

2009

Documento informativo



# Panorama social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Martin Hopenhayn**

Director de la División de Desarrollo Social

**Luis Beccaria**

Director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas

**Dirk Jaspers\_Faijer**

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

**Sonia Montaña**

Oficial a cargo

División de Asuntos de Género

**Susana Malchik**

Oficial a cargo

División de Documentos y Publicaciones

**Notas explicativas**

En los cuadros de la presente síntesis del *Panorama social de América Latina 2009* se han empleado los siguientes signos:

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

# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Presentación .....	5
Síntesis.....	9
Pobreza y desigualdad en el contexto de la crisis económica .....	9
La dinámica del gasto social, las transferencias monetarias y los programas de transferencias condicionadas.....	23
La crisis, los escenarios posteriores a la crisis y la vulnerabilidad social en América Latina.....	34
El género y el trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad.....	41
Efectos de la dinámica demográfica sobre las generaciones y los cuidados en el marco de la protección social.....	51
Políticas públicas y crisis de cuidado: alternativas e iniciativas .....	58



## PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2009

### PRESENTACIÓN

La edición de 2009 del *Panorama social de América Latina* vincula las dinámicas de pobreza y distribución del ingreso con los sistemas de protección social, poniendo especial atención en cómo estos sistemas responden al impacto social de la actual crisis y sus proyecciones en el mediano y largo plazo. En este marco se presta especial atención al impacto de las transferencias públicas, la dinámica del gasto social, los mecanismos de reproducción de la vulnerabilidad social y los cambios en las relaciones de género y generación. Estos cambios plantean desafíos significativos en la combinación del papel del Estado, el mercado y las familias en la provisión del bienestar.

El documento se divide en dos partes: un primer capítulo sobre la pobreza y la distribución del ingreso en la región y un segundo capítulo en que dicha dinámica se matiza con análisis sobre gasto social, transferencias monetarias y programas de transferencias condicionadas, y un tercer capítulo donde la pobreza y la vulnerabilidad social se examinan a la luz del escenario de crisis y poscrisis, y se analiza de qué manera los sistemas de protección social de que disponen los países pueden atenuar estos fenómenos. La segunda parte se centra en la economía del cuidado. Incluye un capítulo sobre el trabajo remunerado y no remunerado desde una perspectiva de género que destaca las desigualdades y deudas pendientes en la división sexual del trabajo; un capítulo que muestra las dinámicas y proyecciones demográficas y las urgencias de corto y mediano plazo que estas plantean en las labores del cuidado, y un capítulo final dedicado a las implicancias normativas de estas transformaciones.

En el capítulo I se presentan las estimaciones de pobreza y desigualdad más recientes disponibles para los países de América Latina. Un 33,0% de la población de la región era pobre en 2008, porcentaje que incluye un 12,9% de indigentes. Estos resultados dan cuenta de una desaceleración en la reducción de la pobreza y un aumento de la indigencia, causada fundamentalmente por el alza de los precios de los alimentos. Pese a ello, el balance respecto de 2002, así como de las dos décadas pasadas, ha sido positivo.

Las cifras más recientes muestran también mejoras en la distribución del ingreso respecto de 2002 y 1990, lo que contribuyó parcialmente a la reducción de la pobreza. Sin embargo, esta reducción se debió principalmente al incremento de los ingresos medios y el bono demográfico (mayor proporción de población en edad activa). Pese a estos avances, preocupa la persistencia de brechas en la vulnerabilidad a la pobreza de niños, mujeres y grupos étnicos.

Entre 2008 y 2009 la incidencia de la pobreza a nivel regional podría aumentar alrededor de 1,1 puntos porcentuales, con un incremento de la indigencia de aproximadamente 0,8 puntos porcentuales. Este impacto sería menor al de episodios de crisis anteriores, ya que la mayor parte de la región estaría mejor preparada para reaccionar y atenuar algunos de los efectos adversos sobre las condiciones de vida.

Asimismo, en el primer capítulo se trata el tema de la desigualdad desde la percepción de la ciudadanía acerca de la alta injusticia distributiva, que se asocia principalmente con las opiniones respecto de la inexistencia de garantías económicas y sociales básicas. La percepción de una alta inequidad distributiva se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y la creencia de que los gobiernos sirven más a las élites que a las mayorías. Así pues, la población percibe la desigualdad como un problema de ejercicio de poder político de las élites que va más allá de la concentración económica y que, de no abordarse en su conjunto, puede obstaculizar las iniciativas para promover la cohesión social.

En el segundo capítulo se examina la dinámica del gasto social, su relación con el ciclo económico, su desempeño sectorial y su incidencia en el PIB y el gasto público total. Seguidamente, se analiza el impacto redistributivo en el ingreso primario de los hogares de las diversas transferencias monetarias que se registran en las encuestas de hogares (jubilaciones, pensiones, seguros, transferencias asistenciales públicas y de organizaciones privadas sin fines de lucro). A continuación, se abordan los programas de transferencias condicionadas y su significación en el gasto social y el bienestar de los hogares beneficiarios, y se analizan los desafíos para el diseño y la gestión de esos programas.

Pese a los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los recursos destinados a fines sociales, el gasto social continúa siendo insuficiente en cuanto a los montos y no alcanza a tener el impacto necesario para mejorar el bienestar y la equidad, particularmente en los países que más lo necesitan. Su comportamiento sigue siendo mayoritariamente procíclico, evidenciando contracciones en períodos de crisis. Si bien las transferencias públicas mejoran en forma importante la alta concentración del ingreso primario en los hogares, su impacto redistributivo varía por sectores y programas. Más progresivos pero con montos modestos son los programas de transferencias condicionadas, que hoy llegan a más de 22 millones de

familias en 17 países de América Latina y el Caribe y apuntan a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones.

En el tercer capítulo se advierte sobre la inflexión posterior a la crisis, en que resulta difícil sostener los factores económicos y demográficos (aumento de la población activa, caída de la fecundidad y disminución de la tasa de dependencia) que en el sexenio previo contribuyeron a una fuerte reducción de la pobreza. Las mejoras distributivas y la expansión del gasto social que caracterizaron al período 2002-2008 se están poniendo a prueba al deteriorarse el escenario fiscal y agudizarse las pujas distributivas.

Los países de la región muestran diferencias en su grado de preparación para proteger a los sectores vulnerables ante un contexto económico adverso. Los países de mayor desarrollo relativo cuentan con una dotación importante de instrumentos que permiten amortiguar los efectos de la crisis, mientras que en los países con Estados sociales más incipientes el bienestar de la población depende en buena parte de las estrategias y capacidades familiares para incorporarse a los diversos mercados. Con todo, en este complejo escenario los países de la región han mostrado una actitud proactiva y han adoptado medidas contracíclicas en el ámbito socioeconómico. Sin embargo, no se percibe una estrategia que tenga en cuenta la compleja interacción entre el Estado, la familia y el mercado, que retroalimenta la vulnerabilidad social en horizontes temporales ampliados, y que articule el corto plazo con políticas de más largo aliento.

En el cuarto capítulo se analiza el trabajo remunerado y no remunerado desde una perspectiva de género. Se presta especial atención al carácter estratificado de la inserción laboral de las mujeres, la sobrecarga de demandas que enfrentan como responsables casi exclusivas del cuidado y el trabajo en los hogares, y la baja participación de los varones en el ámbito doméstico. A esto se añade la ausencia de políticas y marcos regulatorios que resultan en una escasa oferta de servicios de cuidado, sean estatales o de mercado, y dan lugar a un círculo vicioso que perpetúa las asimetrías.

En esta dinámica las más perjudicadas son las mujeres de los quintiles más bajos, sea porque cargan con mayor peso la doble jornada laboral, sea porque tienen más limitaciones —por falta de apoyo en tareas de cuidado— para generar ingresos propios y contribuir al ingreso total de sus hogares. Esto constituye un eslabón central de la reproducción de la pobreza y la desigualdad. En este marco se enfatiza la importancia de que los sistemas de protección social promuevan servicios de cuidado colectivos y universales, así como regulaciones e incentivos estatales que aboguen por una distribución más justa en la articulación del trabajo remunerado y no remunerado entre varones y mujeres, tanto en el ámbito público como privado.

En el quinto capítulo se constatan las transformaciones demográficas que ha experimentado la región en las últimas décadas, con un descenso de la proporción de menores de 15 años y un aumento sostenido de la de personas de 60 años y más, cuya estructura diferencial de necesidades genera cambios en las demandas de servicios sociales. Este progresivo envejecimiento, unido a la presencia aún importante de niños y al incremento de las personas con algún nivel de dependencia por condiciones de salud asociadas al envejecimiento, son las causas decisivas del aumento de la carga de cuidado en la región, en un escenario donde la posibilidad demográfica de contar con cuidadores será reducida a lo largo del período 2000-2050.

El panorama demográfico que permite contextualizar los sistemas de cuidado muestra la heterogeneidad entre los países y en ellos. El cambio en la estructura por edades de la población incide directamente en la demanda de cuidados y en la posibilidad de responder a ella. Se presentan y analizan, en esta lógica, los escenarios de la demanda de cuidado, así como las posibilidades de satisfacerla. De todo ello se infiere que el cuidado —por su impacto demográfico, económico y social— se erigirá como una de las cuestiones sociales más apremiantes del siglo XXI.

En el sexto capítulo se presentan consideraciones normativas en las que se integran las ideas presentadas en los capítulos cuarto y quinto respecto de las necesidades de cuidado y las limitaciones que resta superar en este sentido. Se plantea que la protección social debe promover una mayor igualdad de acceso entre personas con distintos recursos que necesitan de cuidados; apuntar hacia la universalidad de servicios y prestaciones, centrándose en las necesidades diferenciadas de familias y personas, y distribuir prestaciones a fin de promover una mayor solidaridad entre generaciones. Estos principios deben plasmarse en los respectivos sistemas de protección social de los países, conforme al perfil de riesgo, el lugar de las familias y las políticas y el tipo de regímenes de bienestar prevaletentes.



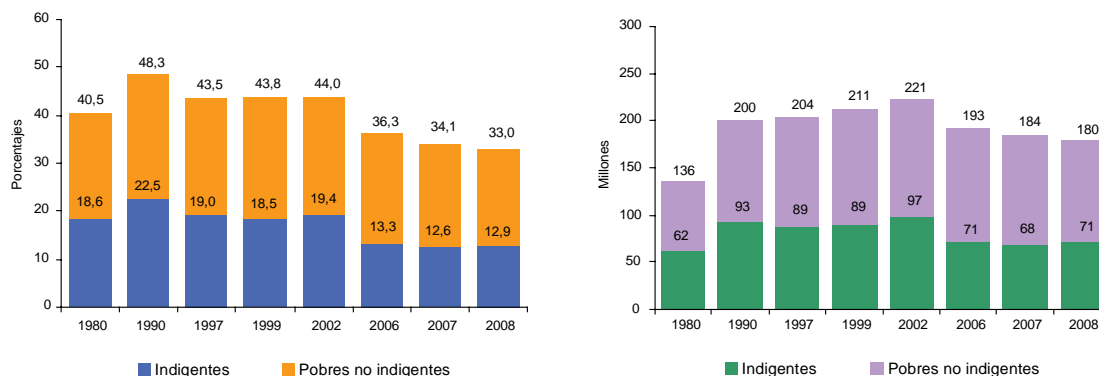
## SÍNTESIS

## POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

## Pobreza y desigualdad hasta 2008

En 2008 la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,0% de la población de la región, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras corresponden a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente (véase el gráfico 1)<sup>1</sup>.

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



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

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

Estos resultados dan cuenta de una desaceleración en el proceso de reducción de la pobreza. En el caso de la indigencia se traduce en una reversión del comportamiento que se observaba desde 2002. La disminución de la tasa de pobreza en 2008 respecto de 2007, de 1,1 puntos porcentuales, es notablemente inferior a la reducción anual de la pobreza que se produjo entre 2002 y 2007, de 2 puntos porcentuales por año. Por su parte, para los mismos períodos de referencia, la tasa de indigencia creció 0,3 puntos porcentuales, luego de haber

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

disminuido a un ritmo de 1,4 puntos por año. El deterioro en materia de indigencia se originó principalmente en el alza de los precios de los alimentos, que implicó un encarecimiento acelerado de la canasta básica de alimentos.

El magro desempeño de la reducción de la pobreza y la indigencia en 2008 no impidió que el balance haya sido positivo en la evaluación respecto de 2002, así como respecto de las dos décadas pasadas. No solo se encuentran las actuales tasas de pobreza e indigencia muy por debajo de las de 1990, sino que el número de personas pobres se sitúa alrededor de 20 millones por debajo de lo registrado en ese año. En la comparación con 1980 también se verifica una reducción apreciable de la incidencia de la pobreza y particularmente de la indigencia, aunque insuficiente para contrarrestar completamente el elevado crecimiento poblacional del período.

Las nuevas cifras disponibles al año 2008 reflejan una evolución positiva de la pobreza respecto de 2007. En el Brasil, el Perú y el Uruguay (datos del área urbana) su incidencia se redujo en al menos 3 puntos porcentuales; en Costa Rica y el Paraguay lo hizo en más de 2 puntos porcentuales, y en Panamá y la República Bolivariana de Venezuela se registró una disminución en torno a un punto porcentual. Cabe mencionar también a Colombia, que registró una reducción de 4 puntos porcentuales, pero en este caso referida al período 2005-2008<sup>2</sup>. En tanto, el Ecuador y la República Dominicana no mostraron variaciones significativas. El único país en que se registró un empeoramiento de la situación de pobreza fue México, cuyo incremento de 3,1 puntos porcentuales entre 2006 y 2008 refleja los primeros efectos de la crisis económica que se empezó a manifestar hacia fines de ese último año (véase el cuadro 1).

La indigencia, por su parte, mostró un aumento generalizado, ya que solamente en el Brasil, el Paraguay y el Perú se lograron reducciones en sus indicadores, en torno a un punto porcentual, lo que contrasta con los aumentos registrados en el Ecuador, México, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana, de entre 1,4 y 2,5 puntos porcentuales, y con los de Costa Rica y el Uruguay, que resultaron muy leves. En Colombia la indigencia creció 2,7 puntos porcentuales entre 2005 y 2008, equivalentes a un aumento anual de 0,9 puntos.

---

<sup>2</sup> Las cifras para Colombia corresponden a una estimación preliminar de la CEPAL, basada en aquellas difundidas oficialmente por el país (comunicado de prensa del DANE, del 24 de agosto de 2008, [http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion\\_pobreza\\_dane\\_DNP.pdf](http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion_pobreza_dane_DNP.pdf)).

**Cuadro 1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,**  
**ALREDEDOR DE 2002, 2007, Y 2008**  
*(En porcentajes)*

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2007			2008		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>a</sup>	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2007	30,0	8,5	2008	25,8	7,3
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	...	...	...
Colombia <sup>b</sup>	2002	51,5	24,8	2005	46,8	20,2	2008	42,8	22,9
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2007	18,6	5,3	2008	16,4	5,5
Ecuador <sup>a</sup>	2002	49,0	19,4	2007	38,8	12,4	2008	39,0	14,2
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	...	...	...
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,9	45,6	...	...	...
México	2002	39,4	12,6	2006	31,7	8,7	2008	34,8	11,2
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2007	29,0	12,0	2008	27,7	13,5
Paraguay	2001	61,0	33,2	2007	60,5	31,6	2008	58,2	30,8
Perú <sup>c</sup>	2001	54,7	24,4	2007	39,3	13,7	2008	36,2	12,6
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2007	44,5	21,0	2008	44,3	22,6
Uruguay <sup>a</sup>	2002	15,4	2,5	2007	18,1	3,1	2008	14,0	3,5
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2007	28,5	8,5	2008	27,6	9,9

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

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

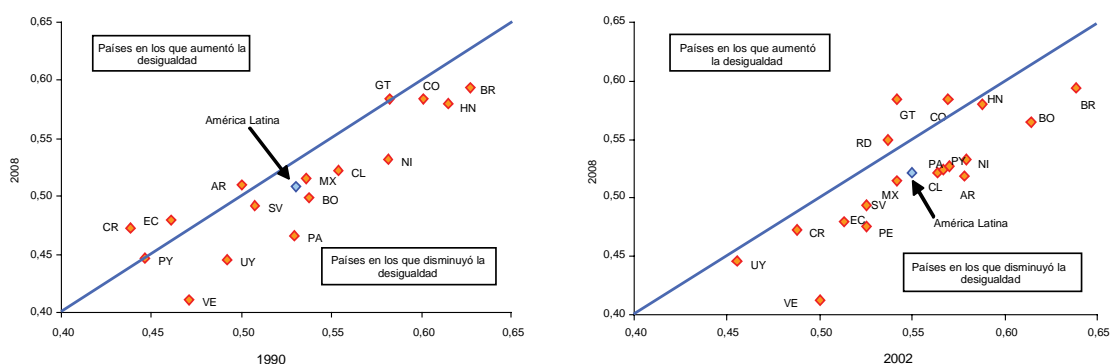
<sup>b</sup> Los datos de 2008 provienen de una nueva encuesta de hogares, que ha sido empalmada con la serie anterior por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Debido a que la CEPAL no ha concluido el proceso de internalización de los nuevos datos, las cifras correspondientes a 2008 se han estimado de manera preliminar, aplicando a los valores de 2005 (calculados por la CEPAL) las variaciones porcentuales implícitas en las cifras difundidas oficialmente.

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

Así pues, en 2008, América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, pese a la heterogeneidad entre las distintas subregiones y países. La proporción de personas indigentes en la región, un 12,9%, está a menos de 2 puntos porcentuales de distancia de la meta (11,3%), lo que representa un avance del 85%. El progreso hacia una meta más exigente, como reducir la pobreza total a la mitad entre 1990 y 2015, es inferior (avance real del 63% en comparación con uno esperado del 72% entre 1990 y 2008).

En lo que respecta a la distribución del ingreso, la comparación de las cifras más recientes para cada país con aquellas disponibles alrededor de 2002 muestran una mejora. El índice de Gini se redujo en promedio un 5% en el período mencionado. El indicador presentó caídas importantes en varios países, siendo de por lo menos un 8% en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Los únicos países que presentaron incrementos en la concentración del ingreso en este período son Colombia, Guatemala y la República Dominicana (véase el gráfico 2)<sup>3</sup>.

Gráfico 2  
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008<sup>a</sup>



**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.

<sup>a</sup> El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002 a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008. Las coberturas geográficas varían según la disponibilidad de información. En la comparación entre 1990 y 2008 se usan datos de Gran Buenos Aires para la Argentina, Área Metropolitana de Asunción para el Paraguay y del área urbana para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay. Para la comparación entre 2002 y 2008 se usan datos del área urbana para la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. El dato para América Latina corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país.

La evolución hacia una mejor distribución del ingreso también se manifiesta en la comparación con 1990, con una reducción promedio del índice de Gini del 4%. En este caso las mayores disminuciones se encuentran en Nicaragua, Panamá (área urbana), la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, mientras que la Argentina (datos del Gran Buenos Aires), Costa Rica y el Ecuador exhiben retrocesos. Pese a los avances logrados, no debe perderse de vista que la concentración del ingreso en América Latina sigue siendo una de las más elevadas del mundo.

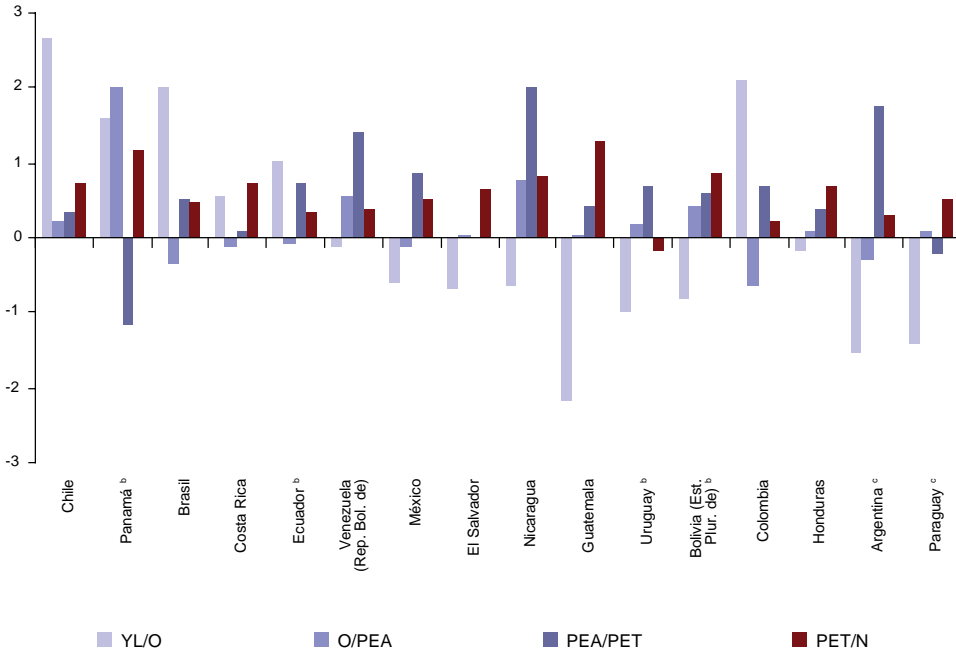
<sup>3</sup> Cabe destacar que los datos de Colombia datan de 2005 y los de Guatemala de 2006.

