

Anexo

Síntesis y Capítulo I del Documento de la CEPAL *Panorama Social de América Latina 2012*, Santiago de Chile, noviembre de 2012

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XVIII, Número 48, Mayo - Agosto de 2013

Desde que en el año 2010 lanzara su propuesta de desarrollo con el título *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL ha avanzado sistemáticamente en el examen de las brechas sociales en América Latina y el Caribe y en el de las dinámicas en pro de la igualdad, bajo múltiples perspectivas y en ámbitos diversos. En el *Panorama Social de América Latina* ha intentado acompañar este proceso con conocimientos actualizados sobre la situación social en la región. En su edición de 2010 puso especial énfasis en la reproducción intergeneracional de la desigualdad, mostrando cómo las etapas del ciclo vital van reforzando trayectorias diferenciadas. El *Panorama Social de América Latina de 2011*, profundizó en la cadena de producción y reproducción de brechas sociales y mostró los estrechos vínculos existentes entre brechas de productividad, segmentación del empleo y vacíos en la protección social.

Con objeto de arrojar nuevas luces sobre la desigualdad en el ámbito social, la edición de 2012 del *Panorama*

de América Latina se aboca en gran medida a aspectos del mundo del cuidado respecto de los cuales no se contaba hasta ahora con información sistematizada para la región, a saber: empleo remunerado en actividades de cuidado, gastos de los hogares en este ámbito y situación y requerimientos de cuidado de personas con discapacidad. En efecto, esta publicación contribuye a generar conocimientos en un ámbito de la reproducción social que ha sido tradicionalmente soslayado por la política pública y que en los últimos años ha ingresado con brío en el debate y en las agendas políticas de los países de América Latina y el Caribe. Es un asunto fundamental en torno al cual existen profundas desigualdades y discriminaciones de género que afectan negativamente a la mujer, quien lleva la carga del cuidado en calidad de trabajo no remunerado y poco reconocido¹. Ade-

¹ La edición de 2009 del *Panorama Social de América Latina* aportó información sustancial en esta materia, al revelar la carga de trabajo no remunerado en cuidado, que recae mayoritariamente en las mujeres. Las encuestas de uso

más, dificulta a las mujeres conciliar el trabajo no remunerado del cuidado en el hogar con el trabajo remunerado fuera del hogar, lo que castiga con más virulencia a las familias de menores ingresos, que no pueden “comprar” cuidado y, por lo tanto, redunda en un círculo vicioso de desigualdad.

Asimismo, las desigualdades en el ámbito del cuidado penalizan a las personas con discapacidades (sobre-representadas en todos los indicadores de exclusión). Por otra parte, segmentan la estimulación temprana en función de si los niños acceden o no a salas cuna, educación inicial, preescolar o diferencial. Por último, debido al envejecimiento de las sociedades, imponen una espada de Damocles sobre la atención y protección de los adultos mayores, pues no todos tienen el mismo acceso a servicios de seguridad social, jubilaciones, seguros de salud y redes familiares adecuadas.

En este marco, el *Panorama Social de América Latina, 2012* se ha dividido en dos partes. La primera incluye los capítulos I y II sobre la dinámica reciente de la pobreza y la distribución del ingreso, así como sobre las percepciones ciudadanas respecto de la desigualdad y la

del tiempo permiten visibilizar estas asimetrías de género, ya que contribuyen al reconocimiento del problema y alertan sobre la necesidad de avanzar hacia un nuevo pacto de género en los hogares, así como la urgencia de contar con políticas públicas que ayuden a lograr una mayor conciliación entre trabajo no remunerado y remunerado.

confianza en las instituciones. La segunda se aboca específicamente al tema del cuidado desde la perspectiva conceptual y política de éste como un derecho, la situación del empleo remunerado en actividades de cuidado, el comportamiento del gasto social —y, sobre todo, del gasto de los hogares en servicios de cuidado—, las condiciones de las personas con discapacidades y sus requerimientos de cuidado y, finalmente, las últimas políticas que los países están poniendo en práctica y los desafíos a futuro.

