚBLICO SOCIAL, alrededor de 2007
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL para los datos de América Latina. La información de los países de la OCDE proviene del Portal Estadístico de OCDE: <http://www.oecd.org/statsportal/> [último acceso: octubre de 2009].

^a El dato de América Latina surge del promedio ponderado para 15 países de América Latina y El Caribe. Los datos corresponden a 2007 o a 2006.

^b El promedio OCDE es ponderado de los 17 países.

Estas diferencias descansan no solo en una prioridad fiscal que en algunos casos es mucho más marcada en los países europeos, sino también en que las cargas tributarias que permiten financiar dicho gasto son extremadamente dispares entre regiones. Las mismas responden en parte a los niveles de riqueza de los países, pero además los países de América Latina presentan, en general, cargas tributarias inferiores a las esperables de acuerdo a su nivel de ingreso per cápita (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Si efectivamente estamos asistiendo en el corto y mediano plazo a un freno estructural al motor del crecimiento, al bono demográfico y a la expansión del gasto social, una espada de Damocles pende sobre la dinámica de disminución de la pobreza.

² Dadas las distancias en riquezas nacionales entre América Latina y muchos países de Europa, las diferencias en términos per cápita son esperables. Pero no es tan fácil explicar los muy diferentes esfuerzos que estas regiones realizan expresadas en porcentajes del PIB.

B. LA VULNERABILIDAD DE LA ESTRUCTURA SOCIAL

La estructura social de los países de la región presenta un alto porcentaje de población vulnerable, no sólo por sus ingresos sino también por los activos con que cuentan, su realidad demográfica y familiar, su capacidad para insertarse en el mercado laboral y acceder a salarios dignos y su dotación de capital humano. Los datos presentados también indican que la salida de la pobreza y la capacidad de acumular stock de los sectores de menores recursos, se estratifica de acuerdo a estas dotaciones generales de activos y recursos. Pero se estratifica también en forma generacional. Son las familias con hijos pequeños las que van quedando atrás en la carrera por el bienestar. Las matrices de protección social deben hacer frente a esta realidad y tendencias y proteger en contextos de crisis los frágiles logros de esta población, ya que es ésta la que más dificultad presenta para aprovechar procesos expansivos y más riesgo posee de deteriorar su bienestar en procesos recesivos.

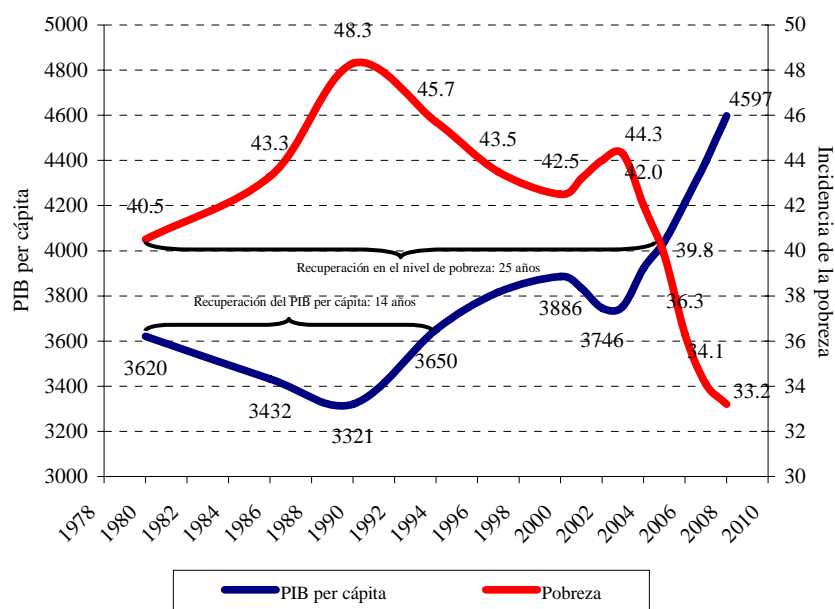
1. Legados del pasado: una estructura social altamente vulnerable a las crisis

Ya se ha presentado evidencia que muestra las diferentes velocidades de la recuperación económica y social en la región en el pasado cercano. El siguiente gráfico constata la marcada asincronía de la evolución del PIB per cápita regional y de la pobreza.

Las estimaciones realizadas en el primer capítulo permitirían afirmar que enfrentamos una elasticidad crecimiento-pobreza menor a la de crisis anteriores. Esto implicaría que, si en 6 años (2002-2008) América Latina redujo la pobreza en 41 millones de personas, y si las estimaciones presentes indican que la crisis en el año 2009 habría empobrecido a una cuarta parte de este universo, en un año se habría perdido el 25% de lo conquistado en los años precedentes.

Las causas más profundas de este comportamiento son diversas. La importante caída del gasto social que se produce a inicios de los ochenta en términos per cápita, así como los procesos de ajuste estructural recetados durante finales de los ochenta e inicios de los noventa fueron responsables principales de la asincronía de las recuperaciones económicas y sociales. Por su parte los contextos de crisis con inflación que predominaron en la región entre los ochenta y noventa afectaron la capacidad de los sectores de menores ingresos de protegerse y colocaron un impuesto inflacionario fuertemente regresivo. También debe reconocerse que elementos de las reformas de los ochenta y noventa –y aprendizajes sobre sus éxitos y fracasos- son los que hoy permiten enfrentar esta crisis sin procesos inflacionarios.

GRÁFICO III.13
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PROMEDIO PONDERADO, 19 PAISES) COMPARACION
ENTRE PIB PER CAPITA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2008
(en dólares y porcentajes sobre población)



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 para pobreza. Los datos del PIB provienen de la División de Desarrollo Económico de CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Asimismo, en contextos expansivos, la capacidad de los sectores empresariales y muy especialmente financieros de recomponer sus réditos fue mayor que la capacidad de los sectores pobres y asalariados en general de recuperar empleo y salario. Esto, puede observarse en el negativo comportamiento del empleo en los ciclos expansivos de la década del 90, y especialmente del empleo de los sectores más vulnerables.

Tres elementos adicionales ayudan a explicar los ciclos, a saber: a) un conjunto importante de la población que ha salido de la situación de pobreza o que esperaba salir en un contexto expansivo se encuentra en el entorno de sus límites; b) una de las razones del punto anterior es que estos sectores se caracterizan por una dotación de activos que muchas veces inhiben su capacidad de aprovechar oportunidades y de acceder a formas básicas de aseguramiento; y c) cuando, derivado de esto último, los sectores vulnerables y pobres enfrentan shocks, pierden no solo flujo sino stock. Por ello el camino de retorno al bienestar es más complejo. Para lograrlo, poseen menos activos que en el pasado, ya que estos fueron destruidos durante la crisis, llevando a procesos de descapitalización física, humana y social de los que luego tardan mucho en recuperarse.

En efecto los riesgos de salud, pérdida de stock de capital físico, endeudamiento a tasas de interés formales o informales muy altas, pérdida del lugar de residencia por no poder pagar cuotas de propiedad o alquileres, y otros eventos o cadenas de eventos catastróficos son muchos mayores en los sectores de menores recursos. Esto, porque se encuentran más expuestos a estos riesgos y carecen de sistemas de aseguramiento ante eventualidades

como las mencionadas. Sea en su vínculo con el Estado, con el mercado o en sus propias familias la intensidad del riesgo, la variedad del mismo y la ausencia de mecanismos de aseguramiento por ahorro o dispositivos específicos marca la vulnerabilidad profunda de los sectores populares latinoamericanos (Kaztman, 1999). En estos aspectos los grupos sociales que en los últimos 15 años –pero muy especialmente en los últimos 7- se han alejado de la pobreza presentan un perfil de vulnerabilidad y fragilidad más parecidos a su pasado reciente que a su presente.

2. Fragilidad de ingresos y vulnerabilidad al empobrecimiento

Una característica importante que marca el proceso de salida de la pobreza es su relativa novedad. Un porcentaje importante de la población se encuentra hoy fuera de la pobreza al compararlo con 1990. Pero en su mayoría son “egresados recientes”. Asimismo estos nuevos no pobres, también llamados las nuevas clases medias, ostentan ingresos levemente por encima de los límites definidos por las líneas de pobreza.

CUADRO III.2
AMERICA LATINA (18 PAISES) INGRESO PER CAPITA PROMEDIO DE LOS HOGARES
POR DECIL DE INGRESO, alrededor de años 1990, 2005 y 2008.
(en cantidad de líneas de pobreza)

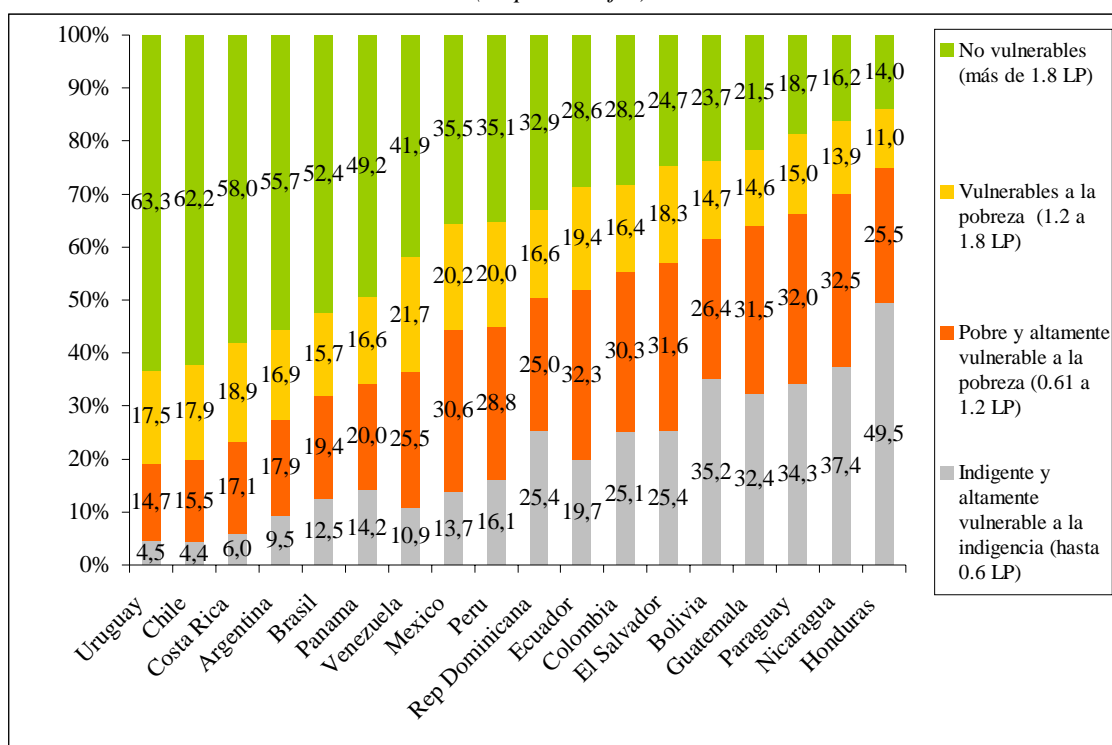
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	TOTAL
CHILE	1990	0.3	0.5	0.7	0.9	1.1	1.4	1.8	2.4	3.7	11.1	--
CHILE	2003	0.5	0.9	1.2	1.5	1.8	2.2	2.8	3.7	5.5	17.2	--
CHILE	2006	0.6	1.1	1.4	1.7	2.1	2.5	3.2	4.1	6.0	16.4	3.9
URUGUAY	1990	0.6	0.9	1.2	1.5	1.8	2.2	2.6	3.2	4.3	12.7	--
URUGUAY	2005	0.5	0.8	1.1	1.4	1.8	2.1	2.6	3.3	4.5	9.6	--
URUGUAY	2008	0,6	1,1	1,4	1,8	2,2	2,6	3,1	3,8	5,1	9,9	3,2
COSTA RICA	1990	0.3	0.7	0.9	1.2	1.5	1.8	2.2	2.8	3.6	7.0	--
COSTA RICA	2005	0.4	0.8	1.1	1.4	1.7	2.1	2.6	3.4	4.7	9.8	--
COSTA RICA	2008	0,5	1,0	1,3	1,6	2,0	2,4	2,9	3,5	4,9	10,5	3,1
ARGENTINA	1990	0.5	0.8	1.1	1.4	1.8	2.2	2.7	3.5	4.8	12.2	--
ARGENTINA	2005	0.4	0.8	1.1	1.4	1.7	2.1	2.6	3.4	4.8	13.1	--
ARGENTINA	2006	0.4	0.8	1.1	1.4	1.8	2.3	2.8	3.6	5.1	13.3	3.3
PANAMA	1991	0.2	0.4	0.6	0.8	1.0	1.3	1.8	2.4	3.6	9.5	--
PANAMA	2005	0.2	0.5	0.8	1.0	1.4	1.8	2.3	3.2	4.7	11.0	--
PANAMA	2008	0,3	0,7	1,0	1,3	1,6	2,0	2,5	3,2	4,5	10,4	2,7
MEXICO	1989	0.3	0.5	0.6	0.8	0.9	1.2	1.5	1.9	2.7	8.5	--
MEXICO	2005	0.3	0.5	0.7	1.0	1.2	1.5	1.9	2.4	3.4	9.8	--
MEXICO	2008	0.4	0.7	0.9	1.0	1.2	1.5	1.8	2,3	3,2	8,5	2,2
BRASIL	1990	0.2	0.3	0.5	0.7	0.9	1.2	1.7	2.4	4.0	12.1	--
BRASIL	2005	0.2	0.5	0.7	1.0	1.3	1.6	2.1	2.8	4.4	15.0	--
BRASIL	2008	0,3	0,7	1,0	1,3	1,7	2,2	2,8	3,6	5,5	17,6	3,7
VENEZUELA	1990	0.3	0.5	0.7	0.9	1.1	1.4	1.7	2.2	3.0	6.5	--
VENEZUELA	2005	0.2	0.5	0.7	1.0	1.2	1.5	1.9	2.4	3.2	7.2	--

VENEZUELA	2008	0,4	0,7	0,9	1,2	1,4	1,7	2,1	2,5	3,3	6,2	2,0
ECUADOR	1990	0.2	0.4	0.5	0.6	0.7	0.9	1.1	1.4	1.9	4.3	--
ECUADOR	2005	0.2	0.5	0.6	0.8	1.0	1.3	1.6	2.1	2.9	7.4	--
ECUADOR	2008	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,3	1,6	2,0	2,7	6,6	1,8
SALVADOR	1995	0.1	0.3	0.5	0.7	0.8	1.0	1.3	1.6	2.3	5.6	--
SALVADOR	2004	0.2	0.4	0.6	0.7	0.9	1.1	1.4	1.9	2.6	5.7	--
COLOMBIA	1991	0.2	0.4	0.5	0.6	0.8	1.0	1.2	1.6	2.3	6.6	--
COLOMBIA	2005	0.2	0.4	0.6	0.8	0.9	1.2	1.5	2.0	3.1	10.2	--
PARAGUAY	1990	0.3	0.5	0.7	0.9	1.1	1.2	1.5	2.0	2.8	5.9	--
PARAGUAY	2005	0.3	0.5	0.6	0.8	0.9	1.2	1.4	1.8	2.6	6.6	--
PARAGUAY	2008	0,2	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9	1,2	1,5	2,1	5,6	1,4
GUATEMALA	1989	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.7	0.9	1.2	1.8	5.7	--
GUATEMALA	2002	0.2	0.3	0.5	0.6	0.7	0.9	1.2	1.6	2.4	6.3	--
GUATEMALA	2006	0.2	0.4	0.5	0.7	0.8	1.0	1.3	1.6	2.4	6.9	1.6
BOLIVIA	1989	0.1	0.4	0.5	0.7	0.9	1.1	1.4	1.9	2.8	7.0	--
BOLIVIA	2004	0.3	0.5	0.6	0.7	0.9	1.1	1.3	1.8	2.7	7.3	--
BOLIVIA	2007	0.1	0.3	0.4	0.6	0.8	1.0	1.3	1.7	2.5	6.2	1.5
NICARAGUA	1993	0.0	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.8	1.1	1.6	4.5	--
NICARAGUA	2001	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	0.7	0.9	1.2	1.8	5.5	--
NICARAGUA	2005	0.2	0.4	0.5	0.6	0.7	0.9	1.1	1.4	1.9	5.2	1.3
HONDURAS	1990	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.9	1.4	4.4	--
HONDURAS	2003	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.6	0.8	1.1	1.6	4.4	--
HONDURAS	2007	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	0.7	0.9	1.2	1.7	4.2	1.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones adicionales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países y CEPAL (2008).