Los cambios distributivos ocurridos en el período contribuyeron parcialmente a la reducción de la pobreza, aunque no en todo su potencial. La variación de las tasas de pobreza e indigencia puede ser desagregada en dos componentes: el crecimiento del ingreso medio de las personas, o efecto crecimiento, y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso, o efecto distribución. Este tipo de análisis muestra que la disminución de la pobreza entre 1990 y 2008 tuvo en el efecto crecimiento su principal factor explicativo, representando alrededor de un 85% de la misma, mientras que el efecto distribución dio cuenta del 15% restante. La contribución de las mejoras distributivas a la reducción de la pobreza se dio especialmente en el período 2002-2008, durante el cual jugó incluso el papel principal en la reducción de la pobreza en tres países.

Los ingresos del trabajo son la fuente que contribuyó en mayor medida a la reducción de la pobreza entre 1990 y 2008. La variación positiva del ingreso laboral por persona se debió, en primer lugar, a la baja de la tasa de dependencia demográfica en todos los países (excepto en el Uruguay), denominada habitualmente bono demográfico. Asimismo, prácticamente en todos los países se produjo un aumento importante de la tasa de actividad, independientemente del resultado logrado en términos de reducción de la pobreza. En cambio, el ingreso laboral por ocupado presentó diferencias notables entre los países. El Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador (área urbana) y Panamá (área urbana), es decir los países con mayores reducciones de la pobreza (en términos de variación porcentual de la tasa), son precisamente los que presentaron los incrementos más marcados en el ingreso por ocupado en los hogares pobres. Colombia constituye una excepción a este respecto, ya que aunque tuvo un incremento importante de esta variable hasta 2005, la pobreza se redujo a un ritmo bastante menor, en parte debido al aumento del desempleo. En los demás países, el ingreso laboral por ocupado tendió a decrecer (véase el gráfico 3).

Un aspecto preocupante de la evolución de la pobreza en América Latina es la persistencia de las brechas en la vulnerabilidad a esta según las características demográficas de las personas, particularmente la edad, el sexo y la etnia. Uno de los rasgos más determinantes de la pobreza son las altas tasas de fecundidad y los altos niveles de dependencia en el hogar, algo que deja en una situación especialmente desmedrada a los niños. La incidencia de la pobreza entre los niños menores de 15 años supera en promedio 1,7 veces a la de las personas mayores de esa edad. Entre 1990 y 2008, el cociente entre las tasas de pobreza de los niños y los adultos aumentó en la mayoría de los países de la región, presentándose los mayores incrementos en el Brasil, Panamá y el Uruguay (véase el gráfico 4).

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL POR PERSONA EN LOS HOGARES POBRES, 1990-2008<sup>a</sup>**  
*(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.

<sup>a</sup> Países ordenados según la variación anual de la tasa de pobreza. El año de la encuesta utilizada difiere entre países: el período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año y el período 2008 a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. YL = ingreso laboral; O = número de ocupados; PEA = población económicamente activa; PET = población en edad de trabajar; N = población total.

<sup>b</sup> Área urbana.

<sup>c</sup> Área metropolitana.

**Gráfico 4**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COCIENTE ENTRE TASAS DE POBREZA DE DISTINTOS SUBGRUPOS DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2008<sup>a</sup>**

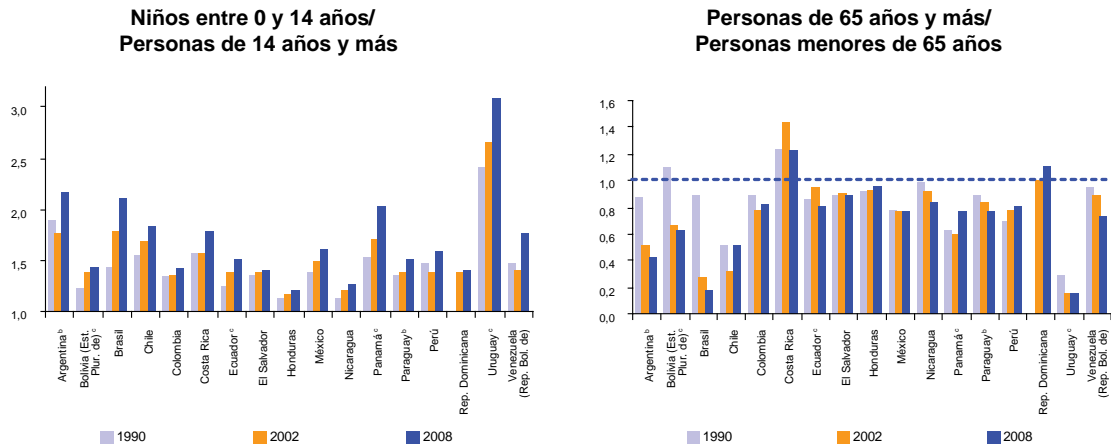
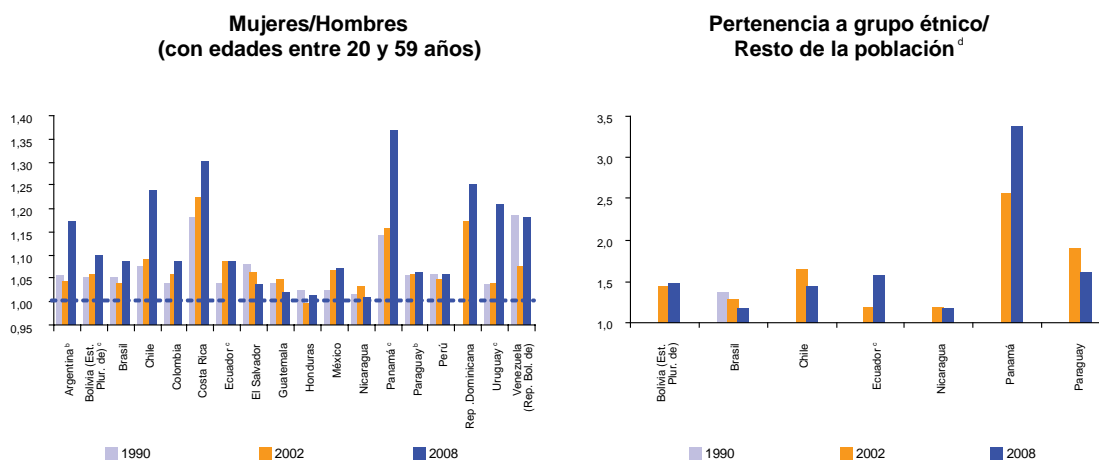


Gráfico 4 (conclusión)



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

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

<sup>b</sup> Área metropolitana.

<sup>c</sup> Área urbana.

<sup>d</sup> Identificado a partir de la información de las encuestas de hogares conforme a las siguientes categorías: Chile, "aimara, rapa nui, quechua, mapuche, atacameño, coya, kawaskar, yagán, diaguita"; Ecuador, "indígenas, negros y mulatos"; Estado Plurinacional de Bolivia, "quechua, aimara, guaraní, chiquitano, mojeño y otro"; Brasil, "indígena o piel negra"; Nicaragua (2001), "mestizo costeño, criollo, creole/negro, miskito, mayagna (sumu), rama, otro"; Nicaragua (2005), "indígena"; Panamá, "indígena"; y Paraguay, "idioma hablado es exclusivamente guaraní".

En el caso de las personas mayores de 65 años sucede lo contrario que con los niños, ya que en general presentan menores tasas de pobreza que el resto de la población, con las únicas excepciones de Costa Rica y la República Dominicana. Si bien este resultado, en principio, parece indicar la existencia de una situación positiva, introduce algunos elementos a tomar en consideración. Entre los adultos mayores, las jubilaciones y pensiones se constituyen en una fuente de ingreso indispensable para escapar de la pobreza. No obstante, este tipo de ingresos tiende a reproducir la desigualdad distributiva generada en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida, puesto que sus montos están asociados a las contribuciones efectuadas y en muchos casos se carece de una cobertura básica universal. Asimismo, al utilizar un umbral de pobreza expresado en términos per cápita, este tiende a subestimar el monto mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas en el caso de las personas que viven solas, situación especialmente frecuente entre las personas de más edad. Por otra parte, la región enfrenta el problema de una creciente carga de tiempo destinada al cuidado de los ancianos, lo que tensiona las posibilidades de satisfacer las necesidades básicas de aquellos adultos mayores que viven en unidades familiares ampliadas.

La exposición a la pobreza de las mujeres es más alta que la de los hombres en todos los países de la región. Las brechas más grandes por género se presentan en la Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana

y el Uruguay, donde la tasa de pobreza entre las mujeres equivale a 1,15 veces o más a la de los hombres. Asimismo, varios países han sufrido un agravamiento de esta diferencia, destacándose entre ellos Chile y el Uruguay. Debe tenerse presente que estas brechas no reflejan toda la magnitud del problema, puesto que el método utilizado para medir la pobreza no toma en cuenta la asignación de recursos en el hogar, que es precisamente uno de los ámbitos donde se presentan las mayores disparidades de género.

El origen étnico de la población es una condición altamente correlacionada con la posibilidad de ser pobre. En los siete países con información disponible la tasa de pobreza de los grupos indígenas o afrodescendientes puede exceder entre 1,2 y 3,4 veces a la del resto de la población. Más aún, la brecha entre ambos grupos se ha acrecentado en todos los países analizados, excepto en el Brasil.

### La crisis, el empleo y la pobreza

Durante las dos últimas décadas, la región ha atravesado tres períodos de caída generalizada del producto interno bruto por habitante. En 1995 tuvo lugar la crisis mexicana, durante la cual el producto per cápita se redujo un 1,2% a nivel regional y al menos un 2% en la Argentina, México y el Uruguay. Una nueva caída, del 1,2%, se registró en 1999, a consecuencia de los efectos de la crisis asiática, que se sintió en los países sudamericanos entre 1998 y 2000, pero que no afectó a los centroamericanos ni a México. El PIB per cápita de la región se contrajo nuevamente en 2001 y 2002, un 1,1% y un 1,8%, respectivamente, en el contexto de dificultades financieras a nivel internacional (correspondientes a las denominadas crisis puntocom y crisis turca), a las que se sumó la crisis argentina.

Para analizar el impacto de estos episodios recesivos en las condiciones de vida de las personas de menores recursos, se ha seleccionado un conjunto de ellos en los que el producto per cápita disminuyó marcadamente entre los años para los cuales hay encuestas de hogares disponibles. Se observan 17 episodios distintos de caída del PIB por habitante, que corresponden de manera aproximada a alguno de los tres períodos de contracción regional mencionados anteriormente.

Lo acontecido en esos episodios revela que las crisis han afectado en mayor medida a los hogares pobres y vulnerables que al resto, ya que predominan los ejemplos en que la reducción de los ingresos de este grupo fue superior a la del total de los hogares. Se destacan a este respecto la Argentina (1999-2002), el Ecuador (1997-1999) y la República Dominicana (2002-2004), donde la diferencia entre ambos porcentajes de variación alcanzó o superó los 3 puntos porcentuales. Por su parte, cuando aumentó el ingreso de los hogares, el de aquellos situados en la parte baja de la distribución lo hizo en menor proporción.



Tal como cabía esperar, el mercado laboral es la vía por la cual la contracción de la actividad económica repercutió en mayor medida en los ingresos de los hogares, dada la alta participación de los ingresos laborales en el total. La descomposición del cambio en el ingreso total por persona de los hogares pobres y vulnerables en sus principales fuentes revela que en 11 de los episodios considerados la disminución de los ingresos laborales representó al menos el 75% de la variación total.

En la mayoría de los episodios analizados, la reducción del ingreso laboral por ocupado, y no el porcentaje de ocupación, es el principal factor para explicar la disminución de los ingresos laborales. La razón entre empleo y población no solamente tuvo una variación escasa en general, sino que además tendió a aumentar en más de la mitad de los casos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL POR PERSONA EN HOGARES POBRES Y VULNERABLES DURANTE EPISODIOS DE CRISIS SELECCIONADOS**  
(En porcentajes)

País	Período	Ingreso laboral por persona	Componentes del ingreso laboral por persona		Componentes del porcentaje de ocupados	
			Ingreso laboral por ocupado	Porcentaje de ocupados	Tasa de empleo	Tasa de actividad
México	1994-1996	-5,3	-7,9	2,9	-0,4	3,3
Argentina <sup>a</sup>	1997-1999	0,4	-1,5	2,0	0,8	1,2
Brasil	1996-1999	-2,0	-2,5	0,6	-1,2	1,9
Colombia	1997-1999	-4,1	-3,3	-0,8	-4,6	4,0
Ecuador <sup>b</sup>	1997-1999	-9,6	-9,5	-0,1	-3,4	3,4
Honduras	1997-1999	-3,2	-4,8	1,7	0,0	1,7
Paraguay <sup>b</sup>	1996-1999	-4,8	-0,8	-4,1	-0,6	-3,5
Perú	1997-1999	-4,2	-4,3	0,2	2,3	-2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-1999	-1,3	1,1	-2,5	-3,2	0,7
Argentina <sup>b</sup>	1999-2002	-18,3	-17,7	-0,7	-2,2	1,5
Costa Rica	1999-2002	0,3	-1,2	1,5	-0,3	1,8
México	2000-2002	1,8	-0,5	2,4	-0,3	2,7
Panamá <sup>b</sup>	1999-2001	-3,5	3,5	-6,8	-4,3	-2,6
Paraguay <sup>b</sup>	1999-2001	-0,7	-6,1	5,8	-0,6	6,4
Uruguay <sup>b</sup>	1999-2002	-11,4	-9,8	-1,8	-3,2	1,5
Venezuela (República Bolivariana de)	1999-2002	0,6	-1,8	2,4	-0,7	3,2
República Dominicana	2002-2004	-8,6	-9,3	0,8	-3,0	3,9

**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.

<sup>a</sup> Gran Buenos Aires.

<sup>b</sup> Área urbana.

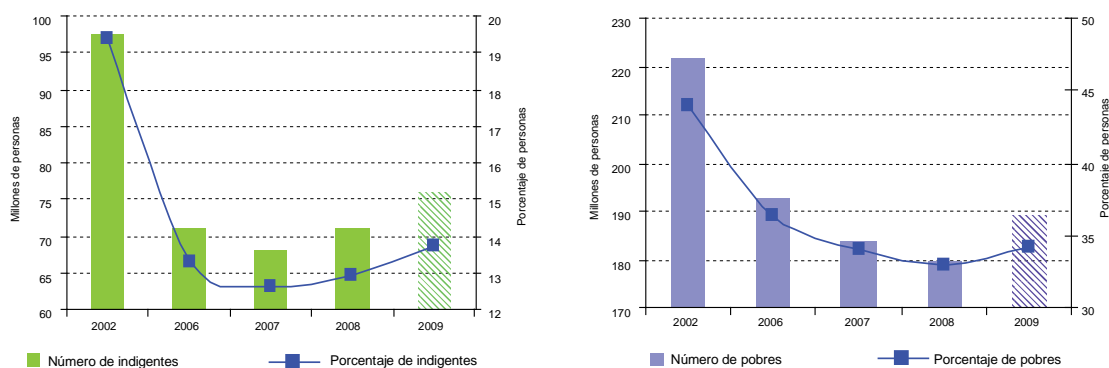
La modificación en el porcentaje de personas ocupadas surge de dos tendencias contrapuestas de la tasa de empleo y la tasa de actividad. Por una parte, los episodios de crisis analizados se caracterizaron por una caída de la tasa de empleo (relación entre el número de ocupados y la población económicamente activa), es decir, por un incremento del promedio de la tasa de desempleo. Por otra parte, en estos períodos las personas inactivas tendieron a incorporarse al mercado laboral, compensando la reducción de la tasa de ocupación. De hecho, pese al incremento generalizado del desempleo, la tasa de ocupación (cociente entre el número de ocupados y el número de personas en edad de trabajar) tendió a mantenerse constante e incluso a aumentar en más de la mitad de los casos.

La crisis actual, iniciada a fines de 2008 por el colapso financiero originado en el sector inmobiliario de los Estados Unidos, ha afectado a la mayoría de los países de la región, pero en menor medida que en crisis anteriores. Se prevé un descenso del PIB por habitante en la mayoría de las economías y no se espera que ninguna de ellas tenga un crecimiento significativo. Asimismo, el desempleo ha crecido en varios países y se espera que llegue al 8,5% en promedio a fines de 2009.

Algunas de las características de esta recesión la distinguen de episodios previos de contracción del producto, por lo que el impacto en la pobreza sería menos intenso. Si bien la tasa de ocupación a nivel regional cayó del 55,1% en el primer semestre de 2008 al 54,4% en el mismo período de 2009, no todos los países presentan una variación negativa de este indicador. Asimismo, la evidencia parcial con que se cuenta sobre las remuneraciones permite inferir que la caída del producto por habitante no se está trasladando automáticamente a los ingresos laborales de los hogares. El mantenimiento del poder adquisitivo de las remuneraciones en esta coyuntura refleja, en parte, el hecho de que las tasas de inflación en la mayoría de los países de la región no son solamente bajas sino que han descendido respecto del año anterior. Otro rasgo favorable es que la mayoría de los países de la región cuenta con un mejor contexto fiscal y con un conjunto más amplio de programas sociales, que aliviarían el impacto negativo de la crisis en un porcentaje importante de la población.

Tomando en consideración estos factores, se han realizado simulaciones que dan cuenta de la evolución probable de la situación de la indigencia y la pobreza en 2009, sobre la base de los datos de las encuestas de hogares. De acuerdo con el escenario considerado como más probable, entre 2008 y 2009 la pobreza a nivel regional podría aumentar alrededor de 1,1 puntos porcentuales, mientras que la indigencia aumentaría aproximadamente 0,8 puntos porcentuales. Esto se traduce en una expansión del número de personas pobres en torno a 9 millones, de los cuales algo más de la mitad se encontraría en situación de pobreza extrema (véase el gráfico 5).

Gráfico 5  
**AMÉRICA LATINA: EFECTO ESPERADO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA**  
*(En porcentajes y millones de personas)*



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

Como cabe esperar, alrededor de este promedio se verifica una dispersión entre países. Sobresale el caso de México, país que registraría el mayor incremento en sus niveles de pobreza e indigencia en consonancia con su elevada reducción del PIB y deterioro de la situación de empleo y salarios. También cabe mencionar a la República Bolivariana de Venezuela, cuyo deterioro por encima del promedio regional provendría principalmente de la merma del poder adquisitivo de las remuneraciones.

En el contexto del último sexenio, estas cifras implican un menor avance hacia la reducción de la pobreza, pero no alcanzan a contrarrestar los logros alcanzados, no solo en lo que respecta al porcentaje de personas pobres sino también al número de ellas. Entre 2002 y 2008 el porcentaje de personas en situación de pobreza cayó 11 puntos y el de personas en situación de indigencia 7 puntos, magnitudes considerablemente superiores al deterioro previsto para 2009. El impacto es más notable en términos del número de personas pobres, puesto que la crisis de 2009 estaría empobreciendo a alrededor de una cuarta parte de las personas que salieron de la pobreza en los años anteriores, que llegaron a 41 millones.

De darse una situación como la planteada, podría afirmarse que la crisis actual estaría teniendo un impacto en la situación de la pobreza inferior al de crisis previas. Entre 1997 y 2002, período que engloba la crisis de 1999 así como la de 2001-2002, la elasticidad-crecimiento de la pobreza fue de -1,6, mientras que las simulaciones apuntan a una elasticidad en torno a -1,1 para la crisis actual.

Estos resultados revelan asimismo una mayor dificultad para alcanzar la meta 1 del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, ya que el porcentaje de avance se retrotraería al

78%, cifra prácticamente igual al 76% registrado en 2009 (respecto del período 1990-2005). En consecuencia, los países de la región deberán redoblar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de quienes poseen recursos insuficientes.

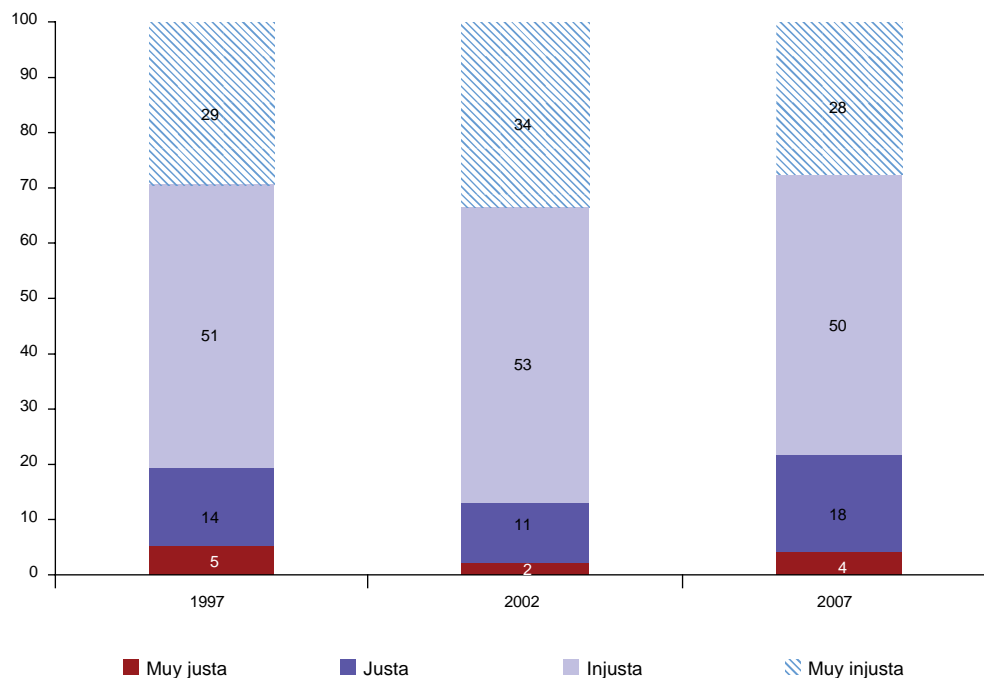
Es importante enfatizar que estas hipótesis en torno al impacto esperado de la crisis se plantean en un contexto de gran incertidumbre. Si bien hacia el segundo semestre del año se presume que lo peor de la crisis ya habría pasado, con lo cual su duración y profundidad resultarían inferiores a lo previsto en un inicio, también es posible que la recuperación sea lenta y que el empleo solo vuelva a crecer después de un prolongado rezago.