En el capítulo I se presentan las cifras actualizadas a 2011 sobre pobreza e indigencia en América Latina. Ambas continuaron disminuyendo a nivel regional, con lo que las tasas actuales son las más bajas observadas en los tres últimos decenios. Si bien en el período más reciente la pobreza no se redujo en todos los países de la región, en la mayoría retrocedió. El incremento de la renta entre los pobres se ha debido principalmente a un aumento de los ingresos laborales, en línea con lo que se había venido registrando en los últimos años.

En este capítulo se muestra también una caracterización de las personas en situación de pobreza, para lo que se abordan aspectos como el área de residencia, el sexo y la edad de los miembros del hogar y de su jefatura, el nivel educativo, la condición de actividad y el acceso a ciertos servicios básicos. Aún cuando el perfil de las personas pobres

es similar al que se observaba a finales de la década de 1990, hay algunos cambios, que guardan relación con la evolución de tendencias que ha experimentado la región, como el aumento de hogares con jefatura femenina, el incremento de los niveles educativos o la disminución del tamaño medio de los hogares.

Por otra parte, en el capítulo II se analizan los avances recientes en la lucha contra la desigualdad distributiva. Las nuevas cifras disponibles muestran una continuidad de la tendencia hacia una menor concentración del ingreso. Si bien las reducciones en los índices de desigualdad son leves, se verifica una disminución acumulada significativa con respecto a inicios de la década de 2000.

A pesar de este progreso, los niveles de desigualdad siguen estando entre los más altos del mundo, situación en que concurre, de manera sugerente, una percepción ciudadana de alta desigualdad captada en las mediciones realizadas mediante encuestas de percepciones. La desconfianza en las instituciones políticas del Estado (poder legislativo, poder judicial y partidos políticos) y las apreciaciones de injusticia no solo exhiben niveles altos y están correlacionadas, sino que además se asocian con la desigualdad medida objetivamente. Este malestar ciudadano con el modo en que funcionan las instituciones aludidas y se distribuyen los bienes económicos, sociales y políticos es un

elemento que debe tenerse en cuenta en las estrategias que aboguen por un pacto social hacia una mayor igualdad.

En el capítulo III se examina el trabajo del cuidado remunerado en la región. A partir de la conceptualización del cuidado adoptada y de la categorización de trabajadores remunerados en el área del cuidado, y sobre la base de información de las encuestas continuas de hogares de la región, se observa que el sector representa en la actualidad el 6,7% del empleo, aunque se registran importantes diferencias entre países. De ese total, en promedio un 5% pertenece al servicio doméstico y un 1,7% al resto de las ocupaciones del cuidado.

En América Latina el empleo en el sector del cuidado está altamente feminizado. Casi un 71% de los trabajadores del cuidado son mujeres empleadas en el servicio doméstico en hogares, al que se suma un 23% de mujeres que trabajan en otras ocupaciones vinculadas con el cuidado (servicios educativos y de salud, casi a partes iguales). El 6% restante corresponde a hombres que trabajan en el servicio doméstico (3,7%) y en otras ocupaciones del ámbito del cuidado. En este sector los jóvenes y los adultos de mayor edad tienen menos peso relativo que en el resto de actividades laborales. Por otra parte, quienes trabajan en el cuidado doméstico poseen menor nivel educativo y menos acceso a la protección social que el conjunto de la población ocupada.

Las brechas salariales por hora —ajustadas por características de los trabajadores— muestran una remuneración del servicio doméstico baja con respecto al promedio de la población ocupada en la gran mayoría de los países, mientras que el cuidado en salud se retribuye por encima del promedio del empleo y en educación se aproxima al promedio. Estas diferencias reflejan la existencia en la región de modelos duales de protección y regulación laboral, en que el empleo doméstico combina escasa regulación, bajos salarios, poco acceso a protección social, discriminación y condiciones laborales extremadamente precarias. Un elemento adicional complica esta ecuación: en muchos países de la región y del mundo se observa una concentración de las mujeres migrantes en ocupaciones como el servicio doméstico y diversas actividades del cuidado.