Una forma de captar la vulnerabilidad consiste en clasificar a la población a partir de sus ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza. En el ejercicio siguiente se optó por ordenar a la población en cuatro grandes categorías: hasta 0.6 líneas de pobreza, de allí hasta 1.2 líneas de pobreza, desde 1.2 a 1.8 líneas de pobreza y los que se encuentran por encima de 1.8 líneas de pobreza. La primer categoría incluye esencialmente a quienes se encuentran en la indigencia o en sus límites y que por tanto en contextos normales tienden a entrar y salir de dicha situación. Luego se encuentran los pobres y los que, por su cercanía a la línea, también entran y salen de la pobreza en ciclos económicos normales. En tercer lugar están los vulnerables a la pobreza. Son sectores cuyos ingresos los colocan entre 1.2 y 1.8 líneas de pobreza. En un contexto recesivo que impacta sobre el empleo, salario y eventualmente transferencias, una proporción importante de estos sectores se encuentran ante el riesgo de caer en situación de pobreza o deteriorar sus ingresos acercándose al límite de dichos umbrales.

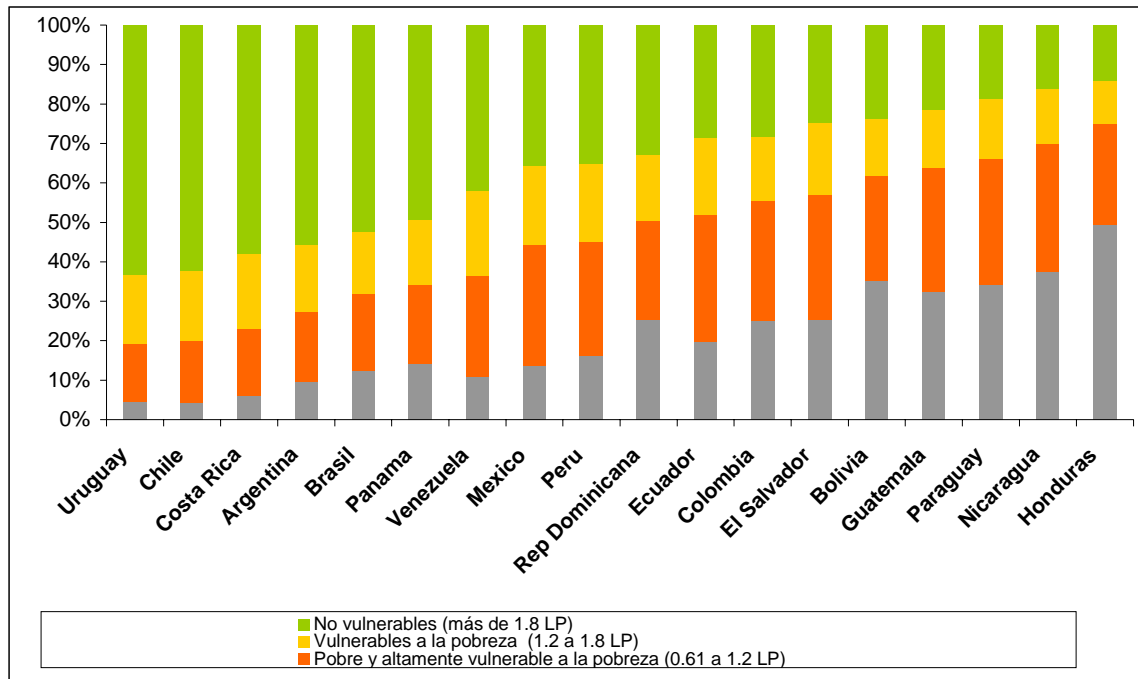
GRÁFICO III.14
AMERICA LATINA (18 PAISES) PERFIL DE LA VULNERABILIDAD POR INGRESO POR PAIS 2008
(en porcentajes)



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.

Lo primero a destacar de la figura anterior es la muy baja proporción de la población que se encuentra en la región por encima de 1.8 líneas de pobreza. Solamente Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay, Brasil y Panamá presentan una proporción de población no vulnerable a la pobreza que se ubica en el entorno del 50% a 60% de la población. Tan sólo entre un tercio y un cuarto de la población de los restantes países de la región son no vulnerables a la pobreza, encontrándose Paraguay y Nicaragua con menos del 20% de su población en situación de ingresos de no vulnerabilidad al ciclo. Cuando observamos esta misma estructura desde la perspectiva de los ingresos observamos nuevamente el riesgo claro en que se encuentra la población vulnerable a la pobreza. Expresado en líneas de pobreza el promedio de ingresos de esta población oscila entre 1.6 líneas y 1.4 líneas de pobreza aproximadamente.

GRÁFICO III.15
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESO PROMEDIO DE CADA CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, alrededor de 2008
(en múltiplos de la línea de indigencia para indigencia y de la línea de pobreza para las restantes categorías)



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.

Se advierte, pues, la presencia de un importante contingente de hogares y personas cuyo pasaje por la pobreza es oscilatorio y recurrente. Estos sectores presentan una larga lista de carencias. Carecen de seguros de desempleo, ahorro monetario, en muchos casos de vivienda propia y locomoción propia. Carecen o pierden ante la crisis su protección en salud. Carecen de buenas pensiones o jubilaciones y de seguros privados ante las más diversas eventualidades. Y en general también presentan altas tasas de dependencia y no cuentan con el capital humano necesario para operar en mercados laborales recesivos. Es esta estructura profunda de la vulnerabilidad social latinoamericana la que torna a las crisis económicas tan devastadoras de las condiciones sociales de la región. Superar dicha vulnerabilidad pasa por construir sistemas de protección social desde el Estado que operen efectivamente en forma contracíclica respecto al mercado y a las fragilidades familiares en que los contextos de crisis las colocan.

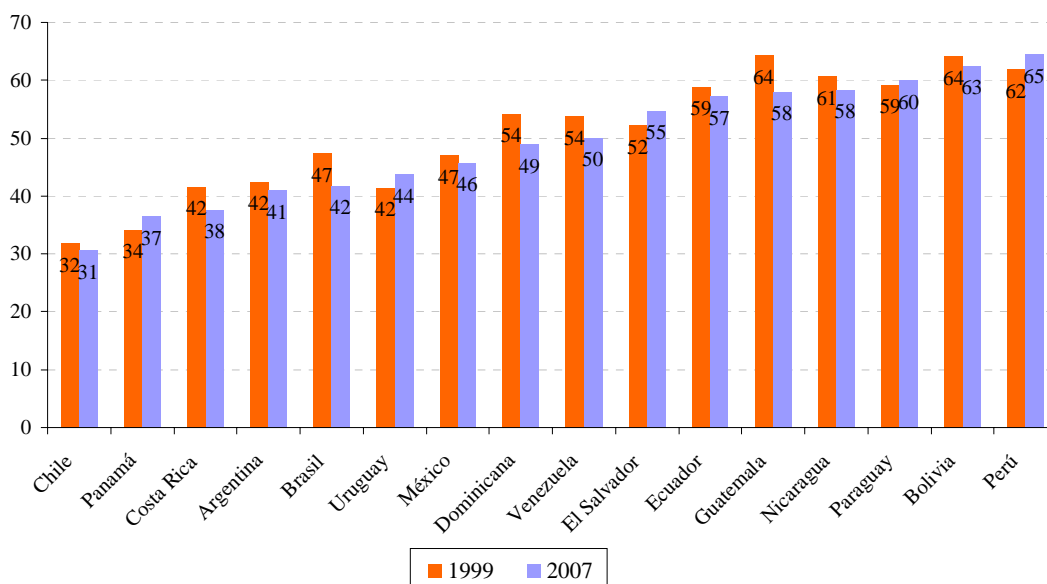
¿Qué dimensiones, variables e indicadores permiten capturar la estructura más profunda de la vulnerabilidad de los hogares pertenecientes a determinados estratos de ingreso? Más allá de las limitaciones en cuanto a la información disponible, es posible identificar un número significativo de variables e indicadores que dan cuenta de los objetivos de la sección. Éstas se pueden agrupar en tres grandes tipos de factores: a) los hogares y el mercado laboral, b) la estructura familiar de los hogares y c) la acumulación de capital humano. Todas estas dimensiones serán observadas en relación a la estructura de categorías de ingreso, a fin de identificar patrones que permitan relacionarlas. A modo de

ejemplo, la cantidad de ocupados en un hogar determinará en buena medida que se encuentre por encima o por debajo de una línea de pobreza. A su vez, la posibilidad de movilizar fuerza laboral en el hogar tendrá que ver con otros factores como, por ejemplo, la cantidad de niños bajo su cuidado (tasa de dependencia del hogar).

3. Hogares, mercado laboral e ingresos

El mercado laboral es el espacio de oportunidades por medio del cual los hogares procuran niveles de bienestar socialmente aceptables ¿Cuáles son, entonces, las capacidades del mercado laboral, y qué ofrece a los hogares? Una forma de evaluarlo es en clave de productividad: la capacidad económica de los países determina cuántos puestos laborales de alta productividad se encuentran disponibles. El gráfico que sigue presenta la proporción de puestos de trabajo de baja productividad. Más allá de las limitaciones de esta operacionalización de la calidad de los puestos de trabajo (relacionada al tamaño de los establecimientos y que se trate de trabajadores de cuenta propia), constituye una fuerte referencia para la mayoría de los países respecto del acceso a seguridad social y a los niveles de las retribuciones salariales.

GRÁFICO III.16
AMERICA LATINA (17 PAISES) POBLACION URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, alrededor de 1999 y 2007^a
(en porcentajes)



Fuente: CEPAL (2009b).

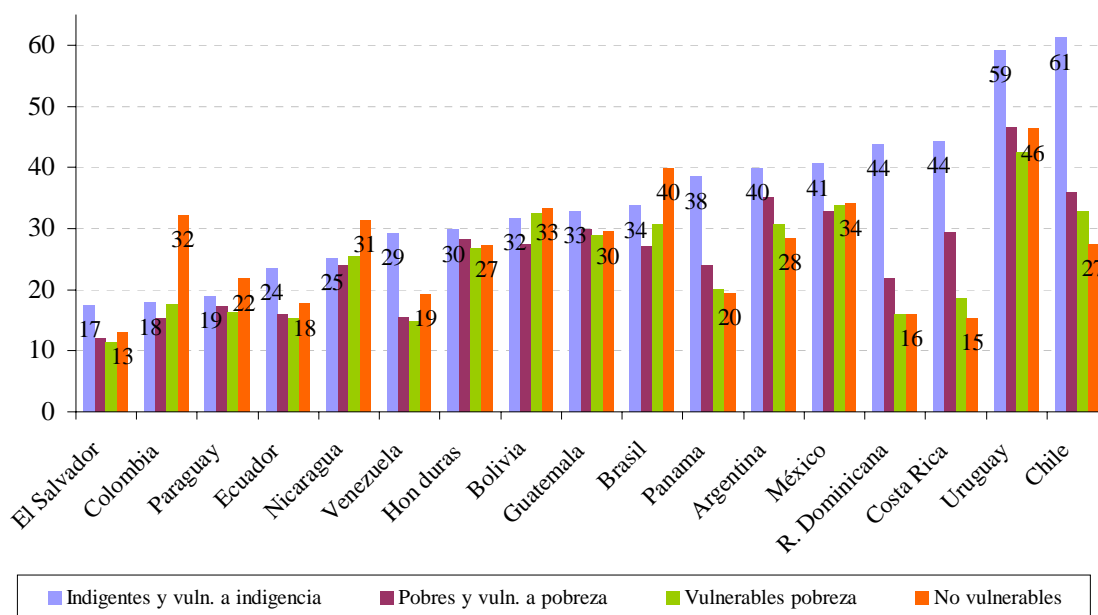
^a Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires. Los datos de Argentina corresponden a 1999 y 2007; Chile a 2000 y 2006; El Salvador a 1999 y 2004; Guatemala a 2000 y 2006; México a 2002 y 2007; Nicaragua a 1998 y 2005; Perú a 1997 y 2003; y República Dominicana a 2002 y 2007.

La calidad de los puestos laborales determina cuán “rentable”, desde el punto de vista del bienestar, es para los miembros de los hogares ingresar en el mercado del trabajo. Asimismo, sugiere sobre cuántos recursos humanos deben emplearse en el hogar o la familia para alcanzar ingresos suficientes. Además, los ingresos de un hogar, o parte de

ellos, son indirectos y provienen de transferencias del Estado. A diferencia de los ingresos salariales que son flujos, las transferencias –si son sustentadas en el tiempo- son parte del stock de los hogares y presentan menores fluctuaciones dependientes del contexto económico más general.

El gráfico que sigue muestra la importancia de los ingresos no salariales en los ingresos totales de los hogares. Tal como se pudo observar en el capítulo precedente, en términos generales dichas transferencias están compuestas en los sectores más vulnerables por programas sociales o regímenes de seguro no contributivo así como donaciones privadas (y no de otro tipo como rendimiento de capital o de propiedades). Se identifica para los hogares en las diferentes categorías cuál es la magnitud de los ingresos que no dependen del trabajo. Ellas estarán dadas –en los sectores más pobres- por las redes de protección social que el país logra desplegar. Cuán protegido y garantizado es esta proporción del ingreso depende en buena medida de su naturaleza pública o privada. Como puede verse en el siguiente gráfico, su importancia también guarda relación con el desarrollo relativo de los sistemas de protección públicos.

GRÁFICO III.17
AMERICA LATINA (17 PAISES) INGRESOS NO SALARIALES O POR TRABAJO EN EL
HOGAR POR CATEGORIA DE VULNERABILIDAD, alrededor 2007^a
(en porcentajes de los ingresos totales)



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

^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006. Con excepción de Chile, El Salvador, Panamá, Paraguay, en todos los casos los ingresos totales del hogar incluían el alquiler imputado. Los ingresos salariales son tanto en relación de dependencia como en actividades independientes.

El gráfico precedente contrasta entre países el porcentaje de ingresos por transferencia según niveles socioeconómicos. Este dato básico confirma el análisis más exhaustivo

realizado en el capítulo anterior. En particular Uruguay y Chile muestran una proporción muy relevante de los ingresos de los hogares indigentes provenientes de fuentes extra laborales. Pero en más de la mitad de los países, en promedio las transferencias no superan más que la tercera parte de los ingresos de un hogar indigente o con alta vulnerabilidad a la indigencia.

El hecho que una porción muy importante de los ingresos de los sectores más desfavorecidos no dependa del trabajo de los miembros del hogar da cuenta de la existencia de algunas garantías básicas. Claro está que hay que tener en cuenta que, con independencia de dicha proporción siempre son montos exiguos donde la garantía que se presta bordea los niveles de supervivencia.

Otro patrón identificable es que en los países en que los ingresos extralaborales no constituyen una porción muy relevante de los ingresos de los hogares indigentes, las restantes categorías presentan niveles muy similares de ingresos no laborales como proporción del total (e incluso algunos casos en los que la proporción de este tipo de renta es mayor en los sectores no vulnerables). Esto confirma una vez más los análisis realizados en el Capítulo II indicando una lógica de protección residual, pero al mismo tiempo sistemas contributivos de protección (i.e. pensiones) que funcionan de forma altamente estratificada. En estos casos, existe un pequeño sector integrado de la sociedad que tuvo acceso a un buen sistema previsional por un lado y, por el otro, amplios sectores desfavorecidos que no cuentan ni con garantías presentes de ingreso (no tienen stock) ni con aseguramientos de futuro. También existe un conjunto de países (como Argentina, México y Uruguay) en los que ambas situaciones coexisten: una red de protección densa y con niveles relativamente altos de cobertura y calidad de las prestaciones y, a su vez, sectores integrados no vulnerables que también reciben un aseguramiento relevante de sus ingresos.