### Percepciones de desigualdad

En un análisis realizado de 18 países de América Latina utilizando la información provista por Latinobarómetro, se encontró que las percepciones de una alta injusticia distributiva se asocian principalmente con las opiniones ciudadanas de inexistencia de garantías económicas y sociales básicas, lo que pone en evidencia la necesidad de que los Estados adopten medidas para cerrar las brechas sociales y avanzar en la cohesión social. A su vez, se observó que la percepción de una alta inequidad distributiva se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y con la creencia de que los gobiernos sirven más a las élites que a las mayorías, lo que indica que la población percibe a la desigualdad como un problema de poder que va más allá de la concentración económica y que, de no abordarse integralmente, puede obstaculizar las iniciativas para promover la cohesión social.

A pesar de las tendencias positivas en la reducción de las inequidades distributivas en la región durante los últimos años, estas permanecen todavía en niveles muy altos, lo que coincide, en términos agregados, con las percepciones de la población. En 1997, 2002 y 2007 la gran mayoría de la población latinoamericana opinó que la distribución del ingreso es muy injusta o injusta (80%, 87% y 78% en cada año), situación que podría agravarse en la actual coyuntura de crisis económica y constituirse en un problema para la cohesión social, no solo por los conflictos que podrían emerger como consecuencia del malestar ciudadano, sino también por las dificultades para la constitución de pactos de protección en que participe la mayor cantidad de actores y estratos sociales (véase el gráfico 6).

Gráfico 6  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES CON RESPECTO A LA JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997-2007<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de población de 18 años y más)*

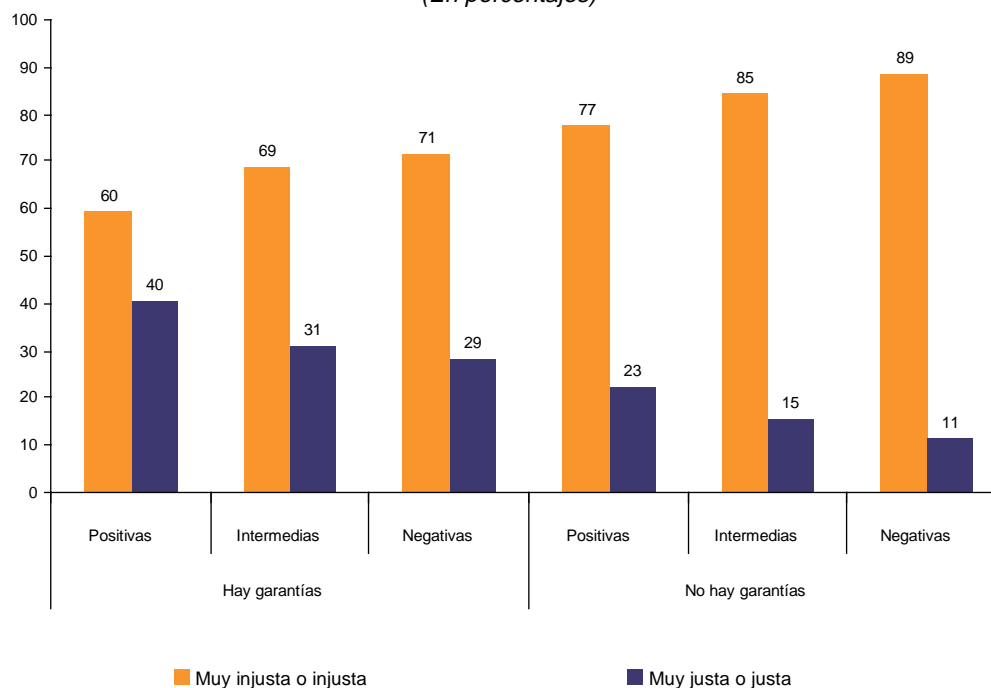


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> La República Dominicana se incluye solo en 2007. La pregunta usada para los tres años fue la siguiente: "¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en su país?".

En 2007 el principal factor asociado a opiniones de injusticia en la distribución del ingreso fue la percepción de inexistencia de garantías básicas en materia de seguridad social, asistencia y solidaridad con los más pobres y oportunidades de empleo, lo que evidencia la necesidad de un papel más activo de los Estados en la promoción de medidas de protección básicas. Otros factores relacionados fueron las actitudes negativas hacia el papel de las empresas privadas en la provisión de servicios, la percepción de la insuficiencia de los ingresos para satisfacer las necesidades básicas de los integrantes del hogar y los mayores niveles de escolaridad (véase el gráfico 7).

Gráfico 7  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE EL GRADO DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SEGÚN LAS ACTITUDES HACIA EL SECTOR PRIVADO Y LA PERCEPCIÓN DE GARANTÍAS BÁSICAS, 2007<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

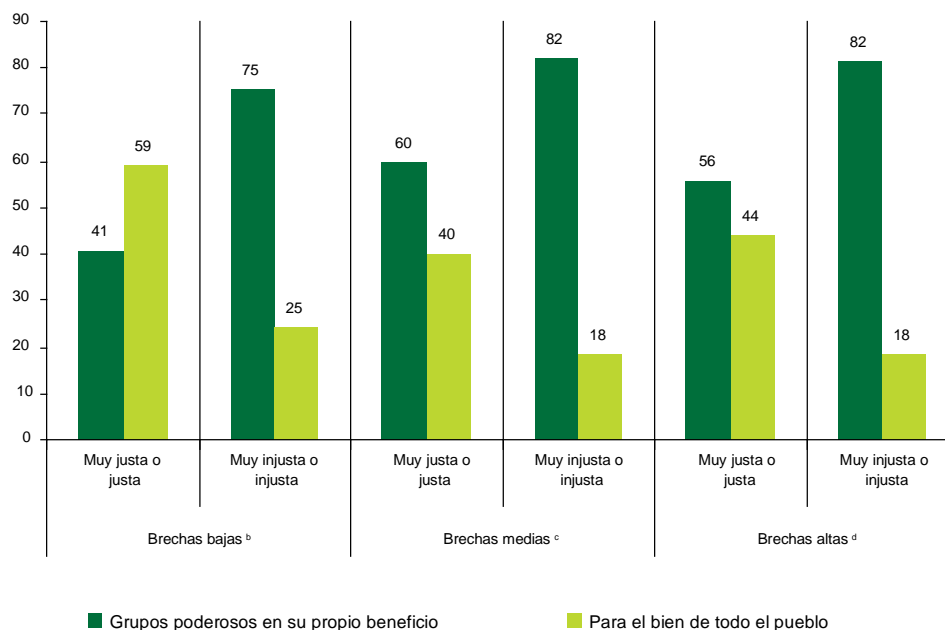


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007.

<sup>a</sup> Recodificación de los puntajes en el índice sumatorio no ponderado a partir del análisis de su distribución y su corte en tres grupos. La categorización fue la siguiente: 2 a 4 puntos= actitudes positivas; 5 puntos= actitudes intermedias; 6 a 8 puntos= actitudes negativas.

A su vez, los niveles de confianza de la población respecto de las instituciones políticas (congreso y partidos) empeoran drásticamente, en tanto se deterioran las percepciones de justicia en la distribución del ingreso, situación que se verificó en 1997, 2002 y 2007, y en este último año los porcentajes de personas que creen que su país está gobernado por unos cuantos poderosos para su propio beneficio fueron mayores entre quienes opinan que la distribución del ingreso en su país es injusta o muy injusta (véase el gráfico 8).

Gráfico 8  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE QUIÉNES ESTÁN EN EL GOBIERNO Y PARA QUÉ GOBIERNAN, SEGÚN LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA PERCIBIDA Y LOS PAÍSES CLASIFICADOS POR LA EXTENSIÓN DE LAS BRECHAS SOCIALES, 2007<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2007 y base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6>.

<sup>a</sup> La pregunta empleada en la encuesta Latinobarómetro 2007 fue la siguiente: "¿En términos generales, diría usted que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?".

<sup>b</sup> Los países con brechas bajas son: Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

<sup>c</sup> Los países con brechas medias son: Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

<sup>d</sup> Los países con brechas altas son: Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

## LA DINÁMICA DEL GASTO SOCIAL, LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Los nuevos enfoques de protección social han puesto progresivamente el acento en la protección frente a eventos de quiebre de ingreso, pobreza de ingresos y exclusión social, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Estos enfoques rompen con la contraposición entre los principios de universalidad de los derechos y racionalidad de la focalización y cuestionan las bondades de los modelos centrados en la capitalización individual de los sistemas de protección social. Finalmente, estas nuevas perspectivas también buscan combinar el eje de combate a la pobreza con el de combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social a través de la articulación y ejecución de diversos programas sociales que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales.

Tras un lustro positivo en materia de reducción de la pobreza, el desempleo y la inequidad de ingresos, la reciente crisis y sus consecuencias vuelven a poner sobre el tapete con más fuerza el papel del Estado como agente regulador y, eventualmente, interventor frente a las fallas del mercado y sus diversas asimetrías. En ese marco, se revisa la dinámica del gasto social, el efecto redistributivo de las diversas transferencias monetarias en el ingreso primario de los hogares y la significación de los programas de transferencias condicionadas, así como los desafíos que estos plantean en cuanto a diseño y gestión.

## La dinámica del gasto social

La crisis experimentada por América Latina a principios de los años ochenta impuso fuertes restricciones financieras al gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal, reducir el gasto público o hacer ambas cosas a la vez. La reducción del gasto público fue la variable de ajuste elegida para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo sobre el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar. Ya a mediados de la década de 1990, los gobiernos comenzaron a reconocer los beneficios y la importancia del gasto social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico.

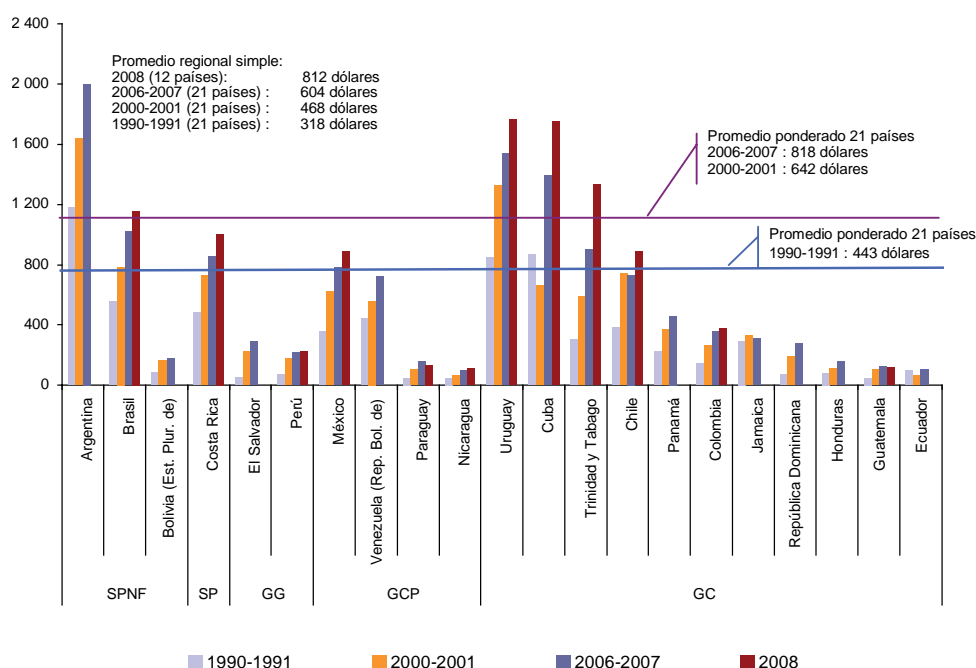
La tendencia creciente del gasto público social desde el comienzo de los años noventa muestra el compromiso progresivo de los países latinoamericanos con la asignación de recursos públicos a las políticas sociales, dándoles mayores garantías de financiamiento y más estabilidad y legitimidad institucional. En gran medida, esto ha estado supeditado al grado de desarrollo alcanzado por los países. La disponibilidad de recursos públicos para financiar sistemas de protección frente a los antiguos y nuevos riesgos sociales y económicos en cada país tiene relación directa con la capacidad de recaudación de los gobiernos. La región recauda poco y mal. Persisten las bajas cargas fiscales y las estructuras tributarias regresivas, que se vuelven factores sumamente limitantes para la confección de los presupuestos. Pese a todo, los gobiernos han realizado importantes esfuerzos para aumentar los presupuestos públicos, en particular los destinados a funciones sociales, en un marco de mayor disciplina fiscal que antaño.

Desde comienzos de los años noventa, el gasto social en la región ha tenido un ritmo de crecimiento que se detiene en algunos períodos y difiere entre países, pero no se revierte. Sobre la base del ritmo de crecimiento del esfuerzo fiscal y macroeconómico del gasto social en la región, el gasto público social por habitante casi se duplicó en el período 2006-2007 con respecto a 1990-1991 (llegó a 820 dólares por habitante, a precios de 2000) y se incrementó en un 18% respecto del período 2004-2005.



Sin embargo, existen enormes disparidades entre países y se registra una diferencia de hasta 20 veces entre los países de mayor y menor gasto per cápita. De los 21 países analizados, 8 registran un gasto menor a 300 dólares, y de estos, 6 no alcanzan los 200 dólares (el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay). Solo 4 países sobrepasan los 1.000 dólares al año Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay. Esto refleja la directa relación entre el monto de los recursos asignados y el nivel de recursos de la economía (véase el gráfico 9).

Gráfico 9  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA,  
1990-1991 Y 2008  
(En dólares de 2000)

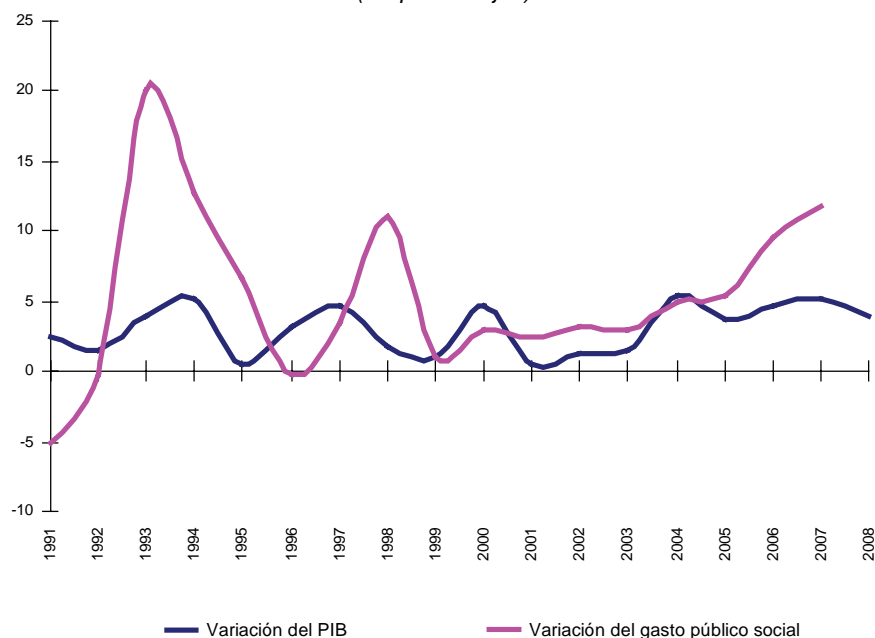


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

**Nota:** SPNF: sector público no financiero; SP: sector público (total); GG: gobierno general; GCP: gobierno central presupuestario; GC: gobierno central.

Pese a los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los recursos destinados a fines sociales, el comportamiento del gasto social presenta en el pasado una marcada forma procíclica que evidencia contracciones o frenos a su expansión en períodos de crisis (véase el gráfico 10). Esto pone de relieve las restricciones presupuestarias de los países que registran los menores niveles de desarrollo, ya que son los que tienen menos capacidad para adoptar medidas contracíclicas en períodos de contracción económica. Aunque también hay que destacar que, en la última década, estos países han sido los que han registrado el mayor aumento de la prioridad macroeconómica.

Gráfico 10  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL  
 GASTO PÚBLICO SOCIAL Y EL PIB<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



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

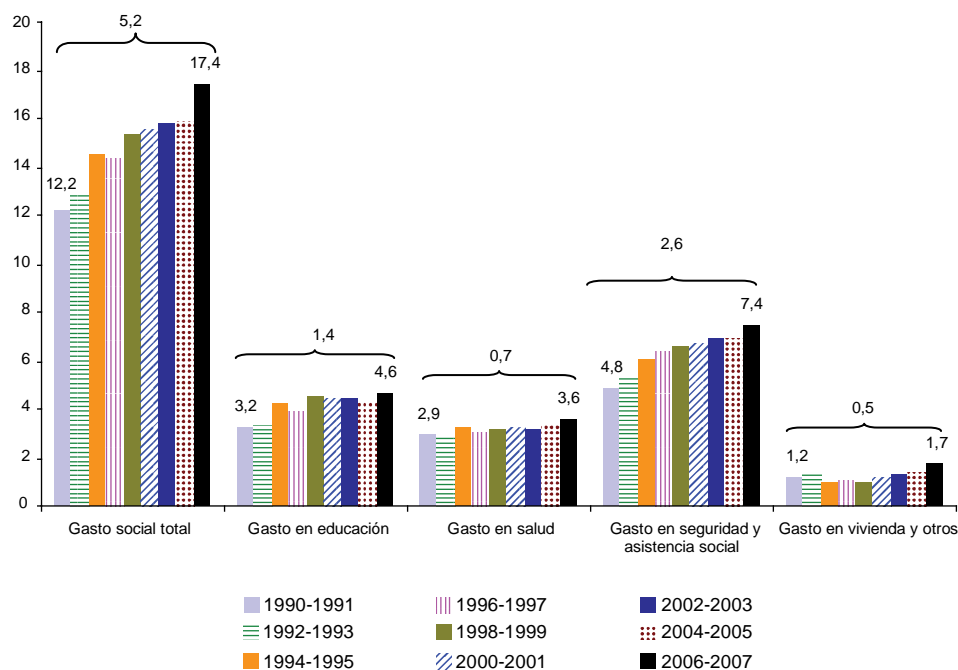
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los países.

Por otra parte, la seguridad y la asistencia social, seguidas de los gastos en educación, explican los aumentos en la prioridad macroeconómica por sectores de destino social<sup>4</sup>. Estas partidas representan 4 de los 5 puntos porcentuales que han aumentado los gastos sociales (véase el gráfico 11). Esto revela la concentración de las prioridades macroeconómicas de los recursos públicos en materia social y refleja la preocupación de los Estados por la lucha contra la pobreza y el aumento de la protección debido a cambios demográficos y en la estructura familiar.

Por último, los principales sectores de destino de los recursos públicos varían según el grado de desarrollo y la estructura productiva de los países, las características sociodemográficas y las necesidades básicas no cubiertas de la población. Pese a la expansión del gasto público, contrapuesta a la visión más ortodoxa promovida por el consenso de Washington, el aumento de las transferencias fiscales por parte de los gobiernos no ha sido suficiente para lograr una reversión sustancial de los niveles de desigualdad y pobreza y responder plenamente a los nuevos impactos externos e internos. Queda planteada, entonces, la pregunta sobre en qué áreas y a qué ritmo se debe avanzar en el papel del Estado en la provisión de bienestar y la reducción de las desigualdades.

<sup>4</sup> La información disponible no permite separar las partidas de gasto en seguridad y asistencia social.

Gráfico 11  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL  
 SEGÚN SECTORES, 1990-1991 A 2006-2007<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los países.