En la primera sección del capítulo IV se abordan las tendencias recientes del gasto público social. Al igual que en anteriores ediciones de la publicación, hasta el año 2010 éste seguía en alza, tanto en los montos absolutos de recursos destinados como en su proporción en el gasto público total y del producto interno bruto. Buena parte del esfuerzo por incrementar este gasto estuvo asociado a la ejecución de medidas destinadas a enfrentar los efectos de la reciente crisis financiera internacional, lo que significó que el gasto público social mostrara un claro carácter con-

tracíclico. Los aumentos de recursos se concentraron principalmente en erogaciones de seguridad social, incluidos los componentes redistributivos, como la instrumentación o ampliación de pensiones solidarias, y se produjo una fuerte alza de recursos destinados a programas de asistencia social.

Sin embargo, los antecedentes más recientes sobre las ejecuciones presupuestarias en el área social indicarían que hacia 2011 se inició un proceso de contención del aumento de los gastos sociales, como consecuencia de la necesidad de robustecer las finanzas públicas, afectadas por una merma de ingresos asociada a la inestabilidad e incertidumbre que mantienen las economías más desarrolladas. El objetivo de esa contención del gasto era reducir los déficits fiscales registrados recientemente por muchos de los países de la región.

En la segunda parte del capítulo IV se analiza el gasto privado en cuidado, utilizando información de la última ronda desde el año 2000 de las encuestas de ingreso y gasto de varios países de la región. Se observa que la gran mayoría de los hogares carece de capacidad de pago para contratar servicios remunerados de cuidado. Entre los hogares que declaran efectuar gastos, como es de esperar, el monto varía sustancialmente también según el nivel socioeconómico, pero resalta que la proporción —como porcentaje del ingreso total— que los hogares destinan

a ello es bastante uniforme, lo que evidencia el carácter irreducible de las necesidades de cuidado.

El asimétrico mandato de género aún vigente y las restricciones que experimentan las familias para destinar recursos monetarios a los diversos servicios de cuidado siguen condicionando que las mujeres sean primordialmente quienes estén a cargo de esas funciones, lo que impide u obstaculiza su participación en el mercado de trabajo y, por tanto, afecta las propias capacidades familiares de mejorar sus niveles de ingreso. Por otro lado, los hogares con presencia de adultos mayores tienden a destinar mayores gastos en cuidado; dado el envejecimiento de la población, esto supone una señal de alerta para el futuro.

En el capítulo V se aborda la situación de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe, así como sus necesidades en materia de cuidado y los desafíos que se plantean para las políticas públicas. Se establece una primera aproximación estadística y se realiza un examen comparativo de la situación de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe. Según los últimos datos de distintas fuentes disponibles para 33 países de la región, en torno a un 12% de la población tiene alguna discapacidad, un 5,4% en el Caribe y un 12,4% en América Latina².

² Aún persisten graves problemas en la medición de discapacidades. Si bien la fuente principal son los censos, estos no ofrecen todavía

Junto con las mujeres, los grupos más vulnerables desde el punto de vista económico y social también arrojan tasas más altas de discapacidad: adultos mayores, habitantes de las zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes y las personas con menores ingresos.

Si bien entre quienes viven solos están sobrerrepresentadas las personas con discapacidad, la mayoría recibe cuidado y apoyo por parte de miembros de su familia más cercana bajo distintos arreglos de convivencia. Esta situación suele afectar tanto el bienestar emocional como financiero de la familia, por lo que urge ampliar la oferta de servicios de cuidado por parte del Estado, el mercado y las organizaciones civiles. Actualmente se observa una mayor preocupación en las agendas públicas y políticas, lo que se refleja en una incipiente expansión de programas gubernamentales que ofrecen apoyo a los cuidadores familiares y servicios de cuidado domiciliarios y de apoyo a la vida independiente, junto con programas orientados a hacer valer los

una comparabilidad entre los países, dado que recogen la información de manera muy distinta, lo que puede producir sub- y sobrerrepresentación. Por lo tanto, es imperioso avanzar hacia una mayor uniformidad y consenso en los cuestionarios, lo que permitirá captar información comparable entre los países y en el tiempo. También es muy importante que las encuestas de hogares incorporen preguntas en la materia, a fin de diagnosticar la situación social de personas con discapacidades según las diversas variables sociales y demográficas.

derechos económicos y sociales de las personas con discapacidad facilitándoles el acceso a la educación inclusiva, el empleo y la cobertura de seguridad social.