El escenario definido por la variable analizada genera dos tipos de desafíos. Por un lado en los países más pobres, donde los sectores indigentes, pobres y vulnerables reciben una baja proporción de ingresos extra laborales, debieran extenderse y fortalecerse programas orientados a proveer algunas garantías mínimas de ingresos. Se lograría así que esta variable dejara de comportarse casi exclusivamente como una de flujo y que una proporción de la misma pase a formar parte del stock ciudadano de los hogares. Asimismo, la inversión en capital humano es indispensable para incrementar la productividad de la amplia mayoría de la población.

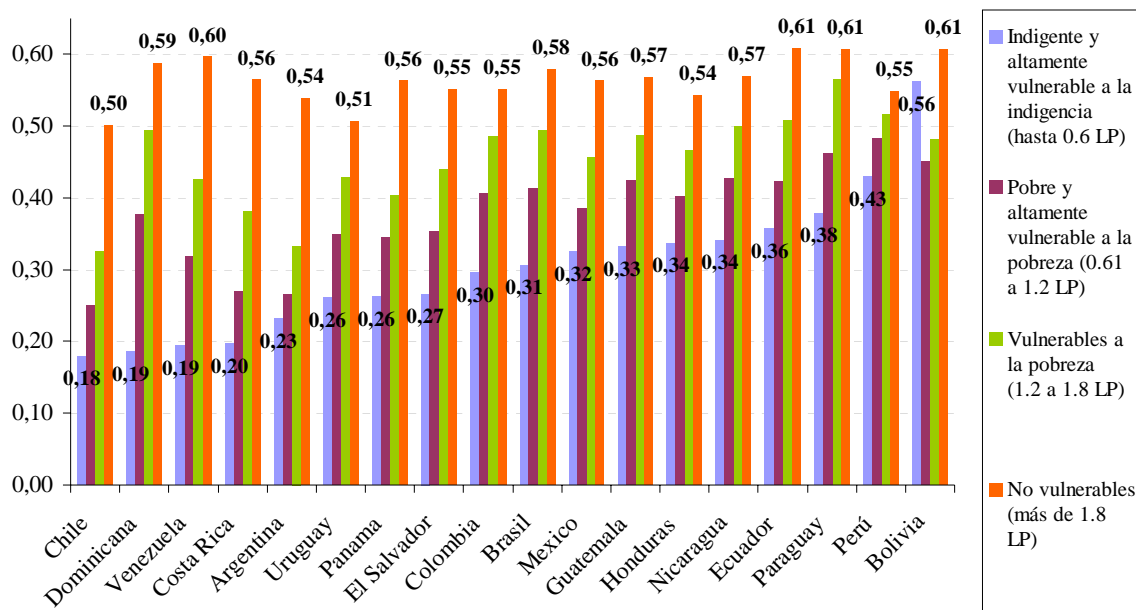
Pero la necesidad de fortalecer programas de transferencias de ingresos directos responde a que la distancia entre productividad presente y frontera de bienestar es aun muy lejana y condenaría a varias generaciones a sobrevivir por debajo de niveles mínimos de bienestar. Por lo que es necesario combinar el mayor gasto en protección de los sectores de menores ingresos con alta inversión educativa en esos mismos sectores.

Aquellos hogares que cuenten con un mayor stock de personas disponibles para ingresar al mercado tendrán más probabilidades de salir de la pobreza o alejarse de ella. Y si, a su vez, dicha disponibilidad se transforma efectivamente en ocupación, las probabilidades

son mayores aún por el simple motivo que mejorará la razón de “sostenedores” sobre dependientes. Cuanto mayor sea dicha ratio, más amplia será la base de ingresos que fluye en el hogar. Como ya se mencionó, en este caso se trata de flujo y no de stock, en tanto el ingreso por trabajo depende de los vaivenes del mercado laboral. No obstante, cuanto mayor sea la razón de ocupados sobre la cantidad de personas del hogar, menos vulnerable será el hogar a dichos vaivenes. Así, por ejemplo, en un hogar de 4 miembros donde trabajan dos personas, frente a un período de recesión y retracción laboral, la pérdida de una de las fuentes de ingreso puede no significar automáticamente la caída en la pobreza, como sí puede ocurrir cuando sólo hay un perceptor de ingresos laborales.

El siguiente gráfico muestra la situación para los países latinoamericanos al exponer la razón de personas que trabajan sobre las del total del hogar.

GRÁFICO III.18
AMERICA LATINA (18 PAISES): RATIO DE OCUPADOS SOBRE TOTAL DE PERSONAS EN EL HOGAR POR CATEGORIA DE VULNERABILIDAD, alrededor de 2007^a
(en personas ocupadas por cada persona del hogar)



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

^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

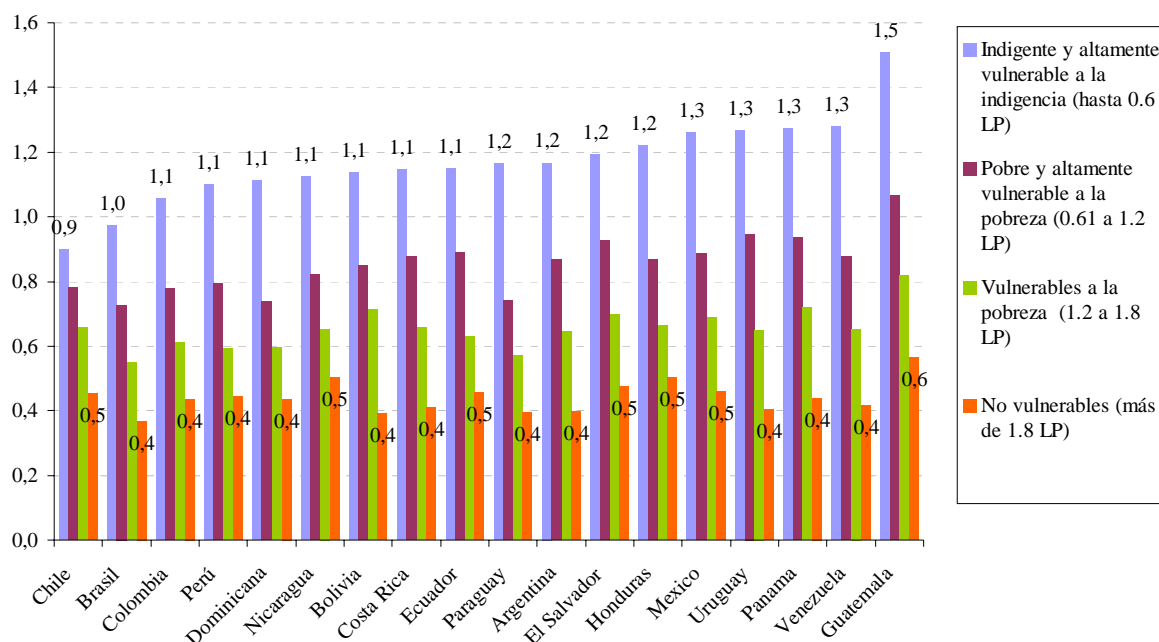
El gráfico permite observar para casi todos los países una importante distancia en el ratio ocupados/personas entre los hogares pobres y los hogares que se encuentran fuera del rango de vulnerabilidad por ingresos. Esto es particularmente marcado en los países más ricos. En muchos países de menor desarrollo relativo las distancias son menores, o como sucede en el caso de Bolivia, no existen diferencias en los ratios. Tal comportamiento se explica por la muy baja productividad y malas remuneraciones del trabajo de estos

sectores pobres e indigentes. En contraste, en países más ricos una alta tasa de ocupación del hogar tiende a garantizar la salida de la vulnerabilidad y de la pobreza por ingresos.³

4. Estructura de los hogares y las familias

Los procesos de transición demográfica no solo presentan fuertes variaciones en su intensidad y etapas entre los países de la región. Tal diversidad también se da entre estratos de población en un mismo país. Las tasas de dependencia de los hogares (número de personas en edad dependiente sobre personas en edad de trabajar) expresan esta diversidad. La misma posee implicancias sustanciales, pues la carga de dependencia inhibe la posibilidad de participación en el mercado laboral de buena parte de los adultos en edad activa.

GRÁFICO III.19
AMERICA LATINA (18 PAISES) TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRAFICA POR
CATEGORIA DE VULNERABILIDAD, alrededor de 2007^a
(en razón de personas en edades dependientes sobre personas en edades activas)



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

^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006. El cálculo consistió en la división simple de la cantidad de personas menores de 14 años y mayores de 64 sobre las de entre 15 y 64. Se excluyó del cálculo aquellos hogares donde el denominador era 0 (de acuerdo a la encuesta no habían personas de entre 15 a 64 años en el hogar).

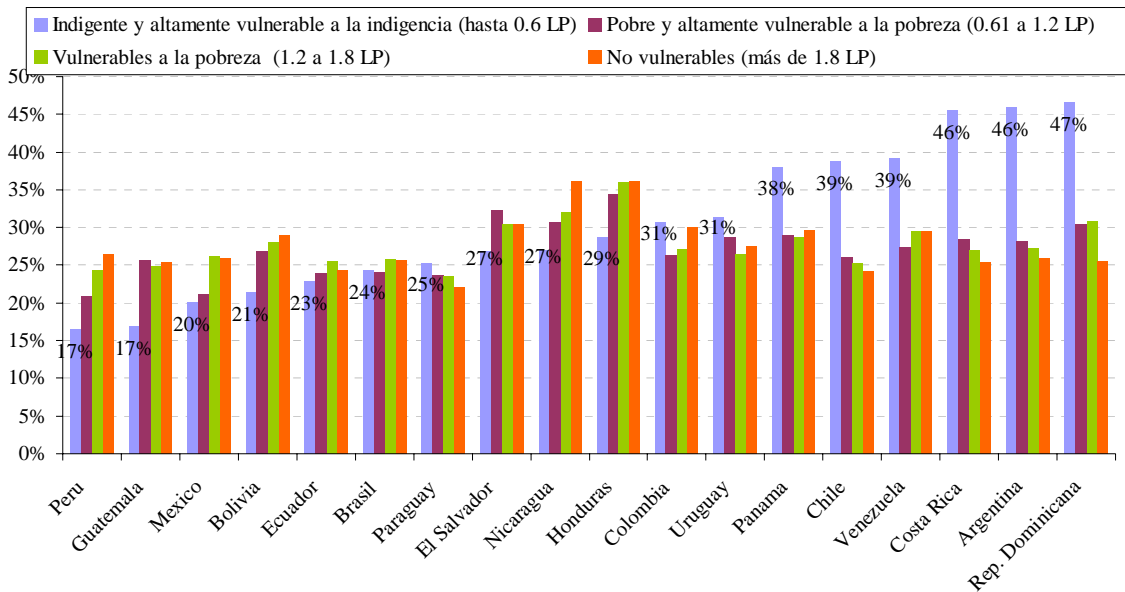
Cabe destacar que, con la excepción de Chile, en los hogares indigentes o vulnerables a la indigencia todos los países presentan un ratio de uno o superior a uno. Ello quiere decir que la cantidad de personas dependientes es igual o mayor que la de las personas entre 14

³ Como se verá en el capítulo IV una parte de la explicación de las bajas tasas de ocupación en los sectores de menores ingresos se deriva de la dificultad que tienen estos hogares para movilizar a la fuerza de trabajo femenina dada la alta carga de trabajo no remunerado y de cuidado que deben desarrollar estas mujeres.

y 64 años. Esta razón disminuye a 0,5 y 0,4 en el caso de los hogares no vulnerables a la pobreza, con un comportamiento consistente en el resto de las categorías (a mayor ingreso menor tasa de dependencia).

Otra característica sociodemográfica que afecta la capacidad de los hogares de hacer frente a crisis y acceder a mayor bienestar es el peso de los hogares monoparentales en las diferentes categorías de ingresos (ver gráfico siguiente). El primer dato relevante es que la alta presencia de hogares monoparentales está en todos los países. En aquellos donde estos hogares son menos, igual representan cerca del 25% de los hogares con hijos. Lo segundo destacable es que la condición de monoparentalidad en muchos países se encuentra distribuída en forma bastante pareja, indicando que al menos en estos casos, la condición per-se no incrementa la vulnerabilidad social. Sin embargo, en algunos países es muy clara y preocupante la importante vulnerabilidad de los hogares monoparentales. En República Dominicana, Argentina, Costa Rica, República Bolivariana de Venezuela, Chile y Panamá la monoparentalidad se expresa en guarismos cercanos al 40% y más en los hogares de menores ingresos.

GRÁFICO III.20
AMERICA LATINA (18 PAISES) PORCENTAJE DE HOGARES MONOPARENTALES POR
CATEGORIA DE VULNERABILIDAD, alrededor de 2007^a
(en porcentajes)



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

^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

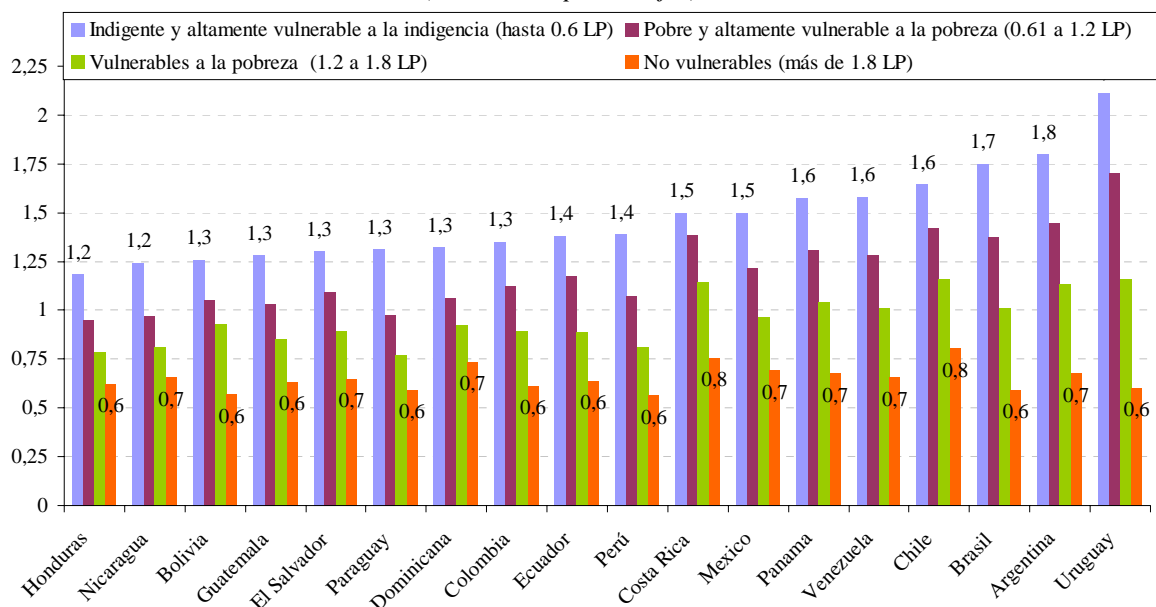
Por otra parte, en muchos casos la matriz de protección, los mercados y las familias de un país presenta configuraciones que incrementan los riesgos de determinados grupos etarios. Uno de los posibles resultados de esta situación es que algunos grupos sociales estén sobre-representados en determinadas edades. Conocer la presencia de sesgos etarios en la estructura de vulnerabilidad aporta pistas que pueden ser cruciales para una matriz

de bienestar que aborde dichas situaciones y lo haga en forma inter-temporalmente eficiente.