## Las transferencias monetarias a los hogares

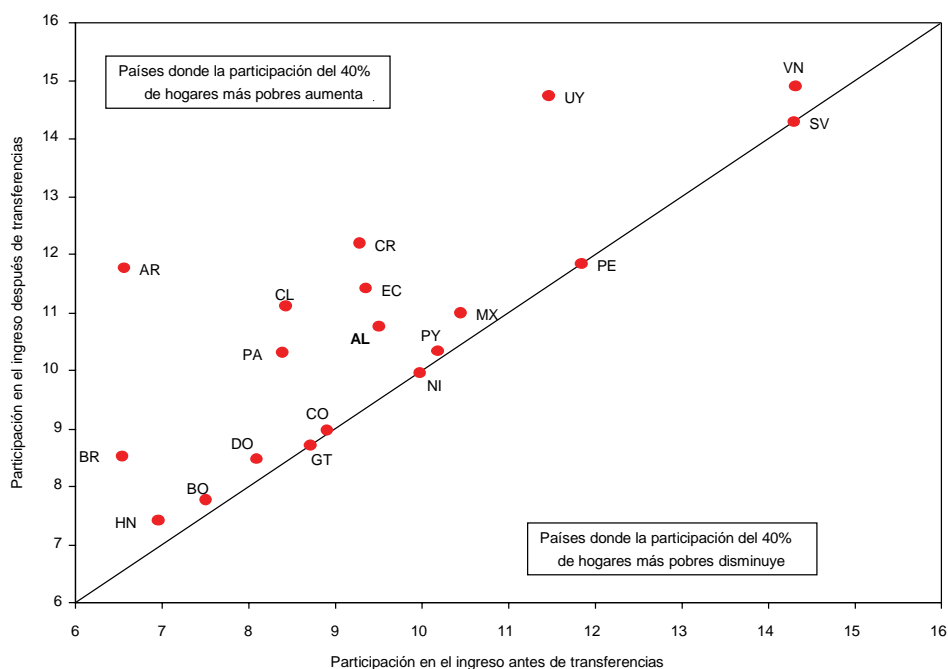
El ingreso primario de los hogares, obtenido a partir de la participación de sus miembros en el mercado de trabajo y de la propiedad de diversos activos, es la fuente principal de las grandes inequidades que registra la región y que la sitúan como la más desigual del mundo. Además de la excesiva concentración de la propiedad, factores como el insuficiente funcionamiento de los mercados de trabajo y su consiguiente segmentación producen y reproducen la desigual estructura de oportunidades, tan característica de América Latina. Los importantes avances de los últimos años en materia de crecimiento económico y participación más activa del Estado en el área social no han modificado sustancialmente las características de funcionamiento del mercado de trabajo ni sus grandes desigualdades. De esta forma, las insuficiencias del mercado de trabajo siguen siendo un factor decisivo para explicar los altos niveles de pobreza de la región.

Las sociedades y los Estados modernos disponen de una serie de mecanismos para que la dificultad de las familias de participar en el mercado de trabajo y en la propiedad no se traduzca en pauperización y desintegración. La distribución primaria del ingreso se

corrige con mecanismos de redistribución de la riqueza que se pueden activar en la medida en que se hayan establecido sistemas recaudatorios que graven los ingresos corrientes, la propiedad, las utilidades y el consumo, y que definan la obligación de los trabajadores de aportar una proporción de sus ingresos para financiar prestaciones y transferencias de recursos una vez culminada su vida activa. También existen mecanismos redistributivos voluntarios de carácter solidario, que involucran no solo las donaciones entre hogares privados, sino también la participación de la comunidad organizada.

En casi todos los países, las transferencias tienen un efecto desconcentrador y aumentan la participación en el ingreso del 40% de hogares más pobres, como se puede apreciar en el gráfico 12. Los países en que más disminuye la concentración del ingreso por efecto de las transferencias son aquellos en que los sistemas de protección social están más desarrollados y tienen mayor cobertura, independientemente de su origen contributivo o no contributivo.

Gráfico 12  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DEL 40% DE HOGARES MÁS POBRES EN EL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008<sup>a</sup>**  
*(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.

<sup>a</sup> El ingreso antes de transferencias corresponde al ingreso per cápita de los hogares obtenido por su participación en el mercado (ingreso primario). Los hogares con menores ingresos antes y después de transferencias no necesariamente son los mismos.

En promedio, las transferencias en la región tienen una significación relativamente escasa dentro del ingreso total y per cápita del conjunto de hogares, ya que solo representan el 9% de este. Las transferencias más relevantes son las jubilaciones y pensiones, que tienen gran importancia entre los hogares que las reciben, ya que representan casi un tercio de sus ingresos. En gran medida, esto se debe a que en los países de mayor desarrollo relativo de la región existe también una mayor proporción de hogares constituidos solo por adultos mayores, que dependen fundamentalmente de este tipo de ingresos.

Otra expresión de la importancia de las transferencias en el bienestar de los hogares y las personas, así como del impacto de su progresividad, es el efecto en la reducción de los niveles de pobreza. En promedio, las transferencias reducen los niveles de pobreza de los hogares en 6,5 puntos porcentuales (véase el cuadro 3). Sin embargo, la reducción del número de personas pobres es menor (cerca de 5 puntos porcentuales). Esto se debe a que es más probable reducir la pobreza en hogares con menor número de miembros y a que las transferencias más significativas son las jubilaciones y pensiones que, por lo general, reciben los adultos mayores. Mientras tanto, la pobreza golpea en mayor proporción a los niños, para los cuales los dispositivos de protección social suelen reducirse a transferencias de carácter asistencial orientadas al combate a la pobreza más bien a largo plazo (como los programas de transferencias condicionadas).

Por otra parte, las transferencias monetarias obtenidas mediante donaciones de organizaciones no estatales son, casi en todos los países, progresivas en comparación con el ingreso primario. La cobertura de las transferencias monetarias públicas es más alta y progresiva, ya que, en promedio, benefician al 12% de los hogares y alcanzan a más de un cuarto de los hogares de menores ingresos (primer decil) y a un quinto de los que le siguen (segundo decil). Sin embargo, su efecto en la disminución de la concentración de los ingresos solo equivale a alrededor del 20% del efecto agregado de todas las transferencias.

No obstante, si bien las transferencias asociadas a las jubilaciones y las pensiones son las que mayor efecto tienen en las variaciones distributivas y de pobreza, las transferencias asistenciales en general, y las públicas en particular, son particularmente relevantes para elevar el bienestar de los estratos más pobres, como se aprecia en el gráfico 13. En promedio, el total de transferencias representa casi el 15% del ingreso per cápita de los hogares más pobres y solo el 10% de los más ricos, aunque el peso de las diferentes transferencias muestra notables variaciones.

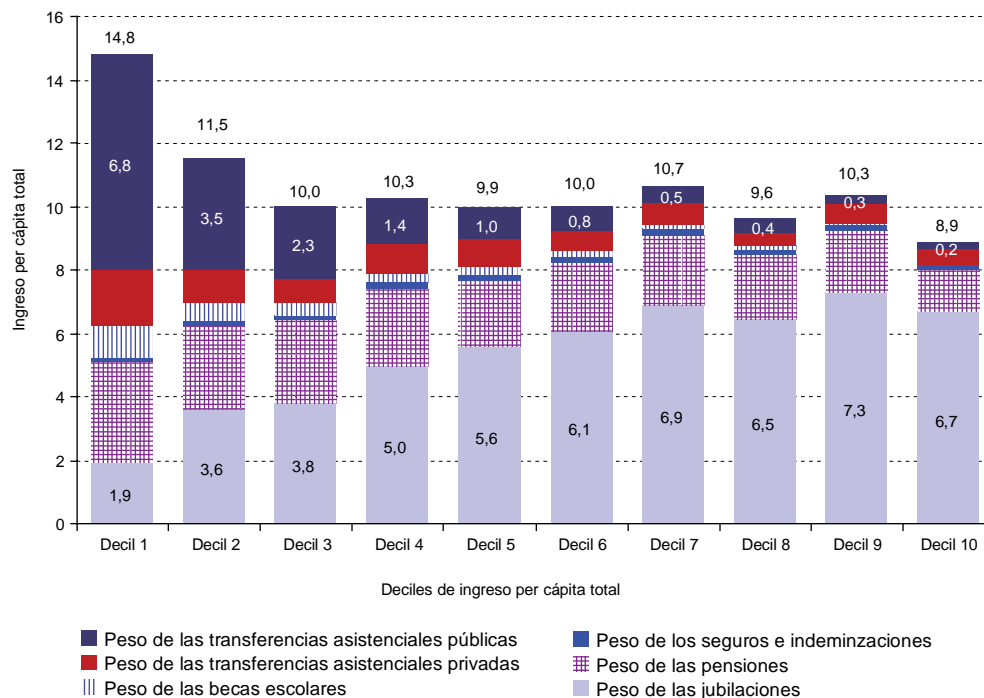
**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFECTOS DE LAS DISTINTAS TRANSFERENCIAS EN LA**  
**REDUCCIÓN DE LA POBREZA, ALREDEDOR DE 2008**

Países	Jubilaciones	Pensiones	Seguros e indemnizaciones	Becas escolares	Transferencias asistenciales		Total transferencias	Puntos porcentuales de reducción	Reducción (En porcentajes)
					privadas	públicas			
Argentina 2006	+++	+	=	=	...	=	+++	15,8	52
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2007	+	=	...	...	...	=	+	3,0	6
Brasil 2008	+++	++	=	...	=	...	+++	14,2	42
Chile 2006	++	++	=	...	=	++	+++	11,2	50
Colombia 2008	+	=	=	...	=	=	+	3,9	10
Costa Rica 2008	++	+	...	+	+	=	+++	9,7	40
Ecuador 2008	+	...	...	...	+	+	++	7,2	16
El Salvador 2007	+	=	=	...	...	=	+	1,5	5
Guatemala 2006	=	=	=	=	=	=	+	1,7	4
Honduras 2007	=	=	...	=	...	=	=	1,0	2
México 2008	+	...	=	=	=	+	++	4,1	13
Nicaragua 2005	=	=	=	=	=	...	+	1,2	2
Panamá 2008	++	+	...	=	...	=	++	7,8	27
Paraguay 2008	+	=	...	...	...	...	+	2,8	5
Perú 2008	=	=	=	...	=	=	=	0,3	1
República Dominicana 2008	+	...	...	...	...	=	+	2,0	5
Uruguay 2008	+++	++	+	...	=	+	+++	14,0	62
Venezuela (República Bolivariana de) 2008	+	=	...	=	...	=	+	2,1	8

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

**Nota:** Signo "=" y color rojo: menos del 2% de reducción; signo "+" y color amarillo: menos del 10% de reducción; signo "++" y color verde: menos del 30% de reducción; signo "+++" y color celeste: 30% o más de reducción.

Gráfico 13  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESO DE LAS DIFERENTES TRANSFERENCIAS EN EL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, ALREDEDOR DE 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.

## Los programas de transferencias condicionadas

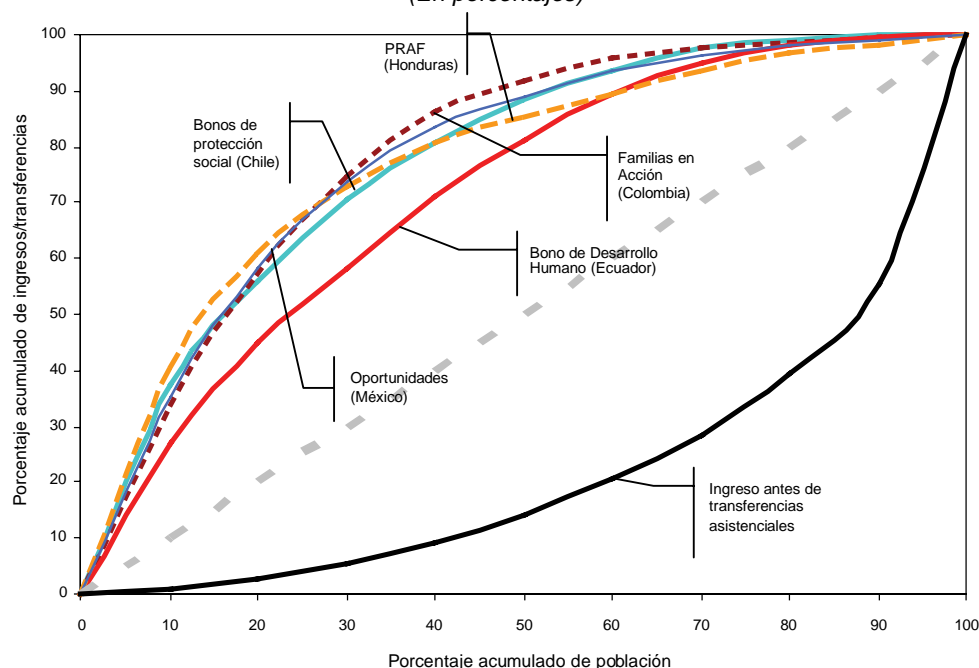
Los programas de transferencias condicionadas (PTC) representan una de las herramientas centrales en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza adoptadas por los gobiernos de la región. Son programas de carácter no contributivo que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias —y así reducir la pobreza en el corto plazo— y fortalecer el capital humano de sus miembros para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Desde mediados de los años noventa han tenido un enorme crecimiento y en la actualidad operan en 17 países de la región y alcanzan a más de 22 millones de familias, lo que corresponde a 101 millones de personas o el 17% de la población de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en promedio, los PTC representan solo el 2,3% del gasto público social total y el 0,25% del PIB de la región.

Entre países existen grandes diferencias en lo que el gasto en los PTC representa en relación con el PIB, así como en el porcentaje de población cubierta por los programas. En el Brasil y México, los países con los programas más consolidados, el gasto en PTC es más

elevado que el promedio regional (un 0,41% y un 0,43%, respectivamente). Asimismo, el número de beneficiarios supera al número de personas que viven en la indigencia y representa, respectivamente, el 83% y el 71% de la población que vive en la pobreza<sup>5</sup>. A modo de comparación, en los países centroamericanos la población cubierta por los PTC no supera el 20% de la población pobre.

Por su naturaleza, los programas de transferencias condicionadas son más progresivos que otras transferencias (véase el gráfico 14). Si se considera que en 2009 alrededor de 190 millones de personas vivirían en la pobreza y que los PTC benefician a 101 millones de personas, se puede argumentar que aún hay margen para ampliar estos programas y llegar a más familias que no logran por sus propios medios satisfacer sus necesidades básicas. De hecho, frente a la crisis económica internacional y la consecuente amenaza de aumento de la pobreza, algunos países de la región han anunciado la expansión de la cobertura de su PTC.

Gráfico 14  
**AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS RESPECTO DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES DE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES**  
*(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.

<sup>5</sup> Los datos de cobertura de los PTC en relación con la población indigente y pobre no toman en cuenta los errores de inclusión y exclusión.



En cuanto al impacto de las transferencias sobre los indicadores de pobreza, este se ha hecho sentir en particular sobre los indicadores de brecha de pobreza (distancia entre el ingreso per cápita y el costo de la canasta de satisfacción de necesidades básicas) y severidad de la pobreza (desigualdad entre los pobres). Esto se debe a que, en general, las transferencias se focalizan en los más pobres, pero no siempre representan montos muy elevados, por lo que logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente que la superen. Los datos de 14 países de América Latina muestran que el monto mínimo per cápita de las transferencias representa en promedio en las áreas rurales el 16% de la línea de indigencia y el 9% de la línea de pobreza y en las áreas urbanas el 15% de la línea de indigencia y el 8% de la línea de pobreza. La evidencia sobre la contribución de los PTC a la reducción de la pobreza proviene de países en los que el monto de las transferencias es significativo y la cobertura de los programas es amplia, como la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Jamaica y México. En países donde la cobertura y el monto de las transferencias del PTC son bajos no se observa un impacto sobre la pobreza. En el caso de Honduras, el bajo monto de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (PRAF) implica una reducción de la pobreza de tan solo 0,02 puntos porcentuales.

En períodos de crisis económica, las transferencias previsibles, continuas y no relacionadas con lo que ocurre en el mercado de trabajo, como las de los PTC, pueden jugar un importante papel en la mitigación del aumento de la pobreza. De hecho, algunos países de la región han anunciado la expansión de la cobertura de su programa de transferencias con corresponsabilidad. El Gobierno del Brasil anunció que Bolsa Familia llegará a 1,3 millones de familias más y que se ha aumentado el monto de los beneficios. Para hacer frente al alza del precio de los alimentos, a partir de julio de 2008, los beneficiarios del programa mexicano Oportunidades comenzaron a recibir un suplemento de ingresos de 120 pesos mensuales (11 dólares) a través del programa Apoyo Alimentario Vivir Mejor.

El buen funcionamiento de los programas de transferencias condicionadas depende de los logros de cada país en términos de universalización de los servicios sociales básicos, así como de la estrecha colaboración entre quienes lideran estos programas y los sectores de educación, salud y nutrición. Entre los mayores desafíos de los PTC se encuentra la coordinación con los ministerios de los sectores sociales y la estrecha colaboración entre el nivel central y los niveles descentralizados o locales. La implementación de estos programas puede introducir nuevas lógicas de gestión en instituciones públicas tradicionalmente compartimentadas, crear vínculos entre sectores y fomentar el trabajo conjunto de instancias de diferente nivel jerárquico. En este sentido, las intervenciones sobre la demanda deberían combinarse con intervenciones sobre la oferta de servicios y programas públicos. Los mismos programas de transferencias condicionadas pueden causar problemas de calidad y, por ejemplo, saturar los servicios de salud ante el incremento de la demanda que ellos mismos generan. Por otra parte, la sofisticación que se ha alcanzado en los procedimientos de focalización hace que los criterios de selección se vuelvan cada vez más opacos y que se

produzcan tensiones en las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios, lo que representa una amenaza para su capital social.

## LA CRISIS, LOS ESCENARIOS POSTERIORES A LA CRISIS Y LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

**L**os efectos sociales en América Latina de la actual crisis global, que se presentan con intensidad variable y muy heterogénea de un país a otro, incluyen un aumento del desempleo y la informalidad, un incremento en los niveles de pobreza, indigencia y vulnerabilidad a la pobreza, la dificultad de sostener la tendencia progresiva que venía mostrando el gasto social y un mayor riesgo de supervivencia de las microempresas y las pequeñas empresas.

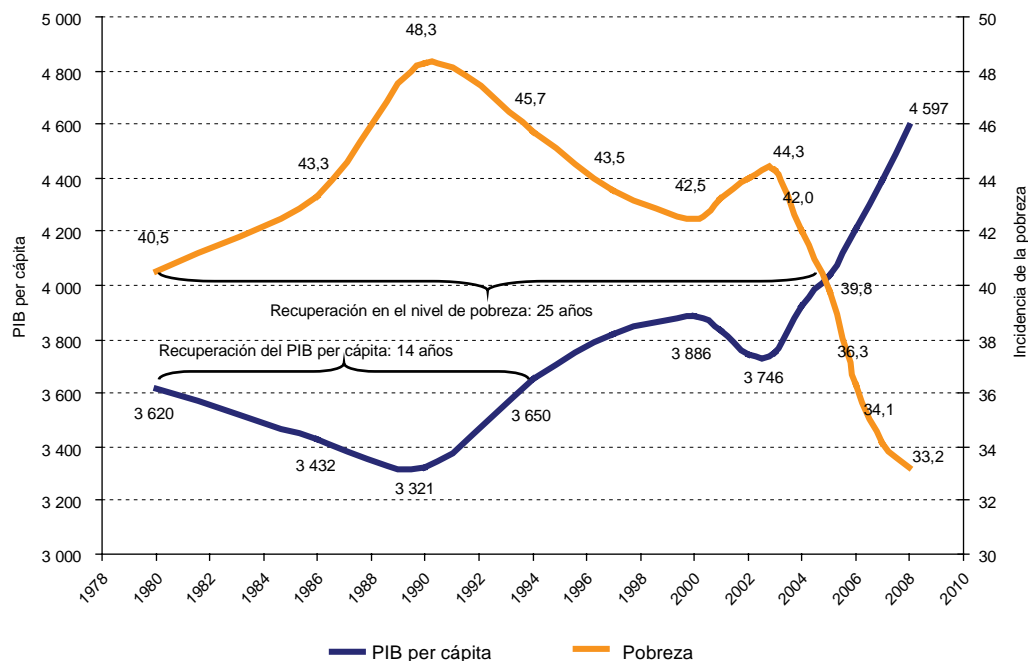
No obstante, la región se encuentra en mejores condiciones para responder a los impactos de la crisis que en ciclos previos de contracción económica. Esta diferencia obedece a méritos propios, como la prudencia fiscal y el control de la inflación, pero también se debe a que entre 2002 y 2008, la región gozó de un contexto internacional muy favorable y de una primera fase del bono demográfico<sup>6</sup>. Ambos factores pierden fuerza e incluso se vuelven adversos en la perspectiva futura. Asimismo, los dos nuevos factores que contribuyeron a combatir la pobreza en el período 2002-2008 —la expansión del gasto social y las mejoras distributivas— pueden resentirse. Si los gobiernos logran evitar que se repita lo sucedido en el pasado, cuando los sectores vulnerables pagaron los costos y no se beneficiaron en contextos de recuperación (véase el gráfico 15), la región habrá dado un gran paso.

Retomar el crecimiento y reactivar los mercados laborales son dos objetivos fundamentales. Pero ello no es suficiente. Una actitud contracíclica en materia monetaria y fiscal, la defensa y mejor orientación del gasto social, y la existencia de mercados laborales que no expulsen a los más vulnerables son factores clave para no perder los logros del sexenio.

---

<sup>6</sup> Período en el que aumenta la población en edad activa y disminuye la tasa de dependencia demográfica asociada a la disminución de la fecundidad y, por consiguiente, del tamaño de los hogares.

Gráfico 15  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): COMPARACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2008<sup>a</sup>**  
 (En dólares y porcentajes de 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 y cifras oficiales.