Por último, en el capítulo VI se examina la situación de algunas políticas y programas en el ámbito del cuidado en la región, se proponen las condiciones y contenidos para un pacto social y un pacto fiscal en torno al cuidado regido por el eje de la igualdad, se plantean desafíos pendientes para articular sistemas integrados y más igualitarios de cuidado, y se enmarcan estos desafíos en relación con ámbitos más generales de los sistemas de protección social y el aseguramiento.

Las políticas de cuidado implican nuevos equilibrios de las interrelaciones entre Estado, mercado, comunidad y familias. Confiar en que el mercado puede solucionar las necesidades de cuidado de las familias incrementa la desigualdad, ya que la capacidad económica de cada cual es la que define las posibilidades de acceso a los servicios. En una estrategia de cuidado orientada por la igualdad, el Estado debe velar por reducir las brechas de acceso, forjar las capacidades para generar una oferta de cuidado variada y atender las necesidades en ese ámbito de grandes grupos de población para que no aumente su vulnerabilidad; se debe considerar asimismo que, más allá de la prestación directa de servicios, el “buen cuidado” requiere también en la prác-

tica de provisión de infraestructura, buen equipamiento y formación de recursos humanos con diversos grados de especialidad que permita constituir una nueva fuente de empleo.

Convertir el cuidado en otro pilar de la protección social y de las políticas públicas y considerarlo como una fuente de derechos sociales implica numerosos desafíos. Requiere financiar, articular y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas que provean los servicios necesarios. De manera complementaria, en la regulación de la esfera productiva y en la organización laboral son indispensables cambios que creen condiciones laborales equitativas para mujeres y hombres, de modo que sea posible compatibilizar las actividades productivas con el derecho y la obligación del cuidado.

Parte I Pobreza, distribución del ingreso y desconfianza ciudadana

Capítulo I Pobreza: avances recientes y características principales

A. Avances recientes en la reducción de la pobreza

Durante el año 2011 el PIB de América Latina creció un 4,3%, lo que supuso una expansión del 3,2% del producto por habitante. Aunque de una magnitud inferior al crecimiento per cápita de 2010 (que fue de un 4,9%), este resultado consolida la recuperación regional tras la caída registrada en 2009 (de un 3,0%). Por su parte, el empleo

mostró una evolución favorable en la región. La tasa de desempleo promedio se redujo del 7,3% al 6,7% respecto del año 2010. La continuidad de la tendencia a la disminución del desempleo desde 2002, interrumpida solo en 2009, ha permitido que las cifras actuales sean las más bajas desde mediados de la década de 1990 y que casi la totalidad de los países latinoamericanos tenga tasas inferiores al 8%. A su vez, los ingresos reales del trabajo se vieron favorecidos por el mantenimiento de una baja inflación en la mayoría de los países; el promedio de la región alcanzó un 6,9%, apenas 0,4 puntos porcentuales por encima de lo registrado en 2010.

En este contexto, las estimaciones de pobreza basadas en las encuestas de hogares disponibles hasta 2011 indican que en ese año la pobreza de la región se situó en un 29,4%, lo que incluye un 11,5% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Las cifras de 2011 representan una caída de 1,6 puntos porcentuales en la tasa de pobreza y de 0,6 puntos porcentuales en la de indigencia respecto de 2010³.

³ En la proyección realizada en el *Panorama Social de América Latina, 2011* se asumió que la mayor alza del precio de los alimentos podía provocar un incremento de la indigencia. Aun cuando los precios de los alimentos aumentaron en promedio 1,3 veces más que los del resto de bienes, el crecimiento de los ingresos y las mejoras distributivas registradas en varios países se tradujeron en una reducción de la indigencia a nivel regional.

De esta manera, continúa la tendencia a la baja que las ha caracterizado durante el último decenio y que ha permitido que sus niveles sean los más bajos observados en las tres últimas décadas.