GRÁFICO III.21

AMERICA LATINA (18 PAISES) RATIO DE CONTRIBUCION DE INDIVIDUOS DE 0 A 14 A CADA CATEGORIA DE VULNERABILIDAD SOBRE CONTRIBUCION DE LOS NIÑOS DE 0 A 14 A LA POBLACION TOTAL, alrededor de 2007^a

(en razón de porcentajes)



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

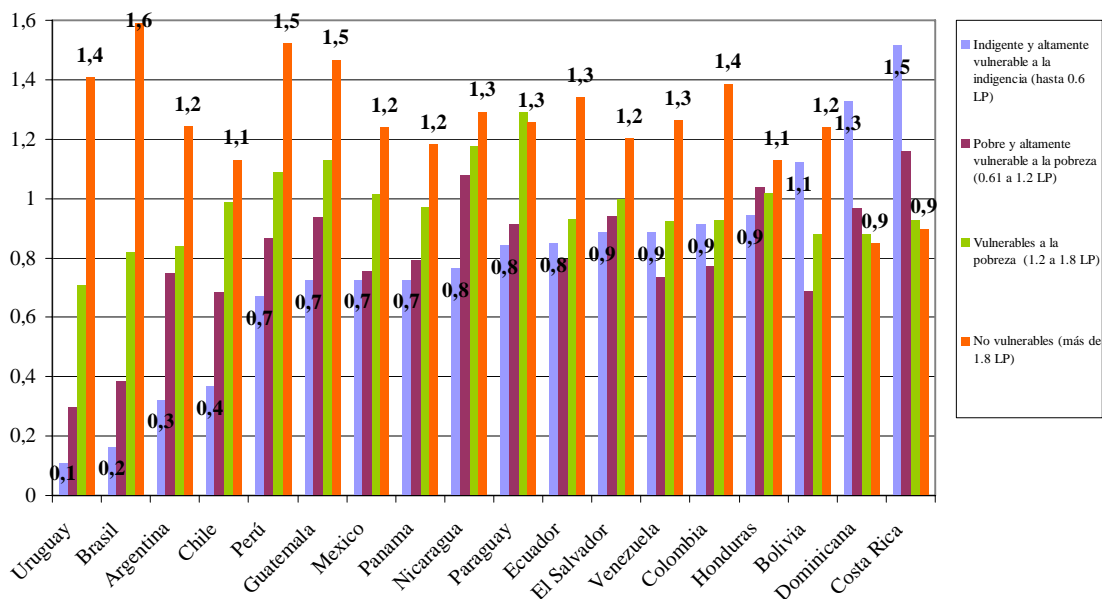
^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

Los ratios reflejan la contribución de la población infantil en cada categoría respecto a la contribución de la población general. En otras palabras un ratio encima de uno indica sobre-representación infantil en la categoría, en tanto un ratio menor que uno indica una subrepresentación. Toda la región sobre-representa a la infancia en la extrema pobreza, en la pobreza y en la vulnerabilidad a la pobreza. Pero existen importantes variaciones de esta pauta entre países. Dicha variación constituye una advertencia muy clara sobre los riesgos de infantilización de la pobreza en la región. Esto es consistente con el análisis diacrónico que se realizara en el Capítulo I que muestra que entre 1990 y 2008 a pesar de los importantes avances en materia de pobreza, la relación entre niños pobres y población mayor de catorce años pobre se deterioró en detrimento de la infancia. ¿Por qué cuando disminuye la pobreza aumenta su infantilización? ¿Es esto una pauta inevitable? Si así fuere la región está en problemas, ya que existirá una cada vez mayor proporción de nuevos trabajadores que habrán crecido en situación de pobreza como porcentaje del total. Será muy difícil aprovechar la segunda fase del bono demográfico (cuando la relación de dependencia se estabiliza) si la población activa proviene cada vez más de una infancia empobrecida.

Como puede verse en el gráfico siguiente, esto tiene como contracara una subrepresentación de la tercera edad en la pobreza y vulnerabilidad en la gran mayoría de

los países de la región, siendo esta particularmente marcada en Argentina, Brasil y Uruguay.

GRÁFICO III.22
AMERICA LATINA (18 PAISES) RATIO DE CONTRIBUCION DE INDIVIDUOS DE 65 Y MAS AÑOS A CADA CATEGORIA DE VULNERABILIDAD SOBRE CONTRIBUCION A LA POBLACION TOTAL, alrededor de 2007^a
(en razón de porcentajes)



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

^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

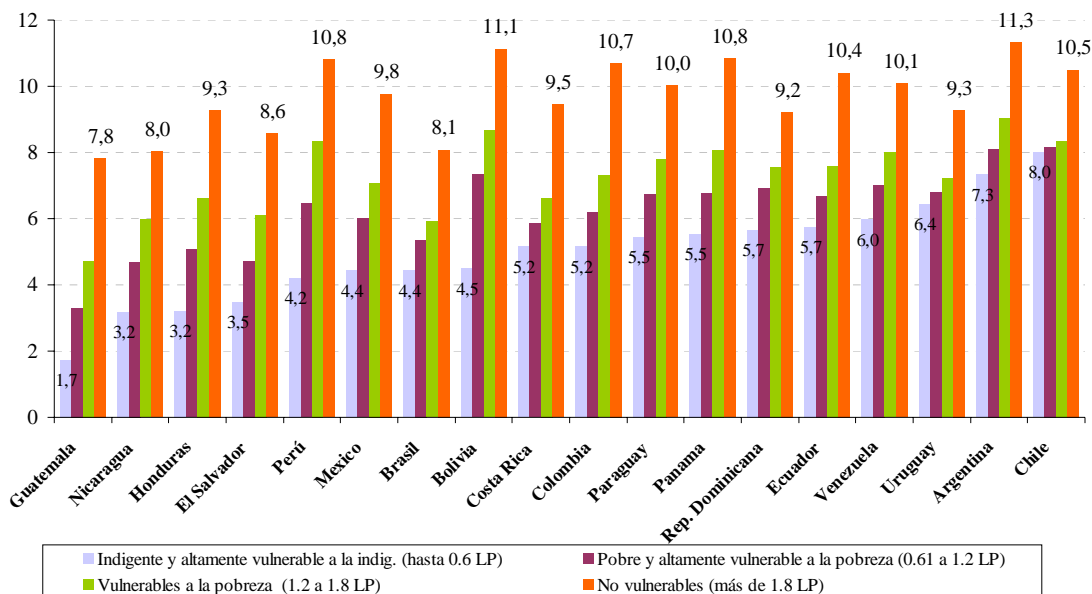
Este desbalance generacional no es un proceso aleatorio. Los regímenes de bienestar (sus Estados, mercados y familias) contribuyen a este resultado. En una región que envejece y disminuye su carga infantil esta no es una buena noticia ya que será la productividad futura de niños y niñas de hoy la que sostenga en parte el bienestar de los futuros adultos mayores. Por otra parte cuanto más envejecen los países más rígida se torna la estructura desigual y menos margen fiscal para invertir allí donde es posible esperar un retorno de mayor productividad e igualdad.

5. Capital humano de los hogares

Los hogares de menores ingresos cuentan con una dotación claramente insuficiente de capital humano expresada en años de educación formal. A su vez los hogares pobres y vulnerables a la pobreza presentan, en los países de menor desarrollo relativo, niveles tan bajos de logro educativo que esto explica como, a pesar de presentar algunos de ellos tasas de ocupación altas, no logran escapar de la pobreza o de la vulnerabilidad. La desigualdad en la dotación de capital humano en algunos países plantea un serio

obstáculo para lograr en el futuro cercano mejoras en equidad social por la vía de la reversión de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

GRÁFICO III.23
AMERICA LATINA (18 PAISES) PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN DE LOS
INTEGRANTES DE 25 Y MÁS AÑOS DE LOS HOGARES POR CATEGORÍA DE
VULNERABILIDAD, alrededor de 2007^a
(en número de años)



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

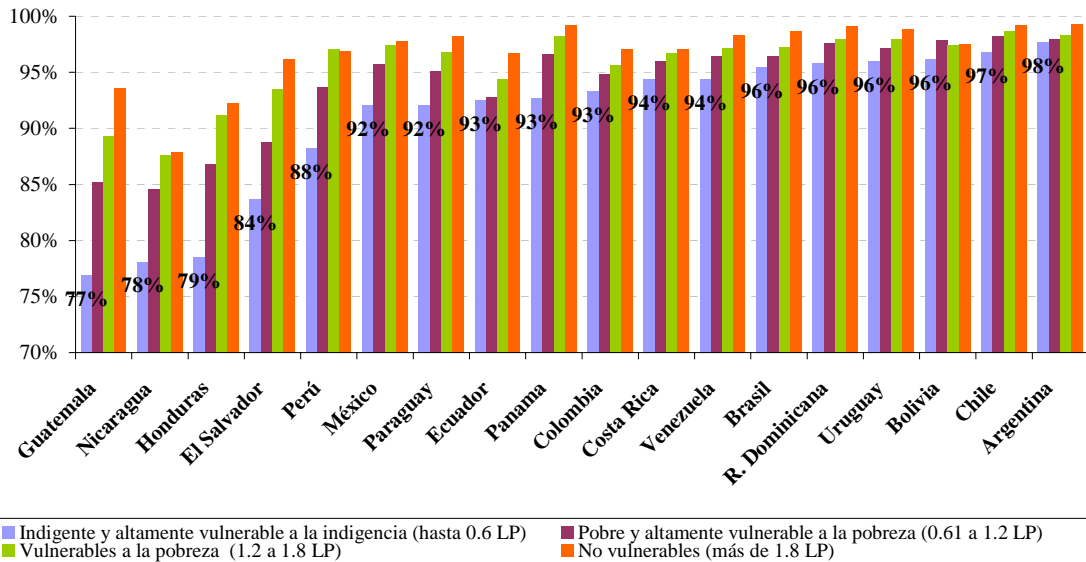
^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

El gráfico III.23 presenta la distribución del capital humano para un tipo de población que posiblemente no incorpore mucha más educación formal. Es sobre todo en los sectores más pobres donde las carreras educativas formales se truncan más prematuramente. Al respecto importa saber si dicha situación puede revertirse en las generaciones futuras. Los datos presentados en el Panorama Social de 2008 indican que existe una mejora sustantiva en los niveles de matrícula, aunque mucho menor en los niveles de egreso. Cierta convergencia puede observarse en algunos países, aunque en otros persisten importantes distancias.

En síntesis, la estructura social de los países de la región presenta un alto porcentaje de población vulnerable, no sólo por sus ingresos sino también por los activos con que cuentan, su realidad demográfica y familiar, su capacidad para insertarse en el mercado laboral y acceder a salarios dignos y su dotación de capital humano. Los datos presentados también indican que la salida de la pobreza y la capacidad de acumular stock de los sectores de menores recursos, se estratifica de acuerdo a estas dotaciones generales de activos y recursos. Pero, se estratifica también en forma generacional. Son las familias

con hijos pequeños las que van quedando atrás en la carrera por el bienestar. Las matrices de protección social deben hacer frente a esta realidad y tendencias y proteger en contextos de crisis los frágiles logros de esta población.

GRÁFICO III.24
AMERICA LATINA (18 PAISES) ASISTENCIA A ALGUN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO
DE NIÑOS Y JOVENES DE 6 A 14 AÑOS, alrededor de 2007^a
(porcentajes)



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

^a Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

C. LAS MATRICES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LAS RESPUESTAS ANTE LA CRISIS

Los regímenes de bienestar incluyen la operación de los Estados, mercados y familias en la producción de protección social. En este sentido América Latina muestra importantes variaciones. En tanto algunos regímenes poseen un fuerte peso del Estado en dicha función, otros presentan una presencia robusta pero sólo para una parte de la población, y los países de menor desarrollo relativo, delegan en las familias el grueso de la protección social. A pesar de estas importantes variaciones, todos los países de la región han ensayado respuestas a la crisis desde sus sistemas de protección social. Para transitar y aprovechar esta crisis como oportunidad se requiere que muchas de estas medidas trasciendan la coyuntura y se articulen en un horizonte estratégico de mediano y largo plazo. En particular, la expansión de la cobertura de las transferencias de ingresos no contributivas, la expansión de los seguros de desempleo y la inversión en infraestructura de salud y educación son no sólo una respuesta coyuntural adecuada, sino también una pieza estratégica a construir con aliento largo.

1. Puntos de partida y respuestas e instrumentos ante la crisis

Existe una enorme heterogeneidad en América Latina en materia de sistemas de protección social. Como ya se documentara en ediciones previas del Panorama Social, pueden identificarse tres grandes grupos de países que presentan diferentes capacidades y diversos grados e intensidades de necesidades sociales.

El cuadro que sigue muestra una de las dimensiones de estos sistemas de protección: el esfuerzo realizado por los países en materia social. Pero ello puede leerse desde otra perspectiva. Para los países del Grupo I, en promedio, una familia de 4 personas cuenta aproximadamente con una transferencia monetaria o en servicios equivalente a 4400 dólares anuales. Dicha transferencia no se rige por lógicas de mercado ni depende estrictamente de la pertenencia a una unidad familiar. Esta misma cifra en el tercer grupo de países ascendería a algo más de 700 dólares.

La otra dimensión relevante a tener en cuenta tiene que ver con los resultados de protección. El próximo cuadro recoge una serie de indicadores para diversas áreas sociales en las que puede advertirse los diferenciales en materia de protección social para cada grupo de países. Como puede observarse, la probabilidad de acceder a beneficios jubilatorios, a atención de salud, y a formas de protección vinculadas a la ocupación formal (seguro de desempleo, seguro contra accidentes, derecho a despido, etc.) oscila entre el 50% y 70% en los países del Grupo I, un tercio o poco más en el caso de jubilaciones para el Grupo II y menos del 20% en el Grupo III. Adicionalmente, los diferenciales de educación implican un diferente grado de protección y acceso al capital

humano de la población infantil y joven. Frente a impactos externos (o eventos personales), éstas son formas básicas de aseguramiento que permiten atravesar la tormenta en contextos de mercados hostiles.

CUADRO III.2
AMERICA LATINA (GRUPOS DE PAISES) INDICADORES DE GASTO SOCIAL, alrededor de 2007

(en promedios simples para cada grupo de países)

	Gasto público social per capita (en dólares) a/	Gasto público social como % del PIB a/	Gasto público en seguridad y asistencia social como % del PIB b/	Gasto público en salud como % del PIB a/	Gasto público en educación como % del PIB a/
Grupo I: ARG, BRA, CHL, CRI, PAN, URY	1102	17.7	7.9	3.9	4.5
Grupo II: COL, MEX, VEN	638	13.0	4.9	2.2	4.3
Grupo III: BOL, ECU, SLV, GTM, HND, NIC, PRY, PER, DOM	178	10.2	2.6	2.3	4.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social. Los regímenes universales incluyen: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Los regímenes duales incluyen: Colombia, México y Rep. Bolivariana de Venezuela. Los regímenes familísticos incluyen: Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru y República Dominicana.

a/ En dólares del 2000. Datos de 2006/2007.

b/ En dólares del 2000. Datos de 2006/2007. No incluye Nicaragua.

CUADRO III.3
AMERICA LATINA (GRUPOS DE PAISES): INDICADORES DE COBERTURA SOCIAL EN SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACION, alrededor de 2006.

(en promedios simples para cada grupo de países)

Coberturas	Ocupados que aportan al sistema de seguridad social (en %) a/	Cobertura de pensiones y jubilaciones. Areas urbanas (en %) a/	Cobertura de aseguramiento en salud (en %) a/	Tasa de escolarización de población de 15 a 17 años b/
Grupo I: ARG, BRA, CHL, CRI, PAN, URY	53.1	64.4	69.7	79.0
Grupo II: COL, MEX, VEN	34.3	26.6	45.6	64.5
Grupo III: BOL, ECU, SLV, GTM, HND, NIC, PRY, PER, DOM	20.0	14.1	17.2	63.8

Fuentes: Mesa Lago (2009) y Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) para la tasa de escolarización de población de 15 a 17. Disponible en línea:

http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/ResumenesEstadisticosVI/upload/resumen_estI_nacional.pdf

[Ultimo acceso: noviembre de 2009].

a/ No incluye Brasil. Los datos corresponden a los años 2004, 2005 y 2006.

b/ Alrededor de 2006. No incluye Venezuela y República Dominicana.

Por otra parte estos grupos de países se diferencian según el peso relativo que Estado, mercado (sobre todo mercado laboral) y familias aportan a su bienestar. Como puede observarse en el cuadro siguiente, los países se ordenan no sólo por los gastos y

coberturas de sus sistemas de protección social, sino también por su contra-cara. Esto significa que donde es menor el peso del Estado pesa más el gasto del bolsillo y las capacidades familiares para afrontar situaciones de crisis. A su vez, donde el Estado está menos presente, el mercado laboral nacional es también poco capaz de incorporar y proveer acceso al bienestar. El peso de las remesas y de la población que estando ocupada se encuentra bajo la línea de pobreza así lo indican. Por ello es evidente que frente a la crisis, y aún sin considerar respuestas específicas ante la misma, los Estados latinoamericanos y las propias sociedades están preparadas de manera muy diferente para proteger a los sectores más vulnerables.