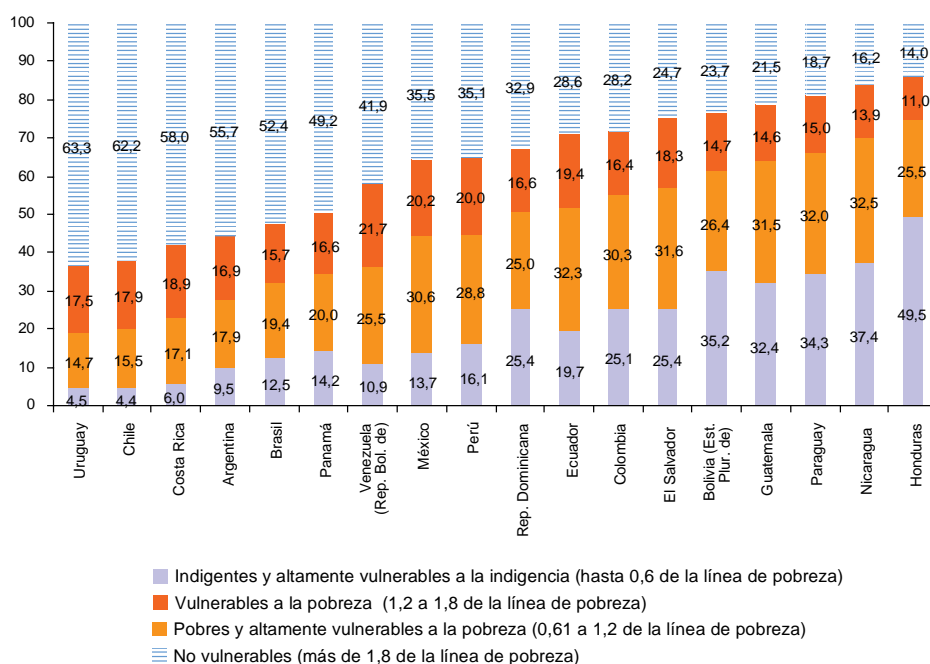
<sup>a</sup> Promedio ponderado.

## La vulnerabilidad de la estructura social

Si bien en el último sexenio se observó una reducción importante de la pobreza, la mayor parte de la población que recientemente dejó de ser pobre se encuentra, en materia de ingresos, a muy corta distancia de las líneas de pobreza. Esto hace que el porcentaje de la población vulnerable a la pobreza sea muy alto, variando significativamente entre los países (véase el gráfico 16).

Es posible identificar variables clave que dan cuenta de la anatomía de la vulnerabilidad de tal manera de orientar el gasto en forma eficaz. Estas se pueden agrupar en tres grandes grupos: i) los hogares, el mercado laboral y los ingresos; ii) la estructura de los hogares y las familias, y iii) el capital humano de los hogares.

Gráfico 16  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN VULNERABLE A LA POBREZA, POR PAÍS, 2008**  
 (En porcentajes)

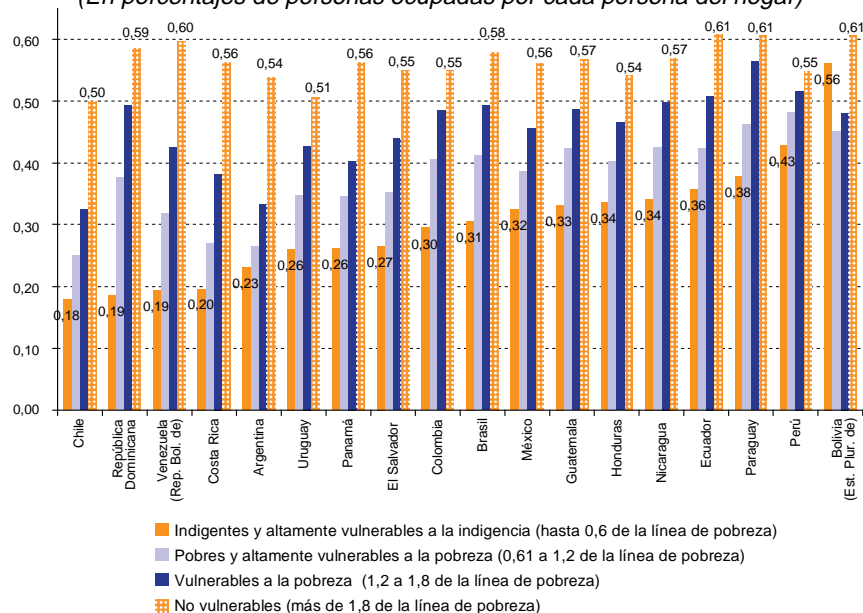


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En cuanto al primer grupo de variables, en el gráfico 17 se compara la relación entre ocupados y los hogares pobres con los hogares que se encuentran fuera del rango de vulnerabilidad por ingresos. La diferencia es particularmente marcada en los países más ricos. En muchos países de menor desarrollo relativo, las distancias son menores o, como sucede en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, no existen diferencias entre los segmentos. Tal comportamiento responde al hecho de que en estos países prevalecen una muy baja productividad y malas remuneraciones en todos los estratos. En contraste, en países más ricos una alta tasa de ocupación del hogar tiende a garantizar la salida de la situación de vulnerabilidad y de la pobreza por ingresos.

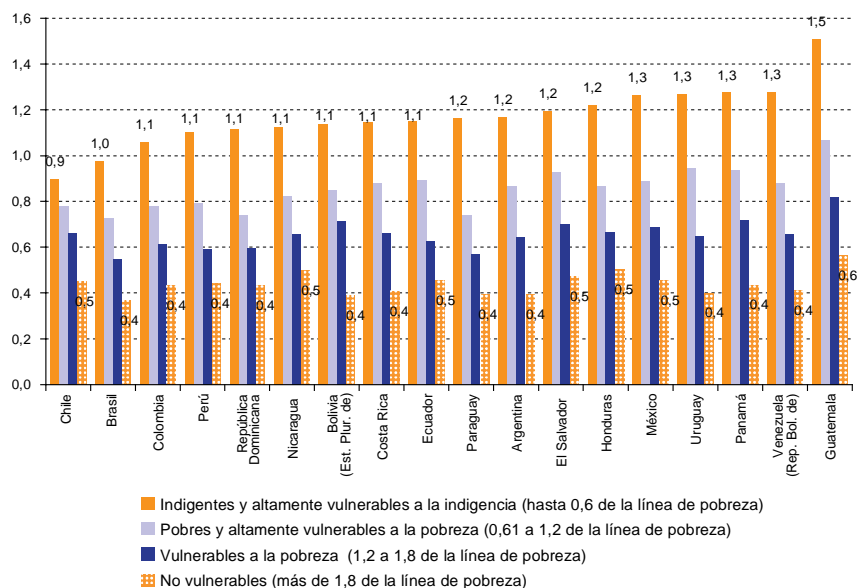
En cuanto a la estructura de los hogares y las familias, las tasas de dependencia de los hogares (relación entre el número de personas en edad dependiente y las personas en edad de trabajar) expresan una trayectoria estratificada de la transición demográfica en los países. Cabe destacar que, con la excepción de Chile, en los hogares indigentes o vulnerables a la indigencia todos los países presentan una razón de uno o superior a uno. Ello quiere decir que la cantidad de personas dependientes es igual o mayor que el número de personas de entre 14 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 (véase el gráfico 18).

Gráfico 17  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE OCUPADOS Y EL TOTAL DE PERSONAS DEL HOGAR, POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007**  
*(En porcentajes de 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.

Gráfico 18  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007<sup>a</sup>**  
*(En número de personas en edades dependientes sobre personas en edades activas)*



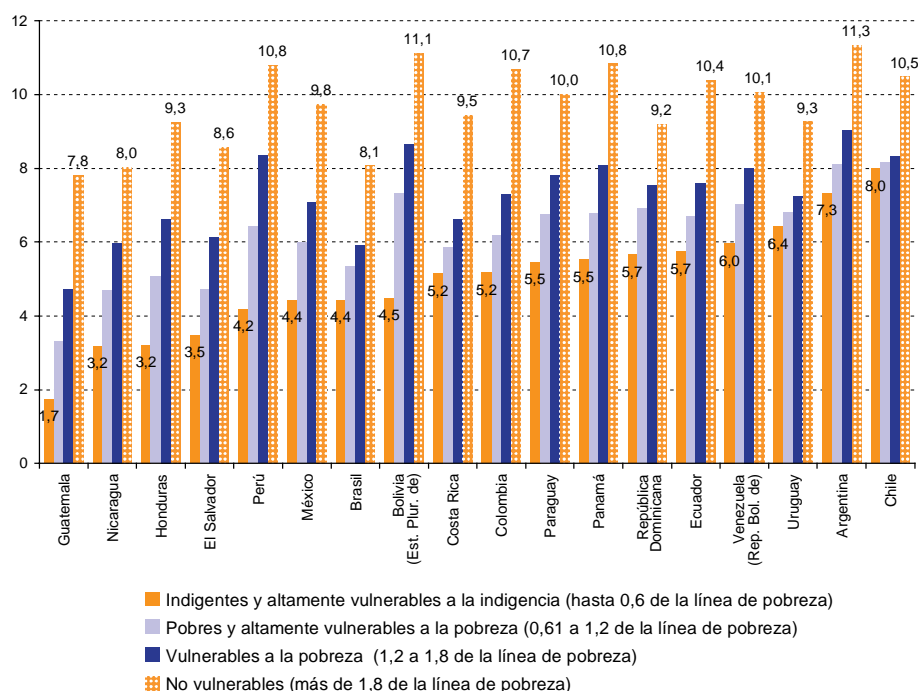
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Los datos del Perú corresponden a 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005 y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006. El cálculo consistió en la división simple de la cantidad de personas menores de 14 años y mayores de 64 por las personas de entre 15 y 64 años. Se excluyó del cálculo a aquellos hogares donde el denominador era 0, que representa la ausencia de personas de entre 15 y 64 años en el hogar.

Esta realidad demográfica posee una expresión social concreta. En toda la región, la infancia es el segmento que está sobrerrepresentado en la extrema pobreza, en la pobreza y en la vulnerabilidad a la pobreza, y cuanto más avanzado demográficamente se encuentre el país, más marcada es esta situación. Será muy difícil aprovechar la segunda fase del bono demográfico (cuando la relación de dependencia se estabiliza) si aumenta el porcentaje de la población activa que proviene de una infancia empobrecida. Evitar que la crisis sea sinónimo de infantilización de la pobreza es uno de los principales desafíos de la región.

La estratificación del capital humano de los hogares según el nivel socioeconómico está profusamente documentada y es el principal eslabón en la transmisión intergeneracional de la desigualdad, dado que el capital humano es el factor principal de las trayectorias laborales a lo largo de la vida productiva (véase el gráfico 19).

Gráfico 19  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE 25 AÑOS Y MÁS DE LOS HOGARES, POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD, ALREDEDOR DE 2007<sup>a</sup>**  
*(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.

<sup>a</sup> Los datos del Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

## Las matrices de protección social, las respuestas ante la crisis y las perspectivas hacia el futuro

La heterogeneidad de los sistemas de protección social entre los países de la región implica la existencia de capacidades diferenciadas para proteger a la población más vulnerable ante los ciclos de contracción y los impactos externos. Los niveles de gasto social y cobertura permiten identificar tres grandes grupos de países: i) con regímenes universales, ii) con regímenes duales y iii) con regímenes apoyados en las familias para proveer protección social.

Cuadro 4  
**AMÉRICA LATINA: INDICADORES DEL GASTO SOCIAL, POR GRUPOS DE PAÍSES, ALREDEDOR DE 2007**  
(En promedios simples)

	Gasto público social per cápita <sup>a</sup>	Gasto público social como porcentaje del PIB <sup>a</sup>	Gasto público en seguridad y asistencia social como porcentaje del PIB <sup>b</sup>	Gasto público en salud como porcentaje del PIB <sup>a</sup>	Gasto público en educación como porcentaje del PIB <sup>a</sup>
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	1 102	17,7	7,9	3,9	4,5
Grupo 2: Colombia, México y República Bolivariana de Venezuela	638	13,0	4,9	2,2	4,3
Grupo 3: Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	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.

<sup>a</sup> En dólares de 2000. Datos de 2006-2007.

<sup>b</sup> En dólares de 2000. Datos de 2006-2007. No se incluye a Nicaragua.

Cuadro 5  
**AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE COBERTURA SOCIAL EN SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACIÓN, POR GRUPOS DE PAÍSES**  
(En promedios simples)

Coberturas	Porcentaje de ocupados que aportan al sistema de seguridad social <sup>a</sup>	Porcentaje de la cobertura de pensiones a jubilados en áreas urbanas <sup>a</sup>	Porcentaje de la cobertura de salud <sup>a</sup>	Tasa de escolarización de la población de entre 15 y 17 años <sup>b</sup>
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	53,1	64,4	69,7	79,0
Grupo 2: Colombia, México y República Bolivariana de Venezuela	34,3	26,6	45,6	64,5
Grupo 3: Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	20,0	14,1	17,2	63,8

**Fuente:** Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85.

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

<sup>b</sup> No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela ni a la República Dominicana.

Como se observa en el cuadro 6, los países se ordenan no solo por los gastos y coberturas de sus sistemas de protección social. Allí donde es menor el peso del Estado y la productividad media del trabajo, pesa más el gasto de bolsillo, las capacidades y estrategias familiares para afrontar situaciones de crisis y la búsqueda de alguna forma de protección social. Esto exacerba la heterogeneidad entre los países.

Cuadro 6  
**AMÉRICA LATINA: INDICADORES SELECCIONADOS DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR, POR GRUPOS DE PAÍSES, ALREDEDOR DE 2004**  
(En promedios simples)

	Porcentaje que declara gasto de bolsillo para la atención de la salud	Remesas del exterior (En porcentajes del PIB)	Población ocupada bajo la línea de pobreza (En porcentajes sobre el total de ocupados)	Familias extendidas y compuestas (En porcentajes sobre el total de familias)
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	23,3	0,9	16,7	19,0
Grupo 2: Colombia, México y República Bolivariana de Venezuela	35,1	2,2	28,6	23,4
Grupo 3: Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	72,1	9,8	38,4	27,9

**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 y *Panorama social de América Latina*, varios años; Banco Mundial, World Development Indicators, 2006 [base de datos en línea] <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=6>; y Encuesta Latinobarómetro, 2007.

En la actual crisis, los Estados latinoamericanos se han mostrado mucho más proactivos que en crisis precedentes. En primer lugar, esto se refleja en la utilización de instrumentos monetarios para sostener los niveles de actividad, incrementando la liquidez y el acceso al crédito. En segundo lugar, se han desarrollado o acelerado paquetes de inversión para procurar sostener los niveles de actividad y empleo ante la retracción del consumo y de la inversión privada. Por último, los Estados han movilizado diversos instrumentos disponibles en sus sistemas de protección social para mitigar los efectos sociales de la crisis. Pueden identificarse sintéticamente cuatro grandes áreas de acción de los gobiernos en esta materia: transferencias monetarias; políticas sectoriales (de salud, educación, vivienda y alimentación); políticas activas de empleo y crédito, y políticas vinculadas a los subsidios a servicios de consumo básico no alimentario (transporte, electricidad, agua).



**Cuadro 7**  
**AMÉRICA LATINA: INSTRUMENTOS EMPLEADOS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA**

Transferencias monetarias			
Pensiones	Seguro de desempleo	Asignaciones familiares	Otras transferencias monetarias directas (PTC <sup>a</sup> , bonos solidarios y otras)
Incremento del valor de las pensiones	Ampliación de la duración del seguro de desempleo	Incremento del valor de la prestación	Incremento del valor de la prestación
Aumento de la cobertura de las pensiones no contributivas	Ampliación de los criterios de elegibilidad	Ampliación de la cobertura	Ampliación de la cobertura
Bonos puntuales para pensiones de muy bajo monto	Seguros de desempleo parciales y flexibles	Bonos puntuales para beneficiarios de asignaciones familiares	
Sectorios tradicionales de la política social			
Educación	Salud	Vivienda	Alimentación
Ampliación de los recursos y prestaciones en comedores escolares y apoyo en los costos escolares	Eliminación de copagos y subsidios a los medicamentos Expansión del servicio y la infraestructura	Construcción de viviendas populares Subsidio al crédito para la vivienda	Programas nutricionales rurales Extensión de la entrega de canastas y apoyo para alimentación
Políticas de empleo y mercado laboral		Crédito, facilidades y subsidios a microempresas y pymes	
Incremento del salario mínimo Inversión pública en infraestructura social Creación directa de puestos de trabajo		Ampliación del crédito o de la población elegible para microcréditos Apoyo a las pymes (exoneraciones fiscales, créditos)	
Servicios básicos		Transporte	
Aumento o creación de nuevos subsidios Focalización de subsidios		Incremento del subsidio general o focalizado Creación de subsidios para nuevas categorías de población	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Programas de transferencias condicionadas.

La evidencia disponible denota la acción de políticas sociales y sectoriales con función redistributiva en el marco de las respuestas frente a la crisis. No obstante, falta avanzar en su consistencia y estructuración de mediano y largo plazo. Las mujeres, los niños y, en un futuro cercano, los adultos mayores, así como los sectores menos calificados, son o serán el universo fundamental que compone las filas de la población en extrema pobreza, pobre y vulnerable en América Latina. La comprensión cabal de la articulación entre el mercado, el Estado y la familia es fundamental para atacar los efectos sociales de la crisis y sentar las bases de un sistema de protección social más eficaz e igualitario.

## EL GÉNERO Y EL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO: ESLABONES EN LA DISCRIMINACIÓN Y LA DESIGUALDAD

La crisis del cuidado y la doble discriminación de género

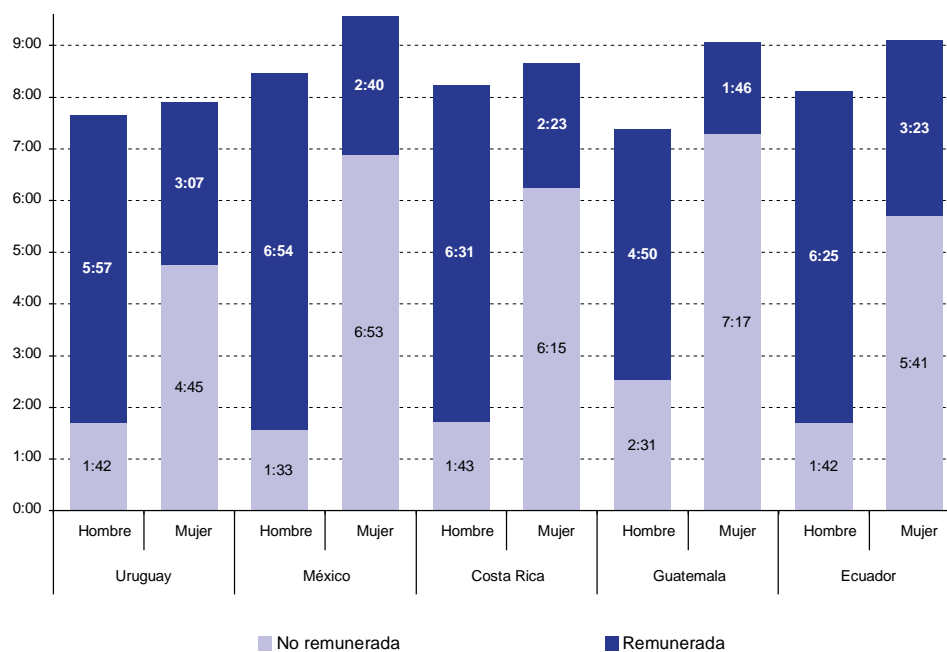
**E**n la actualidad, América Latina se encuentra enfrentando la llamada crisis del cuidado, que se refiere a la reorganización simultánea del trabajo remunerado y del trabajo doméstico no remunerado, mientras se mantiene rígida la división sexual del trabajo en los

hogares y la segmentación de género en el mercado laboral. Estas asincronías ocurren en el marco de profundas transformaciones familiares, sin que aumente la participación masculina en el trabajo del cuidado y sin suficientes mecanismos estatales y de mercado que asuman la responsabilidad social de este tema.

La situación se agrava por el aumento de la demanda de la población que requiere de cuidados, debido al envejecimiento de la población, la persistencia de tasas relativamente altas de fecundidad y el incremento de la cantidad de personas con enfermedades crónicas. Por otra parte, muchas familias tendrán que soportar la carga de dependientes sin acceso a los sistemas de protección social o con prestaciones reducidas en el sistema de pensiones y jubilaciones.

El cuidado forma parte del trabajo no remunerado, que también incluye las tareas del hogar como la cocina y la limpieza. Este trabajo se efectúa sin que medie ningún contrato que establezca un precio y las responsabilidades y beneficios que conllevan dichas tareas, y consume tiempo que no puede ser empleado para otras actividades. En este campo las asimetrías por sexo son notorias. El promedio de horas que las mujeres destinan diariamente al trabajo no remunerado oscila entre casi cinco en el Uruguay y un poco más de siete en Guatemala. En el caso de los varones, con la excepción de Guatemala, nunca se superan las dos horas (véase el gráfico 20).