En 2012 América Latina y el Caribe ha continuado creciendo y se estima que alcanzará en promedio una tasa del 3,2% anual, 1,1 puntos porcentuales inferior a la de 2011. Cabe esperar asimismo que el ritmo de crecimiento de los precios se mantenga en niveles bajos, sobre todo teniendo en cuenta que la tasa de inflación anual a junio de 2012 (del 5,5% en promedio simple) es la menor registrada desde noviembre de 2010. Según las proyecciones de crecimiento económico positivo e inflación moderada para 2012, la pobreza continuaría su tendencia a la baja, aunque a un ritmo algo menor al observado hasta ahora. En particular, la tasa de pobreza se reduciría en al menos medio punto porcentual, mientras que se espera que la tasa de indigencia se mantenga en torno a los mismos niveles que en 2011.

Los cambios en las tasas de pobreza observados en el nivel nacional muestran situaciones diversas. De los 12 países de los que había información disponible a 2011, siete exhibieron caídas en sus tasas de pobreza: Paraguay (-5,2 puntos), Ecuador (-3,7 puntos), Perú (-3,5 puntos), Colombia (-3,1 puntos), Argentina (-2,9 puntos) y Brasil (-2,0 puntos por año entre 2009 y 2011) y Uruguay (-1,9 puntos). En

estos países la indigencia también se redujo de manera apreciable.

A su vez, la República Bolivariana de Venezuela registró un leve incremento de sus tasas de pobreza e indigencia, de 1,7 y 1,0 puntos porcentuales, respectivamente⁴. Por su parte, en Chile, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana no se observaron variaciones notables durante el período analizado, ya que los cambios en la tasa de pobreza fueron inferiores a un punto porcentual por año⁵.

Entre las distintas fuentes de ingreso con que cuentan los hogares, las rentas del trabajo fueron las más determinantes para explicar la variación de los ingresos en los hogares pobres. En los siete países cuyos niveles de pobreza disminuyeron significativamente, los ingresos laborales dieron cuenta de al menos tres cuartas partes de la variación del ingreso per cápita total. Las

⁴ Esta tendencia no coincide con la informada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela. La diferencia estriba básicamente en que el deflactor de precios utilizado por el INE para actualizar la línea de indigencia creció menos que el deflactor usado por la CEPAL. Mientras el primero refleja la variación de los precios de los productos específicos que componen la canasta básica, el segundo corresponde al IPC de los alimentos, cuya composición es distinta.

⁵ La tendencia observada en la República Dominicana no coincide plenamente con la estimada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de ese país. Ello se debe a pequeñas diferencias metodológicas, referidas principalmente a la construcción del agregado de ingresos y al valor de las líneas utilizadas.

transferencias (tanto públicas como privadas, y que incluyen las pensiones y las jubilaciones), así como el resto de los ingresos (de capital, alquiler imputado y otros), también contribuyeron a la reducción de la pobreza, aunque en menor grado.

B. Rasgos de la pobreza

Además de conocer la magnitud y evolución de la pobreza en cada país o en el conjunto de la región, interesa saber en qué medida difiere la incidencia de la pobreza en los distintos grupos de la población. Tanto los cambios en los aspectos demográficos, en los mercados de trabajo, en el contexto económico general y en las respuestas institucionales a la pobreza, como la caída de los niveles de pobreza, pudieron haber provocado una modificación paulatina en las características y perfiles de las personas carentes de recursos. A efectos de análisis, la población pobre se subdivide en dos grupos: indigentes y pobres no indigentes. Por su parte, la población no pobre se subdivide en vulnerables (personas con un ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza pero inferior a 1,5 veces ese umbral) y no vulnerables.

La comparación a nivel regional entre los cuatro grupos indicados muestra, en primer lugar, que el área de residencia es una de las dimensiones que más varía entre las personas según sus niveles de ingreso. Mientras que los

indigentes se reparten por igual entre áreas urbanas y rurales, casi tres de cada cuatro pobres no indigentes viven en áreas urbanas.