CUADRO III.4
AMERICA LATINA (GRUPOS DE PAISES): INDICADORES SELECCIONADOS DE RÉGIMEN DE BIENESTAR, alrededor de 2006.

(en promedios simples para cada grupo de países)

	Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	Remesas del exterior (como % del PIB)	Población ocupada bajo línea de pobreza (en % sobre el total de ocupados)	Familias extendidas y compuestas (en % sobre el total de familias)
Grupo I: ARG, BRA, CHL, CRI, PAN, URY	23.3	0.9	16.7	19.0
Grupo II: COL, MEX, VEN	35.1	2.2	28.6	23.4
Grupo III: BOL, ECU, SLV, GTM, HND, NIC, PRY, PER, DOM	72.1	9.8	38.4	27.9

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Datos de Banco Mundial (World Development Indicators) para remesas y Latinobarómetro para gasto del bolsillo en salud.

Frente a la actual crisis los Estados latinoamericanos se han mostrado mucho más proactivos que en crisis precedentes. Esto se refleja, en primer lugar, en la utilización de instrumentos monetarios para sostener los niveles de actividad, incrementando la liquidez y el acceso al crédito. En segundo lugar, dado que los países poseían margen fiscal, lo han estado usando para desarrollar paquetes de inversión que procuren mantener los niveles de actividad y empleo ante la esperable retracción del consumo y la inversión privada. Finalmente, los estados han movilizado diversos instrumentos disponibles en sus sistemas de protección social para mitigar los efectos sociales de la crisis. De hecho, en el análisis que sigue quedará de manifiesto cómo la existencia de precondiciones favorables (i.e. la existencia de mecanismos sólidos de protección) es clave para la activación de algunos de los dispositivos de protección más robustos.

Pueden identificarse sintéticamente cuatro grandes áreas de acción de los gobiernos en esta materia: transferencias monetarias; políticas sectoriales tradicionales (salud, educación, vivienda y alimentación); políticas activas de empleo y crédito; y políticas vinculadas a los subsidios a servicios de consumo básico no alimenticio (transporte, electricidad, agua). A continuación se pasa revista a cada una de ellas, describiendo cuáles son los instrumentos de política que ofrecen y cómo se han utilizado en la región.

2. Transferencias monetarias

Las transferencias monetarias constituyen un instrumento diversificado de protección social desde la acción pública. Entre ellas se incluyen las políticas “fundacionales” de los Estados de protección modernos, tales como la sustitución de ingresos laborales por pensiones al momento de la jubilación, y políticas centrales en Estados de Bienestar como son los seguros de desempleo. También abarcan políticas más novedosas y más generalizadas en América Latina, tales como los planes de transferencias con contraprestaciones.

Como lo mostró el capítulo anterior, las transferencias monetarias juegan un rol crucial en el bienestar de la población. A medida que se amplía la transferencia, adquiere cada vez más el carácter de un ingreso básico asegurado a individuos y hogares. Constituye, en este sentido, un “peldaño” hacia el piso de bienestar mínimo garantizado para todos, independiente del desempeño en el mercado y el origen familiar de las personas.

Sin duda las pensiones constituyen un componente fundamental de las transferencias monetarias, y claramente el que concentra el monto más elevado del gasto estatal. Esto es explicable por cuanto toda persona a partir de cierta edad debiera ser titular de este beneficio, pues sustituye el ingreso laboral al momento del retiro. En los países de mayor desarrollo relativo y con transiciones demográficas más avanzadas, el peso de este gasto es aun mayor.

En el caso de las pensiones y jubilaciones, el hecho de que deban ser universales a partir de cierta edad no implica que efectivamente tengan cobertura universal ni formas homogéneas. Al respecto América Latina muestra un abanico amplio en sistemas de pensiones. Mesa Lago (2009) clasifica a los países latinoamericanos en tres grandes grupos de acuerdo a su grado de cobertura y los componentes no contributivos (p.e. pensiones asistenciales). En primer lugar destaca el grupo de los países socialmente más desarrollados (Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil, Argentina y Panamá), con una cobertura combinada mayor. Entre estos países, Panamá es el único en que no se identifican componentes asistenciales. En segundo lugar se encuentran los países de desarrollo social intermedio (Colombia, República Bolivariana de Venezuela y México), cuyo nivel de cobertura es más limitado y los componentes asistenciales menos frecuentes. Finalmente están los países de menos desarrollo social (Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Honduras) cuyo nivel de cobertura es muy bajo, en parte explicado por los muy altos niveles de informalidad laboral, y prácticamente no otorgan pensiones asistenciales a los pobres.

Por otra parte –y relacionado con esto último– la enorme magnitud de la inversión en jubilaciones y pensiones ya expuesta en el Panorama no significa necesariamente que el impacto sobre el bienestar sea progresivo ni que ésta sea la herramienta más adecuada para lograr progresividad del gasto social. A igual cobertura, un sistema altamente estratificado será menos progresivo que otro que no lo sea. En otras palabras, un sistema

de seguridad social puede reproducir en mayor o menor medida la estratificación por ingresos primarios de una sociedad.

Por otro lado, el sistema de pensiones y jubilaciones no es el principal ámbito de transferencias monetarias para proteger frente a shocks que afectan al mercado laboral, donde el daño se concentra en la población activa. Aunque claramente puede operar como un piso monetario que le permite a un segmento significativo de la población (y en muchos casos a los miembros de su hogar) escapar de la pobreza y hacerlo con garantías tales que los hagan menos vulnerables a los vaivenes del mercado (ello también depende de cuáles sean los mecanismos de ajuste de la calidad de las prestaciones asociadas a pensiones). Para quienes están insertos en el mercado laboral, las transferencias monetarias más importantes frente a la pérdida o el deterioro del empleo se centran en asignaciones familiares a hogares con niños, prestaciones relacionadas con seguros de desempleo y otras formas de transferencias no contributivas (PTCs).

CUADRO III.5
AMERICA LATINA (18 PAISES): INDICADORES DE COBERTURA Y CALIDAD DE
POLITICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS, 2007
(cobertura en porcentajes)

	PTC % de población pobre cubierta a/	Seguro de desempleo o b/	Pensiones PEA c/	Pensiones población 65 y más c/	Pensión mínima c/	Ajustes periódicos de pensiones c/
Grupo 1						
Chile	51,7	SI	62,7	61,7	SI	UF
Costa Rica	17,4		62,7	41,3	SI	CPI
Uruguay	54,7	SI	60,9	85,6	SI	Índice salario
Brasil	83,3	SI	48,1	85,3	SI	CPI
Argentina	36	SI	39,2	70,5	SI	Discrecional
Panamá	41,1		45,0	41,7	SI	Discrecional
Grupo 2						
Colombia	41,6	SI	31,8	25,3	SI	CPI
Venezuela	--	SI	35,3	31,3	SI	Discrecional
México	71,2	SI	35,9	23,3	SI	CPI
Grupo 3						
Ecuador	83,9	SI	26,2	17,4		Discrecional
El Salvador	14,5		29,2	16,2		Discrecional
Guatemala	21,2		26,8	15,4		Discrecional
R. Dominicana	18,5		20,2	11,9		IPC
Perú	22,2		14,0	27,7		Discrecional
Bolivia	35,3		12,5	18,0		UFV
Nicaragua	4		18,5	0,3		Discrecional
Paraguay	2,4		12,7	14,9		CPI
Honduras	19,2		20,1	5,3		No

a/ Capítulo II de esta edición del Panorama social de América Latina.

b/ Fuentes: Bertranou, Fabio (2004) Seguros de desempleo en América Latina. Artículo presentado en el Seminario "Consolidación y Desafíos del Seguro de Cesantía en Chile". Santiago de Chile, 30 de septiembre 2004 y OIT (2005) Social Security Programs Throughout the World (SSPTW). Disponible en línea [Último acceso: noviembre de 2009].

c/ CEPAL, Mesa Lago (2009) Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas. En base a Mesa-Lago 2008a actualizado con US-SSA, 2008, Lizardo, 2009a y legislación.

En este sentido el cuadro III.5 permite observar los diseños y alcances de la protección social asociada a las transferencias de ingresos en los diferentes países de América Latina. Es posible distinguir los mismos tres grupos de países por la cobertura que alcanzan y las garantías que presentan.

La arquitectura de los sistemas de pensiones tiene que considerar qué componentes son más eficaces para proteger a la población que es más vulnerable frente a shocks externos o eventos personales. Así por ejemplo, en las economías con mayor informalidad con muy bajo porcentaje de PEA que contribuye a la seguridad social, habrá que privilegiar las transferencias no contributivas. En sistemas más formalizados, en cambio, mayor énfasis deberá colocarse en reducir la estratificación y segmentación del sistema, fortaleciendo las prestaciones de menor monto.

En cualquier caso, estas matrices de transferencias de ingresos tienden a estar mejor preparadas en América Latina para proteger algunos aspectos del ciclo de vida y menos orientadas a constituirse en estabilizadores frente a shocks externos. Por ello es importante observar cómo los gobiernos reaccionaron frente a la crisis económica y qué instrumentos utilizaron para moderar o combatir sus efectos sociales.

CUADRO III.6
REPERTORIO DE INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN MATERIA
DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA CADA PAÍS POR GRUPO DE PAISES
(medidas anunciadas o implementadas)

	GRUPO I						GRUPO II			GRUPO III								
	AR	BR	CL	CR	PA	UY	CO	MX	VE	BO	EC	SV	GT	HN	NI	PY	PE	DO
Expansión cobertura de jubilaciones y pensiones	■										■							
Mejora de prestaciones de jubilaciones y pensiones						■	■					■						■
Expansión de coberturas no contributivas	■	■	■		■	■	■			■		■	■	■	■	■		■
Mejora de prestaciones en transferencias no contributivas			■	■		■				■		■			■			
Expansión de cobertura de seguro de desempleo		■	■	■		■		■			■							
Mejora de prestaciones, tasa de reemplazo o período de goce del beneficio de seg. desempleo				■														

Fuentes: CEPAL (2009a), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional. Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009; e informes realizados en el marco del proyecto “Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina” de CEPAL/ASDI y del Programa Globalización II Tema 10 “Labor Markets and conditional Cash Transfer Programmes” de CEPAL/GTZ. Adicionalmente, se consultó bibliografía secundaria y se realizó un seguimiento de las páginas gubernamentales de los países de la región.

Como puede observarse la gran mayoría de los países han hecho uso de diferentes instrumentos que permiten las transferencias monetarias. La expansión y/o mejora de las prestaciones de los PTC ha sido ampliamente utilizado en la región. Su carácter focalizado le da una ventaja comparativa para llegar rápidamente a los sectores más pobres. Para ello es importante en este contexto flexibilizar los criterios de elegibilidad y agilizar los procedimientos administrativos de selectividad.

Otro instrumento que se utiliza, pero solo en algunos de los países de mayor desarrollo relativo, ha sido el seguro de desempleo. Se ha expandido la elegibilidad (menores períodos de aportes requeridos) y ampliado las prestaciones (en duración y montos) de estos seguros. Asimismo se observan diversas formas innovadoras que combinan el seguro de desempleo con el esfuerzo privado de empresarios y trabajadores para evitar el cierre de puestos de trabajo. Así se activan seguros de desempleo para subsidiar la permanencia del empleo o combinaciones diversas que incluyen disminución de horas, seguro de desempleo y capacitación.

Finalmente en un grupo acotado de países, se desplegó un conjunto de instrumentos que procuran fortalecer el ingreso de los sectores más vulnerables. En especial puede constatarse el uso de mecanismos de ajuste o defensa del valor de las jubilaciones y pensiones de la población de menores recursos.

Es interesante destacar como, en los países con mayor desarrollo social relativo –y que ya cuentan con sistemas de seguridad social relativamente robustos- hacen uso de ellos a partir de ajustes en sus prestaciones o condiciones de elegibilidad, lo que se agrega al refuerzo de las transferencias asociadas a los PTC que es la medida más generalizada. En los restantes países en cambio, son estas últimas las más relevantes.

3. La política social sectorial

Este ámbito de intervención se vincula fuertemente con la acumulación de capital humano de los hogares (educación, salud y alimentación) y la habitabilidad necesaria para ello (vivienda). Gran parte de estas políticas apuntan a dotar a los hogares con stocks durables (capital que no se pierde fácilmente en el tiempo). Este tipo de capital es justamente uno de los más relevantes para que los hogares puedan sortear con éxito los shocks externos.

La educación es clave en la formación de capital humano y protege frente a situaciones críticas. Por un lado hay que considerar que los sectores de mayor capital educativo ostentan más capacidad para defender sus puestos de trabajo o encontrar nuevos puestos en contextos recesivos. Pero más allá de las crisis, la tendencia estructural es a premiar mayor nivel de conocimientos y certificación educacional a lo largo de las posteriores trayectorias ocupacionales. Más aún en un orden global interdependiente donde se compite en base a valor intelectual agregado y existe un piso cada vez más alto de educación adquirida. En este marco América Latina cuenta con conquistas importantes, como es la matrícula universal en educación primaria. Pero requiere avanzar decididamente hacia mayor progresión y conclusión de educación media, considerada

esta última la puerta de entrada a ocupaciones cuya productividad permite salir de la pobreza.

Existe una segunda razón de suma importancia para valorar el rol del sector educacional frente a los impactos de las crisis. Dadas las tasas de escolarización en el nivel primario y la creciente cobertura en el nivel secundario, la escuela es un espacio privilegiado para que el Estado brinde coberturas a la población infantil y adolescente en alimentación y protección básica. Por vía del sistema educativo, dada su cobertura y como institucionaliza a la población en la vida diaria, es propicio canalizar de forma rápida y focalizada a población vulnerable ayudas de muy diverso tipo (alimentarias, servicios de salud e incluso transferencias de ingresos).

Las políticas de salud tienen un efecto combinado sobre el capital humano y el bienestar de los hogares. La falta de acceso a la salud tiene efectos negativos sistémicos sobre la capacidad de trabajo de las personas (remunerado y en el hogar), que pueden desfinanciar o entrañar fuertes costos monetarios a los hogares. En algunos países enfrentarse a shocks “catastróficos” en salud puede determinar fuertes pérdidas de stock (p.e. de ahorros o de vivienda). Por ello la dimensión del aseguramiento es clave para el bienestar de los hogares. Los mecanismos de aseguramiento frente a estos efectos son esencialmente de tres tipos: provisión oportuna de prevención y curación en salud, financiamiento de costos prolongados de enfermedad y un esquema sustitutivo de ingreso cuando se enfrentan situaciones de enfermedad.

Cuando los países carecen de formas adecuadas de aseguramiento en alguna de estas esferas (especialmente las dos primeras), en contextos de crisis la población no cubierta se verá más expuesta al riesgo y, en muchos casos, optará –a cuenta de su propia salud– por “ajustar” costos perdiendo así una atención adecuada. Si es cierto que prevenir es curar, admitir que la población ajuste por su capacidad de ingreso el acceso oportuno y temprano a prevención y curación multiplicará los costos y riesgos futuros de dicha población.

En CEPAL (2006a) se distinguen tres dimensiones que permiten agrupar una vez más a los países de la región: cobertura, acceso básico, y cobertura de atención a eventos catastróficos en salud. La combinación de estas dimensiones agrupa de la misma manera que en la clasificación general a los países según sus sistemas de salud.