Gráfico 20  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CARGA DE TRABAJO POR TIPO SEGÚN SEXO,  
VARIOS AÑOS, ENTRE 2000 Y 2007  
(En horas y minutos)

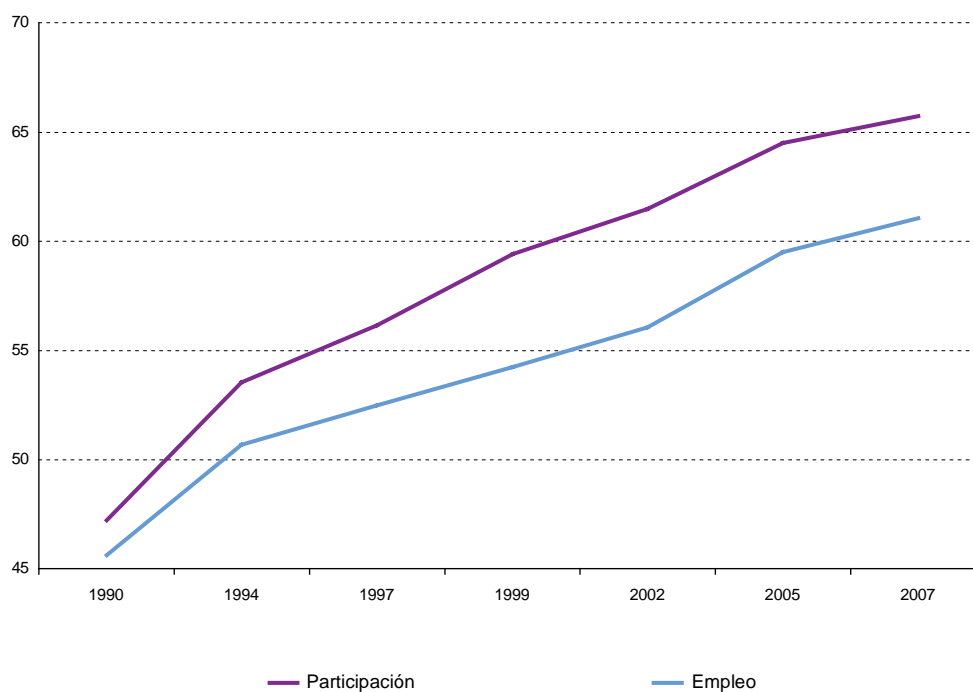


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

## La incorporación de las mujeres al mercado laboral: un proceso indispensable e irreversible, pero estratificado

La proporción de mujeres que buscan o desempeñan trabajos remunerados registró un incremento sostenido en la región. Entre 1990 y 2007 las tasas de participación de las mujeres de entre 25 y 54 años se han elevado cerca de 20 puntos y en materia de empleo han crecido más de 15 puntos porcentuales (véase el gráfico 21A). En muchos hogares, la mujer pasa a ser la principal o única proveedora de ingresos, o bien una generadora de ingresos equivalente al hombre. Una característica saliente en todos los países es la marcada estratificación de la inserción femenina en el mercado laboral. Si bien las tasas de participación y empleo de las mujeres varían en forma importante entre grupos de países, destacan Chile, Costa Rica y Panamá con las tasas más bajas de participación en el mercado, siendo a la vez las más estratificadas de la región (véase el gráfico 21B).

Gráfico 21  
**A. AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO DE 15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN Y EMPLEO DE MUJERES DE ENTRE 25 Y 54 AÑOS, 1990-2007**  
 (En porcentajes)



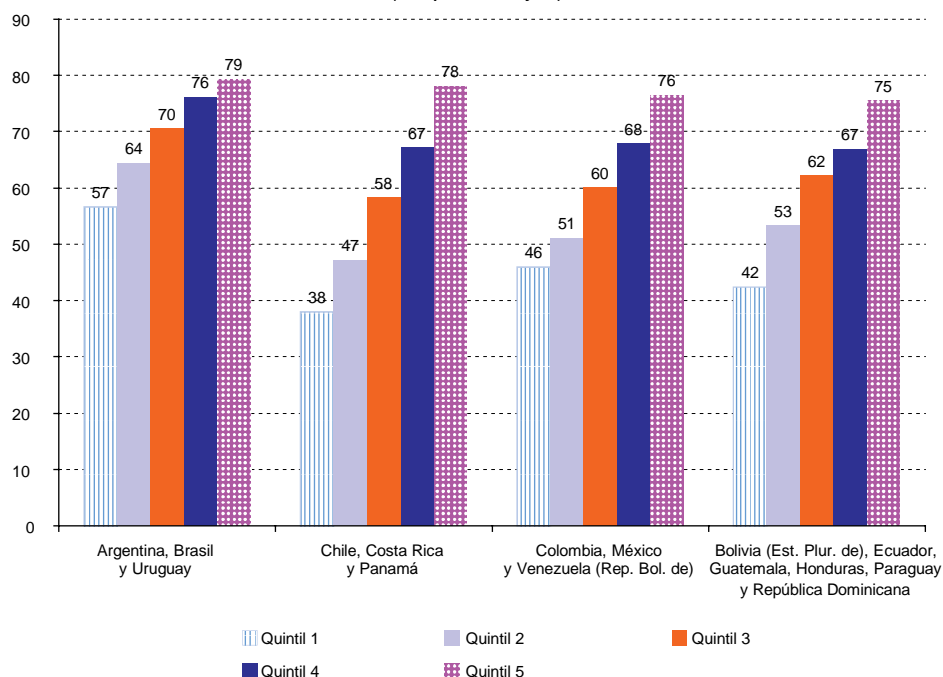
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** No se incluyen para ningún año los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. Para la serie histórica, se considera el año más cercano al año de referencia en los países sin información. Los datos del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay corresponden a áreas urbanas; los datos de la Argentina y el Paraguay corresponden a la principal área urbana.

Gráfico 21 (conclusión)

**B. AMÉRICA LATINA (PROMEDIOS PONDERADOS DE 4 GRUPOS DE PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE ENTRE 25 Y 54 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007**

(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.

**Nota:** Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México, a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador, a las áreas urbanas; los del Paraguay, a Asunción y Departamento Central; los del Uruguay, a áreas urbanas.

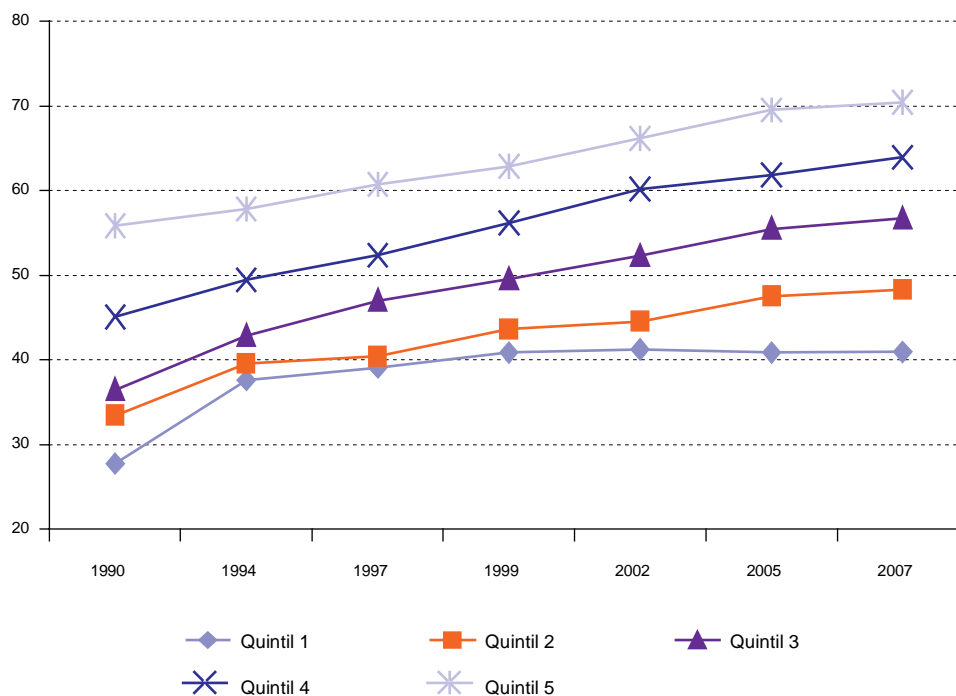
El ingreso de las mujeres al mercado de trabajo es crucial para que muchos hogares no caigan en situación de pobreza o salgan de dicha situación. Esta circunstancia es evidente en los hogares con jefatura femenina y claramente identificable en los hogares biparentales. Por lo tanto, un aumento de las tasas de participación femenina tendría una enorme influencia en el combate a la pobreza, sobre todo en los primeros quintiles.

La inserción laboral, la desigualdad y la reproducción de la desigualdad

La tasa de participación y empleo de las mujeres que tienen a su cargo menores de entre 0 y 5 años con baja cobertura escolar y máximas demandas de cuidado, es significativamente inferior comparada con aquellas que conviven con menores de entre 6 y 14 años y sin presencia de niños de entre 0 y 5 años. Para 2007, la diferencia es de casi 9 puntos porcentuales en los quintiles más pobres, de 7 puntos en el quintil intermedio y

desaparece en el quintil 5. Ello indica que hasta el quintil 4 todas las mujeres pagan un costo adicional en la participación laboral por la ausencia de servicios escolares y la demanda de cuidado por parte de los niños de corta edad, siendo mayor este efecto cuanto más pobre es el hogar (véanse los gráficos 22A y 22B). Es así como, dada la alta desigualdad que caracteriza a la región, las dificultades comunes a todas las mujeres para insertarse en el mercado laboral y acceder a un empleo de calidad y para redistribuir el trabajo no remunerado con los varones se agudizan en los sectores de más bajos ingresos.

Gráfico 22  
**A. AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE ENTRE 15 Y 49 AÑOS CON HIJOS DE 0 A 5 AÑOS POR QUINTILES DE INGRESO, 1990-2007**  
*(En porcentajes)*

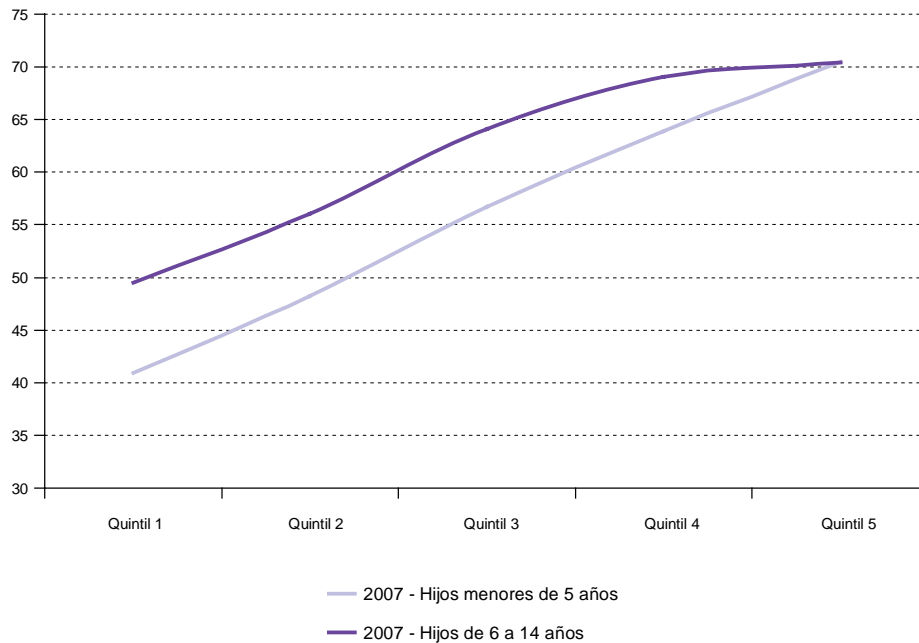


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** No se incluyen para ningún año los datos de Guatemala, el Perú y la República Dominicana. En la serie histórica se considera el año más cercano en los países sin información para el año de referencia. Los datos del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay corresponden a áreas urbanas; los datos de la Argentina y el Paraguay corresponden a la principal área urbana.

Gráfico 22 (conclusión)

**B. AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 14 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE ENTRE 15 Y 49 AÑOS POR QUINTILES DE INGRESO Y EDAD DE LOS HIJOS, ALREDEDOR DE 2007**  
(En porcentajes)

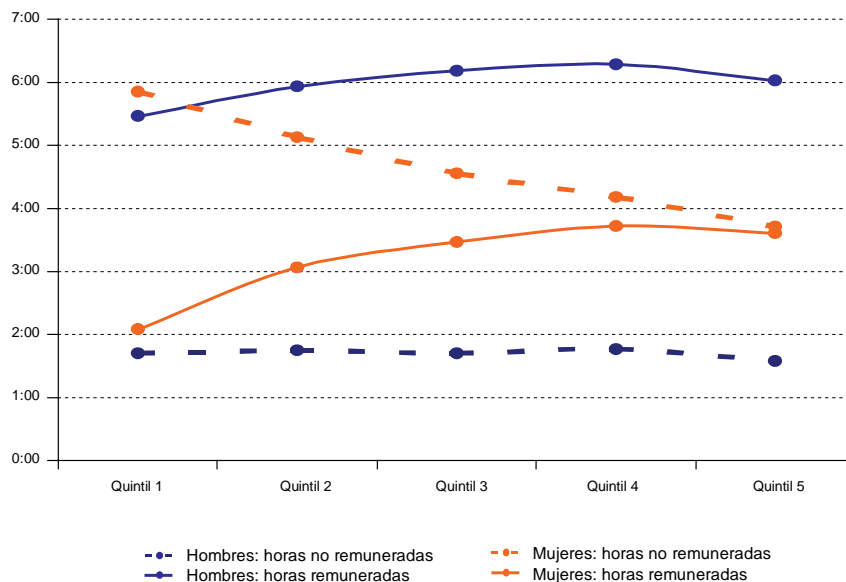


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

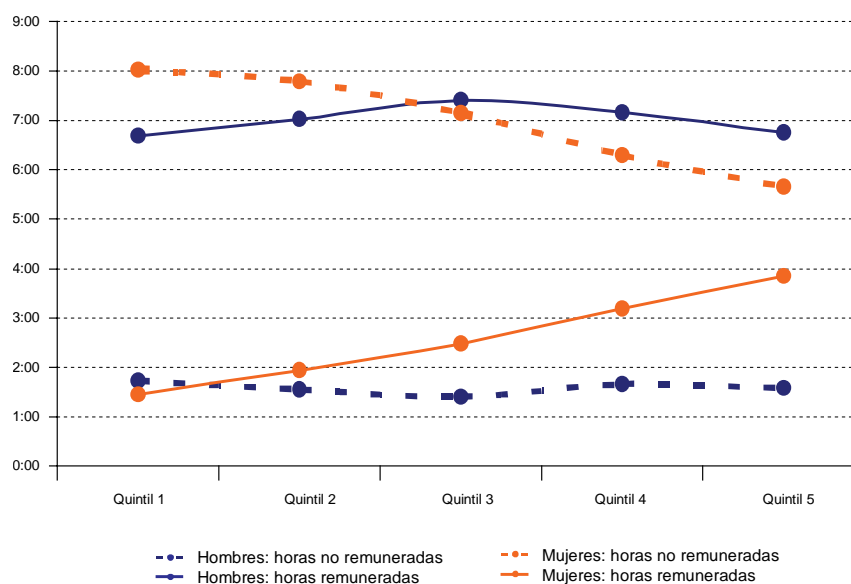
**Nota:** No se incluyen los datos de El Salvador, Guatemala, el Perú y la República Dominicana. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México, a 2006. Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia, a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador, a las áreas urbanas; los del Paraguay, a Asunción y Departamento Central; los del Uruguay, a áreas urbanas.

La incorporación sustentable y de calidad de las mujeres al mercado laboral depende de que puedan disminuir su carga de trabajo no remunerado y de cuidados, ya sea mediante una mayor flexibilidad de la división sexual del trabajo en los hogares, por medio del acceso a los servicios públicos de cuidado o adquiriendo estos servicios en el mercado. La convergencia en el número de horas de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres a medida que se asciende en los quintiles contrasta con la ausencia de convergencia en el caso de los varones. Esto indica una fuerte rigidez de los roles masculinos para combinar ambos trabajos, independientemente del nivel socioeconómico al que pertenezcan (véase el gráfico 23).

Gráfico 23  
**A. URUGUAY: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2007**  
 (En horas)



**B. MÉXICO: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2002**  
 (En horas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

La evidencia también indica que las mujeres incrementan notoriamente su dedicación al trabajo no remunerado en edades reproductivas, en tanto los hombres no modifican su dedicación a estas labores. Asimismo, se percibe una vez más el efecto diferencial por quintil de ingresos en las mujeres. En los sectores más pobres, el incremento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado se da en segmentos más jóvenes y es más marcado. Ello refleja una fecundidad más temprana y una menor capacidad de acceder a servicios de cuidado externos.

Otro aspecto a considerar es la escasa flexibilidad con que los hombres ajustan sus decisiones y cambios al enfrentar situaciones de ocupación y desocupación en el mercado laboral. Las distancias entre hombres y mujeres son persistentes en casi todos los tramos etarios y son especialmente elevadas en las edades que reciben más carga de cuidado. La baja elasticidad absoluta de los hombres en el Ecuador frente a los cambios producidos en su situación ocupacional contrasta con la elasticidad que presentan las mujeres. En el Uruguay, las mujeres de entre 31 y 35 años incrementan su dedicación a las tareas no remuneradas cuando están desocupadas en aproximadamente tres horas en promedio. Los hombres, en los mismos tramos etarios y países, lo hacen en menos de una hora. En el Ecuador los diferenciales de elasticidad son menores, pero solo porque las mujeres son siempre las que realizan gran parte de las tareas no remuneradas (véase el gráfico 24).

Gráfico 24  
A. URUGUAY: TIEMPO DE TRABAJO NO REMUNERADO POR QUINTILES, 2007  
(En horas y grupos de edad)

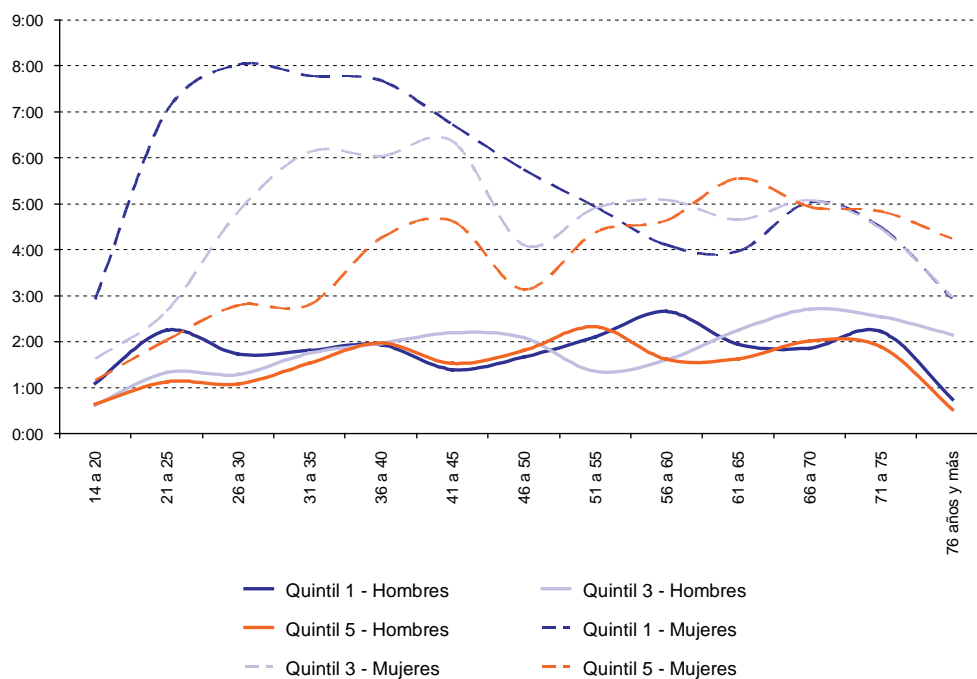
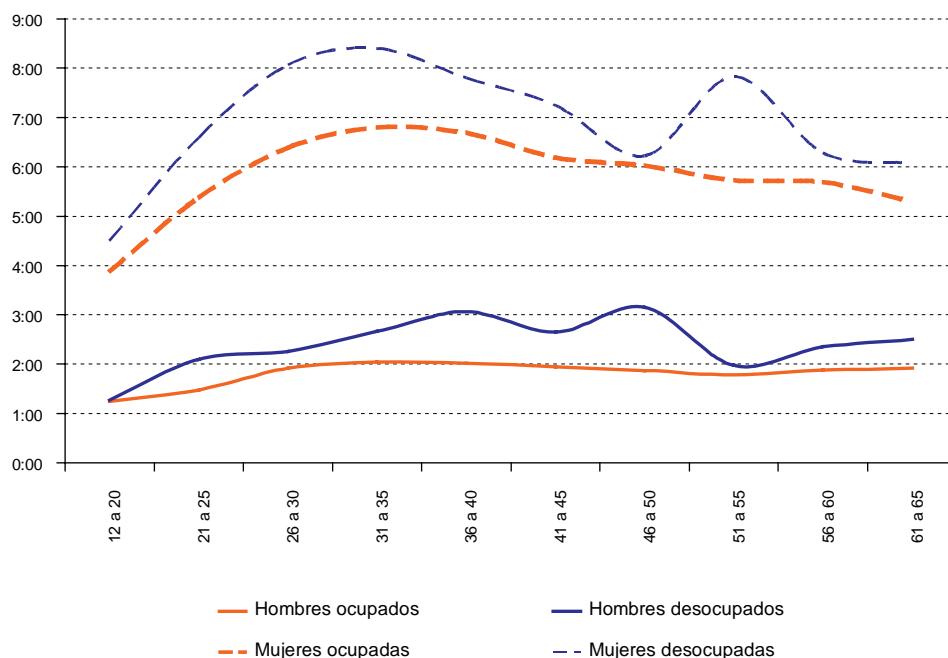