La estructura por edades también revela diferencias claras entre pobres y no pobres. El porcentaje de indigentes menores de edad (hasta 17 años) es del 51% y el de menores pobres no indigentes, del 45%; es decir, prácticamente la mitad de los pobres son niños. La proporción de menores entre la población vulnerable es menor (un 38%), así como entre la no vulnerable (un 23%). Al contrario sucede con las personas de 50 años y más, cuya proporción entre la población pobre se sitúa en torno al 12% y aumenta hasta el 27% entre la población no vulnerable.

A su vez, se observan importantes diferencias en el nivel educativo de los distintos grupos. La mitad de los adultos (entre 25 y 65 años de edad) en situación de indigencia no había completado la educación primaria. Este porcentaje se reduce a medida que aumentan los ingresos, hasta representar un 14% en el grupo de los no vulnerables. Quienes completaron la primaria pero no la secundaria representan el grupo más numeroso entre los pobres no indigentes y los vulnerables, con participaciones en torno al 45% en ambos grupos. Por su parte, entre los no vulnerables predominan las personas que completaron la educación secundaria pero no la educación superior (un 41%). La presencia de personas con

educación superior completa entre las personas pobres y vulnerables es muy reducida (inferior al 1% y al 3%, respectivamente), mientras que entre las no vulnerables es sensiblemente superior (alcanza un 13%).

Aún cuando se espera que el empleo remunerado sea una de las principales vías para salir de la pobreza, la mayoría de las personas pobres y vulnerables (de 15 años y más) ya se encuentran ocupadas. Los desocupados representan solo alrededor de un 8% entre los indigentes y un 6% entre los pobres no indigentes. Esto de nuevo evidencia una situación persistente en la región, derivada de la heterogeneidad de su estructura productiva, y es que cualquier tipo de empleo remunerado no es garantía de superación de pobreza. Adicionalmente, se registran grandes diferencias en la condición de actividad en función del sexo. Mientras que el porcentaje de hombres ocupados en cualquiera de las cuatro categorías analizadas supera el 60%, el porcentaje de mujeres ocupadas no alcanza ese valor en ninguna categoría, ya que la mayoría no participa en el mercado laboral.

La persistencia del patrón de inserción de los más pobres en el sector productivo tradicional se confirma al considerar que los ocupados en situación de indigencia trabajan en su mayor parte por cuenta propia (un 43%) y que menos de un tercio (un 31%) lo hace como empleado. En cambio, en los demás grupos la categoría predomi-

nante es precisamente la de empleado, que corresponde a un 50% de los pobres no indigentes, un 57% de los vulnerables y un 64% de los no vulnerables, lo cual indica que el empleo asalariado no protege a las personas de los riesgos de caer en la pobreza. También en este aspecto es evidente la brecha de género, ya que entre las mujeres hay una proporción más elevada de trabajadoras familiares sin remuneración — particularmente entre indigentes y pobres no indigentes— y de ocupadas en el servicio doméstico.

Respecto al acceso a servicios básicos, se presentan distintas situaciones según el tipo de suministro considerado. El acceso a electricidad es generalizado entre las personas de escasos recursos (tiene acceso un 86% de los indigentes y un 95% de los pobres no indigentes). El porcentaje de personas con acceso a agua potable se sitúa en un 71% entre los indigentes y en un 81% entre los pobres no indigentes. La infraestructura sanitaria es el servicio más escaso para estos grupos, ya que solo tiene acceso a ella un 47% de la población indigente y un 61% de la población pobre.

Entre 1999 y 2011, la incidencia de la pobreza en América Latina se redujo en más de 14 puntos porcentuales. Pese a ello, el perfil de las personas pobres es, en varios aspectos, similar al que se observaba a finales de la década de 1990. No obstante, hay algunos cambios que, en su mayoría, guardan rela-

ción con las tendencias demográficas y educativas que ha experimentado la región en general.

La composición por sexo de los grupos pobres es similar a la de 1999, pero se observa un cambio importante en el porcentaje de personas que viven en hogares encabezados por mujeres. De 1999 a 2011, en los hogares indigentes la proporción pasó del 18% al 28%. En los hogares pobres estos valores fueron del 19% y el 28%, respectivamente. Esto indica que se debe ampliar la disponibilidad de alternativas de cuidado, sobre todo para quienes no tienen recursos suficientes para contratar servicios de cuidado en el mercado. Con ese apoyo se facilitaría la participación laboral de las mujeres, algo fundamental para los hogares con jefatura femenina que están bajo el umbral de pobreza.