CUADRO III.7
AMERICA LATINA (18 países): INDICADORES DE COBERTURA Y DE SUFICIENCIA DE LAS
PRESTACIONES EN SALUD, 2007
(cobertura en porcentajes)

Grupos/Países	Cobertura	Paquete básico	Catastróficos a/
Grupo 1			
Uruguay	49.9	Sí	Sí
Brasil	--	Sí	Sí
Costa Rica	86.8	Sí	Sí
Chile	88.4	Sí ^d	Sí
Argentina	58.9	Sí	Sí
Panamá	64.6	Sí	Parcial
Grupo 2			
Colombia	53.3	Sí, dos ^{b/}	Sí
México	38.3	Sí, parcial	Parcial ^f
Venezuela	45.3	No	No
Grupo 3			
R. Dominicana	27.5	Sí, dos ^{b/}	Sí
El Salvador	15.8	No	Sí
Paraguay	12.4	Sí, parcial	No ^f
Guatemala	16.6	Sí, limitado	No ^f
Bolivia	25.8	Sí, limitado	No ^f
Nicaragua	18.8	Sí, limitado	No ^f
Perú	13.3	Sí, parcial	No ^f
Ecuador	16.5	No	No ^f
Honduras	8.2	No	No ^f

Fuente: CEPAL, Mesa Lago (2009) Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas. En base a Mesa-Lago 2008a actualizado con US-SSA, 2008, Lizardo, 2009a y legislación.

a/ Cobertura de acciones de alto costo y complejidad.

b/ En Colombia, la del régimen contributivo es mejor que la del régimen subsidiado, mientras que es lo opuesto en la República Dominicana.

Por un lado, los sistemas de mediana a alta cobertura integral y fuerte peso del gasto público, que incluyen a Uruguay, Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Panamá. En segundo lugar, los sistemas con una lógica dual de cobertura y niveles de gasto público intermedios, que incluye a Colombia, México y República Bolivariana de Venezuela. Por último, los sistemas con baja cobertura básica y sumamente fragmentados, que incluyen a Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Honduras).

En materia de vivienda existen claros vacíos en la región. Pocos países cuentan con políticas más o menos robustas en este ámbito (como el caso de Chile). No obstante, pese a la fragmentación y escaso desarrollo que caracteriza al sector, en algunos países ofrece instrumentos que pueden movilizarse con mayor vigor ante situaciones de crisis. Claro ejemplo de ello es la expansión de construcción de viviendas “sociales” o de bajo costo, que a su vez opera activando el empleo en el sector que suele ser más golpeado por las crisis.

Las políticas alimentarias son un complemento indispensable a programas de transferencias de ingresos. En este sector las iniciativas lideradas desde el Estado se centran en la distribución directa de alimentos (escuelas, comedores, canastas) para garantizar la seguridad alimentaria. Estos programas son de importancia “estructural” en América Latina, pues la región alberga más de 70 millones de personas en situación de extrema pobreza, con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria y, por tanto, eventual riesgo de carencias de alimentos requeridos para una dieta adecuada. A esto se suma la importancia de estas políticas bajo situaciones de crisis. Baste considerar que, de acuerdo a las estimaciones de la CEPAL, la presente crisis incrementará porcentualmente la indigencia entre 0.7 y 0.9%. El incremento de la población en riesgo alimentario es por tanto inevitable.

CUADRO III.8
REPERTORIO DE INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN MATERIA
POLÍTICAS SECTORIALES PARA CADA PAÍS POR GRUPO DE PAISES
(medidas anunciadas o implementadas)

	GRUPO I						GRUPO II				GRUPO III							
	AR	BR	CL	CR	PA	UY	CO	MX	VE	BO	EC	SV	GT	HN	NI	PY	PE	DO
EDUCACION																		
Protección e incentivos a la asistencia educativa																		
Servicios de alimentación en educación																		
Capacitación a desempleados y jóvenes																		
Aumento del gasto sectorial en educación																		
SALUD																		
Eliminación de copagos, aumento de cobertura, etc																		
Aumento del gasto sectorial en salud																		
VIVIENDA																		
Prog. de vivienda o aumento inversión en prog. ya existentes																		
Subsidio al crédito privado de vivienda																		
ALIMENTACION																		
Protección cultivos, reserva de alimentos, subsidios a productores																		
Subsidio directo a los alimentos																		
Instalación de comedores, prog. de complemento alimentario																		

Fuentes: CEPAL (2009a), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional. Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009; e informes realizados en el marco del proyecto “Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina” de CEPAL/ASDI y del Programa Globalización II Tema 10 “Labor Markets and conditional Cash Transfer Programmes” de CEPAL/GTZ. Adicionalmente, se consultó bibliografía secundaria y se realizó un seguimiento de las páginas gubernamentales de los países de la región.

En esta área de protección, es posible encontrar algo menos de densidad en la matriz de medidas cuando se trata de políticas de educación y salud. En el caso de las políticas de vivienda se identifican anuncios y acciones en mayor cantidad de países. En estos tres sectores no se advierte un patrón muy marcado al diferenciar por agrupamientos de países. Donde sí existen diferencias es en el caso de las políticas alimentarias. Es clara en el Grupo 3 la alta intensidad de medidas alimentarias explícitas, lo que da cuenta de una preocupación en estas sociedades por la seguridad alimentaria.

4. Políticas de subsidio a servicios y consumo básico no alimenticio.

Los **servicios básicos** son provistos por el mercado, pero el Estado juega un rol fundamental en la regulación, los incentivos y los eventuales subsidios que garanticen el acceso de la población a estos servicios. Esto coloca a los servicios en la frontera entre políticas públicas y funciones del mercado, o entre bien privado, bien público y bien meritario.

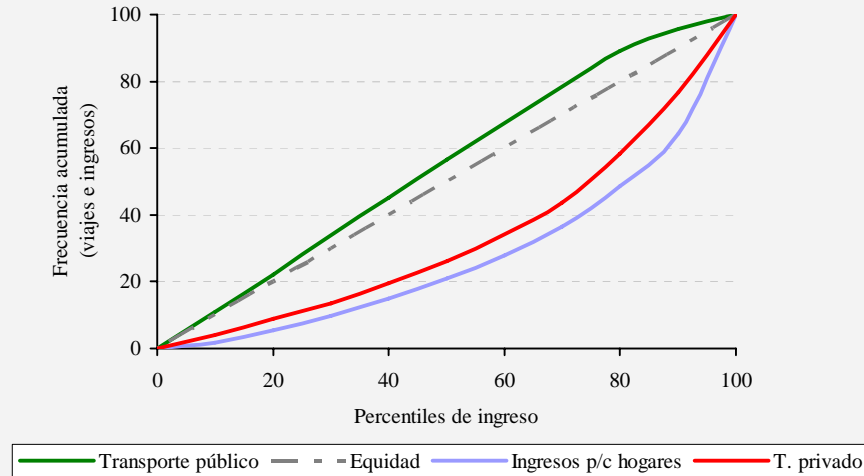
Entre los servicios básicos, el agua potable afecta de forma más fundamental el bienestar de los hogares, pues su privación afecta gravemente la calidad de vida y los riesgos sanitarios de las personas. La energía eléctrica y las telecomunicaciones también afectan las condiciones de vida de familias y hogares. Por lo mismo, las políticas de subsidios y su focalización, así como la combinación estatal-privada en la provisión, son materia de políticas de bienestar.

Otro bien menos identificado en el vecindario de las políticas sociales es el **transporte público**. No obstante, también constituye un activo para los hogares que le permite acceder a otros bienes. En zonas urbanas cuyas distancias implican no sólo tiempo vital de desplazamiento sino necesidad de recursos para poder hacerlo, el acceso al transporte oportuno afecta la calidad de vida cotidiana, la posibilidad de acceder a empleos y acudir al trabajo, visibilidad pública, comunicación ampliada y acceso a servicios diversos. La segmentación en posibilidad de desplazamiento urbano constituye, por lo mismo, un tema soslayado, pero fundamental, respecto de cómo se distribuye la calidad de vida dentro de las ciudades (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1
Transporte público y bienestar

El gráfico presenta, para la ciudad de Santiago de Chile en el año 2001, la distribución acumulada por percentiles de ingreso de tres variables: la distribución del ingreso per cápita de los hogares, los viajes en transporte público y los viajes en transporte privado.

SANTIAGO DE CHILE: CONCENTRACION DE INGRESOS, VIAJES POR TRANSPORTE PUBLICO, Y VIAJES EN TRANSPORTE PRIVADO POR PERCENTIL DE INGRESOS, 2001
(en porcentajes acumulados)



Fuente: Hernández (2009) en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Origen Destino 2001 de Santiago.

El gráfico muestra un patrón progresivo de la inversión en transporte público. Si cada viaje en este modo recibirá una porción equivalente de lo que se invirtiera en éste, cada sector de ingresos recibe una parte. Esta parte puede ser similar al conjunto de la inversión, o más de lo que le correspondería de acuerdo a su ingreso (p.e. las personas que concentran el 40% de los ingresos en la sociedad recibirían el 45% del subsidio). Por otra parte, al observar la curva de concentración de los viajes en transporte privado, se reproduce de manera casi idéntica el patrón de concentración del ingreso general.

Existen otros estudios en los que se da cuenta del impacto del transporte público en el bienestar (Katzman, 2009), utilizando datos de la Encuesta de Hogares muestra como, para la ciudad de Montevideo, los residentes de los barrios de menor nivel socioeconómico deben viajar en promedio 38.4 minutos para llegar al trabajo, contra 24 en las personas de los barrios más favorecidos. De la misma forma, el 45.1% necesita de un medio de transporte motorizado para llegar al trabajo en los primeros, al tiempo que en los segundos este porcentaje baja al 27.7%.

Para la ciudad de Buenos Aires, Gutierrez (2009) observa a través de un estudio cualitativo las secuencias de viaje necesarias para acceder a prestaciones de salud. La autora muestra cómo actividades que en apariencia necesitaban de un único desplazamiento finalmente podían llegar a requerir hasta 5, multiplicando así los costos en tiempo y dinero. Su estudio revela cómo, a pesar de contar con un sistema de salud pública gratuita en la Argentina, al observar la intervención de la movilidad queda de manifiesto que el acceso a ese derecho es limitado.

CUADRO III.9
REPERTORIO DE INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN MATERIA
DE SERVICIOS BÁSICOS Y TRANSPORTE PARA CADA PAÍS POR GRUPO DE PAISES
(medidas anunciadas o implementadas)

	GRUPO I						GRUPO II			GRUPO III								
	A R	B R	C H	C R	P A	U Y	C O	M X	V E	B O	E C	S L	G U	H O	NI	P A	P E	R D
SUBSIDIOS A SERVICIOS BÁSICOS																		
Creación o aumento de subsidios existentes																		
SUBSIDIO AL TRANSPORTE																		
Creación o aumento de subsidios existentes																		

Fuentes: CEPAL (2009a), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional. Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009; e informes realizados en el marco del proyecto “Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina” de CEPAL/ASDI y del Programa Globalización II Tema 10 “Labor Markets and conditional Cash Transfer Programmes” de CEPAL/GTZ. Adicionalmente, se consultó bibliografía secundaria y se realizó un seguimiento de las páginas gubernamentales de los países de la región.

Es claro que esta área no aparece como una en la que los gobiernos hayan adoptado instrumentos para combatir los efectos de la crisis. No obstante ello, igualmente es destacable que en algo menos de un tercio de los países de la región se ha optado por mejorar subsidios existentes a servicios básicos o implementar nuevos, al tiempo que otro grupo de 4 países ha hecho lo propio con el transporte público.

5. Políticas de empleo y PYMES

Aun los Estados sociales más desarrollados de la región han presentado históricamente un enorme rezago en políticas activas de empleo. En fases previas, el modelo sustitutivo de importaciones contaba entre sus objetivos al pleno empleo y, entre los instrumentos para lograrlo contemplaba la expansión del empleo público y la protección de los mercados. La lógica del modelo perseguía la defensa del puesto de trabajo y no la empleabilidad o capacidad de movilidad en el mercado laboral de la persona. Por ello mismo, buena parte de la protección social se asociaba al puesto de trabajo y no al ciudadano.

En tal sentido, la modalidad de políticas activas de empleo en América Latina es relativamente reciente. Estas políticas son de capital importancia para proteger a las personas en contextos recesivos. Esto no resta relevancia a las políticas pasivas de empleo (como el seguro de desempleo). No obstante, la combinación con políticas más activas es insoslayable para cumplir una triple función: mantener a la persona vinculada a dinámicas sociales del mundo del trabajo (aspectos horarios, capital social, etc.), dotar al individuo de competencias transversales que le permitan un mayor abanico de opciones en su búsqueda laboral (capacitación, certificación de competencias, entre otros), y procurar la coordinación entre oferta y demanda en el mercado laboral.

Las medidas activas de empleo se ven complementadas en la actualidad por una nueva generación de herramientas que, si bien no son políticas de empleo en sentido convencional, juegan un rol significativo en la triple función mencionada y en la generación de ingresos. Se trata del fomento del emprendimiento y el microcrédito como formas de incentivar la productividad de muchos trabajadores por cuenta propia. Dada la amplitud del sector informal en el continente –que en muchos casos constituye el principal refugio en época de crisis-, y dado el perfil “familiar” de la protección social, este tipo de medidas reconocen y apoyan modalidades y generación de ingresos que no se encuentran en el mercado laboral, al tiempo que contribuyen al desarrollo del potencial económico del país.

CUADRO III.10
REPERTORIO DE INSTRUMENTOS DESPLEGADOS FRENTE A LA CRISIS EN
MATERIA DE EMPLEO Y PYMES PARA CADA PAÍS POR GRUPOS DE PAISES
(medidas anunciadas o implementadas)

	GRUPO I						GRUPO II			GRUPO III								
	AR	BR	CL	CR	PA	UY	CO	MX	VE	BO	EC	SV	GT	HN	NI	PY	PE	DO
EMPLEO																		
Subsidio al costo laboral e incentivo a formalidad																		
Protección salarial de sectores medios																		
Política de salario mínimo																		
Planes de empleo, inversión, creación de puestos de trabajo																		
Protección de puestos de trabajo																		
CREDITO y REACTIVACION																		
Apoyo a sectores que hubieran sufrido recesión																		
Apoyo a PYMES (fondo garantía, flexibilización crédito)																		

Fuentes: CEPAL (2009a), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional. Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009; e informes realizados en el marco del proyecto “Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y de las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina” de CEPAL/ASDI y del Programa Globalización II Tema 10 “Labor Markets and conditional Cash Transfer Programmes” de CEPAL/GTZ. Adicionalmente, se consultó bibliografía secundaria y se realizó un seguimiento de las páginas gubernamentales de los países de la región.

La creación, protección y/o mejora del salario mínimo, el desarrollo de planes de creación de empleo o provisión directa de empleo, y subsidios para sostener el empleo y evitar su destrucción, forman parte privilegiada de la batería de acciones de los gobiernos de la región. A su vez se utilizan en forma bastante extendida las políticas de expansión de

microcrédito y protección de PYMES como forma de contribuir a la reactivación económica y sostener los niveles de empleo.

En el caso de las políticas de salario mínimo se requieren considerar tres parámetros para evaluar su potencialidad. En primer lugar el salario mínimo afecta solamente a los trabajadores formales en forma directa. Ello implica que en contextos de alta informalidad a no ser que el aumento en el sector formal “arrastre” el salario del sector informal, no habrá mayores efectos sobre la población más vulnerable por esta vía. En segundo lugar, en algunos países el precio de mercado del salario se encuentra bastante por encima del valor administrativo del salario mínimo. Salvo que el aumento del mismo supere el precio de mercado no es esperable por esta vía tampoco un efecto muy marcado. Finalmente, el salario mínimo es en muchos casos utilizado como un ancla administrativa para ajustar prestaciones sociales. En estos casos el aumento del salario mínimo poseerá un impacto directo sobre un conjunto amplio de transferencias que llegan a los sectores vulnerables.

En suma, la evidencia de este capítulo ha confirmado la presencia de Estados activos, aunque no siempre capacitados y articulados en sus respuestas frente a la crisis. Existe un amplio abanico de acciones pero falta un modelo integrado que oriente la política y le imprima un horizonte estratégico. Con todo, las “reformas a la reforma” de los 90 abren la posibilidad de articular un hilo conductor que guíe el futuro de las transformaciones en materia de protección social. Ya han sido destacadas muchas de estas inflexiones. La importancia de entender a cabalidad la articulación entre mercado, Estado y familia es la brújula analítica para profundizar esta empresa.

Mujeres, niños y adultos mayores, así como los sectores menos calificados, son o serán – en el caso de los adultos mayores- el universo fundamental que compondrán las filas de la población en extrema pobreza, pobre y vulnerable en América Latina. Son estos también los sectores más vulnerables frente a la actual crisis económica. Las razones de este perfil de la pobreza y la vulnerabilidad se encuentran en elementos que combinan características del mercado laboral y el empleo, la arquitectura de la protección social, procesos demográficos en curso y las transformaciones familiares.