Gráfico 24 (conclusión)

**B. ECUADOR: TIEMPO DE TRABAJO NO REMUNERADO SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2007**  
(En horas y grupos de edad)



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

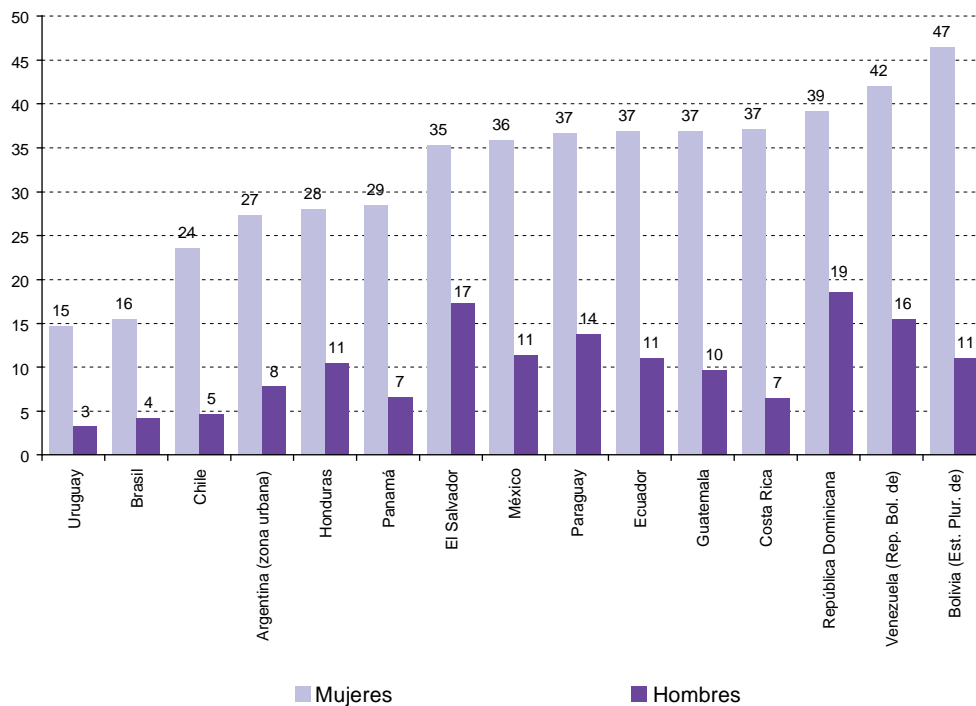
El Estado, la formalidad laboral y la vulnerabilidad de la mujer en el presente y en el futuro

La situación laboral femenina se caracteriza por niveles más elevados de desempleo y mayor precariedad e informalidad que la de los hombres, así como inferiores condiciones de trabajo, limitadas prestaciones de salud, reducido porcentaje de afiliación a la seguridad social y bajas remuneraciones. La informalidad, al igual que en el caso de los varones, obedece a las dificultades de acceso a empleos formales, pero también a la flexibilidad que los empleos informales les otorgan a las mujeres para hacer frente a las responsabilidades familiares. El empleo formal tal como existe hoy las discrimina al no reconocer la carga reproductiva, de trabajo doméstico y de cuidado presente en sus tiempos y ciclos. Esto tiene efectos negativos en las trayectorias laborales femeninas y en el acceso a la capacitación y a la seguridad social.

Con respecto a la ausencia de ingresos autónomos para adultos mayores, se observan diferencias de entre 12 y 36 puntos (dependiendo del país) en detrimento de las mujeres con respecto a los hombres en el año 2007 (véase el gráfico 25). Esta asimetría puede exacerbarse en el futuro conforme aumente el número de personas que requerirán cuidados y servicios

intensivos pero que carecerán de ingresos propios para costearlos. Ante esta contingencia, se ejercerá presión sobre los servicios públicos, pero también sobre los familiares más jóvenes, en particular, las mujeres, de mantenerse la actual pauta de distribución de la carga de cuidados y del trabajo doméstico, así como los presentes criterios de elegibilidad de los servicios sociales que no reconocen los costos asociados al trabajo no remunerado.

Gráfico 25  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 60 AÑOS Y MÁS QUE NO RECIBEN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2007**  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estadísticas de género [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/>.

## Familias imaginadas y familias reales: la necesidad de adaptar esquemas y acciones

Un rasgo destacado en las transformaciones que han ocurrido en las familias latinoamericanas es el incremento de la monoparentalidad. Los hogares urbanos con jefatura femenina han tenido un aumento sostenido entre 1990 y 2007, superando los 10 puntos porcentuales en algunos países de la región, como la Argentina, el Brasil y el Paraguay. También entre 1970 y 2000 se observa el incremento del porcentaje de niños nacidos fuera del matrimonio, representando en El Salvador y Panamá el 72,8% y 79,9% del total de los nacimientos, respectivamente. Junto con este fenómeno, ha aumentado la proporción de

personas separadas y divorciadas, registrándose las tasas más altas en esos mismos países: 25,2% y 20,7%, respectivamente.

La combinación de los recursos en el hogar es la forma primordial en que los grupos sociales se protegen contra los riesgos y reproducen su bienestar. Cuanto menor es la integración de los miembros en los hogares, mayor es la privatización e individuación del cuidado y más costoso es para el sistema de protección social hacerse cargo de los dependientes. Los cambios estructurales en los acuerdos familiares y su actual diversidad conducen a que, en lugar de definir una familia deseable y sobre ella construir estructuras legales y de protección, se deban reconocer legal y formalmente las unidades concretas y existentes en nuestras sociedades y denominarlas familias, además de proveerles un mejor ambiente que conduzca a una equilibrada e igualitaria división del trabajo entre hombres y mujeres.

Para enfrentar el agravamiento futuro de la actual crisis de cuidado se hace necesario transformar los sistemas de protección social y las normas laborales, así como modificar las pautas patriarcales que incentivan una distribución desigual del trabajo entre mujeres y hombres. Ello se logra promoviendo servicios de cuidado universales, así como las regulaciones e incentivos estatales que reconozcan y favorezcan una más equitativa redistribución y articulación del trabajo remunerado y no remunerado. En caso contrario, se estará generando un multiplicador de la desigualdad y de la pobreza que afectará principalmente el bienestar de mujeres y niños de menores recursos.

## EFFECTOS DE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA SOBRE LAS GENERACIONES Y LOS CUIDADOS EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Desde la perspectiva de la protección social, el cuidado denota la acción dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen de autonomía o la han perdido y necesitan ayuda para realizar los actos esenciales de la vida diaria. Se trata de un problema que ha adquirido creciente relevancia en las sociedades modernas a partir de la combinación de dos factores determinantes: el aumento de la población que, por distintas causas, precisa ayuda y la crisis de los modos tradicionales de brindar asistencia.

En América Latina, el aumento de la demanda de cuidados se origina a partir de tres causas principales: la presencia aún importante de niños, el envejecimiento de la población y el incremento del número de personas con algún nivel de dependencia por problemas de salud. Esto ocurre en un contexto donde las posibilidades de solidaridad se ven limitadas debido, en gran medida, a los cambios en la distribución sexual del trabajo, a la incorporación de la mujer al empleo remunerado, a la diversificación de los tipos de familias y a la expectativa de vida cada vez más alta de sus integrantes. A ello se suman otros factores

relacionados directamente con el funcionamiento de los sistemas de protección social que, en general, han delegado en las familias las funciones de seguridad y protección de los miembros que requieren de ayuda. Sin embargo, por las condicionantes históricas actuales, las posibilidades de las familias de ofrecer ayuda mutua suelen ser cada vez más restringidas.

La demografía aporta valiosos elementos para contextualizar y analizar este fenómeno. Por una parte, permite estimar la oferta y la demanda de cuidados según la edad y la condición de salud. Al respecto, hay que subrayar que aunque la edad no es inexorable en cuanto a requerimientos de ayuda, sí constituye una categoría aproximativa fundamental. Por otra parte, ilumina aspectos de la realidad que no siempre están lo suficientemente visibles para el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas. En este caso en particular, muestra como irá cambiando la composición de la demanda de cuidados por efecto de las variaciones de la estructura por edades de la población. Con ello contribuye a desnaturalizar las ideas más asentadas sobre la alta prevalencia de la población infantil como sujeto de cuidado, mostrando que en un horizonte no muy lejano, las personas de edad representarán un gran desafío para los sistemas de protección social.

Los contenidos de este capítulo dan cuenta de un profundo cambio de escenario con respecto al cuidado, que, por su impacto demográfico, económico y social, se erigirá como una de las cuestiones sociales más apremiantes del siglo XXI. El comportamiento futuro de este fenómeno dependerá, en el marco de las directrices internacionales, de los arreglos institucionales públicos y privados específicos de cada país, que afectarán no solo la división de la responsabilidad de provisión de bienestar entre el Estado, la familia, el mercado y la comunidad, sino también los contratos de género y generacionales en materia de cuidado.

El contexto de los sistemas de cuidados: evolución y perspectivas de la estructura por edades de la población

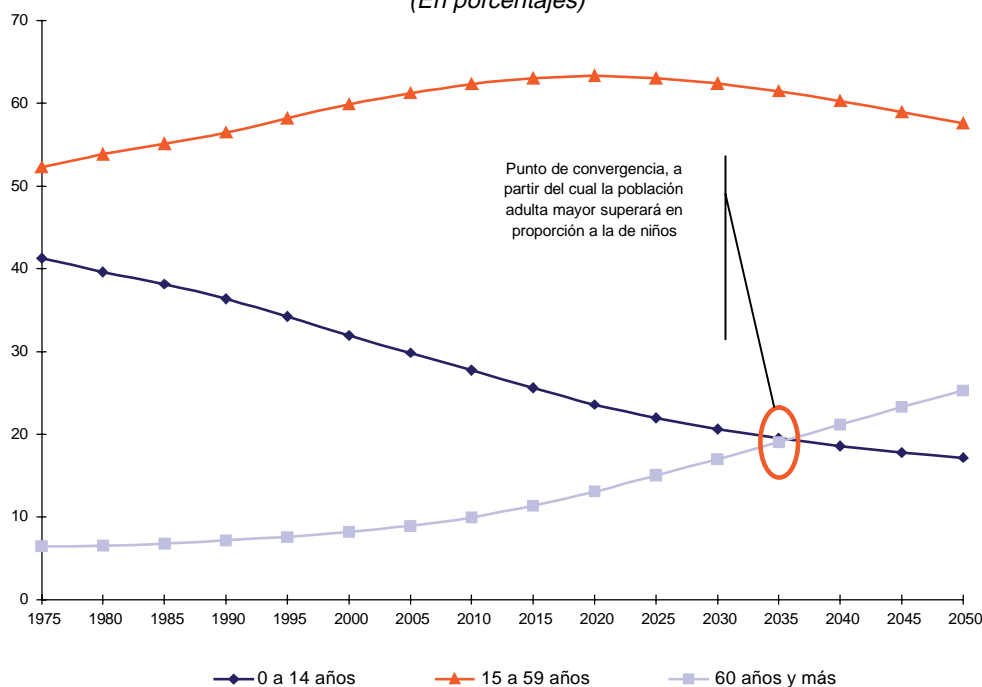
En 1975, la población de América Latina sumaba 314 millones de personas. Las estimaciones indican que esta cifra prácticamente se ha duplicado desde esa fecha y que en la actualidad habría 575 millones de habitantes. En los próximos 40 años se espera que la población total aumente un 26% y llegue a 723 millones. Estos antecedentes muestran que la transición demográfica de los países latinoamericanos está lejos de completarse y que todos continúan experimentando un crecimiento poblacional y cambios importantes en su estructura por edades.

En las últimas tres décadas, el ritmo de crecimiento de la población ha variado sustancialmente entre los distintos grupos de edades. En términos absolutos, durante el decenio que va de 1975 a 1985, la población de niños y jóvenes estaba en franco aumento, mientras que la de mayores de 60 años también se incrementaba, aunque con menor

intensidad. En el período 2005-2015, los menores de 15 años disminuyen, las edades centrales crecen y los mayores de 60 años siguen una tendencia similar, pero en inferior cuantía. Durante el decenio 2035-2045, en cambio, los mayores de 60 años sumarán una población más elevada que la actual, en contraste con los restantes grupos quinquenales menores de 40 años que experimentarán una merma absoluta.

Lo expuesto se vuelve aún más evidente al analizar la evolución de la población latinoamericana según los tres grandes grupos de edades. Como se aprecia en el gráfico 26, las transformaciones más significativas ocurrirán en los segmentos etarios extremos: la proporción de menores de 15 años en el total de la población irá disminuyendo, la de personas de edad se incrementará gradualmente y hacia 2035 ambos grupos alcanzarán una proporción cercana al 20%. Durante el período considerado, el peso relativo de la población de 15 a 59 años exhibe menos modificaciones, ya que permanece estable en niveles cercanos al 60%, aunque sufrirá alteraciones internas provocadas por su envejecimiento.

Gráfico 26  
**AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDADES, 1975-2050**  
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008.

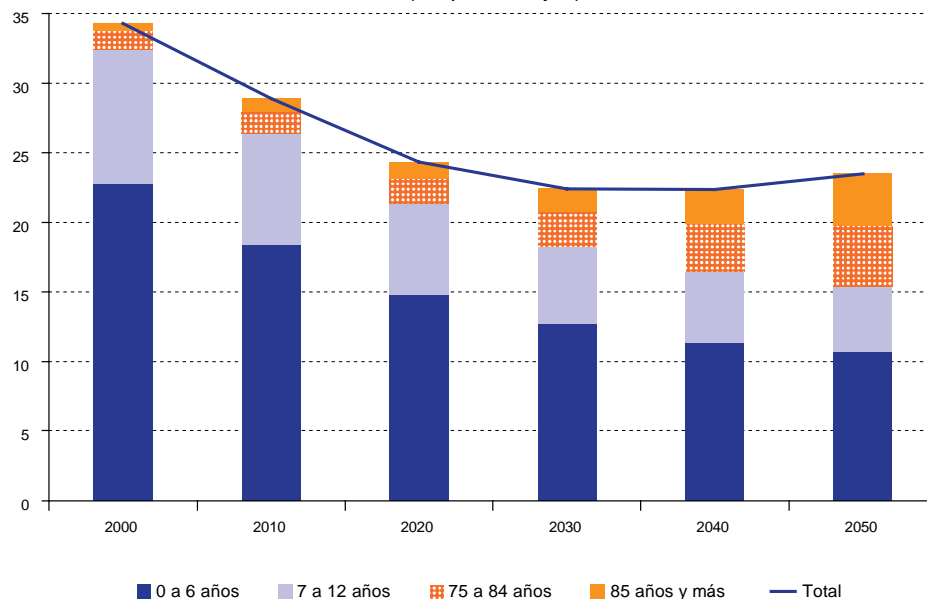
En definitiva, lo más sobresaliente de la realidad demográfica en todos los países durante las próximas décadas será la creciente importancia de la población adulta mayor y la disminución de la población joven. Este cambio, que acompaña el paso de los países hacia

etapas más avanzadas de la transición, no se producirá en todos al mismo tiempo. En la mayoría hay una ventana de oportunidades para emprender las transformaciones institucionales, programáticas y prácticas que conlleva el cambio de la estructura por edades de la población y la consecuente modificación de las demandas sectoriales. Una de las más evidentes ocurrirá en la carga de cuidado y en la capacidad demográfica de prestar asistencia en un contexto de cambio en las familias y en el papel de las mujeres.

## Escenarios de la demanda de cuidados en América Latina

La relación de dependencia de cuidados era elevada a inicios de esta década y en el transcurso de los siguientes cuatro decenios mostrará una trayectoria descendente<sup>7</sup>. Sin embargo, a partir de 2040 se aprecia una inflexión que marcará el comienzo de una nueva fase de expansión de la demanda de cuidados por efecto del aumento de la población de 75 años y más, que se habrá triplicado entre 2000 y 2050 (véase el gráfico 27).

Gráfico 27  
**AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE CUIDADOS, 2000-2050**  
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008.

<sup>7</sup> La relación de dependencia de cuidados se define en términos de grupos de edades y se concentra en las personas con necesidades específicas de asistencia: por una parte, el grupo de 0 a 6 años y, por la otra, el de 85 años y más. Después se ubican las personas de 7 a 12 años y las de 75 a 84 años, quienes, si bien pueden precisar cuidados, no siempre los requieren con la misma intensidad que los grupos anteriores. En el centro —es decir, la población entre 15 y 74 años— se ubican los potenciales cuidadores. Metodológicamente, el indicador no considera a la población entre 13 y 14 años porque no serían demandantes intensivos de cuidados, como los grupos de 0 a 12 años y de 75 años y más, ni se encontrarían en condiciones de brindar asistencia.

Esta tendencia regional presenta una amplia variación entre los países, pudiéndose identificar claramente dos situaciones. En la primera, se ubican los países más rezagados en la transición demográfica, que inician el período con una elevada carga de cuidado en la niñez y una baja disponibilidad de potenciales cuidadores para satisfacer la demanda que enfrentan. Estos países habrán disminuido la necesidad de cuidados al final del período, alcanzarán el promedio regional y, recién entonces, empezarán a experimentar el envejecimiento de la demanda de asistencia (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En el otro extremo se ubican los países más avanzados en la transición demográfica, que inician el período con una carga de cuidado ya en proceso de envejecimiento, pero con una disponibilidad de potenciales cuidadores superior al promedio regional. Los países de este grupo experimentarán en el futuro mediano un relativo estancamiento e incluso una reducción de su disponibilidad de cuidadores por efecto del envejecimiento y deberán hacer frente a una demanda de asistencia concentrada en las personas mayores (la Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay).

De manera simultánea, se prevén grandes aumentos de la población con dependencia por razones de salud que requiere de cuidados. Se espera que las personas con dependencia se dupliquen, de 34 millones a 72 millones, entre 2000 y 2050 (OMS, 2002). Aunque la dependencia recorre todos los grupos etarios, un análisis por edades permite apreciar que, si bien en la actualidad la mayor carga de cuidado por dependencia se concentra en el rango de 15 a 59 años, a mediados de este siglo las personas mayores representarán cerca de la mitad de la población dependiente (véase el gráfico 28).

El incremento y la modificación de la carga de cuidado ocurrirá en un contexto en que la posibilidad demográfica de contar con asistencia será limitada durante todo el período 2000-2050, aunque con una amplia heterogeneidad entre países que se relaciona estrictamente con la etapa de la transición demográfica en que se encuentra cada uno (véase el gráfico 29).

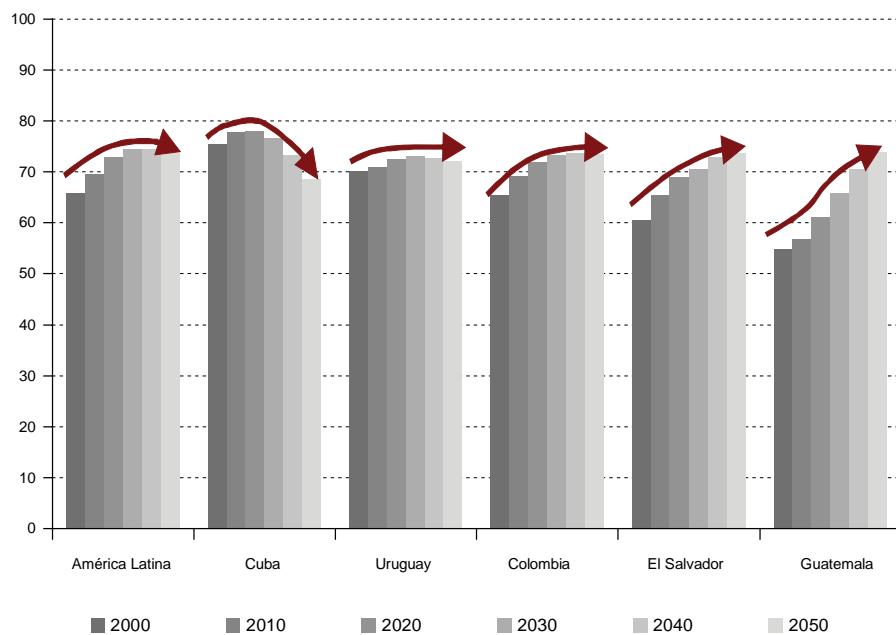
Junto con las desigualdades de género en la división sexual del trabajo de cuidado y las dificultades generacionales para ejercer la solidaridad, los cuidados expresan también la desigualdad económica. En tiempos de crisis, los hogares que cuentan con recursos económicos suficientes pueden pagar por el cuidado de sus miembros dependientes, incluso a un valor de cambio no equitativo. En contraste, los hogares pobres se pueden enfrentar a una doble disyuntiva: dedicar los recursos humanos disponibles al cuidado de los miembros que lo necesitan o movilizar sus activos. Las evidencias muestran que, cualquiera sea la estrategia que implementen los pobres, el ajuste generalmente supone costos económicos y psicológicos para las mujeres y las niñas o pone en riesgo a quienes necesitan de cuidado.

Gráfico 28  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE PERSONAS CON DEPENDENCIA QUE REQUIEREN CUIDADOS, POR GRUPOS DE EDADES, 2000-2050**



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Current and Future Long-Term Care Needs*, Ginebra, 2002.