En paralelo, el aumento de la edad promedio de la población está incidiendo paulatinamente en el perfil y el tamaño de los hogares pobres. En cuanto a la edad, se apreció una disminución del porcentaje de indigentes de 17 años o menos: la proporción fue del 51% en 2011, lo que representa una caída de alrededor de 5 puntos porcentuales con respecto a 1999. Por su parte, aumentó levemente el peso relativo de la población adulta entre los indigentes; el porcentaje de personas de 50 años o más en dicho grupo se incrementó de un 9% en 1999 a un 12% en 2011. Por lo que se refiere al tamaño medio de los hogares, entre la población indigente

se redujo de 5,4 miembros en 1999 a 4,6 en 2011, mientras que entre los pobres no indigentes, estas cifras fueron de 4,8 y 4,4, respectivamente.

El porcentaje de pobres que saben leer y escribir aumentó del 82% al 85%, la asistencia escolar de los niños de 6 a 15 años creció del 90% al 94%, la proporción de jóvenes con primaria completa aumentó del 79% al 88% y la de quienes cuentan con secundaria completa pasó del 19% al 33%. Si bien el incremento de los niveles de escolarización entre los más pobres es una tendencia positiva, se observa que las tasas de conclusión de la secundaria todavía son bajas. A su vez, cabe mencionar que el 29% de la población vulnerable desde el punto de vista de los ingresos tenía en 2011 estudios superiores incompletos o completos, cifra 10 puntos porcentuales mayor que en 1999. Esto último significa no solo que el acceso a la educación superior no es condición suficiente para eludir el riesgo de caer en la pobreza. Sugiere también que para una parte de la juventud los mayores conocimientos adquiridos no se plasman en movilidad socioocupacional ni en una inserción productiva oportuna, lo que genera frustración de expectativas y, posiblemente, mayor descontento ciudadano.

En cuanto a los servicios básicos, entre 1999 y 2011 el acceso a electricidad, agua y sistemas sanitarios aumentó 6, 7 y 9 puntos porcentuales, respectivamente.

C. Miradas complementarias a la pobreza absoluta

La pobreza es un fenómeno que se puede medir y analizar desde distintas perspectivas. Una de ellas es la de pobreza monetaria relativa, que expande el concepto tradicional de pobreza absoluta para incorporar más plenamente las necesidades asociadas a la adecuada participación de las personas en la sociedad a la que pertenecen.

El método más habitual para la medición de la pobreza relativa se basa en la determinación de un umbral de ingreso mínimo, o línea de pobreza, como porcentaje de la mediana del ingreso de la población. La elección del porcentaje es discrecional, por lo que la práctica predominante consiste en realizar estimaciones de pobreza relativa empleando diversos valores, típicamente el 40%, 50%, 60% y 70% del ingreso mediano.

Según la lógica que originó la propuesta de pobreza relativa, cabría esperar que el valor de la línea o umbral monetario que identifique a las personas en esta situación sea más elevado que el correspondiente a la línea absoluta, puesto que incorpora un conjunto más amplio de necesidades y satisfactores. Sin embargo, para la mayoría de los países de la región los valores de las líneas relativas que surgen de aplicar la metodología descrita resultan inferiores a los de las líneas absolutas. Por tanto, la metodología tradicional de

cálculo de la norma relativa no se puede aplicar de manera generalizada en la región.

Por otra parte, con la medición de la pobreza relativa según el método convencional se obtienen resultados muy similares entre los distintos países de América Latina. Si se utiliza el umbral del 60% de la mediana del ingreso per cápita, las tasas de pobreza fluctúan entre el 23% y el 33%. Esta escasa dispersión también se reproduce con los otros umbrales (del 50% y del 70% del ingreso mediano), resultados que contrastan ampliamente con los que se obtiene mediante un umbral de pobreza absoluta, cuyos valores van desde menos del 10% hasta casi el 70%.