Los capítulos que se presentan a continuación constituyen un buen ejemplo de combinar una comprensión más profunda de las raíces de la vulnerabilidad social con una evaluación de la capacidad y potencialidad de las políticas públicas para hacer frente en forma sustentable y estructural a dichas vulnerabilidades.

Cuadro III.11
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA DE 15 A 54 AÑOS
 (Porcentajes)

Países	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	23.0	38.4	47.2	61.2	72.5	51.7
	1994	31.8	42.9	54.0	67.6	73.1	56.2
	1997	38.9	46.4	56.7	66.0	79.1	59.4
	1999	46.1	47.2	57.0	72.0	82.0	62.6
	2002	60.2	59.9	58.7	72.9	78.2	66.7
	2006	54.9	54.6	65.2	75.4	85.6	68.6
Bolivia	1989	40.3	51.6	58.5	65.0	70.4	58.3
	1994	47.3	57.9	66.8	69.5	74.6	64.2
	1997	45.8	54.6	66.6	69.3	78.0	63.9
	1999	59.4	68.5	68.1	74.3	70.9	68.6
	2002	57.3	66.4	71.9	79.4	80.5	71.8
	2004	63.4	67.3	73.7	75.3	78.9	72.4
	2007	57.1	61.9	69.1	73.5	73.5	67.6
Brasil	1990	37.6	46.0	48.6	53.5	63.5	51.3
	1993	57.8	55.7	57.8	62.6	67.8	60.9
	1996	54.1	54.5	60.0	63.7	68.9	61.1
	1999	59.5	59.9	63.6	68.0	71.5	65.1
	2001	56.4	59.1	64.1	69.4	73.0	65.2
	2005	60.8	64.9	70.5	74.5	77.0	70.2
	2007	56.8	65.0	70.7	76.1	78.8	70.2
Chile	1990	20.8	27.1	40.6	51.0	62.8	42.0
	1994	22.0	31.5	41.9	54.9	68.5	45.2
	1996	22.9	35.2	45.2	57.5	71.4	47.9
	2000	31.9	41.2	52.0	61.1	74.2	53.1
	2003	32.5	45.4	54.5	65.0	76.0	55.8
	2006	38.3	47.8	59.2	67.2	77.5	58.8
Colombia	1991	42.3	41.7	48.2	55.4	68.9	52.6
	1994	35.4	41.9	51.1	58.4	71.4	53.4
	1997	40.4	44.4	52.6	61.5	74.7	56.5
	1999	50.5	50.6	59.8	67.5	76.1	62.2
	2002	55.9	57.0	64.0	70.1	79.1	66.3
	2005	53.9	56.9	62.0	70.3	80.0	65.8
Costa Rica	1990	20.6	24.1	32.3	42.3	61.9	38.1
	1994	21.9	29.1	34.6	47.3	62.9	41.1
	1997	26.1	32.6	39.0	51.4	69.2	45.3
	1999	28.6	32.9	42.7	53.6	68.7	47.0
	2002	30.6	37.0	50.3	57.9	74.7	52.0
	2005	36.7	39.5	53.3	63.6	76.9	55.5
	2007	33.1	45.3	55.7	63.2	76.4	56.2
Ecuador	1990	34.7	43.7	53.7	60.1	70.3	53.7
	1994	39.8	42.5	54.9	65.3	74.7	57.0
	1997	42.6	48.2	61.1	66.0	78.7	60.6
	1999	51.7	54.8	65.4	70.4	76.5	64.7
	2002	53.1	53.3	67.0	73.2	76.4	65.7
	2005	53.6	55.3	67.4	73.6	82.4	67.8
	2007	48.9	55.3	66.9	76.0	83.7	67.2
El Salvador	1995	26.9	41.7	53.5	61.6	75.2	54.4
	1997	27.2	41.7	52.8	60.7	76.3	54.5
	1999	29.4	44.9	56.1	65.3	79.4	58.0
	2001	28.9	47.9	56.7	65.9	79.2	58.4
	2004	31.4	48.0	55.7	65.2	75.7	57.6
Guatemala	2004	28.8	38.6	48.2	58.1	69.5	51.3
	2006	31.6	43.4	55.0	61.1	72.7	55.3

-Continúa-

Cuadro III.11 - Conclusión-
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA DE 15 A 54 AÑOS
 (Porcentajes)

Países	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Honduras	1990	23.4	26.7	34.3	42.3	62.7	39.7
	1994	24.1	31.2	37.1	48.3	62.9	42.5
	1997	29.1	37.6	49.3	56.6	68.8	50.1
	1999	31.0	43.7	49.4	61.0	73.7	53.9
	2002	25.0	32.9	43.2	52.5	68.2	47.0
	2003	24.6	36.0	51.4	56.4	70.6	50.1
	2007	24.9	41.2	47.8	57.0	70.7	50.7
México	1989	19.7	25.9	33.1	41.5	49.9	35.6
	1994	28.8	35.5	36.2	44.4	58.6	42.5
	1996	37.3	37.0	44.3	49.2	60.0	47.1
	2000	32.7	40.4	44.3	55.4	61.4	48.4
	2002	37.0	43.2	46.7	60.1	65.8	52.2
	2005	32.7	43.3	54.1	62.0	69.4	54.2
	2006	43.4	48.5	57.6	65.5	73.1	59.0
Nicaragua	1993	19.4	31.9	49.9	58.3	69.9	48.5
	1998	28.1	38.1	57.8	65.2	74.9	55.0
	2001	34.7	45.0	62.0	65.8	70.8	57.3
	2005	30.4	45.6	58.2	62.7	70.7	55.3
Panamá	1991	25.2	34.8	43.1	59.1	75.1	50.2
	1994	25.3	37.0	48.4	62.0	76.8	53.1
	1997	32.0	37.9	50.0	66.2	78.4	55.8
	1999	31.6	35.9	51.3	66.3	79.9	55.9
	2002	37.0	41.7	58.4	66.9	80.1	59.1
	2005	42.4	47.6	54.3	69.9	83.9	61.9
	2007	43.8	46.5	57.5	72.7	83.8	63.1
Paraguay (Asunción y Depto. Central)	1990	36.1	48.0	61.9	68.2	71.2	58.6
	1994	35.5	58.7	59.6	77.3	78.7	63.9
	1996	55.2	56.7	68.7	75.1	84.9	69.6
	2000	57.8	57.6	71.5	76.7	83.0	70.0
	2005	56.6	70.4	70.7	74.3	85.1	72.4
	2007	61.0	66.9	71.9	73.7	86.4	72.4
	1997	70.8	71.1	70.2	77.4	80.1	74.4
Perú	1999	64.9	64.2	64.4	72.7	69.2	67.4
	2001	67.4	68.8	67.7	68.9	73.9	69.6
	2003	73.5	70.5	66.5	68.7	73.2	70.5
	1997	36.0	41.0	50.9	60.6	70.5	53.4
República Dominicana	2002	44.3	53.3	61.7	69.1	76.5	62.2
	2005	47.6	59.5	63.2	70.2	74.3	63.6
	2007	46.0	62.2	68.9	66.7	73.8	64.4
	1990	45.5	56.1	64.2	73.0	75.6	63.8
Uruguay	1994	52.8	61.3	72.5	76.5	81.7	69.7
	1997	52.6	61.9	70.5	78.0	83.6	69.9
	1999	55.3	66.2	71.9	80.2	85.6	72.7
	2002	59.0	67.3	74.9	82.2	87.9	74.9
	2005	61.0	65.6	75.7	83.7	88.0	75.3
	2007	60.4	69.1	76.8	84.4	88.6	76.4
	1994	30.8	37.7	45.1	54.2	65.2	48.1
Venezuela (Rep. Bol. de)	1997	38.2	49.0	59.0	66.6	74.2	58.9
	1999	44.0	50.3	59.2	67.0	77.4	61.1
	2002	50.1	59.9	67.9	75.3	82.7	68.7
	2005	50.3	55.8	65.8	74.1	82.0	66.9
	2007	43.1	52.8	66.5	73.7	83.7	65.7
	1990	32.0	39.0	44.4	51.3	61.6	47.2
América Latina ^{a/}	1995	42.1	45.8	49.9	57.1	66.4	53.5
	1997	44.2	47.0	54.4	60.0	68.7	56.2
	2000	48.1	51.5	56.9	64.4	70.7	59.4
	2002	48.9	53.5	59.1	67.2	73.0	61.5
	2005	50.3	56.3	64.1	70.2	76.2	64.5
	2007	50.6	57.7	65.3	71.9	77.9	65.7

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

a/ No incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, Perú y República Dominicana.

Cuadro III.12
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE EMPLEO FEMENINA DE 15 A 54 AÑOS
 (Porcentajes)

Países	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	19.7	32.6	45.7	60.0	72.1	49.6
	1994	19.0	32.3	46.8	63.6	70.3	49.2
	1997	22.9	35.2	46.4	59.9	75.6	50.6
	1999	30.2	34.7	46.9	67.5	78.5	53.9
	2002	43.4	44.5	44.4	63.7	76.2	55.7
	2006	42.0	45.6	58.7	71.4	83.9	62.3
Bolivia	1989	30.7	46.3	53.9	63.4	69.1	54.1
	1994	45.0	56.0	66.0	68.5	73.0	62.8
	1997	43.8	51.2	64.4	66.5	77.5	61.8
	1999	52.7	60.5	65.5	71.2	68.4	64.2
	2002	50.9	62.3	66.7	73.6	75.4	66.5
	2004	58.2	62.1	69.4	72.1	75.1	68.1
	2007	51.2	59.3	65.1	66.3	68.8	62.5
Brasil	1990	36.0	44.6	47.4	52.5	62.7	50.1
	1993	52.7	51.7	54.4	59.9	66.1	57.7
	1996	48.1	49.9	55.7	60.4	66.6	57.1
	1999	50.9	52.7	57.2	62.9	67.8	59.1
	2001	46.7	51.5	57.9	64.9	70.0	59.3
	2005	50.1	56.5	64.2	69.9	73.9	63.9
	2007	46.5	56.5	64.9	72.3	76.1	64.3
	Chile	1990	15.7	23.7	37.0	48.6	61.3
1994	16.8	28.1	39.3	52.8	67.5	42.5	
1996	17.9	31.5	42.5	55.8	70.7	45.2	
2000	21.4	34.2	47.4	57.8	71.8	47.7	
2003	22.4	38.6	49.1	61.0	73.8	50.3	
2006	29.5	42.3	54.7	64.4	75.5	54.2	
Colombia	1991	37.6	36.9	43.9	51.0	66.2	48.6
	1994	29.3	36.0	45.5	54.1	68.9	48.7
	1997	30.5	37.0	46.8	56.0	71.2	50.4
	1999	34.5	36.6	47.8	59.3	70.2	51.5
	2002	39.6	44.5	53.0	61.4	73.1	55.9
	2005	42.1	46.4	54.1	63.5	74.7	57.7
Costa Rica	1990	17.4	22.4	31.2	41.0	61.0	36.6
	1994	19.2	27.8	33.8	45.2	61.8	39.5
	1997	22.3	29.9	36.8	50.1	68.2	43.2
	1999	23.7	30.6	39.9	51.3	67.5	44.4
	2002	26.5	33.3	46.8	55.7	73.8	49.3
	2005	30.0	35.1	49.1	61.8	75.4	52.0
	2007	28.9	41.8	52.5	61.3	75.5	53.6
Ecuador	1990	29.5	38.5	48.4	57.0	68.7	49.8
	1994	33.0	39.0	50.8	61.8	72.7	53.2
	1997	35.0	40.1	56.4	60.9	75.5	55.0
	1999	35.5	42.3	55.1	60.9	72.1	54.5
	2002	39.2	45.5	59.2	67.4	73.1	58.4
	2005	42.4	48.4	61.8	67.7	79.1	61.5
	2007	42.4	50.7	62.6	72.0	81.1	62.9
El Salvador	1995	24.3	39.9	51.2	60.1	73.5	52.4
	1997	25.7	39.3	50.5	58.8	73.9	52.4
	1999	27.2	41.9	54.3	64.1	77.6	56.0
	2001	25.1	44.8	54.3	63.9	78.0	56.0
	2004	29.1	46.8	54.2	63.9	74.2	56.0
Guatemala	2004	27.5	37.8	47.2	56.1	68.2	50.0
	2006	31.2	43.3	54.1	60.3	71.2	54.5

-Continúa-

Cuadro III.12 - Conclusión-
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE EMPLEO FEMENINA DE 15 A 54 AÑOS
 (Porcentajes)

Países	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Honduras	1990	22.3	25.7	31.9	41.0	61.2	38.3
	1994	22.7	30.5	36.4	47.8	62.3	41.7
	1997	27.4	36.6	47.8	56.0	68.2	49.1
	1999	30.4	42.0	47.6	60.0	72.4	52.7
	2002	24.0	31.4	41.7	50.7	65.8	45.3
	2003	22.7	34.1	49.5	52.9	67.8	47.6
	2007	24.2	40.2	46.2	55.8	69.8	49.7
México	1989	19.5	25.6	32.9	40.8	49.5	35.3
	1994	28.4	35.1	35.6	43.7	57.6	41.8
	1996	36.7	36.3	43.2	48.3	59.4	46.3
	2000	32.6	40.2	44.0	55.0	60.7	48.0
	2002	36.6	42.4	46.0	59.2	65.0	51.5
	2005	32.2	42.7	53.4	61.0	68.4	53.4
	2006	42.8	47.3	56.4	64.4	72.3	58.0
Nicaragua	1993	13.9	28.2	44.7	53.1	68.2	44.4
	1998	19.4	34.0	54.0	59.6	70.6	49.8
	2001	28.4	38.7	57.2	59.7	67.1	52.0
	2005	29.0	44.1	55.6	60.7	68.3	53.3
Panamá	1991	15.1	23.9	33.2	49.3	70.7	41.5
	1994	15.2	26.7	38.3	52.2	72.3	44.5
	1997	22.0	28.5	40.4	58.3	74.4	48.0
	1999	21.8	27.4	41.7	59.1	76.9	48.6
	2002	25.7	29.8	47.5	59.8	75.2	50.3
	2005	36.3	38.8	45.2	62.1	81.1	55.2
Paraguay (Asunción y Depto. Central)	2007	40.7	39.8	51.9	68.5	82.0	58.9
	1990	32.7	46.8	59.3	67.7	70.7	57.1
	1994	32.9	56.8	57.8	76.4	77.9	62.4
	1996	48.9	52.6	65.7	71.9	82.5	65.9
	2000	42.8	50.5	64.9	74.6	79.0	63.3
	2005	48.1	62.6	65.7	70.7	81.4	66.9
Perú	2007	50.9	63.4	67.4	71.6	86.4	68.6
	1997	64.7	63.7	61.3	71.2	75.5	67.9
	1999	64.3	62.3	60.8	68.4	67.3	64.8
	2001	66.5	65.5	63.6	64.5	70.6	66.3
	2003	71.7	68.0	62.6	64.8	69.8	67.3
República Dominicana	1997	15.7	24.7	38.6	53.6	64.3	41.6
	2002	19.1	38.2	46.6	58.6	69.4	48.1
	2005	19.9	39.5	50.0	56.1	66.5	47.6
	2007	24.8	46.6	55.2	56.1	67.1	51.2
Uruguay	1990	37.0	49.5	60.0	68.8	73.2	58.8
	1994	40.7	52.8	66.4	73.3	79.9	63.6
	1997	38.7	51.4	63.8	73.3	80.2	62.3
	1999	39.8	55.6	64.5	74.7	82.6	64.6
	2002	39.1	49.0	62.8	73.1	82.3	62.2
	2005	42.9	52.7	66.9	77.7	84.8	65.7
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	44.7	58.8	69.7	79.9	85.7	68.6
	1994	26.1	33.6	41.8	51.4	63.9	45.0
	1997	26.8	41.3	52.9	62.2	71.4	52.8
	1999	28.9	41.3	52.2	61.1	73.9	53.5
	2002	30.4	46.9	58.0	67.4	77.7	58.2
	2005	36.1	46.3	59.4	68.9	78.7	59.6
América Latina ^{a/}	2007	34.8	47.5	62.8	69.9	81.7	61.3
	1990	29.8	37.0	42.7	49.8	60.6	45.6
	1995	37.8	42.3	46.9	54.6	64.8	50.7
	1997	38.4	42.5	50.5	56.9	66.7	52.5
	2000	39.9	45.0	51.5	60.3	67.7	54.2
	2002	40.1	46.7	53.4	62.9	70.2	56.1
2005	41.9	49.9	59.2	66.4	73.4	59.5	
2007	42.9	51.4	60.7	68.5	75.5	61.1	

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

a/ No incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, Perú y República Dominicana.