Gráfico 29  
**AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS: POTENCIALES CUIDADORES, 2000-2050<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



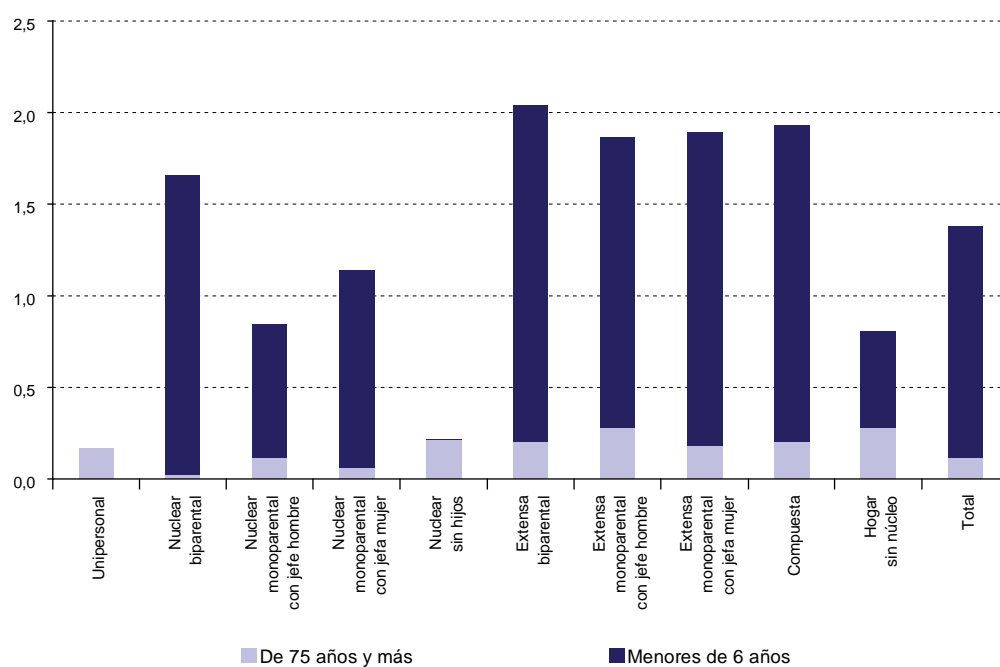
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008.

<sup>a</sup> Los potenciales cuidadores se definen como aquellas personas de 15 a 74 años y su porcentaje se calcula sobre el de la población total, masculina o femenina, según corresponda.



Otro elemento a considerar en este análisis es la posibilidad efectiva de las familias de brindar asistencia en un escenario donde los marcos normativos y programáticos de los países de la región relacionados con la protección de la infancia, la vejez y las personas dependientes muestran una creciente “familiarización” de los riesgos asociados al cuidado. Una perspectiva regional construida a partir de las encuestas de hogares disponibles para 17 países muestra que en la actualidad las estructuras familiares enfrentan intensas presiones derivadas del cuidado y las más afectadas serían las familias compuestas y las más extensas (véase el gráfico 30). En todas ellas, el promedio de miembros que precisaría cuidados intensivos es de casi dos personas por núcleo, cifra elevada si se considera la tendencia a la reducción del tamaño de las familias latinoamericanas. Algunas de estas estructuras familiares corresponden a las que tradicionalmente han sido más afectadas por la pobreza y las que no cuentan con flexibilidad y autonomía suficientes para realizar las adaptaciones que exigen la vida moderna y las obligaciones de solidaridad familiar.

Gráfico 30  
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROMEDIO DE MIEMBROS CON NECESIDADES INTENSIVAS DE CUIDADO, SEGÚN LA ESTRUCTURA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 2007<sup>a</sup>



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Los miembros con necesidades intensivas de cuidado corresponden a los de 75 años y más y a los menores de 6 años.

En resumen, aunque en la actualidad los niños representan la demanda de cuidados más intensa en muchos países latinoamericanos, en el futuro próximo serán las personas de edad y aquellas con dependencia las que constituirán el grueso de la carga de cuidados, en un escenario lleno de restricciones derivadas de las condiciones demográficas y

socioeconómicas en que se lleva adelante la reproducción social. Por lo tanto, es indispensable anticipar las acciones y prepararse para enfrentar las transformaciones demográficas que se avecinan.

En este marco, y a partir de la propuesta de la CEPAL sobre protección social, el cuidado debe entenderse como un asunto de responsabilidad colectiva, sostenido mediante prestaciones y servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos. Las respuestas públicas para la atención de esta problemática deben concebirse como una extensión lógica del quehacer estatal a partir de la cual el Estado tiene ciertas obligaciones inmediatas con respecto a quienes precisan ayuda y a quienes la brindan. De ahí deriva, precisamente, uno de los grandes retos del siglo XXI: avanzar hacia el reconocimiento y la inclusión del cuidado en las políticas públicas en un marco de solidaridad e igualdad.

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y CRISIS DE CUIDADO: ALTERNATIVAS E INICIATIVAS

La protección social y la desigualdad frente a las necesidades de cuidado: consideraciones normativas

Los tres principios normativos de la protección social cuyo análisis se propone en este capítulo son: la promoción de una mayor igualdad de acceso entre personas con distintos recursos que necesitan de cuidado; la universalidad de servicios y prestaciones centrados en las necesidades y, por último, la solidaridad intergeneracional. Todos ellos deben plasmarse en los respectivos sistemas de protección social de los países, de acuerdo con el perfil de riesgo, el papel de las familias y las políticas, y el tipo de regímenes de bienestar prevalecientes.

Tanto los marcos normativos de los países de la región como el abanico de programas sociales existentes relacionados con la protección de la infancia, la vejez y la dependencia revelan una creciente concentración en la familia de los riesgos asociados al cuidado. Esto exacerba las situaciones de vulnerabilidad de origen y agudiza la desigualdad en la distribución de riesgos y responsabilidades a partir de los contextos familiares, dado que distintas familias cuentan con distintos recursos para enfrentar las situaciones internas de dependencia y cuidado.

Las desigualdades económicas segmentan el acceso a servicios de cuidado a través del mercado en contextos de desprotección institucional pública. Las desigualdades sociales suponen la existencia de brechas en las redes de apoyo que facilitan el mantenimiento o la mejora del bienestar material, físico y emocional. Por último, las desigualdades de género tienen que ver con la sobrecarga femenina en las labores de cuidado y la barrera que

representa la división sexual del trabajo de cuidado para el pleno desarrollo de las mujeres y de la sociedad en general.

En definitiva, el ámbito del cuidado debe abordarse con criterios normativos de igualdad, universalidad y solidaridad, como principios de los respectivos sistemas de protección social.

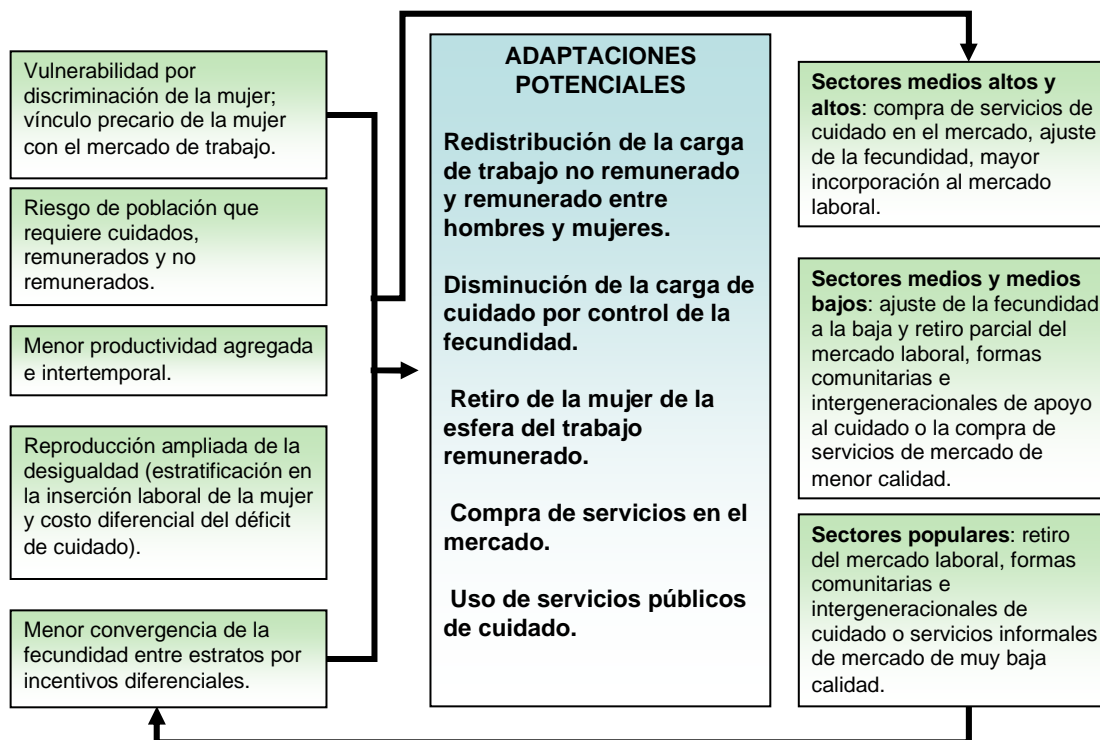
El riesgo, el papel de la familia y las políticas, y los regímenes de bienestar: consideraciones analíticas

La versión secular de los regímenes de bienestar en América Latina presuponía la existencia de hombres empleados y mujeres en el hogar cuidando de niños y adultos mayores. Tanto empírica como normativamente esta visión hoy es profundamente cuestionada. Sin embargo, hasta la fecha no se han logrado consensos legislativos claros respecto de la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado; dado que la regulación busca promover la igualdad de oportunidades entre los sexos, termina por distribuir derechos y responsabilidades en forma diferenciada entre hombres y mujeres.

Por lo mismo, el trabajo de cuidado, la inequidad de género y la solidaridad intergeneracional adquieren un carácter central. En la medida en que las mujeres ingresan al mercado laboral, la población envejece y los arreglos familiares cambian, se tensionan los contratos de género e intergeneracionales. Cuando los regímenes de bienestar se enfrentan a estos problemas, existen cuatro tipos de respuestas: soluciones de cuidado y protección que ofrece el mercado, soluciones de cuidado y protección provistas por el Estado, redistribución de la carga de cuidado y protección entre hombres y mujeres, y entre las distintas generaciones en las familias, y soluciones colectivas no estatales (tercer sector y formas comunitarias). En esta topografía compleja, sin embargo, las soluciones provistas por el Estado (políticas estatales vinculadas a la familia y la protección social) a su vez repercuten en las soluciones que implementan las familias, en las que se encuentran en el mercado y en las acciones comunitarias. Las políticas no son inocuas en la redistribución de las responsabilidades de cuidado y protección dentro de la familia, así como en la capacidad de las familias para proveer dicho cuidado y protección.

Diagrama 1

**RIESGOS Y MODALIDADES ADAPTATIVAS ESTRATIFICADAS ANTE LA CRISIS DE CUIDADO Y LA DOBLE DEMANDA DEL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO DE LA MUJER**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para conciliar actividades de cuidado y de trabajo remunerado, las estrategias que se adopten deben incluir fórmulas concretas aplicables no solo a las mujeres sino también a la sociedad en general. En otras palabras, la crisis de cuidado no puede resolverse sin redistribuir la carga de trabajo remunerado y de trabajo no remunerado y de cuidado. La conciliación del trabajo remunerado, no remunerado y de cuidado puede tener lugar dentro de los hogares, pero también puede hacerse e incentivarse mediante acciones estatales regulatorias, fiscales y de provisión de servicios sociales, lo que supone una serie combinada de medidas estatales y de política pública, a saber:

- Provisión de servicios de cuidado mediante la educación preescolar, el tiempo extendido escolar y el cuidado para adultos mayores.
- Provisión de dinero a las familias para paliar el costo de la reproducción social y apoyar la adquisición de servicios en el mercado; se combate así el efecto de empobrecimiento inversamente estratificado de la maternidad.

- Formulación de regulaciones, ofrecimiento de incentivos materiales y ejercicio de presión cultural a favor de una nueva división sexual del trabajo dentro del hogar. Esto incluye el control reproductivo en manos de la mujer y un fuerte combate a la violencia doméstica.
- Implementación de incentivos y regulaciones para evitar la discriminación de género en el mercado laboral y permitir una adecuada articulación entre demandas productivas y reproductivas de hombres y mujeres.
- Formulación de regulaciones e incentivos para los empleadores a fin de compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado (horarios flexibles, centros de cuidado de niños a cargo de los empleadores, entre otros).
- Elaboración de normas jurídicas que reconozcan diferentes formas y arreglos familiares y que procuren fortalecer la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el trabajo no remunerado, remunerado y de cuidado.

Transferencias monetarias, familia y género: ¿existe espacio para un nuevo contrato intergeneracional?

A medida que la población envejece, la orientación generacional del gasto social se vuelve un tema ineludible. El gasto en seguridad social, a partir de los costos de las pensiones y la salud, puede alcanzar niveles tan elevados que no dejen espacio para el gasto en servicios orientados al ámbito reproductivo de la sociedad, que alcanza a mujeres y niños. Además, este último gasto puede hacerse, pero sin ofrecer coberturas adecuadas de la población adulta mayor.

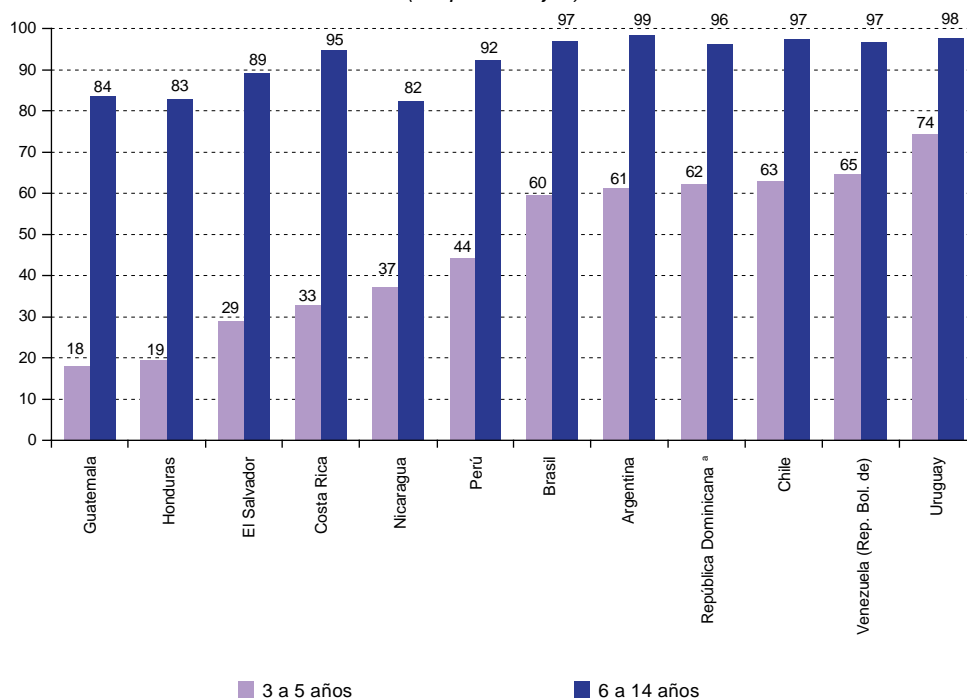
Los países de la región enfrentan un interrogante crucial: ¿cómo proveer transferencias en efectivo básicas para los adultos mayores, que ya no pueden trabajar o conseguir un trabajo, y, al mismo tiempo, continuar logrando altas tasas de participación femenina e invirtiendo en capital humano para las nuevas generaciones?

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

## Servicios y familias: estrategias colectivas para redistribuir la carga del cuidado

Históricamente, las acciones del Estado asociadas al cuidado han tendido a dirigirse a poblaciones con características específicas y, por lo tanto, a no ser universal. El apoyo a través de programas públicos supone la presencia en el hogar de cuidadores con tiempo disponible, principalmente mujeres. En años recientes se observan avances dispersos y con baja cobertura en torno a la ampliación de la educación inicial (niños de 0 a 5 años) y la extensión de la jornada escolar (véase el gráfico 31).

Gráfico 31  
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): COBERTURA DE ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA (3 A 5 AÑOS) Y PRIMARIA Y MEDIA BÁSICA (6 A 14 AÑOS), ALREDEDOR DE 2007**  
 (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.

<sup>a</sup> La información corresponde a niños de 4 y 5 años.

Si bien deben considerarse los servicios para los más jóvenes, el envejecimiento actual de la sociedad y las proyecciones de cambio en la pirámide de edades que se describen en el capítulo V revelan la importancia superlativa de los servicios de cuidado para ancianos. Exceptuando los notables adelantos que han mostrado algunos países a partir de inicios de esta década, los servicios para las personas de edad tienen un claro sesgo asistencial y el acceso a las prestaciones depende más de los recursos de las personas mayores, que de las necesidades que

presentan. Con frecuencia, los programas descansan en las familias y en el aporte del voluntariado, dejando a merced del mercado informal la prestación de determinados servicios que, en general, no cuentan con recursos suficientes para asumir esta tarea.

## Un modelo para armar

La crisis económica puso fin a seis años de crecimiento. La ausencia de inflación, la salud de los sistemas financieros y un margen fiscal ganado en base a experiencias difíciles suavizan las consecuencias de la crisis. Ahora bien, si ante esta crisis la región hubiera apelado a las fórmulas de ajuste fiscal y reformas de mercado del pasado, el efecto social habría sido mucho más negativo que el que hoy se despliega. En lugar de ajustar el gasto, privatizar los servicios sociales y desregular el mercado laboral, la región ha sostenido el gasto social, expandido la inversión en infraestructura de servicios sociales y protegido el empleo. Además, ha hecho uso de instrumentos de transferencias monetarias directas que llegan a los sectores más vulnerables (programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas, asignaciones familiares no contributivas y seguros de desempleo expandidos en cobertura y elegibilidad). Pero esta positiva reacción puede ser insuficiente de no entenderse la magnitud del desafío, no ya en el corto plazo sino en el mediano y largo plazo.

Los pasos dados frente a la crisis, especialmente los acertados, no son, tal como se argumenta en los tres primeros capítulos, meramente una respuesta coyuntural, sino que constituyen piedras angulares del sistema de protección social que debería existir en América Latina. En los capítulos IV y V se examinan las acciones que deberían abordarse con mayor vigor y pasar a formar parte medular del sistema de protección social.

Los datos analizados en esta edición del *Panorama social* permiten formular, de forma muy sintética, 10 recomendaciones generales adecuadas frente a la crisis y estratégicas en el mediano y largo plazo:

- Expandir la cobertura y calidad de las prestaciones de los sistemas de transferencias monetarias asistenciales (especialmente de los programas de transferencias condicionadas) con un marcado énfasis en la cobertura de las familias con hijos.
- Construir e incorporar modalidades solidarias no contributivas o subsidiadas en los sistemas de aseguramiento tradicionales (especialmente jubilaciones y pensiones).

- Disminuir la fragmentación y estratificación de los sistemas contributivos de pensiones y jubilaciones y limitar o eliminar los subsidios a las jubilaciones y pensiones privilegiadas (ajustar los beneficios a la salud actuarial de dichos sistemas).
- Expandir sistemas de seguro de desempleo para incorporar parte de los trabajadores informales que sufren los ciclos recesivos (ello implica expandir la cobertura, pero también implementar formas de financiamiento que los incorporen).
- Reconocer y desarrollar estrategias para integrar las transferencias desde el sector solidario no estatal a la arquitectura de protección social de los más vulnerables, garantizando los derechos.

Hasta aquí se expresan medidas que permiten amortiguar los efectos de las crisis y que además cumplen una función netamente redistributiva y de combate a la desigualdad y la pobreza. Las medidas que siguen se orientan a incrementar las capacidades de los hogares y las personas para integrarse (y mantenerse) en el mercado laboral, de tal manera de no depender de las transferencias. Por otra parte, son medidas fundamentales para ajustar el régimen de bienestar a las grandes transformaciones de las familias, al cambio en el papel de las mujeres y para prepararse ante los desafíos de las dinámicas demográficas.

- Ampliar la matriculación y cobertura educativa y de servicios de cuidado en las edades tempranas (0 a 5 años).
- Ampliar la jornada escolar a tiempo completo o extendido para las edades de 6 a 14 años.
- Desarrollar, sobre todo en los países más avanzados demográficamente, servicios colectivos de cuidado del adulto mayor, e invertir suficientemente en salud preventiva para incrementar los años saludables en la población de mayor edad.
- Ofrecer una regulación e incentivos estatales que favorezcan la articulación entre trabajo remunerado y no remunerado y castiguen la discriminación de la mujeres en el mercado laboral.



- Contar con un Estado que desempeñe un papel activo en la redefinición de los contratos familiares, de género e intergeneracionales, procurando favorecer el reconocimiento de los múltiples arreglos familiares y una balanceada distribución de las cargas de cuidado entre géneros y generaciones.

Los costos fiscales de una estrategia como la planteada no son menores y están bastante lejos del alcance y las capacidades de los países con menores recursos. Pero lo que aquí se plantea no es una prescripción única e inmediata. Las etapas demográficas, el desarrollo del mercado laboral y las capacidades fiscales de los países especificarán rutas, prioridades y ritmos. Lo que se procura establecer aquí es un conjunto de direcciones e instrumentos estratégicos orientados al futuro, no una receta prescriptiva.