Aún cuando en la región no cabe una aplicación generalizada de esta forma de medir la pobreza relativa, hay algunos países donde este criterio proporciona información útil. Adoptando la línea del 60% de la mediana como un indicador del costo de satisfacción de las necesidades sociales, seis países de la región cuentan con tasas de pobreza relativa que superan a las de pobreza absoluta: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Particularmente en estos países, pero también a nivel regional, a medida que se avanza en la reducción de la pobreza absoluta se hace cada vez más relevante tomar en consideración este tipo de necesidades para identificar a la población carente de recursos económicos.

Se conforma una perspectiva adicional al considerar la privación de tiempo como un elemento relevante para medir el bienestar de las personas. El tiempo dedicado al trabajo remunerado permite generar recursos monetarios para cubrir necesidades diversas, mientras que el tiempo utilizado en trabajo doméstico y de cuidados permite satisfacer las necesidades de autocuidado y de cuidado de otros miembros del hogar. A su vez, el bienestar de los hogares es una función de sus niveles de ingreso y consumo y de sus decisiones sobre el tiempo de trabajo remunerado, a lo cual se agrega que los hogares requieren de un mínimo de horas para cumplir con las tareas domésticas y de cuidado, y también necesitan tiempo para descansar y recrearse.

Hasta ahora, en los análisis de pobreza de la región no se ha incorporado sistemáticamente el tiempo destinado a las labores de cuidado y el trabajo no remunerado. Su consideración permitiría dotar de más profundidad al análisis de la pobreza y de las desigualdades de género, además de constituir un aporte al diseño de políticas. Haciendo una analogía con los recursos monetarios, se puede medir la “pobreza de tiempo” definiéndola, por ejemplo, como la falta de tiempo para descanso y recreación, debido a la dedicación excesiva al trabajo y a las labores domésticas.

Aún cuando la medición de la pobreza de tiempo plantea varias dificultades,

relacionadas con su conceptualización y la determinación de estándares y umbrales, puede ser un camino útil para avanzar hacia una mejor comprensión de las distintas dimensiones que conforman el bienestar de las personas.

Capítulo II

Desigualdad distributiva y desconfianza ciudadana

A. Avances recientes en la disminución de la desigualdad distributiva

Uno de los grandes desafíos que continúa enfrentando América Latina es la reducción de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevalecientes en la región. En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción. El promedio simple de los valores de los 18 países de los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15%.

Se observan niveles relativamente altos de concentración en el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana, países en que esos porcentajes se acercan al 40% de los ingresos para los más ricos y entre el 11% y el 15% para los más pobres. En Bolivia (Estado Pluri-

nacional de), Costa Rica y Panamá la apropiación por parte de los más pobres resulta similar, pero es algo menor el porcentaje que le corresponde al decil superior. Por su parte, en Argentina, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú se registran valores mayores en el extremo inferior de la distribución (un 16% o un 17%) y algo menores entre el 10% más rico (en torno al 30%). En Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) se da la menor concentración, ya que las proporciones son del orden del 20% al 23% en ambos extremos.

La persistencia de altos grados de desigualdad en el ingreso no debería obscurecer el hecho de que en los últimos años se hayan logrado avances en este campo. El balance con respecto a inicios de la década de 2000 muestra una clara tendencia a la reducción de la concentración del ingreso, una dinámica que ha distinguido al proceso de desarrollo de América Latina en el último decenio y que implica un cambio en la tendencia imperante durante al menos los dos decenios anteriores.

En efecto, al comparar los resultados recientes con los registrados en torno al año 2002 se constatan mejoras distributivas en la mayoría de países de la región. De 17 países considerados, el índice de Gini se redujo a un ritmo de al menos un 1% anual en nueve. Entre los países que registraron los descensos más significativos se encuentran Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional

de), Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), todos ellos con tasas anuales de reducción del Gini superiores al 2%. Este proceso no se vio particularmente afectado por la crisis económica que se inició en 2008.

En el último año, la desigualdad disminuyó en forma moderada, aun-

que estadísticamente significativa, en la Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay, mientras que en los demás países, incluidos aquellos donde el índice de Gini es algo más alto que el observado en 2010, los nuevos resultados no son estadísticamente distintos a los del año precedente