Cuadro III.13
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA SEGUN QUINTILES
Y GRUPOS DE EDAD
 (Porcentajes)

Países	Quintiles	15 a 24 años	25 a 54 años	55 a 64 años	65 y más años	Total años
Argentina (Gran Buenos Aires) (2006)	I	36.9	54.9	33.3	11.4	43.2
	III	48.7	65.2	48.9	5.0	45.7
	V	55.7	85.6	67.8	27.6	70.2
Bolivia (2007)	I	27.2	57.1	48.7	34.3	46.1
	III	39.5	69.1	45.2	7.0	53.8
	V	39.2	73.5	61.8	25.8	59.0
Brasil (2007)	I	40.6	56.8	39.5	14.3	49.9
	III	59.8	70.7	41.1	15.1	59.8
	V	60.6	78.8	42.3	14.7	60.9
Chile (2006)	I	19.4	38.3	21.2	5.6	29.0
	III	34.7	59.2	28.1	5.5	41.8
	V	31.2	77.5	53.9	19.1	58.9
Colombia (2005)	I	37.2	53.9	34.8	13.9	42.9
	III	42.6	62.0	36.2	15.6	50.1
	V	49.6	80.0	36.9	11.8	60.1
Costa Rica (2007)	I	24.0	33.1	20.2	5.6	26.0
	III	41.1	55.7	34.0	7.8	45.3
	V	47.2	76.4	34.0	6.3	59.4
Ecuador (2007)	I	26.2	48.9	37.3	18.6	39.1
	III	41.8	66.9	41.7	25.9	53.9
	V	49.0	83.7	59.1	20.8	65.7
El Salvador (2004)	I	16.7	31.4	19.1	10.4	23.8
	III	32.6	55.7	36.9	16.6	43.0
	V	43.5	75.7	45.9	19.7	59.0
Guatemala (2006)	I	22.9	31.6	24.1	16.8	27.2
	III	43.0	55.0	36.3	26.2	47.4
	V	50.1	72.7	54.8	25.9	60.8
Honduras (2007)	I	11.7	24.9	25.2	15.5	19.9
	III	27.9	47.8	36.0	23.0	37.6
	V	40.5	70.7	44.9	18.7	54.6
México (2006)	I	34.2	43.4	40.3	29.4	39.2
	III	40.8	57.6	41.0	18.8	48.0
	V	38.1	73.1	48.3	18.0	56.9
Nicaragua (2005)	I	18.5	30.4	24.5	10.1	24.7
	III	32.1	58.2	34.6	23.6	43.9
	V	40.5	70.7	52.0	22.3	56.0
Panamá (2007)	I	30.0	43.8	29.6	13.7	35.5
	III	32.4	57.5	28.8	11.8	43.0
	V	46.1	83.8	37.5	8.4	60.8
Paraguay (Asunción y Depto. Central) (2007)	I	36.2	61.0	45.8	27.2	49.1
	III	36.8	71.9	42.5	17.8	54.0
	V	62.1	86.4	44.9	15.4	66.2
Perú (2003)	I	57.3	73.5	71.4	54.9	66.8
	III	45.9	66.5	63.3	39.5	57.6
	V	54.6	73.2	42.6	16.6	58.3
República Dominicana (2007)	I	32.0	46.0	19.6	4.0	33.3
	III	45.1	68.9	25.1	10.5	53.9
	V	49.1	73.8	36.9	14.2	59.4
Uruguay (2007)	I	40.1	60.4	44.2	10.0	50.7
	III	50.6	76.8	49.3	10.1	54.2
	V	42.1	88.6	59.2	9.6	55.2
Venezuela (Rep. Bol. de) (2007)	I	20.1	43.1	25.3	12.2	32.3
	III	31.7	66.5	38.8	14.6	50.5
	V	46.7	83.7	49.1	18.5	65.6
América Latina ^{a/}	I	35.1	50.6	36.2	18.7	43.0
	III	47.9	65.3	40.1	14.7	53.4
	V	49.9	77.9	45.4	15.9	60.2

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

a/ Promedio ponderado de Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto) 2007, Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, Uruguay 2007 y Venezuela 2007.

Cuadro III.14
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE EMPLEO FEMENINA SEGUN QUINTILES Y
GRUPOS DE EDAD
 (Porcentajes)

Países	Quintiles	15 a 24 años	25 a 54 años	55 a 64 años	65 y más años	Total años
Argentina (Gran Buenos Aires) (2006)	I	16.9	42.0	26.6	10.6	29.9
	III	29.5	58.7	42.2	4.6	38.0
	V	49.0	83.9	66.6	27.2	67.9
Bolivia (2007)	I	21.3	51.2	48.7	34.3	40.9
	III	24.0	65.1	44.2	7.0	46.5
	V	35.5	68.8	61.8	25.8	55.3
Brasil (2007)	I	27.2	46.5	37.1	13.8	39.2
	III	46.4	64.9	39.7	14.9	53.1
	V	53.5	76.1	41.6	14.6	58.2
Chile (2006)	I	10.0	29.5	18.6	5.2	21.2
	III	28.8	54.7	26.7	5.4	38.0
	V	26.4	75.5	53.1	18.8	56.7
Colombia (2005)	I	19.6	42.1	31.8	13.5	31.6
	III	28.6	54.1	34.3	15.1	41.7
	V	40.8	74.7	35.4	11.6	55.2
Costa Rica (2007)	I	13.5	28.9	19.1	5.4	21.0
	III	34.9	52.5	33.3	7.8	41.7
	V	45.3	75.5	33.9	6.3	58.4
Ecuador (2007)	I	18.2	42.4	35.4	17.2	33.0
	III	37.2	62.6	38.6	25.1	49.9
	V	45.6	81.1	57.5	20.8	63.3
El Salvador (2004)	I	13.3	29.1	18.5	9.1	21.4
	III	30.2	54.2	36.7	16.5	41.4
	V	40.8	74.2	45.7	19.7	57.6
Guatemala (2006)	I	21.9	31.2	23.9	16.8	26.7
	III	40.0	54.1	36.0	26.2	45.8
	V	48.0	71.2	54.2	25.6	59.3
Honduras (2007)	I	10.7	24.2	24.9	15.5	19.2
	III	25.9	46.2	36.0	22.6	36.1
	V	38.5	69.8	44.7	18.7	53.4
México (2006)	I	29.5	42.8	40.1	29.4	37.6
	III	37.2	56.4	41.0	18.8	46.3
	V	36.5	72.3	48.1	17.9	56.1
Nicaragua (2005)	I	16.5	29.0	22.5	10.1	23.2
	III	30.9	55.6	34.6	23.6	42.2
	V	36.5	68.3	52.0	22.3	53.7
Panamá (2007)	I	24.8	40.7	27.5	13.1	32.0
	III	24.0	51.9	28.6	11.8	37.9
	V	41.7	82.0	37.5	8.4	59.1
Paraguay (Asunción y Depto. Central) (2007)	I	21.0	50.9	45.8	27.2	39.0
	III	24.5	67.4	42.5	17.8	48.1
	V	59.1	86.4	44.9	14.6	65.2
Perú (2003)	I	54.0	71.7	71.0	54.9	64.9
	III	40.4	62.6	62.2	38.8	53.8
	V	50.8	69.8	40.5	16.0	55.3
República Dominicana (2007)	I	9.2	24.8	15.8	3.5	16.5
	III	24.5	55.2	22.0	9.8	40.1
	V	35.5	67.1	34.7	14.2	51.9
Uruguay (2007)	I	21.6	44.7	38.2	8.7	35.7
	III	36.5	69.7	45.7	9.4	47.7
	V	34.3	85.7	58.2	9.5	52.9
Venezuela (Rep. Bol. de) (2007)	I	13.6	34.8	23.3	11.5	25.6
	III	26.4	62.8	37.4	14.2	46.8
	V	41.8	81.7	48.7	18.2	63.4
América Latina ^{a/}	I	24.2	42.9	34.3	18.4	35.2
	III	38.2	60.7	38.7	14.5	48.2
	V	44.6	75.5	44.7	15.8	57.9

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/ Promedio ponderado de Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto) 2007, Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, Uruguay 2007 y Venezuela 2007.

Cuadro III.15
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA SEGUN QUINTILES Y EDAD DE MENORES EN EL HOGAR
 (Porcentajes)

Países	Año	QUINTIL I			QUINTIL II			QUINTIL III			QUINTIL IV			QUINTIL V		
		Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años
Argentina (GBA)	2006	43.1	47.3	55.5	39.4	56.7	55.7	54.4	64.4	60.3	72.5	69.3	71.1	78.9	75.7	80.7
Bolivia	2007	46.1	52.4	39.8	48.0	50.4	45.5	60.3	59.0	52.8	64.2	63.3	57.8	71.8	63.9	57.1
Brasil	2007	47.3	55.6	50.0	58.3	64.4	54.5	67.4	73.0	65.1	73.0	76.7	75.1	75.8	75.4	77.3
Chile	2006	30.0	34.8	30.2	38.5	45.4	34.8	49.4	56.3	49.5	58.4	59.8	58.2	65.5	65.7	66.0
Colombia	2005	46.2	50.2	48.8	49.3	52.6	51.3	53.1	60.1	54.4	65.2	67.8	61.7	74.6	73.2	72.6
Costa Rica	2007	29.5	31.3	29.8	38.0	43.9	34.7	50.5	54.4	46.3	63.9	63.3	56.0	70.2	68.2	71.9
Ecuador	2007	35.5	42.6	53.4	46.5	53.9	45.5	56.2	59.9	57.1	67.3	68.1	62.3	73.1	69.3	75.8
El Salvador	2004	24.6	29.1	25.7	39.6	43.5	32.7	47.1	51.6	39.1	56.7	59.4	53.4	66.1	66.8	67.3
Guatemala	2006	26.3	32.9	28.5	38.3	44.9	34.7	46.3	57.9	43.0	55.7	59.8	55.0	63.3	65.3	67.5
Honduras	2007	18.9	22.6	13.2	31.6	36.0	28.6	37.6	41.1	37.5	45.9	51.0	39.9	57.4	61.1	58.7
México	2006	34.5	45.8	52.6	39.1	47.3	45.0	50.0	55.0	50.0	55.9	63.2	57.7	63.2	62.4	66.1
Nicaragua	2005	23.6	31.4	19.8	37.3	41.0	37.0	45.2	49.9	42.7	54.6	54.3	43.6	58.3	61.5	61.8
Panamá	2007	40.3	36.6	30.7	38.0	43.8	32.5	51.3	50.7	46.3	65.3	66.1	56.3	76.5	77.4	72.3
Paraguay (As. Dc)	2007	51.8	51.6	50.9	56.1	55.1	53.5	54.4	62.8	57.9	62.5	63.9	69.3	76.0	78.8	78.0
Perú	2003	68.8	66.0	53.8	58.8	67.3	68.2	55.4	61.2	56.4	62.8	66.8	57.3	64.7	71.1	69.4
Rep. Dominicana	2007	42.7	44.8	34.4	53.6	57.1	51.2	62.5	65.4	54.8	61.4	62.7	59.1	69.0	68.8	65.8
Uruguay	2007	49.0	59.5	53.4	60.8	65.3	58.8	71.9	72.3	65.9	80.6	75.8	74.5	83.4	77.0	78.0
Venezuela (R. Bol.)	2007	33.6	36.7	27.6	42.3	45.5	36.1	55.5	59.0	45.2	63.2	67.4	55.7	74.5	75.1	74.1
América Latina ^{a/}	2007	40.9	49.5	47.5	48.3	56.1	50.1	56.7	64.1	59.2	63.9	69.0	67.6	70.5	70.4	73.2

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

a/ Promedio ponderado de Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto) 2007, Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, Uruguay 2007 y Venezuela 2007.

Cuadro III.16
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE EMPLEO FEMENINA SEGUN QUINTILES Y EDAD DE MENORES EN EL HOGAR
 (Porcentajes)

Países	Año	QUINTIL I			QUINTIL II			QUINTIL III			QUINTIL IV			QUINTIL V		
		Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años	Hogares con < de 5 años	Hogares con < de 15 años	Hogares sin < de 15 años
Argentina (GBA)	2006	29.6	32.6	31.0	29.3	45.8	36.8	47.3	52.9	46.3	70.3	64.5	64.2	75.5	73.1	77.4
Bolivia	2007	40.0	46.1	32.6	43.8	47.0	37.6	53.8	52.0	38.6	56.5	59.2	45.0	70.8	58.8	51.9
Brasil	2007	36.4	43.9	35.6	47.0	54.4	41.7	59.5	66.2	54.2	67.4	72.3	68.4	72.1	72.0	72.9
Chile	2006	21.9	25.2	18.2	33.3	40.1	27.6	44.6	52.3	42.5	55.5	56.5	54.1	62.6	63.2	62.7
Colombia	2005	31.8	37.5	30.2	36.6	40.5	35.8	42.6	51.1	40.8	56.5	60.2	51.0	67.7	67.5	65.2
Costa Rica	2007	21.1	27.3	21.4	34.1	39.3	28.6	46.1	50.5	40.4	62.3	61.8	51.7	68.0	66.9	71.1
Ecuador	2007	29.4	35.4	41.5	41.0	47.4	38.7	53.4	55.9	48.9	64.0	64.5	57.3	69.9	67.7	71.2
El Salvador	2004	21.3	26.9	22.6	37.1	42.0	29.1	45.5	50.5	33.8	55.5	57.5	49.9	64.0	65.3	65.0
Guatemala	2006	25.8	31.8	28.5	37.3	44.0	34.0	45.4	54.3	40.5	54.3	57.9	53.0	61.4	64.3	64.9
Honduras	2007	18.3	21.4	11.3	30.7	34.5	25.5	35.7	39.9	33.8	44.5	49.7	37.2	55.8	60.1	57.0
México	2006	32.7	43.2	50.7	37.7	45.7	41.4	47.7	53.5	46.9	54.9	62.3	55.4	62.9	61.6	64.5
Nicaragua	2005	22.2	29.2	17.5	34.8	38.5	35.6	43.0	48.8	36.8	51.7	50.5	41.5	54.5	58.4	59.4
Panamá	2007	37.2	31.3	24.4	30.4	35.0	23.4	44.5	45.0	37.2	59.7	61.9	49.7	72.7	74.9	70.0
Paraguay (As. Dc)	2007	35.5	42.9	48.2	48.4	50.2	50.2	47.4	54.7	50.1	59.1	60.7	65.5	76.0	76.5	77.1
Perú	2003	66.6	63.6	50.1	55.2	64.0	62.5	50.7	56.9	51.5	58.3	62.4	51.7	61.4	68.3	65.3
Rep. Dominicana	2007	19.0	22.5	12.7	35.7	40.4	30.6	44.9	50.6	36.7	47.8	50.3	44.0	59.0	58.9	57.5
Uruguay	2007	32.5	41.4	38.2	48.6	53.3	44.1	62.0	64.7	55.4	76.1	70.9	67.2	79.9	73.6	73.1
Venezuela (R. Bol.)	2007	26.4	28.9	17.0	36.7	40.0	28.0	50.9	55.2	39.4	58.5	64.0	50.6	71.4	72.9	70.7
América Latina ^{a/}	2007	32.8	40.3	35.0	40.8	48.6	39.4	51.0	58.8	50.0	59.8	65.5	61.7	67.6	67.7	69.4

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

a/ Promedio ponderado de Argentina (Gran Buenos Aires) 2006, Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto) 2007, Brasil 2007, Chile 2006, Colombia 2005, Costa Rica 2007, Ecuador (urbano) 2007, Honduras 2007, México 2006, Nicaragua 2005, Panamá 2007, Paraguay (Asunción y Departamento Central) 2007, Uruguay 2007 y Venezuela 2007.